



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-4/2021

**RECORRENTE:** ELIZABETH RIVERA  
FLORES

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO LOCAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL EN EL  
ESTADO DE MÉXICO

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ  
LUIS VARGAS VALDEZ

**SECRETARIADO:** VIOLETA ALEMÁN  
ONTIVEROS, SARALANY CAVAZOS  
VÉLEZ Y JUAN DE JESÚS  
ALVARADO SÁNCHEZ

Ciudad de México, trece de enero de dos mil veintiuno.

**SENTENCIA**

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de **revocar parcialmente** el acuerdo A07/INE/MÉX/CL/30-12-2020 del Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, que determinó declarar improcedente la adopción de medidas cautelares de la propaganda difundida por Juan Manuel Zepeda Hernández, Senador de la República, con motivo de su segundo informe de labores.

**RESULTANDO**

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados por la parte recurrente y de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

## SUP-REP-4/2021

- 2 **A. Denuncias ante juntas distritales ejecutivas.** El veintiuno de diciembre de dos mil veinte, entre otras fechas, la actora presentó ante las juntas distritales 20, 29 y 31 del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México diversas denuncias en contra del senador Juan Manuel Zepeda Hernández, del partido Movimiento Ciudadano y de quien resulte responsable, por la presunta comisión de conductas que podrían constituir violaciones a la normativa electoral. Asimismo, solicitó como medida cautelar el retiro de la propaganda denunciada.
- 3 **B. Solicitud de atracción.** Debido a la presunta omisión de dar trámite a las denuncias por parte de los mencionados órganos distritales del Instituto Nacional Electoral, el veintiséis de diciembre, la recurrente solicitó a la Unidad Técnica de la Contencioso Electoral de ese Instituto, la atracción del procedimiento especial sancionador, respecto de la solicitud de la medida cautelar.
- 4 **C. Acuerdo de competencia.** El mismo día, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral determinó que la competencia para conocer de los hechos denunciados correspondía al Consejo Local de ese Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, el cual fue confirmado por esta Sala Superior, mediante sentencia dictada en el diverso SUP-REP-192/2020.
- 5 **D. Acto impugnado.** El treinta de diciembre de dos mil veinte, el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, mediante acuerdo A07/INE/MEX/CL/30-12-2020, determinó improcedente el dictado de medidas cautelares en contra de las conductas denunciadas, ello en el expediente INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/001/2020 integrado con motivo de las quejas señaladas por la recurrente.



- 6 **II. Recurso de revisión.** Inconforme con dicha determinación, el primero de enero de dos mil veintiuno, Elizabeth Rivera Flores interpuso el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.
- 7 **III. Trámite.** La autoridad señalada como responsable tramitó el medio de impugnación, para luego remitir el expediente y el informe circunstanciado a esta Sala Superior.
- 8 **IV. Turno.** Recibidas las constancias respectivas, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-REP-4/2021 y turnarlo a la ponencia a su cargo.
- 9 **V. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente, admitió la demanda y declaró cerrada la instrucción del asunto.

## CONSIDERANDO

### PRIMERO. Jurisdicción y Competencia

- 10 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de defensa, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 11 Lo anterior, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto para controvertir el acuerdo del Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, por el que declaró improcedente la adopción de la medida

## **SUP-REP-4/2021**

cautelar que se le solicitó dentro de un procedimiento especial sancionador.

### **SEGUNDO. Requisitos de procedencia**

- 12 Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 109, párrafo 1, inciso b), y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:
- 13 **Forma.** La demanda se presentó por escrito y en ella se hace constar el nombre de la parte recurrente y su firma autógrafa, se señalan los estrados de este órgano jurisdiccional para oír y recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que basa su impugnación; los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados.
- 14 **Oportunidad.** El recurso de revisión debe tenerse por interpuesto dentro del plazo de cuarenta y ocho horas a que se refiere el artículo 109, párrafo 3, de la Ley de Medios, ya que el acuerdo controvertido se dictó el día treinta de diciembre de dos mil veinte, así lo refiere la recurrente y la responsable; en tanto que la demanda se presentó a las quince horas con treinta minutos del primero de enero de dos mil veintiuno.
- 15 Cabe señalar que la responsable omitió acompañar al expediente la constancia de notificación del acto impugnado para verificar la hora exacta de ésta; sin embargo, no emite algún pronunciamiento relativo a considerar que la demanda se presentó fuera del plazo señalado por la Ley de Medios. Así pues, ante la inexistencia de algún otro elemento que acredite el conocimiento del acto combatido en una hora específica, y ante la falta de algún pronunciamiento por parte de la responsable tendente a controvertir la oportunidad de la



demanda, debe tenerse a la demanda como presentada dentro del plazo legal de cuarenta y ocho horas<sup>1</sup>.

- 16 Refuerza lo anterior, el hecho de que en la cuenta oficial de Twitter<sup>2</sup> de la responsable se haya anunciado la celebración de la sesión mediante la cual se aprobó el hecho controvertido. En donde, además, se acompañó una liga de Facebook, con el fin de dar seguimiento a su transmisión; misma que se programó a las dieciséis horas del referido treinta de diciembre de dos mil veinte, dando finalmente inicio a las dieciséis horas con treinta minutos, tal y como se advierte del mismo<sup>3</sup>. Esto es, aun con la ausencia de la documentación atinente es posible concluir que la demanda se interpuso con oportunidad.
- 17 Lo anterior, se invoca como hecho notorio en términos de lo dispuesto en el artículo 15, numeral 1 de la Ley de Medios.
- 18 **Legitimación.** Se cumple el requisito, porque la recurrente promueve como ciudadana y por su propio derecho, en contra del acuerdo emitido por el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, mediante el cual consideró como improcedentes las medidas cautelares solicitadas por la misma actora.
- 19 **Interés jurídico.** La parte recurrente goza de interés jurídico para acudir a esta instancia, porque fue la parte denunciante en el procedimiento especial sancionador al que recayó el acuerdo

---

<sup>1</sup> Un criterio similar fue adoptado por esta Sala Superior en el diverso SUP-REP-102/2020.

<sup>2</sup> Visible en: [https://twitter.com/INEedomex?fbclid=IwAR3LYPUarsMQJ0ihYB0KItXR7ITc6QBLb0Ut8iAyPJU\\_XXpDEQzByfopGh0](https://twitter.com/INEedomex?fbclid=IwAR3LYPUarsMQJ0ihYB0KItXR7ITc6QBLb0Ut8iAyPJU_XXpDEQzByfopGh0)

<sup>3</sup> Visible en: <https://www.facebook.com/1412769319028415/videos/409577716906510>

## **SUP-REP-4/2021**

impugnado, y su pretensión consiste en que se revoque ese acuerdo.

- 20 **Definitividad.** El acuerdo controvertido constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación en virtud del cual pueda ser modificado, revocado o anulado, de ahí que se estime colmado dicho requisito de procedencia.

### **TERCERO. Naturaleza de las medidas cautelares**

- 21 Las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

- 22 Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias.

- 23 Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo; y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

- 24 Su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

- 25 Por consecuencia, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

- 26 Bajo esa lógica, las medidas cautelares a la vez que constituyen un instrumento de otra resolución también sirven para tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico



conculcado, desapareciendo provisionalmente, una situación que se califica como ilícita.

- 27 Sobre dicho punto, debe subrayarse que el legislador previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos únicamente provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.
- 28 Ello con la finalidad, como ya se apuntó, de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable.
- 29 Además, las medidas cautelares tienen como efecto restablecer el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.
- 30 Ahora bien, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá ocuparse cuando menos, de los aspectos siguientes:
- a. La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,
  - b. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).
- 31 La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor- o de inminente

## SUP-REP-4/2021

producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

- 32 Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* –apariencia del buen derecho– unida al *periculum in mora* –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final–.
- 33 Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.
- 34 Por su parte, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.
- 35 Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto -aun cuando no sea completa- en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.
- 36 En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño o violación inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños





que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

37 Como se puede observar, es inconcuso entonces que la ponderación de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:

- Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- Justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
- Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

38 Sólo de esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados. Todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

39 Así, a la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares, le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos

## **SUP-REP-4/2021**

que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.

- 40 Razón por la cual, también deberá ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue. En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada trasciende o pudiera trascender los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si presumiblemente, se ubica o no en el ámbito de lo ilícito.

### **CUARTO. Estudio de fondo**

#### **A. Contexto del caso**

- 41 La ahora recurrente denunció ante las Juntas Distritales Ejecutivas del Instituto Nacional Electoral en los distritos 20, 29 y 31, todos con sede en Nezahualcóyotl, Estado de México, al partido Movimiento Ciudadano, así como al senador Juan Manuel Zepeda Hernández, por la presunta comisión de las siguientes infracciones: promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos; realización de actos anticipados de precampaña y campaña; violación al interés superior de la niñez; así como probables violaciones en materia de fiscalización.
- 42 Lo anterior, derivado de la pinta de bardas por parte del partido utilizando símbolos que se relacionan con el servidor público denunciado (la “manita” o “gesto de rock” utilizados por el senador); la colocación de espectaculares y lonas, además de la difusión en redes sociales (Facebook, Twitter e Instagram) e internet de diversos

videos, con motivo del segundo informe del servidor público denunciado, consistentes en lo siguiente:

Acto o publicación denunciados	Ejemplo
Pinta de bardas	
Colocación de espectaculares alusivos al segundo informe del senador	
Difusión de videos en redes sociales e internet	
Violación al interés superior de la niñez	

43 De tal manera, al considerar que la propaganda señalada implicaba el presunto incumplimiento de las normas que impiden la promoción personalizada; los actos anticipados de precampaña y campaña, así como posibles violaciones en materia de fiscalización, la recurrente solicitó el dictado de medidas cautelares, a fin de lograr el cese de dichas conductas.

## SUP-REP-4/2021

### B. Consideraciones de la responsable

- 44 El Consejo Local determinó la improcedencia de la adopción de las medidas cautelares solicitadas por la recurrente, porque estimó que, de la información o datos contenidos en la publicidad o propaganda denunciada, no se desprendían elementos que objetivamente pudieran configurar promoción personalizada o actos anticipados de precampaña y campaña.
- 45 Asimismo, la responsable consideró que de la publicidad del segundo informe de labores del senador Juan Manuel Zepeda Hernández, no se advertía el empleo de manera abierta o implícita de leyendas o palabras que refirieran al proceso electoral federal en curso; que se llamara al voto a favor o en contra de algún contendiente, o que sugiera o relevara objetivamente la aspiración o pretensión a algún cargo de elección popular en disputa.
- 46 Lo anterior, aun y cuando contenía elementos que lo identificaban, como su nombre, fotografía, cargo y el partido político al cual pertenece, así como datos o información que daban cuenta de su participación o logros como integrante del Senador, no obstante, el Consejo Local estimó que los elementos visibles de identificación eran insuficientes para considerarlos como **actos anticipados de precampaña o campaña**.
- 47 También, concluyó que la propaganda denunciada **no constituía promoción personalizada**, porque no cumplía con los extremos previstos en las normas aplicables, es decir, no se difundió durante el periodo de campaña electoral, ni durante la jornada respectiva, al contrario, señaló que cumplía con la temporalidad de los trece días de difusión que se establecen para la propaganda relacionada con los informes de labores.



- 48 Adicionalmente, refirió que era oportuno tener en cuenta que el denunciado se encontraba a la mitad de su gestión parlamentaria, por lo que resultaba poco probable o al menos poco común, que pretendiera aspirar a una diputación federal o al Ayuntamiento de Nezahualcóyotl, pues los procesos locales y federales actualmente en curso se refieren solo a la renovación de esos cargos.
- 49 En resumen, consideró que la publicidad se ajustaba a los parámetros del párrafo octavo, del artículo 134 constitucional, al artículo 242, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, e incluso a disposiciones del Reglamento del Senado de la República.
- 50 De este modo, determinó la improcedencia de las medidas cautelares, pues desde su óptica ordenar el retiro de la propaganda denunciada podría implicar la vulneración o restricción de algún derecho del denunciado.

### C. Pretensión y agravios

- 51 Para controvertir lo anterior, la recurrente hace valer diversos planteamientos, que enseguida se exponen.
- 52 Sostiene que la responsable **no fue exhaustiva**, pues no analizó todos los hechos y posibles infracciones motivo de las denuncias, en especial la presunta violación al interés superior de la niñez, por la difusión de imágenes de menores de edad en un video publicado en Twitter y Facebook.
- 53 Por otro lado, señala que la exhibición de la publicidad y rendición de un informe en el mes de diciembre no fue inmediata al ejercicio sobre el que se pretende informar; ello, si se consideraba que el periodo de sesiones del segundo año legislativo de Juan Zepeda Hernández terminó el treinta y uno de mayo de dos mil veinte.

## **SUP-REP-4/2021**

Aunado a que en dicha propaganda no se mencionaba la fecha de presentación de dicho informe.

- 54 Por último, la recurrente señala que en el escrito de comparecencia del treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, se informó sobre la colocación y pinta de propaganda de informes de labores en esa misma fecha, por lo que se considera que se actualiza la extemporaneidad en la difusión de publicidad.
- 55 Con base en lo anterior, solicita se revoque el acuerdo controvertido para el efecto de que la responsable se pronuncie sobre la totalidad de las violaciones denunciadas, y se ordene el retiro de la propaganda denunciadas.

### **D. Consideraciones de la Sala Superior**

#### **Omisión de analizar la presunta violación al interés superior de la niñez**

- 56 La recurrente sostiene que la responsable no analizó exhaustivamente todos los hechos o posibles infracciones motivo de las denuncias, en especial la presunta violación al interés superior de la niñez, por la difusión de imágenes de menores de edad en un video publicado en Twitter y Facebook.



[La parte oculta contiene imagen de presuntos menores de edad]



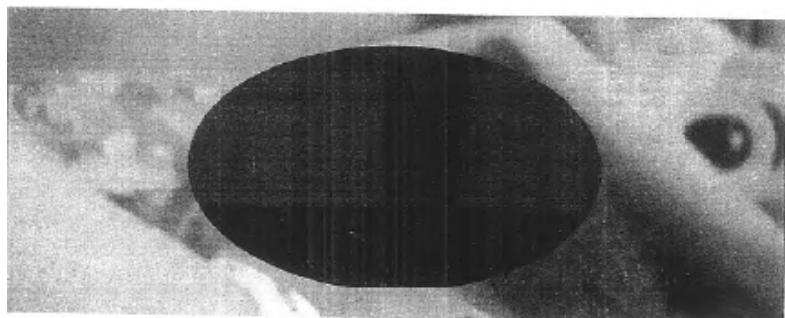
[La parte oculta contiene imagen de presunto menor de edad]



[La parte oculta contiene imagen de presuntos menores de edad]



[La parte oculta contiene imagen de presunto menor de edad]



[La parte oculta contiene imagen de presuntos menores de edad]

## SUP-REP-4/2021

- 57 En efecto, señala que, si bien se manifestó que la propaganda en bardas, lonas y espectaculares terminó el treinta de diciembre de dos mil veinte, lo cierto es que no existe pronunciamiento de la responsable sobre los videos publicados en dichas redes sociales, los cuales pueden vulnerar derechos de menores de edad, de continuar vigentes; por tanto, aduce que el acuerdo impugnado carece de exhaustividad y de congruencia externa.
- 58 En el caso, constituye un hecho notorio<sup>4</sup> que al resolver el expediente SUP-REP-192/2020, este órgano jurisdiccional confirmó el acuerdo por el que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral determinó no ejercer la atracción solicitada por la ahora recurrente para que conociera de las denuncias presentadas en contra del Senador Juan Manuel Zepeda Hernández y Movimiento Ciudadano y ordenó remitirlas al Consejo Local de ese Instituto en el Estado de México, por ser el órgano competente para conocer del asunto.
- 59 En el acuerdo de referencia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral dio cuenta que los hechos denunciados por la recurrente consistían, entre otros, en la difusión de propaganda por parte del señalado servidor público que pudiera constituir una violación al interés superior de la niñez, a través de la publicación en sus redes sociales personales de imágenes y videos supuestamente relacionadas con su segundo informe de labores.
- 60 Por su parte, al determinar la improcedencia de la medida cautelar solicitada, el Consejo Local responsable señaló que las juntas

---

<sup>4</sup> El cual se invoca en términos del artículo 15, numeral 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.





distritales 20, 29 y 31 del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, le remitieron los originales de las diversas quejas presentadas por la recurrente, así como, que las pruebas que acompañaron los escritos de denuncia fueron certificadas por funcionarios de los mencionados órganos distritales, siendo todas ellas coincidentes sobre el contenido y existencia de las mismas.

61 No obstante, del análisis de la resolución que se controvierte, no se advierte que el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México emitiera pronunciamiento alguno respecto a la presunta aparición de los menores de edad en la propaganda difundida en redes sociales -Twitter y Facebook- del sujeto denunciado.

62 En efecto, en el acuerdo de referencia, la autoridad responsable sustenta la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas, en que no existían elementos que objetivamente pudieran configurar promoción personalizada o actos anticipados de campaña por parte del servidor público denunciado, a partir de que las consideraciones siguientes:

**a.** Si bien la propaganda contaba con elementos en los que se identificaba la imagen, nombre y cargo del servidor público, así como el partido al que pertenece, se trataba de la promoción de su informe de labores, por lo que su difusión se encuentra amparada en la legislación.

**b.** Además, que de la misma no se advertía que se emplearan expresiones que abierta o implícitamente se refirieran al proceso electoral o que en ellas se solicitara el voto a favor o en contra de algún partido o candidatura, ni se revelara de manera objetiva una aspiración o pretensión del denunciado a algún cargo de elección popular.

## SUP-REP-4/2021

c. Asimismo, que de la investigación realizada y de las constancias remitidas por el denunciado, se advertía la temporalidad en que fue difundida la propaganda, la cual se encontraba dentro de los límites legales establecidos para la publicidad de los informes de labores de los servidores públicos.

63 Por lo anterior, concluyó que la propaganda o publicidad denunciada no constituía promoción personalizada del servidor público, ni podría considerarse que de la misma se pudieran inferir actos anticipados de campaña o precampaña, razón por la cual no se justificaba el dictado de las medidas cautelares solicitadas.

64 De lo expuesto, este órgano jurisdiccional considera que, como lo advierte la recurrente, no existe pronunciamiento respecto de los planteamientos relativos a la vulneración al interés superior de los menores por la utilización de las imágenes denunciadas en que aparecen menores de edad, por lo que, ante la existencia de la referida omisión, el agravio resulta **fundado y suficiente para revocar parcialmente** el acuerdo impugnado.

65 Esto, porque con independencia de que las consideraciones de la responsable resulten o no correctas, se advierte que solamente analizó si la propaganda denunciada constituía o no actos anticipados de campaña, si la temporalidad en que fue difundida se encontraba acorde con las reglas aplicables a los informes de labores de los servidores públicos, o se si se trataba de promoción personalizada con uso indebido de recursos públicos.

66 Sin embargo, **fue omisa en pronunciarse sobre los argumentos relativos a la presunta violación al interés superior de la niñez**, derivado de la publicación y difusión en las redes sociales del



Senador denunciado, de imágenes y videos en las que aparecen menores de edad.

- 67 En consecuencia, ante lo **fundado** del agravio objeto de análisis, lo procedente es **revocar parcialmente** el acuerdo impugnado, a efecto de que el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, se pronuncie de forma completa sobre los planteamientos de la recurrente.

**Inoperancia de los restantes conceptos de impugnación por no controvertir frontalmente las razones que estimó la responsable**

- 68 Por otra parte, a juicio de este órgano jurisdiccional, los restantes planteamientos hechos valer por la actora son **inoperantes**, por las razones que a continuación se exponen.
- 69 Es un criterio reiterado que los actos de autoridad y las sentencias están investidos de una presunción de validez, por tanto, para lograr su revocación es menester que las y los recurrentes expongan argumentos concretos y directos que destruyan todas las razones que sustentan la decisión de la que se inconforman; de no ser así, las manifestaciones que se viertan no podrán ser analizadas por el órgano revisor, y el sentido de la determinación impugnada deberá seguir rigiendo<sup>5</sup>.

---

<sup>5</sup> Al respecto, resultan aplicables los siguientes criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: "AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA Y NO SE DA NINGUNO DE LOS SUPUESTOS DE SUPLENCIA DE LA DEFICIENCIA DE LOS MISMOS". (SCJN; 8a. Época; Semanario Judicial de la Federación; 3a. 30; J). y "AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REITERAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, ABUNDAN SOBRE ELLOS O LOS COMPLEMENTAN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA". (SCJN; 9a. Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; 2a./J. 109/2009; J).

## SUP-REP-4/2021

- 70 Ahora, de la lectura de los agravios expresados por la promovente, se desprende que los mismos resultan carentes de sustancia jurídica eficaz para controvertir los razonamientos utilizados por el Consejo responsable para declarar la improcedencia de las medidas cautelares solicitadas.
- 71 En efecto, como se ha apuntado en un apartado previo, para negar la implementación de las medidas cautelares solicitadas, consistentes en el retiro o eliminación de la propaganda cuestionada, el Consejo local vertió un análisis por el que concluyó que no era dable, en vía preventiva, ordenar el cese de los actos tildados de ilegales, esencialmente, porque, desde su consideración, no era razonable sostener que el funcionario denunciado incurría en actos de promoción personalizada, al no advertirse en la propaganda elementos en ese sentido, centralmente, porque el motivo de su existencia era la rendición del informe de labores del legislador.
- 72 Asimismo, sostuvo que no observaba o infería la presencia de actos anticipados de precampaña o campaña, ya que en el contenido de la publicidad denunciada no se apreciaban llamados expresos al voto.
- 73 Finalmente, a partir de esas conclusiones refirió que, de ordenar la suspensión de la propaganda cuestionada, era altamente probable que se conculcaran los derechos del denunciado.
- 74 Para controvertir el acuerdo anterior, la recurrente hace valer: **i)** la falta de estudio de los hechos y las posibles infracciones que se denunciaron, haciendo hincapié en la presunta violación al interés

---

Así como los criterios orientadores de rubros: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECURRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES", y "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES, CUANDO NO CONTROVIERTEN TODAS LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECLAMADA".



superior de la niñez; **ii)** la temporalidad en la difusión de la propaganda del informe de labores; **iii)** que en la propaganda denunciada no se indicaba la fecha de rendición del informe de labores del senador denunciado, y **iv)** la extemporaneidad en la colocación y pinta de propaganda en distintas ubicaciones de la ciudad de Nezahualcóyotl, Estado de México.

- 75 Como se puede apreciar, (salvo el inciso **i)** que ya fue analizado en el apartado anterior), las restantes las expresiones en forma de agravio que utiliza en su recurso y con las que pretende se revoque el acuerdo combatido no controvierten frontalmente los fundamentos y motivos que estimó el Consejo Local para declarar improcedente el dictado de las medidas cautelares solicitadas en contra de las conductas denunciadas.
- 76 De este modo, se estima que la recurrente no realiza proposición alguna que tenga como finalidad combatir los argumentos emitidos en el acuerdo impugnado, toda vez que en sus disensos se circunscribe a manifestar, de manera dogmática, presuntas violaciones en que incurrió la referida autoridad administrativa, relativas a una falta de exhaustividad, sin que la misma esté encaminada a señalar una ausencia de análisis de elementos que llevarían a la responsable a concluir que, desde un estudio preliminar, se advierte la probable comisión de actos anticipados de precampaña o campaña, o promoción personalizada.
- 77 En otros aspectos, en su demanda, la actora dedica diversos argumentos para destacar los diferentes vicios que advierte en la publicidad y en la propaganda denunciada, consistentes en que en la misma no se colocó la fecha en que el senador denunciado habría de rendir su informe de labores. Aunado a que, desde su opinión, el legislador llevó a cabo el ejercicio de rendición de cuentas en una

## **SUP-REP-4/2021**

fecha muy lejana del periodo del cual informó. Estos dos aspectos no son útiles para controvertir las razones que expuso la responsable, puesto que en modo alguno combaten o refutan la motivación de la resolución, sino que se refiere a cuestiones circundantes.

- 78 Asimismo, se observa que la recurrente refiere la colocación y pinta de propaganda en una fecha posterior a la emisión de la resolución que ahora es impugnada, circunstancia que evidentemente no fue objeto de análisis por parte de la responsable.
- 79 Por ello, es que se estima que en sus disensos no se advierten planteamientos encaminados a establecer una postura que evidencie una contradicción con lo resuelto por el Consejo responsable, pues omite expresar razones por las cuales considere que el análisis realizado fue inadecuado o, en su caso, que las conclusiones de la responsable son incorrectas.
- 80 Así las cosas, para que esta autoridad pudiera llevar a cabo un análisis de la impugnación, la promovente debía presentar argumentos por medio de los cuales hiciera ver que, contrario a lo sostenido por el Consejo Local, era dable sostener la probable comisión de promoción personalizada, a pesar de que la publicidad denunciada correspondía a los promocionales que difunden el segundo informe de labores del legislador denunciado.
- 81 En otras palabras, la actora debía derrotar la argumentación por la cual la responsable sostuvo que la publicidad cuestionada formaba parte de un ejercicio de rendición de cuentas, razón que justificaba la presencia del nombre e imagen del legislador; y que se advertía que se respetaban las reglas previstas en la legislación para tal efecto, como no difundir la propaganda durante campaña electoral; que solo



ocurrió una vez en el año; y que se respetó la temporalidad de trece días de difusión.

- 82 Asimismo, hacía falta que la recurrente expusiera planteamientos que desvirtuaran las consideraciones de la responsable en el sentido de que no advertía actos anticipados de precampaña o campaña, encaminados a demostrar, por ejemplo, que a pesar de que en la publicidad no se aprecian llamados expresos a votar o dejar de hacerlo en relación con alguna opción política, se configuraba la infracción denunciada. En sentido similar, la actora debía contraargumentar la consideración relativa a que los actos denunciados ocurrieron fuera de la fase de campañas electorales.
- 83 En mismo sentido, era necesario controvertir la razón consistente en que no era dable sostener los actos anticipados sobre la base de que el senador denunciado se encuentra a la mitad del desempeño de su encargo, de modo que era poco razonable estimar que tuviera intenciones de postularse a una diputación federal o a la Presidencia Municipal de Nezahualcóyotl, manifestando razones que demostraran lo contrario o la irrelevancia de ese hecho.
- 84 Finalmente, faltaba confrontar la consideración de la autoridad responsable por la que refirió que el otorgamiento de las medidas cautelares podría conculcar los derechos del denunciado, al no revelarse de manera efectiva la promoción personalizada ni los actos anticipados de precampaña o campaña.
- 85 En síntesis, la recurrente debió cuestionar todas las consideraciones y razonamientos de la responsable que la llevó a concluir la negativa de medidas cautelares relativas a que no advertía que la propaganda denunciada constituyera actos anticipados de campaña o precampaña, ni promoción personalizada, o que el retiro de la

## SUP-REP-4/2021

propaganda implicaba una posible transgresión a los derechos del denunciado.

86 Por consiguiente, los conceptos de impugnación que hace valer la recurrente, no pueden constituir materia de estudio por omitir proporcionar argumentos directos y específicos en virtud de los que se pueda apreciar cuáles son las consideraciones del acuerdo que estima le irrogan perjuicio, toda vez que, se insiste, todos los argumentos son manifestaciones referidas a cuestiones encaminadas a indicar la existencia de los hechos denunciados y el alcance de tales infracciones en las que, en su opinión, incurrió el senador denunciado.

87 En ese sentido, a ningún propósito o fin práctico llevaría el análisis de los planteamientos formulados por la parte recurrente, pues al no encontrarse dirigidos a los motivos que sustentan la decisión combatida, no podrían tener el alcance para que logre su pretensión, consistente en que se retire toda la propaganda en bardas y espectaculares que fue denunciada, así como las publicaciones en redes sociales cuya ilegalidad se reclama.

88 En ese esquema, resulta incuestionable que, en relación con los disensos en estudio, esta Sala Superior se encuentra impedida para dar mayor contestación y análisis a los mismos, en razón de advertirse que los argumentos vertidos no se encuentran encaminados a controvertir la resolución reclamada, por lo que lo procedente es calificarlos como inoperantes, ante la notoria insubstancialidad jurídica de los mismos.

### QUINTO. Efectos

89 En mérito de lo expuesto en el apartado “***Omisión de analizar la presunta violación al interés superior de la niñez***” del





considerando anterior, se **revoca parcialmente** el acuerdo controvertido para el solo efecto de que, **a la brevedad**, el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México se pronuncie sobre la presunta violación al interés superior de la niñez, derivada de la difusión de un video en redes sociales de Juan Manuel Zepeda Hernández, senador de la República.

90 Por lo expuesto y fundado, se

### RESUELVE

**ÚNICO.** Se **revoca parcialmente** el acuerdo impugnado, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

**Notifíquese** en términos de Ley.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que corresponda, y acto seguido, archívese este expediente como total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de las Magistradas Janine M. Otálora Malassis y Mónica A. Soto Fregoso, y el Magistrado Indalfer Infante Gonzales; con el voto concurrente del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe. La presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

**SUP-REP-4/2021**



**VOTO CONCURRENTENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN RESPECTO DEL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-4/2021<sup>6</sup>**

Emito el presente voto concurrente porque, si bien, coincido con la decisión mayoritaria de revocar el Acuerdo A07/INE/MEX/CL/30-12-2020, dictado por el Consejo local del INE en el Estado de México el treinta de diciembre de dos mil veinte, estimo que la revocación debería tener una amplitud mayor a la fijada en la sentencia.

Mediante el acuerdo controvertido, la autoridad responsable negó el dictado de medidas cautelares en el expediente INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/001/2020, integrado con motivo de las quejas presentadas en relación con el segundo informe de actividades rendido por el senador Juan Manuel Zepeda Hernández, por la presunta comisión de conductas que podrían violar la normativa electoral.

En primer término, coincido con la sentencia en lo relativo a que el acuerdo impugnado no fue exhaustivo, puesto que no analizó uno de los planteamientos en los que se basó la petición de medidas cautelares relacionadas con la protección del interés superior de la niñez. De ahí, que estime correcto que el acto impugnado sea revocado, para el efecto de que el Consejo responsable dicte un nuevo acuerdo respecto a las medidas cautelares solicitadas en el que analice dichos planteamientos y se pronuncie sobre la presunta violación al interés superior de la niñez, derivada de la difusión de un video en las redes sociales del senador Juan Manuel Zepeda Hernández.

Con independencia de lo anterior estimo que los efectos de la revocación del acuerdo impugnado deben ser de mayor alcance, con la finalidad de que la autoridad responsable atienda a las circunstancias que menciono en seguida.

---

<sup>6</sup> Colaboraron en la elaboración de este documento: Ana Cecilia López Dávila, Julio César Cruz Ricárdez, Lizzeth Choreño Rodríguez, Ares Isaí Hernández Ramírez e Hiram Octavio Piña Torres.

## SUP-REP-4/2021

### Razones del voto concurrente

Además del agravio por la falta de exhaustividad en el acuerdo impugnado, la recurrente plantea dos agravios relacionados con aspectos que, en mi criterio, deben ser tomados en cuenta por la autoridad responsable cuando dicte el nuevo acuerdo que se le ordena en la sentencia.

Al respecto, se debe tener presente que, en el caso concreto, se denunció la propaganda difundida a través de varios medios: la pinta de bardas utilizando símbolos que se relacionan con el servidor público (por la “mano” o “gesto de rock” utilizados por el senador); la colocación de espectaculares y lonas, además de la difusión en las redes sociales e internet de diversos videos con motivo del segundo informe del servidor público denunciado.

La recurrente alega que en la audiencia de pruebas y alegatos presentó pruebas relacionadas con la existencia de la propaganda en bardas y espectaculares que seguía exhibiéndose al día treinta y uno de diciembre del dos mil veinte. También alega que esa propaganda, que se atribuye a un segundo informe, se realizó en una fecha muy distante a la conclusión del segundo periodo ordinario de sesiones del Senado. Es decir, el periodo concluyó el 30 de abril de 2020 y la publicidad se difundió del 18 al 30 de diciembre de 2020.

Agrega que esta Sala Superior ha sostenido que los informes de labores **deben tener una proximidad razonable** al período respecto del que se rindan y que, en la propaganda denunciada, no se señaló la fecha en la que sería rendido el informe, a pesar de ser un elemento sustancial para distinguir los informes de actividades de otro tipo de propaganda.

Sobre estos aspectos, estimo que, el efecto de la sentencia se debió extender con el fin de vincular a la autoridad responsable, en primer lugar, para que tome en cuenta las pruebas exhibidas por la denunciante, y realice las debidas diligencias para constatar si la propaganda denunciada se sigue exhibiendo en bardas y espectaculares.



En segundo lugar, para que la autoridad analizara si, a partir de las constancias de autos, era posible concluir que el segundo informe de actividades rendido por el senador correspondió solamente al segundo período ordinario de sesiones del Senado de la República, mismo que transcurrió del primero de febrero al treinta de abril de dos mil veinte o si abarcó también el periodo ordinario de sesiones que transcurrió del primero de septiembre al quince de diciembre de dos mil veinte. A partir de esa conclusión, la autoridad responsable, debió analizar si entre la fecha de rendición del informe y el periodo que se informó, medió un lapso razonable.

En cuanto a ese análisis, la responsable debe tener en cuenta que esta Sala Superior ha sostenido que, en la propaganda sobre informes de labores se debe incluir información que permita saber cuándo se realizará el acto<sup>7</sup>, así como también que los informes se deben rendir dentro de una temporalidad que guarde una **inmediatez razonable con el periodo anual sobre el que se informa**, por lo que de ningún modo puede ser en cualquier tiempo, ni postergarse a un lapso indeterminado o remoto<sup>8</sup>.

Conforme con ello, la responsable estaría en aptitud de examinar si la ausencia de la indicación de la fecha en la que se rendiría el informe (como sucedió en el caso), permite concluir que no se trata de un auténtico ejercicio de rendición de cuentas amparado por la excepción contenida en el artículo 242, y si, en forma preliminar, hay elementos para estimar que la propaganda denunciada no se apega al marco de derecho que permita su difusión.

En caso de que la autoridad concluyera que no hay una proximidad razonable entre el periodo de sesiones del que se pretende informar y la

---

<sup>7</sup> SUP-REP-177/2016, en el que se determinó que las medidas cautelares eran procedentes por propaganda en la que se omitió señalar la fecha en la que se rendiría el informe relacionado con la publicidad denunciada.

<sup>8</sup> SUP-REP-3/2015 y la tesis aislada de jurisprudencia LVIII/2015 de rubro **INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. DEBEN RENDIRSE UNA VEZ AL AÑO Y CON UNA INMEDIATEZ RAZONABLE A LA CONCLUSIÓN DEL PERIODO SOBRE EL QUE SE COMUNICA** consultable en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 90 y 91.

## SUP-REP-4/2021

fecha en la que se desplegó la campaña de información en el Estado de México, estaría en aptitud de analizar, en forma preliminar, si hay o no elementos para estimar que no se trató de un auténtico ejercicio de rendición de cuentas mediante un informe de labores, además de que la publicidad denunciada no está amparada por la excepción prevista en el artículo **242, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**. Esta normativa prevé que para los efectos de la prohibición incluida en el artículo **134 Constitucional**, relativa a que la propaganda oficial no debe contener nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada, no se considerarán como propaganda los informes de labores o de gestión de los servidores públicos, cuando la difusión se limite a una vez al año, en estaciones con una cobertura correspondiente al ámbito geográfico de responsabilidad de los servidores y que no exceda de los siete días anteriores y cinco posteriores a la fecha de rendición.

Además de lo señalado, estimo que la responsable debería analizar si el contenido de la propaganda es claro respecto a que se trate de un informe sobre las metas alcanzadas por el senador en la gestión de sus responsabilidades y si existe una explicación suficiente para justificar, desde una perspectiva de rendición de cuentas, que en la propaganda se haga énfasis en la mención al municipio de Nezahualcóyotl, cuando el Estado de México está conformado por ciento veinticinco municipios<sup>9</sup> y que en los mensajes se utilice reiteradamente la frase “Va por Neza”.

### Conclusión

En virtud de las consideraciones expuestas, formulo este **voto concurrente**, porque estoy de acuerdo con que el acto impugnado sea revocado, pero estimo que el efecto de la revocación debe ser más amplio, en los términos que he señalado.

---

<sup>9</sup>[http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/territorio/div\\_municipal.aspx#:~:text=Al%202015%2C%20el%20Estado%20de%20M%C3%A9xico%20est%C3%A1%20dividido%20en%20125%20municipios.](http://www.cuentame.inegi.org.mx/monografias/informacion/mex/territorio/div_municipal.aspx#:~:text=Al%202015%2C%20el%20Estado%20de%20M%C3%A9xico%20est%C3%A1%20dividido%20en%20125%20municipios.)



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

---

**SUP-REP-4/2021**

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del acuerdo general de la sala superior del tribunal electoral del poder judicial de la federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del poder judicial de la federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.