



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-19/2021

**RECORRENTE:** ELIZABETH RIVERA  
FLORES

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** SALA  
REGIONAL ESPECIALIZADA DEL  
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER  
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

**MAGISTRADO PONENTE:**  
INDALFER INFANTE GONZALES

**SECRETARIO:** RODRIGO QUEZADA  
GONCEN

**AUXILIAR:** CLAUDIA MARISOL  
LÓPEZ ALCÁNTARA

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

La Sala Superior dicta resolución en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador al rubro indicado, promovido por Elizabeth Rivera Flores, en el sentido de **confirmar** el acuerdo emitido en el expediente identificado con la clave **SRE-PSL-1/2021** y su acumulado **SRE-PSL-2/2021**.

## **I. ASPECTOS GENERALES**

La recurrente presentó diversas quejas en contra de Movimiento Ciudadano, el senador Juan Manuel Zepeda Hernández y quien resultara responsable, por: **a)** vulneración a las normas de propaganda político electoral; **b)** incumplimiento al artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

## **SUP-REP-19/2021**

Electoral; **c)** promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos; **d)** actos anticipados de precampaña y campaña; **e)** violación al interés superior de la niñez y **f)** afectaciones en materia de fiscalización, por la presunta comisión de conductas que podrían constituir violaciones a la normativa electoral.

Una vez que se llevó a cabo el trámite respectivo de las denuncias, la Sala Regional Especializada determinó no ser competente para resolver y ordenó remitir los expedientes al Instituto Electoral del Estado de México.

En esta instancia, la recurrente aduce, esencialmente, que se encuentra dentro de las facultades de la Sala Regional Especializada resolver el asunto.

En consecuencia, la controversia se centrará en analizar cuál es el órgano competente para dictar la resolución del caso.

### **II. ANTECEDENTES**

De la narración de hechos que expone la recurrente en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

#### **1. Procedimiento especial sancionador SRE-PSL-1/2021.**

1. **A. Quejas.** El dieciocho, diecinueve, veintiuno, veintidós, veintitrés y veintiséis de diciembre de dos mil veinte, respectivamente, Elizabeth Rivera Flores presentó seis escritos de queja ante las juntas distritales 29, 31 y 20 del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México y la Unidad Técnica de la Contencioso Electoral



de ese Instituto, en contra de Movimiento Ciudadano, el senador Juan Manuel Zepeda Hernández y quien resultara responsable, por la pinta de bardas y colocación de lonas, espectaculares y bastidores, así como por diversas publicaciones (con imágenes y videos) en las redes sociales Facebook, Twitter e Instagram; en las que se difunde propaganda de ese partido político y del segundo informe de labores del senador mencionado.

Asimismo, solicitó, como medida cautelar, retirar la publicidad denunciada y que la mencionada Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral atrajera el asunto, por considerarlas conductas graves y generalizadas.

2. **B. Determinación de la autoridad instructora.** La 29 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México registró las primeras tres denuncias como procedimientos especiales sancionadores y ordenó certificar los hechos. Las 20 y 31 Juntas Distritales Ejecutivas remitieron las quejas a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, sin realizar registro.
3. La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral indicó que el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México era la autoridad que debía instruir los procedimientos porque los hechos se ubicaron en dos o más distritos electorales<sup>1</sup>,

---

<sup>1</sup> Oficio INE-UT/05102/2020.

## **SUP-REP-19/2021**

registró la última queja como cuaderno de antecedentes<sup>2</sup> y negó atraer el asunto<sup>3</sup>.

4. **C. Instrucción ante la Junta Local Ejecutiva.** El veinticinco de diciembre de dos mil veinte, la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México solicitó a las vocalías de las Juntas Distritales 20, 29 y 31 enviar los escritos de queja que presentó Elizabeth Rivera Flores con el total de actuaciones que hubieran realizado y de no existir certificación de los hechos, les instruyó llevarlas a cabo.
5. Además, pidió a las Juntas Distritales restantes de la entidad, verificar e informar si en su demarcación territorial existía publicidad coincidente con la que se denunció.
6. **D. Registro y acumulación.** El veintiocho de diciembre siguiente, la referida Junta Local Ejecutiva recibió las quejas y demás actuaciones, ordenando su registro y acumulación<sup>4</sup>.
7. **E. Admisión, emplazamiento y audiencia.** El veintinueve de diciembre posterior, dicha autoridad admitió las denuncias y emplazó a las partes a la audiencia de ley, que se realizó el treinta y uno de diciembre de ese año.

## **2. Procedimiento especial sancionador SRE-PSL-2/2021.**

---

<sup>2</sup> UT/SCG/CA/ERF/CG/310/2020.

<sup>3</sup> La Sala Superior confirmó esa determinación a través del SUP-REP-192/2020.

<sup>4</sup> Asimismo, en los folios 596-612, se encuentra glosada queja de Elizabeth Rivera Flores contra el senador Juan Manuel Zepeda Hernández, por la que denuncia las mismas conductas, (presentada ante la 31 Junta Distrital Ejecutiva del INE en el Estado de México, el veintinueve de diciembre de dos mil veinte), escrito que sólo se agregó a las constancias del expediente, sin actuación alguna de la Junta Local.



8. **A. Queja uno.** El dos de enero de dos mil veintiuno, Elizabeth Rivera Flores denunció al senador Juan Manuel Zepeda Hernández y quien resultara responsable, por la difusión extemporánea de propaganda física ubicada en diversos domicilios en Nezahualcóyotl, Estado de México, relativa a su segundo informe de labores. El cuatro de enero siguiente, la Junta Local Ejecutiva la recibió, registró y ordenó diversas diligencias.
9. **B. Queja dos.** El cinco de enero del año en curso, la recurrente presentó nuevamente una queja ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral en contra del senador y quien resulte responsable, por la difusión extemporánea de propaganda relativa al segundo informe de labores y solicitó la atracción para dar celeridad a la adopción de las medidas cautelares, dada su sistematicidad y continuidad, determinándose la competencia de la Junta Local Ejecutiva, al no advertir una infracción generalizada y una gravedad especial.
10. **C. Registro y acumulación.** En esa misma fecha, la Junta Local Ejecutiva registró la queja y la acumuló a la presentada el dos de enero anterior.
11. **D. Medida cautelar.** El siete de enero siguiente, el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México determinó la adopción de las medidas cautelares<sup>5</sup> al subsistir la propaganda denunciada después del treinta de diciembre de dos mil veinte<sup>6</sup>.

---

<sup>5</sup> Cabe precisar que escindió una parte y decidió enviarla al Instituto Electoral del Estado de México.

<sup>6</sup> Esta determinación se impugnó ante Sala Superior, mediante el expediente SUP-REP-4/2021.

## **SUP-REP-19/2021**

12. **E. Admisión, emplazamiento y audiencia.** El seis de enero de dos mil veintiuno, la Junta Local Ejecutiva admitió las denuncias y emplazó a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos, que se realizó el nueve de enero posterior.

### **3. Trámite en la Sala Regional Especializada.**

13. **A. Recepción.** Recibidos los expedientes por la Sala Regional Especializada, el catorce de enero de dos mil veintiuno se turnaron los expedientes a ponencia.
14. **B. Acuerdo combatido.** El quince de enero de dos mil veintiuno, la hoy Sala responsable dictó acuerdo al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

**PRIMERO.** Se acumula el procedimiento especial sancionador SRE-PSL-2/2021 al diverso SRE-PSL-1/2021, en los términos del acuerdo.

**SEGUNDO.** Esta Sala Regional Especializada **no es competente** para conocer y resolver el caso.

**TERCERO.** Remítanse los expedientes al Instituto Electoral del Estado de México.

### **4. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.**

15. **A. Demanda.** Inconforme con tal determinación, el inmediato dieciocho de enero, la aquí recurrente interpuso recurso de



revisión del procedimiento especial sancionador directamente ante la Sala Superior.

16. **B. Turno.** El Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-REP-19/2021** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
17. **C. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado instructor **radicó** la demanda, la **admitió** a trámite y, agotada la instrucción, la declaró **cerrada**, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

### **III. COMPETENCIA**

18. El Tribunal ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), 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 de Medios.
19. Lo anterior, porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador cuya resolución corresponde de manera exclusiva a este órgano jurisdiccional.

**IV. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL ASUNTO EN  
SESIÓN POR VIDEOCONFERENCIA**

20. Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.
21. En ese sentido, se justifica la resolución del presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador de manera no presencial.

**V. REQUISITOS DE PROCEDIBILIDAD**

22. El medio de impugnación que se examina cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, 45; 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme con lo siguiente:
23. **A. Forma.** El recurso de revisión se presentó por escrito, haciéndose constar: **i)** el nombre de la recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones; **ii)** se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; **iii)** se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; **iv)** se exponen los agravios que supuestamente causa el acto impugnado y los preceptos



presuntamente violados y v) se hace constar nombre y firma autógrafa de quien promueve.

24. **B. Oportunidad.** Se tiene constancia de que el acuerdo de la Sala Regional Especializada fue aprobado en la sesión pública celebrada el quince de enero de este año y se notificó a las partes el mismo día. En consecuencia, si la interposición del recurso fue el dieciocho de enero siguiente, debe considerarse oportuno, porque el plazo de cuatro días establecido en la jurisprudencia emitida por esta Sala Superior<sup>7</sup>. transcurrió del sábado dieciséis al martes dieciocho de enero de dos mil veintiuno.
25. **C. Legitimación y personería.** Estos requisitos se encuentran satisfechos, en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción II, en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Lo anterior, porque la demanda fue interpuesta por la denunciante.
26. **D. Interés jurídico.** La recurrente acredita el interés jurídico, porque fue quien presentó las denuncias que dieron origen a los procedimientos especial sancionadores que ahora se revisan, lo cual evidencia la posibilidad de que se beneficie su esfera jurídica, en caso de obtener una sentencia favorable; de ahí, que tengan interés en que se revoque la resolución controvertida.

---

<sup>7</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. *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 43, 44 y 45.

## **SUP-REP-19/2021**

27. **E. Definitividad.** Se cumple con esta exigencia, porque el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es el único medio de impugnación idóneo para controvertir una sentencia de la Sala Regional Especializada, de conformidad con el artículo 109 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

### **VI. SÍNTESIS DE LA RESOLUCIÓN RECLAMADA**

28. La Sala Regional Especializada consideró no ser competente para conocer del asunto, porque del análisis conjunto de las conductas y hechos denunciados no advirtió se surtieran los supuestos establecidos en el artículo 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
29. Así, señaló que de los escritos de queja y las pruebas de los expedientes no se desprendían elementos objetivos de los cuales pudiera identificar una posible afectación al proceso electoral federal ni difusión en radio y televisión; de ahí que no se actualizara su competencia.
30. Insertó, de forma ejemplificativa, imágenes de la publicidad fija ubicada en diferentes partes del municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, y de la propaganda virtual; donde se observa la leyenda “Va por Neza”, indicándole, que se dirige a la ciudadanía de esa localidad.
31. Apuntó que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de México; así como el Código Electoral de esa entidad federativa, regulan las conductas denunciadas, así como que, en



las constancias de los expedientes, no hay datos sobre impacto o trascendencia al proceso electoral federal.

32. Refirió que no encontró señalamientos del senador Juan Manuel Zepeda Hernandez, como probable contendiente a cargos de elección popular en los procesos electorales 2020-2021, así como que, en su carácter de senador de la República, no está en tiempos de poder reelegirse en este proceso electoral federal. Señalando que esa condición no actualizaría por sí misma la competencia, sino las particularidades del caso y su posible relación con un proceso electoral en específico.
33. Expuso que la propaganda denunciada y verificada tuvo lugar en el municipio de Nezahualcóyotl en el Estado de México, sin salir de la entidad y que la competencia es independiente del medio que se use, sin que en el caso se involucrara radio y televisión.
34. Precisó que si bien en la sentencia SUP-REP-192/2020, la Sala Superior determinó que correspondía al Consejo Local del Estado de México instruir las quejas motivo del procedimiento por tratarse de propaganda fija en diversos distritos electorales y corresponder a sus atribuciones; el pronunciamiento atendió a que se impugnó un acuerdo de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, en el que manifestó la improcedencia de ejercer la facultad de atracción de las denuncias a solicitud de la promovente ante la supuesta omisión de las juntas distritales para dar trámite a las mismas.
35. Concluyó no ser competente para resolver el caso y procedente remitir los expedientes al Instituto Electoral del Estado de México,

## **SUP-REP-19/2021**

para que, acorde con sus facultades, determine lo que corresponda.

### **VII. RESUMEN DE LOS CONCEPTOS DE AGRAVIO**

36. La recurrente aduce falta de motivación, fundamentación y congruencia, porque contrario a lo sostenido por la responsable, sí se actualizan los supuestos previsto en el artículo 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
37. Señala que se trata de hechos y posibles infracciones continuas y sistematizadas que iniciaron durante el proceso electoral federal, para beneficiar a los precandidatos de Movimiento Ciudadano a cargos de elección popular a nivel federal, por lo que los hechos pueden constituir una violación al párrafo octavo de la Constitución, contravenir normas de propaganda política o electoral y constituir actos anticipados de precampaña y campaña.
38. Alega que en la temporalidad de la primera denuncia ya estaba en curso el proceso electoral federal; que se trata de un partido con registro nacional y el senador denunciado es servidor público federal, por lo que su propaganda puede incidir en ese ámbito territorial, especialmente las publicaciones de internet; que el proceso es concurrente por lo que la afectación puede incidir en el ámbito local o federal, sin que sea posible escindir, conforme al criterio sostenido en el SUP-AG-26/2015 y que respecto a la sistematicidad, se deba aplicar el SUP-REP-132/2019, en el que se conocieron hechos donde las vulneraciones eran similares.
39. Arguye que se acreditó difusión en distintos distritos electorales federales del Estado de México al ser la Junta de la entidad la que



realizó la indagatoria, pero que pudo realizarse a nivel nacional, dado el carácter federal del servidor público denunciado, sin que la autoridad tenga acreditado que ello no ocurrió.

40. Refiere que contrario a lo sostenido, se actualizan los supuestos contenidos en la jurisprudencia 25/2015, relativa al sistema de distribución de competencia en procedimientos sancionadores.
41. Señala falta de congruencia en relación a lo sostenido sobre que no se encontraron referencias del senador denunciado como probable contendiente a cargos de elección en el proceso electoral, porque en su concepto, por un lado, se señala que es incompetente por no incidir a nivel federal y, por otro, que no se advierten posibles aspiraciones en el ámbito local.
42. Expone, en relación a que el senador no está en tiempo de participar en el proceso electoral, que conforme al artículo 55 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no se advierte impedimento para que se postule al cargo de Diputado Federal.
43. Alega, por cuanto a que no se involucró radio y televisión que, si bien se denunció propaganda en medios distintos, la responsable no se allegó de elementos para tal conclusión.
44. Finalmente, señala que no es aplicable el criterio citado como de similar resolución por la Sala responsable, porque trataba de un partido político local.

## **VIII. ESTUDIO DE FONDO**

### **1. Contexto de la controversia**

## SUP-REP-19/2021

45. Elizabeth Rivera Flores, por su propio derecho, presentó seis denuncias en contra de Movimiento Ciudadano, el senador Juan Manuel Zepeda Hernández y quien resultara, conforme a lo descrito en el cuadro siguiente:

No	Expediente en Consejo local	Queja local registrada en SIPES	Expediente en la Junta Distrital registrado en SIPES	Hechos denunciados
1	INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/001/2020	JL/PE/ERF/JL/MEX/PEF/1/2020 <sup>8</sup>	Queja de la 20 Junta Distrital Ejecutiva. Sin registro en SIPES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propaganda de informe de labores cuyo contenido no es informativo, el plazo para rendirlo no es inmediato ni razonable, no se precisa la fecha en que será.</li> <li>• Uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada.</li> <li>• Actos anticipados de precampaña y campaña.</li> <li>• Se difundió en internet, pinta de bardas, espectaculares y lonas.</li> </ul>
2	INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/002/2020		Queja de la 31 Junta Distrital Ejecutiva. Sin registro en SIPES	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Propaganda de informe de labores cuyo contenido no es informativo, el plazo para rendirlo no es inmediato ni razonable, no se precisa la fecha en que será.</li> <li>• Uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada.</li> <li>• Actos anticipados de precampaña y campaña.</li> <li>• Se difundió en internet, pinta de bardas, espectaculares y lonas.</li> </ul>
3	INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/004/2020	Sin registro en SIPES	JD/PE/ERF/JD29/MEX/PEF/1/2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incumplimiento a las normas de propaganda política al incluir elementos que promocionan a Juan Manuel Zepeda Hernández, así como a distintas organizaciones sociales por pinta de bardas y en Facebook, por uso de la "manita o gesto de rock".</li> <li>• Actos anticipados de precampaña y campaña atribuibles a Juan Manuel Zepeda Hernández y a Movimiento Ciudadano.</li> <li>• Posibles violaciones en materia de fiscalización por parte de Movimiento Ciudadano al promocionar a tercero.</li> </ul>
4	INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/005/2020		JD/PE/ERF/JD29/MEX/PEF/2/2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incumplimiento del Senador Juan Manuel Zepeda Hernández a lo previsto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por la difusión de propaganda</li> </ul>

<sup>8</sup> La 20 Junta Distrital Ejecutiva no registró la queja recibida el 23 de diciembre de 2020, la cual fue remitida a la Junta Local, la misma fue registrada con la clave INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/001/2020.



No	Expediente en Consejo local	Queja local registrada en SIPES	Expediente en la Junta Distrital registrado en SIPES	Hechos denunciados
				alusiva a su segundo informe de labores, cuyo contenido no es informativo. <ul style="list-style-type: none"> <li>• Violación a los párrafos séptimo y octavo, del artículo 134 constitucional, por uso indebido de recursos y promoción personalizada.</li> <li>• Actos anticipados de precampaña y campaña</li> </ul>
5	INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/006/2020		JD/PE/ERF/JD29/MEX/PE/F/3/2020	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Incumplimiento del Senador Juan Manuel Zepeda Hernández a lo previsto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por la difusión de propaganda alusiva a su segundo informe de labores, cuyo contenido no es informativo.</li> <li>• Violación a los párrafos séptimo y octavo, del artículo 134 constitucional, por uso indebido de recursos y promoción personalizada.</li> <li>• Actos anticipados de precampaña y campaña.</li> <li>• Violación al interés superior de la niñez, por la difusión de menores de edad en un video difundido en Twitter y Facebook.</li> <li>• Posibles violaciones en materia de fiscalización por la distribución y entrega de playeras naranjas con el emblema de Movimiento Ciudadano.</li> <li>•</li> </ul>
6	INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/003/2020		Queja recibida en la UTCE y remitida a la Junta Local Sin registro en SIPES.	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Pinta de bardas en el Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, promocionando de forma indebida a Juan Manuel Zepeda Hernández, a Movimiento Ciudadano y a organizaciones afines a ellos, ya que se incluye la "manita o gesto de rock", identificable con el senador mencionado. Así como el uso de la "Z", en un formato específico.</li> </ul>

46. Realizado el trámite e instrucción ante las autoridades desconcentradas del Instituto Nacional Electoral, los expedientes fueron remitidos a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
47. La Sala Regional consideró sustancialmente que es incompetente para conocer y resolver los procedimientos especiales

## SUP-REP-19/2021

sancionadores debido a que de los escritos de queja y las pruebas de los expedientes no se desprenden elementos objetivos de los cuales se pueda identificar una posible afectación al proceso electoral federal ni existe difusión en radio y la televisión.

48. Además, concluyó que de acuerdo con la jurisprudencia 25/2015 de Sala Superior: “COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES”<sup>9</sup>, para determinar la competencia de las autoridades electorales, nacional o locales, para conocer de la queja de un procedimiento administrativo sancionador se debe 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 Especializada.

49. Por lo que expuso que, cuando las quejas versan sobre informes de labores, corresponde al Instituto Nacional Electoral conocerlas cuando la difusión sea fuera del ámbito geográfico de responsabilidad de quien lo rinde<sup>10</sup>; y sobre actos anticipados de

---

<sup>9</sup> Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 16 y 17. Consultable en la liga electrónica [www.portal.te.gob.mx](http://www.portal.te.gob.mx).

<sup>10</sup> Jurisprudencia 4/2015 COMPETENCIA. CORRESPONDE AL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CONOCER DE LAS DENUNCIAS SOBRE LA DIFUSIÓN DEL INFORME DE LABORES FUERA DEL ÁMBITO GEOGRÁFICO DE RESPONSABILIDAD DE QUIEN LO RINDE.



precampaña o campaña, se debe verificar el vínculo que haya con un proceso electoral<sup>11</sup>.

50. Así concluyó que, si las conductas se encuentran reguladas en el ámbito local, la infracción se limita a los comicios locales, sus efectos se acotan a una entidad, no existe competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral y Sala Especializada; además, si de la denuncia no se observan elementos que vinculen esos actos con efectos en dos o más entidades o comicios federales, la competencia se actualiza a favor del organismo público electoral local.
51. Al respecto la recurrente aduce que la determinación de la Sala Regional Especializada está indebidamente fundada y motivada, porque en su denuncia alegó la afectación al proceso electoral federal, máxime que la difusión de la propaganda se realizó durante la etapa de precampaña federal.
52. También sostiene la recurrente que la Sala Regional Especializada pasó por alto que los denunciados son un partido político nacional que participa en el proceso electoral federal y un senador de la República, que es un funcionario federal, rindiendo su informe de gestión.
53. Agrega que la Sala Regional Especializada no tomó en consideración que existen elecciones concurrentes, la federal y local, por lo que la afectación puede ser directa o inmediata en uno u otro, sin que sea posible escindir. Al respecto, señala que la

---

<sup>11</sup> Jurisprudencia 8/2016 COMPETENCIA. EL CONOCIMIENTO DE ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA, SE DETERMINAN POR SU VINCULACIÓN AL PROCESO ELECTORAL QUE ADUCE LESIONADO.

## **SUP-REP-19/2021**

Sala Superior se ha pronunciado sobre el tema y ha considerado que cuando una conducta afecta simultáneamente a los procesos federal y local, no es dable dividir la causa y se debe resolver por la autoridad federal.

54. También considera inexacto lo aseverado por la Sala Regional Especializada, en el sentido de que, como la propaganda menciona “Neza”, se debe entender que sólo afecta a esa territorialidad, sin observar que en la investigación preliminar se encontró propaganda en otras partes del Estado de México, siendo que se afectan diversos distritos electorales federales.
55. Sostiene que es dogmática la aseveración de la responsable en el sentido de que “de las constancias de los expedientes no hay dato sobre el impacto o trascendencia al proceso electoral federal” ya que sin un análisis de las constancias ni de los hechos, sostuvo esa premisa.
56. Finalmente, alega incongruencia ya que si se consideró incompetente no debía pronunciarse en el sentido de que no existe prueba de que el senador denunciado participe o pretenda participar en alguno de los procesos.

### **2. Decisión de la Sala Superior**

57. La Sala Superior considera que el planteamiento de la recurrente es **infundado**, ya que la Sala Regional Especializada de forma correcta concluyó que no existía prueba de que los actos motivos de denuncia pudieran incidir en la elección federal, debido a que la propaganda se difundió exclusivamente en el Estado de



México, sin que se advierte alguna referencia al proceso electoral federal.

58. Así, teniendo en cuenta que la ahora recurrente denunció:
- i) Violación a los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, por el uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada.
  - ii) Actos anticipados de precampaña y campaña.
  - iii) Vulneración a lo previsto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por la difusión de propaganda alusiva al segundo informe de labores del senador denunciado, cuyo contenido no es informativo.
  - iv) Posibles violaciones en materia de fiscalización.
  - v) Violación al interés superior de la niñez.
59. Así, tomando en consideración que todos los hechos motivo de denuncia se restringieron al Estado de México y ante la inminencia del inicio del proceso electoral local, el Instituto Electoral del Estado de México resulta competente para conocer de los procedimientos especiales sancionadores.

### **3. Justificación**

60. Para sostener la anterior premisa, se debe precisar que el párrafo octavo del artículo 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se incluyó mediante Decreto de seis de noviembre de dos mil siete, publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente. Se incorporó al texto de la Constitución, con el propósito de establecer las bases a las que debe sujetarse la propaganda gubernamental.

## **SUP-REP-19/2021**

61. Luego de esa reforma, empezaron a presentarse quejas y denuncias en contra de servidores públicos, por presuntas violaciones al octavo párrafo del artículo 134 constitucional.
62. Uno de los problemas fundamentales que originó la presentación de esas quejas y denuncias fue determinar qué autoridades eran las competentes para investigar y sancionar las infracciones a la multicitada porción normativa.<sup>12</sup>
63. El criterio que sostuvo la Sala Superior en esos casos fue que las autoridades locales eran las competentes para conocer los procedimientos sancionadores.
64. Los precedentes dieron origen a la jurisprudencia 3/2011, de rubro y texto: “COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO)”.
65. Posteriormente, con motivo de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial el diez de febrero de dos mil catorce, la Sala Superior reexaminó el tema relativo a la competencia para conocer de los procedimientos especiales sancionadores por distintas infracciones, entre ellas, la vulneración al octavo párrafo del artículo 134 constitucionales.
66. En esencia, se determinó que existe un sistema de distribución de competencias entre autoridades federales y locales para conocer

---

<sup>12</sup> La Sala Superior conoció, entre otros asuntos, de los juicios de revisión constitucional electoral SUP-REC-5/2011, SUP-REC-6/2011 y SUP-REC-7/2011, en los que la problemática principal se centraba en determinar qué autoridad debía conocer de sendos procedimientos administrativos sancionadores en contra de servidores públicos locales del Estado de México, a quienes se les atribuían conductas presuntamente contraventoras del párrafo octavo del artículo 134 de la Carta Magna.



de estos procedimientos sancionadores y se estimó que la distribución de competencias entre autoridades federales y locales debía basarse en dos criterios primordiales: **i)** el tipo de elección —federal o local— con el que se vincula la infracción, y **ii)** el territorio en el que tiene incidencia la conducta presuntamente infractora<sup>13</sup>, dando lugar a la jurisprudencia 25/2015, de rubro “COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES”.

67. Como se advierte, los criterios emitidos por la Sala Superior han establecido la existencia de un sistema de distribución de competencias conforme al cual, las conculcaciones al octavo párrafo del artículo 134 constitucional serán conocidas y resueltas por las autoridades locales o federales dependiendo del tipo de elección a la cual afecte la conducta denunciada.
68. Al respecto, la Sala Superior ha establecido criterios sobre la competencia concurrente para conocer de procedimientos sancionadores respecto a posibles infracciones al párrafo octavo del artículo 134 Constitucional, en el sentido de que el Instituto Nacional Electoral es competente para conocer de las conductas que puedan incidir en los **procesos electorales federales**, vinculadas con los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, mientras que las autoridades administrativas electorales locales serán competentes para conocer que puedan incidir en los **procesos electorales locales**.

---

<sup>13</sup> En esa línea se encuentran, entre otros, los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves SUP-REP-22/2014, SUP-REP-30/2015 y SUP-REP-63/2015, así como el asunto general SUP-AG-26/2015.

## SUP-REP-19/2021

69. Así, se ha razonado que el Instituto Nacional Electoral cuenta con **competencia exclusiva en el caso de violaciones a lo dispuesto en el artículo 41 Constitucional**, como son la transmisión de cualquier tipo de propaganda con fines electorales en radio y televisión.<sup>14</sup>
70. Mientras que respecto a las violaciones a lo dispuesto en el artículo 134 de dicho ordenamiento, **no es posible establecer competencia exclusiva respecto de alguna autoridad u órgano**, de ahí que, puedan conocer diversas autoridades federales y locales, de posibles violaciones a dicho precepto constitucional.
71. Las normas constitucionales establecidas en los tres últimos párrafos del artículo 134 no establecen una competencia exclusiva a favor del Instituto Nacional Electoral, ni tiene incidencia exclusiva en una sola materia, como la electoral. Tienen validez material diversa; rigen en distintas materias, tales como electoral, administrativa o penal.
72. En efecto, de la interpretación de esos párrafos, sólo se advierte la previsión de una reserva de ley, a fin de que el legislador, en este caso el federal, regule lo conducente.
73. Sin embargo, en ninguna parte de esos preceptos, ni en ningún otro de índole constitucional o legal, se establece la competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral, ni de este Tribunal

---

<sup>14</sup> Lo cual se corrobora con lo dispuesto en la Jurisprudencia 25/2010 de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS.**



Electoral, para conocer y resolver todo lo relativo a la violación de esos párrafos constitucionales, ya sea del ámbito federal o local.

74. Por ello, la Sala Superior ha sostenido que en materia de infracciones al artículo 134, párrafo octavo de la Constitución, es válido sostener la existencia de una competencia concurrente.
75. Ahora, las **autoridades electorales locales administrativas y jurisdiccionales** serán competentes para conocer de las posibles infracciones al párrafo octavo del artículo 134 cuando se trate de propaganda gubernamental que implique promoción personalizada de un servidor público **y afecte la contienda electoral en la entidad federativa de que se trate.**<sup>15</sup>
76. Para establecer la competencia de las autoridades electorales locales para conocer de un procedimiento sancionador, debe analizarse si la irregularidad denunciada:
  - i) Se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local;
  - ii) Impacta solo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales;
  - iii) Está acotada al territorio de una entidad federativa, y
  - iv) No se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>16</sup>

---

<sup>15</sup> Jurisprudencia 3/2011. **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).**

<sup>16</sup> Jurisprudencia 25/2015. **COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.**

## SUP-REP-19/2021

77. Así, se ha determinado que en caso de duda de conocimiento de posibles infracciones del artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución federal, la autoridad electoral que conozca debe proceder de la siguiente forma.
78. Cuando la propaganda objeto de la denuncia carezca de algún dato de la elección a la cual se refiera la propaganda del servidor público, ni pueda deducirse esa circunstancia de los elementos contextuales de la denuncia, ni se pueda identificar el cargo de elección popular para el cual se promueve, evidentemente tampoco se tendrán elementos para concluir válidamente alguna causal de incompetencia; por tanto, la autoridad tendrá necesariamente que asumir, *prima facie*, la competencia y procederá a radicar el procedimiento correspondiente.
79. Luego, dentro del procedimiento respectivo, de conformidad con las pruebas que aporten las partes o las que legalmente recabe dicha autoridad, podrá determinar en definitiva si: **1)** se corrobora la competencia asumida, o **2)** por causas sobrevenidas, se desvirtúa la competencia que inicialmente se había asumido.
80. Si la autoridad determinara su incompetencia por causa sobrevenida, deberá abstenerse de resolver en cuanto al fondo la queja correspondiente, para remitir lo actuado al órgano o autoridad que considere competente, para que ésta, en ejercicio de sus atribuciones, resuelva lo que legalmente estime pertinente.

17

---

<sup>17</sup> Criterio contenido en el SUP-RAP-531/2012.



81. En este sentido, si las autoridades instructoras de los procedimientos sancionadores tienen la atribución de dictar acuerdos de admisión, de desechamiento, los relativos a la solicitud de medidas cautelares y todos aquellos que incidan en su tramitación, también pueden emitir acuerdos de incompetencia, al advertir que las conductas denunciadas se refirieren a un tema del conocimiento exclusivo de otra autoridad.<sup>18</sup>
82. Además, la Sala Superior ha considerado que el artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución General de la República otorga al Instituto Nacional Electoral facultades para que, a través de procedimientos expeditos, investigue las infracciones relacionadas con la difusión de propaganda en radio y televisión.
83. Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inicio o), de la propia Constitución dispone que las constituciones y leyes de los Estados, en materia electoral, deben determinar, entre otras, las faltas y las sanciones por violaciones a la normatividad local.
84. En resumen, se debe decir que, este órgano jurisdiccional ha considerado que la legislación electoral contempla un sistema de distribución de competencias entre las autoridades electorales nacionales y las locales, en el que cada una conocerá de las infracciones a la normativa electoral relacionadas con los procesos electorales que son de su competencia.
85. Es decir, el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de los órganos

---

<sup>18</sup> Tesis XX/2017. **PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LOS VOCALES EJECUTIVOS DE LAS JUNTAS LOCALES O DISTRITALES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, TIENEN FACULTAD PARA EMITIR ACUERDOS DE INCOMPETENCIA.**

## **SUP-REP-19/2021**

facultados para ello, conocerán de las infracciones y sancionarán las conductas que se vinculen con un proceso electoral federal; en tanto que, los Organismos Públicos Locales y los Tribunales Electorales de las entidades federativas conocerán y sancionarán las conductas infractoras vinculadas con procesos electorales locales, con excepción de ciertas conductas vinculadas con la difusión de propaganda en radio o televisión, cuyo conocimiento será exclusivo del Instituto Nacional Electoral y la Sala Especializada.

86. Ahora bien, cuando se denuncia la comisión de diversas conductas presuntamente infractoras de la normativa electoral, las cuales pudieran actualizar distintas competencias de las autoridades electorales (nacional y local), la autoridad electoral que primigeniamente conozca del asunto, debe analizar, caso por caso, el escrito de denuncia, a fin de determinar cuáles conductas son de su competencia y cuáles no, así como si se podría configurar la figura procesal de la continencia de la causa o continencia de la investigación.
87. En ese sentido, se debe considerar que hay infracciones que se configuran siempre que se actualice alguna conducta infractora, es decir, cuando una infracción se hace depender de otra, y una actualiza la competencia local y otra la nacional, en esos casos, la autoridad competente sería la autoridad nacional, y no la local, para no dividir la continencia de la causa, y evitar el posible dictado de resoluciones contradictorias.
88. Por otro lado, si las conductas denunciadas son independientes entre sí, a pesar de derivar de los mismos hechos, cada una de



las autoridades electorales conocerá de las que le corresponde, conforme al sistema de distribución ordinario de competencias en los procedimientos administrativos de sanción.

89. En síntesis, cuando haya pluralidad de conductas denunciadas derivadas de los mismos hechos, la competencia será:
- Si todas las conductas son competencia de la autoridad local, o bien de la autoridad nacional, la denuncia se tramitará en el ámbito que corresponda.
  - Si unas conductas son competencia de la autoridad nacional y otras de la local, y de escindir la queja, podría actualizarse la continencia de la investigación, la competente será la autoridad nacional.
  - Si unas conductas son competencia de la autoridad nacional y otras de la local, y no existe riesgo de dividir la continencia de la causa, se podrá escindir la queja, y cada autoridad electoral (nacional y local), conocerá de lo que le corresponde.
90. Conforme a lo anterior, la Sala Superior considera que los agravios expuestos por la recurrente son **infundados**, porque los hechos motivo de denuncia acontecieron en el Estado de México y de los elementos de prueba sólo se advierte referencia a esa entidad federativa, específicamente, al municipio de Nezahualcóyotl.
91. Conforme a lo anterior, sólo se puede advertir una posible incidencia en el proceso electoral que se desarrolla en el Estado de México, ya que siguiendo las directrices de la Sala Superior para determinar la competencia de las autoridades electorales encargadas de conocer de los procedimientos sancionadores, se debe advertir a qué tipo de elección se dirige la propaganda o

## **SUP-REP-19/2021**

conducta denunciada; en ese entendido, si de las constancias de autos se advierte que los hechos están evidentemente dirigidos al Estado de México, no es dable concluir, como pretende la recurrente, que se advierta una afectación al proceso electoral federal.

92. Así, la sola manifestación de la denunciante de que existe la posibilidad de afectación al proceso electoral resulta insuficiente para destruir la premisa de la Sala Regional Especializada de que no existe afectación al proceso electoral federal, a partir de la revisión de las constancias de autos.
93. Así, si la Sala Regional Especializada en el acuerdo controvertido basó su argumentación en la jurisprudencia 25/2015, que ha sido citada y analizada en párrafos precedentes, y forma parte sustancial de su fundamentación y motivación, para concluir que la infracción se limitaba a los comicios locales en el Estado de México, dado el contenido de la propaganda.
94. Argumentos que la Sala Superior considera ajustado a derecho, porque es acorde al criterio que ha sustentado reiteradamente, por lo que no resulta válido concluir que existe competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral y de la Sala Especializada, para conocer los procedimientos especiales sancionadores presentados por la recurrente.
95. Además, se debe mencionar que la Sala Superior tiene el criterio de que la calidad del sujeto denunciado no es un criterio determinante para fincar la competencia, por lo que tampoco le asiste razón a la recurrente en que la Sala Regional Especializada resulta competente para conocer de los procedimientos



especiales sancionadores, debido a que denunció a un servidor público federal.

96. Por otra parte, tampoco se actualiza, en el caso, la competencia de la Sala Regional Especializada para conocer de los procedimientos, relativa a que la propaganda afecte a dos o más entidades o a comicios federales, ya que como se ha mencionado, la propaganda denunciada se restringe al Estado de México.
97. Además, la Sala Superior considera pertinente exponer que la afirmación de los denunciantes no puede erigirse como un factor determinante para fincar la competencia de las autoridades electorales, ya que ello solo se puede obtener del análisis de los hechos y constancias, con la finalidad de verificar el impacto y determinar a qué proceso o procesos se afecta, acción que sí llevó a cabo la Sala Regional Especializada, como se ha analizado en esta sentencia.
98. Así, si están denunciadas conductas y propaganda, de los cuales solo se puede derivar que los mismos inciden en el procesos electorales local en el Estado de México, resulta evidente que se cumplen los extremos de la jurisprudencia 25/2015, ya que: **a)** las conductas se encuentran previstas como infracción en la normativa electoral local; **b)** impacta solo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con el proceso electoral federal; **c)** está acotada al territorio del Estado de México, y **d)** no se trata de conductas cuya denuncia corresponda conocer exclusivamente a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada.

## SUP-REP-19/2021

99. Lo anterior, se reitera, porque la propaganda denunciada se refiere expresamente a “Neza”, es decir, al municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México y actualmente está en desarrollo el proceso electoral local, por lo que el beneficio que se aduce se genera a los precandidatos y potenciales candidatos de Movimiento Ciudadano, así como al propio partido, se restringe a la mencionada entidad federativa.
100. En ese sentido, se estima conforme a derecho que la autoridad administrativa electoral **se haya declarado incompetente para conocer de los procedimientos especiales sancionadores promovidos por la recurrente**, ya que, como se ha expuesto, no existe algún elemento, siquiera indiciario, de que exista afectación al proceso electoral federal.
101. Finalmente, se debe mencionar que resulta infundada la alegación de incongruencia, ya que como se ha expuesto en esta sentencia, la Sala Regional Especializada debía analizar las constancias a fin de poder determinar su competencia.
102. **Conforme a lo expuesto no asista razón** a la recurrente, pues se advierte que la Sala Regional Especializada fundó y motivó adecuadamente el acuerdo controvertido. En consecuencia, al haber resultado **infundado** lo alegado, se **confirma** el acuerdo impugnado.
103. Por lo expuesto, se aprueba el siguiente:

### IX. RESOLUTIVO

**ÚNICO.** Se **confirma** el acuerdo impugnado.



**NOTIFÍQUESE** en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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 el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, así como del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular conjunto y la ausencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, ponente en el presente asunto, por lo que lo hace suyo el Magistrado Presidente José Luis Vargas Valdez, de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera.

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

## **SUP-REP-19/2021**

### **VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN RESPECTO DEL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-19/2021<sup>19</sup>**

En el presente voto particular expresamos nuestro disenso respecto de la decisión mayoritaria de confirma el acuerdo plenario dictado el quince de enero del año en curso por la Sala Regional Especializada de este tribunal electoral. En ese acuerdo se determinó que tanto el Consejo local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México como la propia Sala Especializada carecen de competencia legal para sustanciar y resolver las quejas relacionadas con el segundo informe rendido por el senador Juan Manuel Zepeda Hernández que originaron el procedimiento especial sancionador SRE-PSL-1/2021 y acumulado, además de que el caso debe ser enviado al Instituto Electoral de esa entidad federativa, por ser de su competencia.

La razón de nuestro disenso consiste en que, en nuestro criterio, el Consejo Local del INE en el Estado de México y la Sala Regional Especializada sí tienen competencia legal para sustanciar y resolver las quejas que originaron el procedimiento especial sancionador y, en consecuencia, se debería revocar el acuerdo plenario de la Sala Especializada que motivó el presente recurso.

#### **1. Planteamiento del caso**

En el recurso se reclama el acuerdo plenario dictado por la Sala Especializada de este Tribunal Electoral el quince de enero, en el Procedimiento Especial Sancionador SRE-PSL-1/2021 y acumulado derivado del expediente INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/001/2020 y acumulados.

---

<sup>19</sup> Colaboraron en la elaboración de este documento: Aurora Rojas Bonilla, Elizabeth Vázquez Leyva, Julio César Cruz Ricárdez y Miguel Ángel Ortiz Cué.



En ese acuerdo plenario, la Sala Especializada concluyó que ni el Consejo local del Instituto Nacional Electoral ni la Sala Especializada son competentes para sustanciar y resolver el procedimiento sancionador, sino que el caso es de la competencia del órgano electoral local en el Estado de México.

En la sentencia aprobada por la mayoría se confirma el acuerdo plenario de la Sala Especializada, al estimar que el caso es de la competencia de las autoridades locales del Estado de México.

Desde nuestra perspectiva, se debió revocar el acuerdo plenario de la Sala Especializada, porque a partir del análisis del caso, de las conductas denunciadas y de la normativa constitucional y legal presuntamente vulnerada en el contexto de un proceso electoral federal y otro local que transcurren en forma concurrente en el Estado de México, se concluye que la Sala Especializada sí es competente para resolver el Procedimiento Especial Sancionador Electoral SRE- PSL-1/2021 y acumulado, que tuvo su origen en las quejas sustanciadas por el Consejo Local del INE en ese mismo estado.

Lo razonado se aprecia con mayor claridad en los siguientes apartados del presente voto particular, en los que se sintetizan los razonamientos de la sentencia aprobada por la mayoría y se expresan los argumentos de disenso.

## **2. Razonamientos de la sentencia aprobada por mayoría**

En la sentencia aprobada por mayoría se sostiene esencialmente que *i)* el acuerdo de la Sala Especializada se debe **confirmar** porque en el caso **no hay evidencia de que los actos denunciados puedan impactar tanto a la elección federal de diputaciones como a la elección local** en el Estado de México. Como consecuencia, estiman que la decisión de la Sala Especializada es correcta, en el sentido de que el OPLE es el competente para conocer de la queja de origen y que, *ii)* al tomar en consideración que los hechos motivo de denuncia acontecieron en el Estado de México y ante la inminencia del inicio del proceso electoral local en esa entidad federativa, tal y como lo determinó la Sala Especializada, el órgano competente para conocer de los procedimientos sancionadores es el OPLE.

## SUP-REP-19/2021

### 3. Razonamientos del disenso

En nuestro criterio, la Sala Especializada sí es competente para resolver el procedimiento especial sancionador electoral originado por las quejas que formuló la recurrente y que fueron sustanciadas por el Consejo Local del INE en el Estado de México.

Llegamos a esta conclusión a partir del análisis de las particularidades del caso y de las propias decisiones de esta Sala Superior al resolver diversos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador que forman parte de la secuela procesal. Esos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador se relacionan con las medidas cautelares solicitadas en el mismo procedimiento sustanciado por el Consejo Local del INE en el Estado de México, que dio origen al expediente SRE-PSL-1/2021 en el que la Sala Especializada declara carecer de competencia legal para resolver.

#### 3.1. Contexto del caso

a) En el caso que se estudia, se denunciaron conductas derivadas del segundo informe rendido por un senador de la república, que la hoy recurrente estimó que podían traducirse en las siguientes infracciones:

- Violación a los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, por el uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada.
- Actos anticipados de precampaña y campaña.
- Vulneración a lo previsto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por la difusión de propaganda alusiva al segundo informe de labores del senador, cuyo contenido estimó que no es informativo.
- Posibles violaciones en materia de fiscalización.
- Violación al interés superior de la niñez.

b) Los hechos denunciados ocurrieron en el municipio de Nezahualcóyotl, en el Estado de México y, dentro de éste, se encuentran los **distritos electorales federales** números **20, 29 y 31**.



- c) El funcionario ejerce el cargo de senador de la república, que es **de naturaleza federal** y, en consecuencia, los recursos públicos cuyo uso indebido le atribuyó la denunciante también tienen ese **carácter**.
- d) En la propaganda objeto de la denuncia, **se hace referencia tanto al senador Juan Manuel Zepeda Hernández, como al emblema del partido político nacional** Movimiento Ciudadano.
- e) En el Estado de México hay procesos electorales concurrentes, del orden federal y local.
- f) La Sala Especializada basó su acuerdo plenario en que:
- No encontró elementos objetivos de los cuales se pudiera identificar una posible afectación al proceso electoral federal ni la difusión en radio y televisión que actualizan su competencia.
  - Las conductas denunciadas están reguladas por la normativa local del Estado de México.
  - El senador Juan Manuel Zepeda Hernández no está en aptitud jurídica de participar en la reelección para ese cargo en este momento.
  - No advirtió datos que indiquen que el senador quiera participar en el proceso electoral 2020-2021.
  - La propaganda se realizó únicamente en el Estado de México, en el municipio de Nezahualcóyotl.
  - En el recurso registrado con la clave SUP-REP-192/2020 resuelto por esta Sala Superior el seis de enero del año en curso, no se analizó un problema de competencia entre autoridades federales y una autoridad local, sino solamente se decidió, a quién le correspondía la competencia, al Consejo Local del INE en el Estado de México o a la UTCE.
- g) La recurrente alega , esencialmente, lo siguiente: **i)** los hechos denunciados constituyen probables infracciones al artículo 134 constitucional, así como vulneración a normas de propaganda política o electoral y podrían

## SUP-REP-19/2021

constituir actos anticipados de precampaña o de campaña; *ii*) los hechos denunciados ocurrieron cuando ya había iniciado el proceso electoral federal; *iii*) los hechos se le atribuyeron a un funcionario federal y a un partido político nacional, y la difusión de la propaganda se hizo en varios distritos electorales federales en el Estado de México, por lo que podría haber una incidencia en los procesos electorales en los ámbitos federal o local, sin que haya posibilidad de escindir el conocimiento del caso; *iv*) no existe impedimento para que el senador Juan Manuel Zepeda Hernández se postule como candidato para el cargo de diputado federal.

**h)** En la secuela procesal del caso que se examina, esta Sala Superior no ha hecho mención alguna respecto a que la competencia para conocer del caso sea del orden local, al resolver los diversos recursos de revisión que ha interpuesto la denunciante.

- En el recurso registrado con la clave SUP-REP-192/2020 resuelto el seis de enero del año en curso, esta Sala Superior determinó que el Consejo Local del INE en el Estado de México debía conocer de las quejas que originaron el procedimiento sancionador.

Es cierto que en ese recurso la Sala Superior solamente analizó la cuestión competencial entre dos órganos federales, el Consejo Local del INE en el Estado de México y la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE. Sin embargo, también se debe destacar, para los efectos del presente recurso, que en esa sentencia la Sala Superior no advirtió ni mencionó que la competencia podría ubicarse en el ámbito local, sobre todo si se toma en cuenta que el estudio de la competencia es una cuestión preferente y de orden público<sup>20</sup>. De haberlo hecho, no habría generado la expectativa de la denunciante e, incluso, de la persona denunciada, de que el procedimiento se seguía por la vía correcta.

---

<sup>20</sup> Así lo ha considerado la Sala Superior en la Jurisprudencia 1/2013, 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.**



Esto es importante si se tiene en cuenta el tiempo que ha transcurrido en la secuela procesal en el asunto que se estudia, pues el recurso que dio origen al expediente SUP-REP-192/2020 fue presentado el veintinueve de diciembre del año dos mil veinte y resuelto el seis de enero de dos mil veintiuno, de manera que aducir ahora que la competencia no es federal, sino local, sin que existan razones jurídicas de suficiente peso para ello, se puede traducir en un acto de denegación de justicia para las partes, al regresar las cosas al punto de partida, es decir, a la determinación que tome el OPLE, órgano al que la Sala Especializada considera competente, respecto del trámite que deba dar a las denuncias presentadas y a las medidas cautelares solicitadas por la denunciante.

- En el diverso recurso registrado con la clave SUP-REP-4/2021 presentado el primero de enero y resuelto el trece siguiente, esta Sala Superior revocó el acuerdo dictado por el Consejo Local del INE en el Estado de México, en el que negó el otorgamiento de medidas cautelares, para el efecto de que ese órgano federal se pronunciara sobre la probable afectación al interés de la niñez, al resolver sobre las medidas cautelares solicitadas. En esa sentencia, esta Sala Superior tampoco hizo análisis alguno sobre la posibilidad de que el caso correspondiera a la competencia del OPLE del Estado de México. Por el contrario, ordenó al Consejo Local del INE que dictara un nuevo acuerdo en el que corrigiera la omisión en la que había incurrido.

### **3.2. Razones que justifican la competencia de la Sala Especializada**

Con base en el análisis del contexto del caso detallado en el presente voto, consideramos que la Sala Especializada sí es competente para resolver el procedimiento especial sancionador SRE-PSL-1/2021 y acumulado; en consecuencia, el acuerdo plenario que dictó y que motivó el presente recurso se debió revocar.

## SUP-REP-19/2021

El artículo 134 de la Constitución general establece en sus párrafos séptimo y octavo prohibiciones y obligaciones relacionadas con el uso imparcial de los recursos públicos, sin influir en la equidad de la competencia entre partidos políticos, así como respecto de la propaganda gubernamental.

En la Jurisprudencia número 25/2015, de rubro **COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES** esta Sala Superior estableció que en materia de procedimientos sancionadores por la violación al artículo 134 constitucional existe un sistema de distribución de competencias entre autoridades federales y locales que se basa principalmente en dos criterios: **i)** el tipo de elección, federal o local, en la que pueda incidir la infracción, y **ii)** el territorio en el que tiene incidencia la conducta presuntamente infractora<sup>21</sup>.

Esta Sala Superior también ha establecido que el Instituto Nacional Electoral es competente para conocer de las conductas que puedan incidir en los **procesos electorales federales**, vinculadas con los párrafos séptimo y octavo del artículo 134 constitucional, y que las autoridades administrativas electorales locales son competentes para conocer de conductas infractoras que puedan incidir en los **procesos electorales locales**.

Se ha razonado que **el Instituto Nacional Electoral tiene la competencia exclusiva para conocer de denuncias por violaciones a lo dispuesto en el artículo 41 Constitucional**, respecto de la transmisión de propaganda con fines electorales en radio y televisión<sup>22</sup>.

Por otra parte, se ha considerado que respecto de las violaciones a lo dispuesto en el artículo 134 de la Constitución general **no es posible establecer la competencia exclusiva de alguna autoridad u órgano**, por lo que las autoridades federales o locales pueden conocer de las posibles violaciones a dicha norma constitucional. Es decir, esta Sala Superior ha

---

<sup>21</sup> Esta argumentación se sostuvo en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador registrados con las claves SUP-REP-22/2014, SUP-REP-30/2015 y SUP-REP-63/2015 y en el asunto general SUP-AG-26/2015.

<sup>22</sup> Ver la Jurisprudencia 25/2010 de rubro **PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS**.



sostenido que en materia de infracciones al artículo 134 de la Constitución general, es posible la existencia de una competencia concurrente.

En ese marco, las **autoridades electorales locales administrativas y jurisdiccionales** son competentes para conocer de las posibles infracciones al artículo 134 constitucional, cuando sea posible establecer que la propaganda gubernamental que implique promoción personalizada de un servidor público **afecta únicamente alguna contienda electoral en la entidad federativa de que se trate**<sup>23</sup>.

En esos casos, para definir la competencia de las autoridades electorales locales se deberá analizar si la irregularidad denunciada:

- i) Se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local;
- ii) Impacta solo en la elección local y no se puede relacionar con procesos electorales federales;
- iii) Está acotada al territorio de una entidad federativa; y
- iv) No se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer en forma exclusiva a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, como es el caso de violaciones al artículo 41 constitucional relacionadas con la propaganda electoral en radio y televisión<sup>24</sup>.

Ahora bien, en los casos en los que se denuncie la comisión de conductas presuntamente infractoras de la normativa electoral, que puedan actualizar distintas competencias de las autoridades electorales (nacional o local), la competencia se definirá en esta forma: a) si todas las conductas denunciadas son competencia de la autoridad local, o de la autoridad nacional, la denuncia se tramitará en el ámbito que corresponda; b) si algunas conductas son

---

<sup>23</sup> Jurisprudencia 3/2011. COMPETENCIA. CORRESPONDE A LAS AUTORIDADES ELECTORALES ADMINISTRATIVAS LOCALES CONOCER DE LAS QUEJAS O DENUNCIAS POR VIOLACIÓN AL ARTÍCULO 134 CONSTITUCIONAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO).

<sup>24</sup> Jurisprudencia 25/2015. COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.

## SUP-REP-19/2021

competencia de la autoridad nacional y otras de la local, pero en caso de escindir la queja se pueda generar la división de la continencia de la causa, la competente será la autoridad nacional; c) si algunas conductas son competencia de la autoridad nacional y otras de la local, y no existe riesgo de que la escisión provoque la división de la continencia de la causa, cada autoridad electoral (nacional o local), conocerá de lo que le corresponda.

En el caso concreto, a partir del contexto que se ha detallado en este voto es posible establecer que no hay elementos para afirmar en forma categórica que los hechos denunciados solamente pueden incidir en el proceso electoral local, sino que podrían incidir en cualquiera de los procesos electorales en curso en el Estado de México, es decir en el federal o local.

Esto es así, porque en la propaganda denunciada se advierte cierta **sistematicidad** y elementos que podrían influir la preferencia del electorado, además de que no solamente alude a un senador de la república, sino también a un partido político nacional, al aparecer con respecto a su emblema.

Adicionalmente, no se debe perder de vista que los hechos denunciados ocurrieron en el territorio del municipio de Nezahualcóyotl, en el Estado de México, en el que se ubican **tres distritos electorales federales (20, 29 y 31)** y, 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 necesariamente la posibilidad de que los actos, en el caso de resultar ilícitos, incidan en la voluntad del electorado respecto de las candidaturas del partido Movimiento Ciudadano a los cargos de diputaciones federales cuyo proceso está en curso en forma concurrente en la entidad.

En las circunstancias señaladas, ante la falta de elementos contundentes que permitan determinar que las conductas denunciadas se encuentran dirigidas a incidir únicamente en el proceso federal o en el local y al existir la posibilidad de que afecte a ambos, 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.

### **3.3. Conclusión**

En virtud de las consideraciones expuestas, formulamos este **voto particular conjunto**, porque no coincidimos con la postura de la mayoría que confirma el acuerdo dictado por la Sala Especializada, porque estimamos que se debe revocar, ya que dicha Sala Regional sí tiene competencia legal para resolver el procedimiento especial sancionador en el expediente SRE-PSL-1/2021 y acumulado, máxime que en recursos previos esta Sala Superior no hizo pronunciamiento alguno sobre la falta de competencia de la autoridad electoral federal para conocer de los hechos denunciados.

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.