



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-16/2021

**RECURRENTE:** ELIZABETH RIVERA  
FLORES

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
VOCAL SECRETARIO DE LA JUNTA  
LOCAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL EN EL  
ESTADO DE MÉXICO

**MAGISTRADO PONENTE:** REYES  
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL  
ENGROSE:** JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ

**SECRETARIADO:** SARALANY  
CAVAZOS VÉLEZ E IVÁN GÓMEZ  
GARCÍA

**COLABORÓ:** IVÁN GÓMEZ GARCÍA

Ciudad de México, veintisiete 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** el acuerdo dictado por el vocal secretario de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, por el que desechó las denuncias presentadas por la recurrente en el procedimiento especial sancionador INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/010/2021.

**ÍNDICE**

## SUP-REP-16/2021

RESULTANDO .....	2
CONSIDERANDO .....	4
RESUELVE.....	13

### 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:
- 2 **A. Denuncias.** El ocho y diez de enero de dos mil veintiuno, la actora presentó ante la 31 junta distrital ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México y ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de dicho instituto, respectivamente, denuncias en contra del senador Juan Manuel Zepeda Hernández y del partido Movimiento Ciudadano, por la presunta comisión de actos anticipados de precampaña y campaña, promoción personalizada y violaciones en materia de fiscalización, por la pinta de bardas y publicación en redes sociales. Asimismo, solicitó como medida cautelar el retiro de la propaganda denunciada.
- 3 **B. Acuerdo impugnado.** El catorce de enero pasado, el vocal secretario de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México desechó las denuncias, al considerar que la propaganda denunciada difundida a través de redes sociales constituían notas periodísticas que se encuentran amparadas en la libertad de expresión y en el derecho a la información, aunado a que aquella propaganda difundida a través de la pinta de bardas no existía, derivado de lo cual concluyó que los hechos no implicaban una violación en materia electoral.



- 4 **C. Sentencia en el procedimiento especial sancionador SRE-PSL-1/2021 y acumulado.** El quince de enero pasado, la Sala Regional Especializada resolvió el procedimiento especial sancionador SRE-PSL-1/2021 y acumulado, tramitado ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, determinando que no era la autoridad competente para conocer y resolver el caso, en relación con los denunciados senador Juan Manuel Zepeda Hernández y el partido Movimiento Ciudadano, por similares contenidos, medios comisivos e infracciones a las que son objeto del desechamiento ahora controvertido.
- 5 Por tanto, ordenó remitir los expedientes al Instituto Electoral del Estado de México para que determinara lo que correspondiera, conforme a sus facultades.
- 6 **D. SUP-REP-19/2021.** Dicha determinación de la Sala Regional Especializada fue confirmada por esta Sala Superior el veintisiete de enero mediante el SUP-REP-19/2021.
- 7 **II. Recurso de revisión.** Inconforme con la determinación de desechamiento referida, el dieciséis de enero, Elizabeth Rivera Flores promovió el presente recurso de revisión.
- 8 **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.
- 9 **IV. Turno.** Recibidas las constancias respectivas, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-REP-16/2021 y turnarlo a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

## **SUP-REP-16/2021**

- 10 **V. Engrose.** En sesión pública de veintisiete de enero, dado que se rechazó el proyecto presentado; se designó al Magistrado Presidente José Luis Vargas Valdez como encargado de elaborar el engrose respectivo.

### **CONSIDERANDO**

#### **PRIMERO. Jurisdicción y Competencia**

- 11 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.
- 12 Lo anterior, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto para controvertir el acuerdo del vocal secretario de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, por el que desechó las denuncias promovidas por la recurrente.

#### **SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial**

- 13 Esta Sala Superior emitió el Acuerdo 8/2020<sup>1</sup> en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones

---

<sup>1</sup> Aprobado el primero de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.



continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el pleno determine alguna cuestión distinta.

- 14 En este sentido, se justifica la resolución de los recursos de revisión de los procedimientos especiales sancionadores de manera no presencial.

### TERCERO. Procedencia

- 15 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:

- 16 **A. Forma.** Este requisito se satisface porque la demanda se presentó por escrito directamente ante esta Sala Superior; en ella se identifica a la recurrente; se menciona el domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifica el acuerdo impugnado; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; se hacen valer agravios; y se hace constar su firma autógrafa.

- 17 **B. Oportunidad.** Se satisface el requisito, toda vez que el acuerdo combatido se notificó a la recurrente el **catorce de enero** de la presente anualidad, en tanto que el escrito de demanda se presentó **el dieciséis del mismo mes y año**, esto es, dentro del plazo de cuatro días.<sup>2</sup>

- 18 **C. Legitimación y personería.** Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley General del

---

<sup>2</sup> Jurisprudencia 11/2016, de la Sala Superior, de rubro **RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LOS ACUERDOS DE DESECHAMIENTO O INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA, ES DE CUATRO DÍAS.**

## **SUP-REP-16/2021**

Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque quien interpone el recurso de revisión es una ciudadana por propio derecho.

19 **D. Interés.** El requisito se colma, porque la recurrente interpone el recurso en contra del acuerdo que desechó sus demandas.

20 **E. Definitividad.** La resolución controvertida constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación en virtud del cual pueda ser modificada, revocada o anulada, de ahí que se estime colmado dicho requisito de procedencia.

### **CUARTO. Estudio oficioso respecto a la competencia de la autoridad responsable**

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

21 Elizabeth Rivera Flores, presentó sus denuncias ante la 31 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México y ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de dicho instituto, en las que denuncia al Senador de la República, Juan Manuel Zepeda Hernández, a Movimiento Ciudadano y a quien resulte responsable, por la presunta promoción personalizada, actos anticipados de campaña y precampaña, e infracciones en materia de fiscalización.

22 Lo anterior, porque desde su perspectiva, se está difundiendo propaganda a través de la pinta de bardas y de publicaciones en Facebook que incluye elementos gráficos o imágenes que promocionan de manera personalizada al referido Senador.



- 23 La Junta Local radicó los dos escritos con el mismo número de expediente, al considerar que en ambos se denunciaban a las mismas personas y se referían a los mismos hechos e infracciones.
- 24 Como parte de la investigación, entre otras diligencias, se solicitó el apoyo de las Juntas Distritales Ejecutivas 29 y 31 del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, para que se constituyeran en los domicilios señalados por la quejosa, todos en el municipio de Nezahualcóyotl, y constataran la existencia o inexistencia de la propaganda denunciada.
- 25 Los referidos órganos desconcentrados levantaron las actas circunstanciadas respectivas e informaron que en los domicilios en los que solicitaron la revisión ocular no se advertía la colocación de la propaganda o publicidad denunciada.
- 26 Asimismo, la autoridad responsable levantó el acta circunstanciada en la que hizo constar la certificación de los enlaces electrónicos denunciados por la quejosa y concluyó que la información alojada en esos sitios correspondía a notas informativas de diversos medios de comunicación.
- 27 Derivado de lo anterior, desechó las quejas al considerar que se actualizaban los supuestos previstos en los artículos 471, numeral 5, inciso b) y c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 60, numeral 1, fracciones II y III del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, en los que se establece que las denuncias serán desechadas de plano cuando: i) los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral y, ii) No se aporten pruebas que sustenten los dichos.

## **SUP-REP-16/2021**

28 Ello, porque estimó que la propaganda difundida en redes sociales constituía notas periodísticas amparadas en la libertad de expresión y el derecho a la información, mientras que respecto a la constatación de la propaganda fija determinó que los hechos eran inexistentes y no vulneraban disposición alguna en materia electoral, aunado a que señaló que la denunciante no había aportado ninguna prueba fehaciente que acreditara que la propaganda denunciada existiera.

### **B. Pretensión y agravios.**

29 La pretensión de la recurrente consiste en que se revoque el acuerdo impugnado.

30 Lo anterior, porque estima que la responsable desechó indebidamente la denuncia al sustentar su determinación en una valoración de fondo, ya que analizó las pruebas ofrecidas, así como la información recabada a través de las diligencias, llegando a la conclusión de que los hechos denunciados no existían y, por ende, no constituían una violación en materia político electoral, aspecto que corresponde determinar a la Sala Regional Especializada según refiere.

31 Asimismo, aduce falta de congruencia y exhaustividad en la investigación por una omisión de instruir diligencias adicionales; indebida aplicación de la causal de desechamiento y falta de fundamentación y motivación del acuerdo recurrido.

### **C. La competencia como presupuesto procesal de estudio preferente.**

32 De manera previa al estudio de los argumentos expuestos en el presente recurso de revisión, este órgano jurisdiccional considera necesario analizar la competencia del Vocal Secretario de la Junta



Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, que desechó las denuncias interpuestas por Elizabeth Rivera Flores en contra de Juan Manuel Zepeda Hernández y Movimiento Ciudadano.

- 33 Esto, porque la competencia es un requisito fundamental para la validez de todo acto de autoridad, por lo que su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público que debe ser analizado, incluso de oficio, a fin de garantizar el respeto al debido proceso y evitar actos arbitrarios de los entes públicos.
- 34 Dicho criterio está inmerso en la Jurisprudencia 1/2013 de esta Sala Superior, de rubro: **“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”**.
- 35 Al respecto, es de tenerse presente que, de conformidad con lo establecido en el párrafo primero del artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento.
- 36 En efecto, siendo la competencia un presupuesto procesal cuyo control debe hacerse incluso oficiosamente<sup>3</sup>, cuando el juzgador advierta, por sí o a petición de parte, que el acto impugnado se emitió por una autoridad que carece de dicha condición o es consecuencia de otro que contiene este vicio, **puede válidamente negarle efectos jurídicos**.

---

<sup>3</sup> Devis Echandía, Hernando, *Teoría general del proceso*, Bogotá, Temis, 2012, p. 135.

## **SUP-REP-16/2021**

### **D. Caso concreto.**

- 37 Elizabeth Rivera Flores impugna el acuerdo del catorce de enero emitido por el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, que desechó las denuncias interpuestas en contra del senador Juan Manuel Zepeda Hernández y Movimiento Ciudadano, por la presunta promoción personalizada; incumplimiento a las normas en materia de propaganda política; por los posibles actos anticipados de precampaña y campaña y por la supuesta infracción a la normatividad en materia de fiscalización.
- 38 Sin embargo, este órgano jurisdiccional advierte de oficio que la autoridad responsable carece de competencia para conocer y tramitar un procedimiento especial sancionador sobre los hechos y posibles infracciones que fueron denunciadas y sometidas a su consideración por la ahora recurrente.
- 39 Lo anterior, debido a que esta Sala Superior ha diseñado un sistema de distribución de competencias para conocer, sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores en la que atiende, esencialmente, a la vinculación de la irregularidad denunciada con algún proceso comicial, ya sea local o federal, así como en el ámbito territorial en que ocurra y tenga impacto la conducta que se considera ilegal.
- 40 Ello, en términos de lo dispuesto en los artículos 440, 470 y 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como de lo sustentado en la jurisprudencia 25/2015 de rubro: COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER,



SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS  
SANCIONADORES<sup>4</sup>.

41 Por tanto, para determinar la competencia de las autoridades en materia de procedimientos sancionadores, las autoridades electorales en el ámbito nacional o local, antes de conocer de una queja o denuncia, deberán primero verificar:

- Si la conducta se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local;
- Impacta solo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales;
- Está acotada al territorio de una entidad; y
- No se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Regional Especializada.

42 De este modo, los órganos electorales locales deben conocer de las denuncias que se presenten por hechos que tienen injerencia única y exclusivamente en el ámbito local, pues de manera excepcional se actualiza la competencia de las autoridades electorales federales - órganos desconcentrados del Instituto Nacional Electoral y Sala Regional Especializada-, ante los supuestos expresamente establecidos en la ley o en la jurisprudencia.

43 Ahora bien, esta Sala Superior considera que los hechos objeto de denuncia formulados por Elizabeth Rivera Flores, deben ser conocidos por la autoridad electoral en el ámbito local pues, del análisis a los hechos se desprende que las conductas se desarrollan

---

<sup>4</sup> Consultable en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>.

## SUP-REP-16/2021

únicamente en el ámbito territorial del municipio de **Nezahualcóyotl** o en el **Estado de México**, sin que de ellos se desprenda algún otro elemento, ni siquiera de forma indiciaria que permita afirmar que las conductas tienen algún impacto en el ámbito federal.

- 44 Por tanto, si las conductas se encuentran reguladas en el ámbito local, la infracción se limita a los comicios locales y sus efectos se acotan a una entidad, no se actualiza la competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral y de la Sala Regional Especializada; además, si de la denuncia no se observan elementos que vinculen esos actos con efectos en dos o más entidades o comicios federales, se considera que la competencia se actualiza a favor del organismo público electoral local.
- 45 Así, con independencia de la legalidad en cuanto a lo correcto o incorrecto de la determinación impugnada, se considera que no resulta factible analizar los conceptos de impugnación planteados por la recurrente, ante la incompetencia del órgano emisor del acto reclamado y porque de ello se ocupara la autoridad electoral local competente.
- 46 En efecto, siendo la competencia un presupuesto procesal que condiciona la constitución válida del proceso, al carecer la autoridad responsable de atribuciones para conocer y tramitar válidamente el procedimiento especial sancionador, procede revocar el acuerdo de mérito.
- 47 Adquiere relevancia y constituye un hecho público y notorio que los hechos del presente asunto se vinculan con propaganda, infracciones y sujetos que formaron parte del expediente SUP-REP-19/2021, mediante el cual esta Sala Superior confirmó el acuerdo de incompetencia emitido por la Sala Regional Especializada en el



procedimiento sancionador SRE-PSL-1/2021 y su acumulado SRE-PSL-2/2021.

- 48 Lo anterior, permite sostener que a ningún fin práctico llevaría regresar el asunto al órgano desconcentrado responsable, considerando que la Sala Regional Especializada ya declaró su incompetencia sobre hechos vinculados con los del presente asunto, siendo dicha decisión cosa juzgada, aunado a que ello implicaría la utilización de recursos humanos y materiales de manera innecesaria ante un mismo resultado de incompetencia.

#### **D. Sentido y efectos.**

- 49 Toda vez que ha sido acreditada la incompetencia del Vocal Secretario de la Junta Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México para emitir el acto impugnado, **se revoca** el acuerdo de catorce de enero, mediante el cual desechó las denuncias presentadas por la recurrente, anulándose sus efectos jurídicos.
- 50 En consecuencia, **se ordena remita** las constancias del expediente INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/010/2021 al Instituto Electoral del Estado de México, por ser la autoridad competente para conocer de las denuncias presentadas.
- 51 Dicha autoridad local deberá, dentro de las veinticuatro horas posteriores, comunicar a la promovente e informar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento del fallo.

Por lo expuesto y fundado, se

### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **revoca** en los términos precisados en la ejecutoria.

## **SUP-REP-16/2021**

**Notifíquese** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes, y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior, con el voto de calidad del Magistrado Presidente José Luis Vargas Valdez, en términos del artículo 187, párrafo sexto de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular conjunto, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y de los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación 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 PARTICULAR CONJUNTO QUE PRESENTAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-16/2021<sup>5</sup>.**

Respetuosamente, nos apartamos de las consideraciones y el sentido de la resolución aprobada porque, en nuestra opinión, la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México<sup>6</sup> es la autoridad competente para resolver las quejas presentadas por la ahora recurrente, y, por lo tanto, era innecesario hacer un estudio oficioso respecto a la competencia. En consecuencia, lo procedente sería analizar la decisión de la Junta Local en relación con los agravios, tal y como se hizo en la propuesta de proyecto presentado ante el pleno de la Sala Superior.

Con respecto al análisis del acuerdo impugnado, consideramos que debe ser **revocado**, ya que la autoridad responsable desechó las quejas con base en **consideraciones de fondo**, pues, por un lado, afirmó que la propaganda relacionada con la pinta de bardas **no constituía una infracción en materia electoral**, y para llegar a dicha conclusión realizó un ejercicio de valoración probatoria de las actas circunstanciadas, y, por el otro, calificó el material alojado en las redes sociales como un **ejercicio de libertad de expresión y de derecho a la información**. En ese sentido, debió ordenarse a la

---

<sup>5</sup> Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Para la elaboración de este voto participaron: Lizzeth Choreño Rodríguez, Aurora Rojas Bonilla, Julio César Cruz Ricárdez, José Alberto Torres Lara, Germán Pavón Sánchez, Hiram Octavio Piña Torres Elizabeth Vázquez Leyva y Ares Isaí Hernández Ramírez.

<sup>6</sup> En adelante Junta Local.

## SUP-REP-16/2021

responsable que, de no advertir alguna otra causal de improcedencia, **admitiera la denuncia** y, en su caso, **dictara las determinaciones que correspondan a la solicitud de medidas cautelares**; así como que realizara los actos que correspondan en el procedimiento especial sancionador.

### Planteamiento del caso

Elizabeth Rivera Flores, por su propio derecho, presentó dos denuncias en contra del senador Juan Manuel Zepeda Hernández de Movimiento Ciudadano y de quien resultara responsable por la presunta **promoción personalizada, actos anticipados de campaña y precampaña, e infracciones en materia de fiscalización**, a través de la pinta de bardas y de publicaciones en la red social Facebook. En su opinión, la propaganda difundida incluye elementos gráficos o imágenes que promocionan tanto al senador como al partido político al que pertenece. Asimismo, solicitó la adopción de medidas cautelares<sup>7</sup>.

La Junta Local **desechó las quejas** al considerar que se actualizan las causales previstas en los artículos 471, numeral 5, inciso b) y c), de la LEGIPE; 60, numeral 1, fracciones II y III del Reglamento de Quejas, en los que se establece que las denuncias serán desechadas de plano cuando: **i) los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral y ii) no se aporten pruebas que sustenten los dichos**. Las consideraciones con las que pretendió justificar su decisión fueron las siguientes:

---

<sup>7</sup> La Junta Local radicó los dos escritos con el mismo número de expediente INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/010/2021, al considerar que en ambos se denunciaban a las mismas personas, los mismos hechos y las mismas infracciones.



- La supuesta propaganda difundida a través de las redes sociales en realidad **son notas periodísticas que se encuentran amparadas en la libertad de expresión y en el ejercicio del derecho a la información** consagrado en el artículo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuya interpretación no debe ser restrictiva o limitativa, tal como lo ha sostenido la Sala Superior en las sentencias SUP-JRC-79/2011 y SUP-RAP-232/2017.
- Las conductas denunciadas **no vulneran disposición alguna en materia electoral**, porque son inexistentes, en atención a las diligencias que realizaron las Juntas distritales.
- La denunciante no **aportó ninguna prueba fehaciente que acreditara que la propaganda o publicidad denunciada existe**; situación que no solo deja sin materia la eventual adopción de medidas cautelares solicitadas, sino que vacía de contenido las quejas mismas.

La ahora recurrente **promovió el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador y planteó** los siguientes agravios:

- La autoridad **responsable desechó indebidamente la denuncia al basar su determinación en la valoración de fondo**, ya que analizó las pruebas ofrecidas, así como la información recabada a través de las diligencias, llegando a la conclusión de que los hechos denunciados no existían y, por ende, no constituían una violación en materia político electoral. La responsable concluyó que las evidencias contenidas en los escritos de queja no resultaban idóneas para tener por acreditadas las conductas o hechos; conclusión que le corresponde establecer a la Sala Especializada, puesto que la

## SUP-REP-16/2021

valoración de pruebas con relación a los hechos denunciados es un análisis de fondo del asunto para determinar la legalidad o ilegalidad de las conductas denunciadas.

- **Falta de congruencia y exhaustividad en la investigación** de la autoridad responsable, en atención a que en el escrito de denuncia se señalaron seis ubicaciones de manera ilustrativa y la Junta Local omitió instruir la realización de diligencias adicionales.
- Hubo una **indebida aplicación de la causal de desechamiento**, puesto que la responsable aplicó de manera indebida las causales previstas en el artículo 471, numeral 5, incisos b) y c), de la LEGIPE al sostener que no se aportó ninguna prueba fehaciente que acreditara la existencia de la propaganda o publicidad denunciada, al menos, al momento de presentar los escritos de queja o denuncia.

El artículo 471, numeral 5, inciso c), de la LEGIPE establece que el denunciante deberá ofrecer y exhibir las pruebas con que se cuente, o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarse; sin que de su lectura o interpretación se aprecie la obligación de aportar pruebas fehacientes que acrediten los hechos, como indebidamente sostiene la responsable. Por lo tanto, el desechamiento es contrario a Derecho al dejar de observar y aplicar las jurisprudencias 16/2011<sup>8</sup> y 16/2004<sup>9</sup>.

---

<sup>8</sup> De rubro PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA. Disponible en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 31 y 32.

<sup>9</sup> De rubro PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES FALTAS. Disponible en: *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-*



La Junta Local debió realizar las diligencias para verificar quiénes fueron los sujetos responsables de la pinta de las bardas denunciadas, tomando en cuenta que la propaganda denunciada fue reconocida por Movimiento Ciudadano, en su contestación a los requerimientos y, aunque la pinta o colocación de propaganda sea inexistente o no sea visible en ese momento, **ello no implica que no hubiera existido**, por lo que los hechos denunciados no pueden ser calificados como inexistentes.

- Existe una **falta de fundamentación y motivación del acuerdo de desechamiento**, ya que no se inserta alguna imagen sobre la verificación de la propaganda y sí se transcriben extractos de las respectivas actas circunstanciadas en las que, según el dicho de los funcionarios electorales de las Juntas Distritales Ejecutivas 29 y 31, se hace constar la inexistencia de la propaganda.

Por otro lado, es importante mencionar que la misma recurrente ha presentado diversas denuncias en contra de los mismos sujetos sustancialmente por las mismas infracciones. Estos procedimientos han entretejido una cadena impugnativa paralela al recurso que aquí se resuelve y uno de los últimos actos que derivaron de la sustanciación de esas quejas es el acuerdo de la Sala Especializada<sup>10</sup>, en el que declaró que ni la Junta Local ni la Sala Especializada eran competentes para resolver las denuncias presentadas por la recurrente. Esta determinación fue confirmada

---

2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 237 a 239.

<sup>10</sup> SRE-PSL-1/2021 y su acumulado SRE-PSL-2/2021.

## **SUP-REP-16/2021**

por la Sala Superior en el SUP-REP-19/2021, en la misma sesión en que se resuelve este asunto.

Hacemos hincapié que votamos en contra de dicha determinación, al considerar que la Junta Local es la autoridad competente para sustanciar las denuncias presentadas por la recurrente, porque existe una pluralidad de infracciones y hechos denunciados que impiden la escisión del asunto y, porque contrario a lo que afirma la mayoría, consideramos que los actos denunciados pueden vincularse con los dos procesos electorales, tanto el federal como el local.

### **Consideraciones de la sentencia aprobada**

La sentencia aprobada por mayoría **revoca** el acuerdo impugnado, al considerar que el **vocal secretario de la Junta Local carece de competencia** para sustanciar y tramitar los hechos e infracciones denunciadas, por tanto, **ordena remitir** las constancias del expediente INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/010/2021 al **Instituto Electoral del Estado de México, por ser la autoridad competente** para conocer de las denuncias presentadas.

Se considera necesario **analizar de oficio la competencia** del vocal secretario de la Junta Local<sup>11</sup> y se concluye que carece de competencia para conocer y tramitar un procedimiento especial sancionador sobre los hechos y posibles infracciones denunciadas, por lo que **puede válidamente negarle efectos jurídicos**.

Se estima que el instituto electoral local es el competente para la tramitación de las denuncias porque del análisis a los hechos

---

<sup>11</sup> Con fundamento en la Jurisprudencia 1/2013 de esta Sala Superior, de rubro **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.**



denunciados se desprende que las conductas se desarrollan únicamente en el ámbito territorial del municipio de **Nezahualcóyotl o en el Estado de México** y no se observan elementos que vinculen a más entidades o comicios federales, aunado a que no hay otro elemento que permita afirmar que las conductas tienen algún impacto en el ámbito federal<sup>12</sup>.

En consecuencia, consideran que, con independencia de la legalidad en cuanto a lo correcto o incorrecto de la determinación impugnada, no resulta factible analizar los conceptos de impugnación planteados por la recurrente, ante la incompetencia del órgano emisor del acto reclamado y porque de ello se ocupará la autoridad electoral local competente.

#### **Razones del disenso**

En nuestra opinión y en congruencia con nuestra votación en el SUP-REP-19/2021, la Junta Local es la autoridad competente para sustanciar las demandas presentadas por la recurrente, por lo tanto, era innecesario realizar un estudio oficioso al respecto. En ese sentido, lo procedente sería realizar el análisis del acuerdo impugnado en relación con los agravios expuestos por la actora; estudio que realizamos en el presente voto.

En primer término, queremos resaltar que en la secuela procesal del SUP-REP-19/2021, esta Sala Superior no advirtió la falta de

---

<sup>12</sup> También se hace referencia que esta decisión se vincula con lo resuelto en el SUP-REP-19/2021, en el que esta Sala Superior confirmó el acuerdo de incompetencia emitido por la Sala Regional Especializada respecto a hechos e infracciones relacionadas con los sujetos denunciados en este asunto.

## SUP-REP-16/2021

competencia de la autoridad electoral federal para conocer de los hechos ahí denunciados<sup>13</sup>.

En segundo término, consideramos que si se tiene en cuenta la pluralidad de hechos denunciados –difundidos a través de bardas y redes sociales– y de las infracciones –por promoción personalizada, actos anticipados de campaña e infracciones en materia de fiscalización– no es posible afirmar categóricamente que la incidencia solo sería en el ámbito local, ya que esa pluralidad podría actualizar la competencia tanto de las autoridades electorales nacionales y locales; y ante ese supuesto, de acuerdo a los criterios desarrollados por esta Sala Superior, las autoridades federales serían las competentes para tramitar y resolver, respectivamente, lo que conforme a la norma procede.

Ahora bien, si bien una parte de la propaganda denunciada –la pinta de bardas– se limita al municipio de Nezahualcóyotl, lo cierto es que también se denuncia **la difusión de propaganda a través de las redes sociales, lo cual rebasa los límites de alguna demarcación territorial.**

Aunado a lo anterior, la sentencia aprobada pierde de vista **la concurrencia del proceso local y federal en el Estado de México**, lo cual es relevante porque, si bien, hay algunos elementos que pudieran llevar a la conclusión de que el senador denunciado podría tener la intención de posicionar su imagen para participar como candidato en la elección del ayuntamiento mencionado, ello no excluye la posibilidad de que los actos, en el caso de resultar ilícitos, beneficien o promuevan las candidaturas del partido Movimiento Ciudadano a los cargos de diputaciones federales. Además, la

---

<sup>13</sup> SUP-REP-192/2020 y SUP-REP-4/2021



recurrente también demandó el posible beneficio que pudiera obtener ese instituto político en relación con todos sus candidatos, debido a la promoción de sus emblemas.

En las circunstancias señaladas, ante la falta de elementos contundentes que permitieran determinar que las conductas denunciadas se encuentran dirigidas a incidir en el proceso federal o en el local, es que consideramos que la competencia para sustanciar y resolver las quejas que dieron origen al procedimiento especial sancionador que se examina es de las autoridades del ámbito federal.

Cabe señalar que estas consideraciones las desarrollamos con mayor profundidad en el voto conjunto que emitimos en el SUP-REP-19/2021, asunto en el que se resuelve directamente sobre la competencia para determinar sobre un caso similar a este.

Evidenciado nuestro disenso respecto a la cuestión de competencia, procedemos a analizar el acuerdo impugnado en atención a los agravios expresados, tal y como se hizo en la propuesta de proyecto presentado ante el pleno de la Sala Superior.

Consideramos que el planteamiento de la recurrente es **fundado**, cuando alega que la autoridad responsable sustentó el desechamiento de su queja en consideraciones de fondo, como se explica enseguida.

El artículo 471, párrafo 5, inciso b), de la LEGIPE señala que la **queja** relativa a un procedimiento especial sancionador **puede**

## SUP-REP-16/2021

**desecharse cuando “los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral”<sup>14</sup>.**

Cabe referir que para determinar si se actualiza la causal de desechamiento basta definir, en términos formales, **si los hechos denunciados pueden coincidir o no** con alguna de las conductas que se persiguen a través del procedimiento especial sancionador descritas por el artículo 470, párrafo 1, de la LEGIPE y que son las relativas a:

- Violar lo establecido en la base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución.
- Contravenir las normas sobre propaganda política o electoral; o,
- Constituir actos anticipados de precampaña o campaña.

Es decir, el análisis que la Junta Local debió efectuar para decidir si se verifica o no el supuesto de improcedencia señalado supone revisar únicamente si los *enunciados* que se plasman en la queja **aluden a hechos jurídicamente relevantes** para el procedimiento especial sancionador, esto es, si las **afirmaciones de hecho** que la parte acusadora expone coincidan o no (narrativamente) con alguna de las conductas descritas en el artículo 470, párrafo 1, de la LEGIPE.

No pasa inadvertido que esta Sala Superior ha señalado que, al sustanciar algún procedimiento sancionatorio, la autoridad administrativa competente está facultada para realizar un **examen preliminar** que le permita advertir si existen elementos indiciarios

---

<sup>14</sup> Dicha disposición se reitera en el artículo 60 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.



que revelen la probable actualización de una infracción y que justifiquen el inicio del procedimiento especial sancionador<sup>15</sup>.

Sin embargo, esta Sala también ha señalado que **el desechamiento de las quejas no debe sustentarse en consideraciones de fondo**<sup>16</sup>.

Al respecto, ha sostenido que el ejercicio de la facultad para determinar la procedencia o improcedencia de una queja no autoriza a la autoridad administrativa a desecharla cuando sea necesario realizar juicios de valor acerca de la legalidad de los hechos, a partir de la ponderación de los elementos que rodean las conductas y de la interpretación de la ley supuestamente vulnerada, así como de la valoración de los medios de prueba, pues ello es facultad exclusiva del órgano resolutor, en el caso, la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral.

En ese sentido, se estima contrario a Derecho que la autoridad administrativa electoral **deseche una queja a partir de consideraciones de fondo**, como lo son, por ejemplo, calificar jurídicamente los hechos a través del análisis probatorio para

---

<sup>15</sup> Véase la Jurisprudencia 45/2016, de la Sala Superior, de rubro **QUEJA. PARA DETERMINAR SU IMPROCEDENCIA SE DEBE REALIZAR UN ANÁLISIS PRELIMINAR DE LOS HECHOS PARA ADVERTIR LA INEXISTENCIA DE UNA VIOLACIÓN EN MATERIA DE PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL**. Publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis* en materia electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 35 y 36.

<sup>16</sup> Véase la Jurisprudencia 20/2009, de la Sala Superior, de rubro **PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN CONSIDERACIONES DE FONDO**. Publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis* en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 39 y 40.

## **SUP-REP-16/2021**

justificar si se actualizan o no los elementos de la norma presuntamente vulnerada<sup>17</sup>.

**En el caso concreto**, la hoy recurrente denunció al senador Zepeda Hernández y a Movimiento Ciudadano por promoción personalizada, la realización de actos anticipados de precampaña y campaña, así como por la supuesta vulneración a la normativa en materia de fiscalización por la difusión de propaganda a través de **bardas** y **redes sociales**.

La Junta Local desechó las quejas argumentando que **los hechos denunciados no constituyen una violación en materia de propaganda político-electoral**, porque la propaganda denunciada es inexistente, de acuerdo a la información que proporcionaron las Juntas Distritales en atención a las diligencias de inspección ocular que realizaron; es decir, para que la autoridad responsable declarara la inexistencia de la propaganda tuvo que valorar las actas circunstanciadas, lo que se traduce en un ejercicio de valoración probatoria.

Por otra parte, consideró que la supuesta propaganda difundida a través de las redes sociales **en realidad eran notas periodísticas que se encuentran amparadas en la libertad de expresión** y en el ejercicio del derecho a la información consagrado en el artículo 6 de la Constitución general.

**Le asiste la razón** a la recurrente, pues se advierte que el razonamiento de la responsable implica un análisis del material denunciado y supone calificar jurídicamente los hechos señalados,

---

<sup>17</sup> En este mismo sentido se ha pronunciado la Sala Superior, al resolver los expedientes SUP-REP-39/2018, SUP-REP-47/2018, SUP-REP-51/2018, SUP-REP-63/2018 y SUP-REP-17/2019, entre otros.



ya que para llegar a la conclusión en la que basó el desechamiento de la queja realizó una valoración probatoria. Incluso también calificó el material que se encontraba alojado en los sitios de internet denunciados como un ejercicio de libertad de expresión y de derecho a la información.

En ese sentido, para estar en aptitud de concluir si los hechos objeto de la denuncia constituyen o no una vulneración a la normativa electoral, era necesaria la sustanciación completa del procedimiento especial sancionador, es decir, admitir la denuncia, emplazar a los sujetos denunciados, desahogar la fase probatoria en el procedimiento y, en función del estudio integral y exhaustivo del caso, la autoridad jurisdiccional competente (Sala Regional Especializada) tendría que resolver sobre la existencia o no de las infracciones denunciadas y los responsables de las mismas.

Por lo tanto, lo procedente sería: *i) Revocar* la resolución impugnada emitida en el expediente INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/010/2021, *ii) Dejar insubsistente* el desechamiento emitido por el vocal responsable, *iii) Ordenar* a la autoridad responsable que **inmediatamente** a que se le notifique la presente sentencia, **de no advertir alguna otra causal de improcedencia**, admita la denuncia, se pronuncie respecto de todos los temas propuestos por la denunciante y, en su caso, dicte las determinaciones que correspondan a la solicitud de medidas cautelares.

En virtud de las consideraciones expuestas, formulamos este **voto particular conjunto**, porque consideramos que la Junta Local sí es la autoridad competente para tramitar las denunciadas presentadas por la recurrente.

## **SUP-REP-16/2021**

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.