



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: ST-JE-83/2021

PARTE ACTORA: JUAN MANUEL
ZEPEDA HERNÁNDEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO

MAGISTRADO: JUAN CARLOS SILVA
ADAYA

SECRETARIA: CLAUDIA ELIZABETH
HERNÁNDEZ ZAPATA

Toluca de Lerdo, Estado de México, a veintiuno de septiembre
de dos mil veintiuno

Sentencia de la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **confirma** la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México en el procedimiento especial sancionador PES/14/2021, por la que, entre otras cosas, declaró la existencia de las conductas infractoras, consistentes en la difusión extemporánea del segundo informe de labores y los actos anticipados de campaña, atribuidos al ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández, en su calidad de Senador de la República, y al partido Movimiento Ciudadano, respectivamente.

ANTECEDENTES

I. De la demanda, de las constancias que integran el expediente ST-JE-46/2021,¹ así como las que obran en autos del expediente

¹ Lo cual se invoca como un hecho notorio, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

que se resuelve, y las cuestiones que constituyen un hecho notorio para este órgano jurisdiccional, se advierte lo siguiente:

1. Presentación de quejas. El dieciocho, diecinueve, veintiuno, veintidós, veintitrés y veintiséis de diciembre de dos mil veinte, la ciudadana Elizabeth Rivera Flores presentó seis quejas ante las Juntas Distritales 20, 29 y 31 del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México y la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de ese instituto en contra del partido Movimiento Ciudadano, del Senador Juan Manuel Zepeda Hernández y de quien resultara responsable, por la pinta de bardas, colocación de lonas, espectaculares y bastidores, así como diversas publicaciones en las redes sociales *Facebook*, *Twitter* e *Instagram*; en las que se difundió propaganda del referido partido político y del segundo informe de labores del Senador denunciado.

Asimismo, solicitó como medida cautelar el retiro de la publicidad denunciada.

2. Solicitud de atracción. El veintiséis de diciembre de dos mil veinte, la ciudadana Elizabeth Rivera Flores solicitó a la Unidad Técnica de la Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral la atracción del procedimiento especial sancionador, respecto de la solicitud de la medida cautelar, al tratarse de conductas graves y generalizadas.

3. Acuerdo de competencia. En la misma fecha, la referida Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral determinó que la competencia para conocer de los hechos denunciados correspondía al Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México.

Dicha determinación fue impugnada ante la Sala Superior de este tribunal electoral quien, posteriormente, la confirmó al resolver el expediente SUP-REP-192/2020.



4. Registro y acumulación de las quejas. El veintiocho de diciembre de dos mil veinte, la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México recibió las quejas precisadas en el punto número uno que antecede y ordenó su registro y acumulación.²

5. Admisión de las quejas y emplazamiento. El veintinueve de diciembre siguiente, la referida Junta Local Ejecutiva en el Estado de México admitió las denuncias, elaboró la propuesta de medidas cautelares para remitirla al Consejo Local y emplazó a las partes a la audiencia de ley a celebrarse el treinta y uno de diciembre.

6. Medidas cautelares. El treinta de diciembre de dos mil veinte, el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, mediante el acuerdo A07/INE/MEX/CL/30-12-2020, determinó improcedente el dictado de medidas cautelares en contra de las conductas denunciadas en el expediente INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/001/2020 y acumulados.

Dicho acuerdo que fue revocado, parcialmente, por la Sala Superior de este tribunal electoral, mediante la sentencia dictada en el diverso SUP-REP-4/2021, para el efecto de que el referido Consejo Local se pronunciara sobre la presunta violación al interés superior de la niñez, derivada de la difusión de un video en redes sociales del ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández, Senador de la República.

7. Audiencia de pruebas y alegatos. El treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, se llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos, en la que se hizo constar, únicamente, la presencia del representante del ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández; asimismo, la Junta Local Ejecutiva del Instituto

² INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/001/2020, INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/002/2020,
INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/003/2020, INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/004/2020,
INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/005/2020 e INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/006/2020.

Nacional Electoral en el Estado de México declaró cerrada la instrucción y acordó que la competencia para resolver el expediente INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/001/2020 y sus acumulados, correspondía a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Dicho medio de impugnación fue registrado con la clave de expediente SRE-PSL-1/2021 del índice de la Sala Regional Especializada de este tribunal electoral.

8. Séptima queja. El dos de enero de dos mil veintiuno,³ la ciudadana Elizabeth Rivera Flores denunció al senador Juan Manuel Zepeda Hernández y a quien resultara responsable, por la difusión extemporánea de propaganda alusiva a su segundo informe de labores, ubicada en diversos domicilios en Nezahualcóyotl, Estado de México.

La queja fue registrada por la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México con la clave INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/007/2021.

9. Octava queja. El cinco de enero del año en curso, la ciudadana Elizabeth Rivera Flores presentó una queja, ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, en contra del senador Juan Manuel Zepeda Hernández, por la difusión extemporánea de propaganda alusiva al segundo informe de labores, que podría tener una eventual incidencia en el proceso electoral local, principalmente en las elecciones de los ayuntamientos de Nezahualcóyotl y Ecatepec en el Estado de México.

Asimismo, la referida Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral determinó remitir la queja a la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México

³ En adelante, todas las fechas corresponderán a dos mil veintiuno, salvo precisión de año distinto.



10. Acumulación de quejas. En la misma fecha, la referida Junta Local Ejecutiva recibió la queja precisada en el punto que antecede, la registró con la clave INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/008/2021 y determinó su acumulación a la queja INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/007/2021, interpuesta el dos de enero (precisada en el numeral 9 de los presentes antecedentes).

11. Inicio del proceso electoral local. El cinco de enero inició el proceso electoral en el Estado de México, para la renovación de los integrantes de los ayuntamientos y las diputaciones de la Legislatura en la Entidad.

12. Admisión de la queja y escisión. El seis de enero siguiente, la citada Junta Local Ejecutiva admitió a trámite las quejas INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/007/2021 y su acumulada, emplazó a las partes y fijó la fecha en que se llevaría a cabo la audiencia de pruebas y alegatos correspondiente.

Asimismo, derivado de que de la queja podía originarse una incidencia en el proceso electoral local, particularmente en la elección del ayuntamiento de Nezahualcóyotl, escindió la citada queja y la remitió al Instituto Electoral del Estado de México, para que, en el ámbito de su competencia, decidiera lo que en derecho correspondiera. Dicho medio de impugnación fue registrado en ese Instituto con la clave PES/NEZA/ERF/JMZH-MC/011/2021/02.

13. Dictado de medidas cautelares. El siete de enero, el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México determinó la adopción de las medidas cautelares, al subsistir la propaganda denunciada después del treinta de diciembre de dos mil veinte.

14. Audiencia de pruebas y alegatos. El nueve de enero, se llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos (precisada en

el numeral doce), en la que se hizo constar, únicamente, la presencia del representante del ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández; asimismo, la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México declaró cerrada la instrucción y remitió a la Sala Regional Especializada el INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/007/2021 y acumulado por considerar que era la competente para resolverlo.

Dicho medio de impugnación fue registrado con la clave SRE-PSL-2/2021.

15. Acuerdo de Sala Regional Especializada. El quince de enero, el pleno de la Sala Regional Especializada emitió el acuerdo por el que determinó acumular el procedimiento especial sancionador SRE-PSL-2/2021 al diverso SRE-PSL-1/2021 y se declaró incompetente para conocer y resolver los asuntos, ya que del análisis de las denuncias advirtió que las conductas denunciadas no tendrían impacto en el proceso electoral federal; no obstante, determinó remitir el expediente al Instituto Electoral del Estado de México, por considerar que era la autoridad competente para conocer y resolver el asunto.

16. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. Inconforme con el acuerdo plenario referido en el punto que antecede, el dieciocho de enero, la ciudadana Elizabeth Rivera Flores interpuso un recurso ante la Sala Superior de este tribunal electoral, el cual fue registrado con la calve de expediente SUP-REP-19/2021.

17. Resolución en el recurso SUP-REP-19/2021. El veintisiete de enero, el Pleno de la Sala Superior de este tribunal electoral dictó la resolución en el referido recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en el sentido de confirmar el acuerdo emitido en el expediente SRE-PSL-1/2021 y su acumulado.



18. Aprobación de registro como precandidato. El cinco de febrero, la Comisión Nacional de Convenciones y Procesos Internos del partido Movimiento Ciudadano, determinó aprobar el registro del ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández como precandidato a la presidencia municipal de Nezahualcóyotl, para el proceso electoral local 2020-2021 en el Estado de México.

19. Audiencia de pruebas y alegatos. El veintitrés de febrero, se llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos en el procedimiento especial sancionador PES/NEZA/ERF/JMZH-MC/011/2021/02 en la que se hizo constar, únicamente, la presencia de la representante de Juan Manuel Zepeda Hernández.

El veinticuatro de febrero siguiente, el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México ordenó remitir el expediente del procedimiento especial sancionador al tribunal electoral local.

Dicho medio de impugnación fue registrado con la calve de expediente PES/14/2021, del índice del Tribunal Electoral del Estado de México.

20. Registro de candidatura. El veintinueve de abril, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, emitió el acuerdo IEEM/CG/113/2021, mediante el cual resolvió supletoriamente las solicitudes de registro de las planillas de las candidaturas a integrantes de los ayuntamientos, entre ellas, la del ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández, como candidato a presidente municipal de Nezahualcóyotl, por el partido Movimiento Ciudadano.

21. Primera sentencia dictada en el procedimiento especial sancionador PES/14/2021. El seis de mayo, el Tribunal Electoral del Estado de México dictó la sentencia en el referido procedimiento especial sancionador, mediante la cual,

entre otras cuestiones, declaró existente la trasgresión objeto de la denuncia, atribuida al ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández, en su calidad de senador, derivada de la difusión extemporánea de su segundo informe de labores y ordenó dar vista a la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores del Congreso de la Unión; asimismo, impuso una amonestación pública al partido Movimiento Ciudadano por actos anticipados de campaña, por la difusión de propaganda electoral.

22. Primer juicio electoral. A fin de impugnar la sentencia referida en el punto que antecede, el once de mayo, el partido Movimiento Ciudadano, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México, y el ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández, en su carácter de senador con licencia, presentaron, respectivamente, su medio de impugnación ante el citado órgano jurisdiccional local, los cuales fueron registrados con las claves de expedientes ST-JE-46/2021 y ST-JE-50/2021 del índice de esta Sala Regional.

23. Sentencia emitida en los expedientes ST-JE-46/2021 y ST-JE-50/2021 acumulados. El veintisiete de mayo, el Pleno de esta Sala Regional dictó la sentencia en los referidos juicios electorales, en la que determinó revocar la sentencia impugnada para el efecto de que, entre otras cosas, se repusiera el procedimiento especial sancionador y el Tribunal Electoral del Estado de México emitiera una nueva determinación.

24. Acto impugnado. El uno de julio, el Pleno del Tribunal Electoral del Estado de México, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Regional, emitió una nueva resolución en el expediente PES/14/2021, en la que, entre otras cuestiones, declaró la existencia de las conductas infractoras, atribuidas al ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández, en su calidad de



senador, consistentes en la difusión extemporánea de su segundo informe de labores y actos anticipados de campaña.

II. Segundo juicio electoral. Inconforme con la citada resolución, el seis de julio, el ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández, por su propio derecho, y en su calidad de Senador de la República, presentó, ante el tribunal responsable la demanda que dio origen al presente juicio.

III. Recepción de constancias, integración del expediente y turno a ponencia. El siete de julio siguiente, en este órgano jurisdiccional, se recibió la demanda que dio origen al presente juicio, así como las demás constancias que integran el expediente. Con dicha documentación, la Magistrada Presidenta de esta Sala Regional ordenó integrar el expediente ST-JE-83/2021, y turnarlo a la ponencia del Magistrado Juan Carlos Silva Adaya, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Posteriormente, dicho acuerdo fue cumplido por el Secretario General de Acuerdos de esta Sala Regional.

IV. Radicación y admisión. El doce de julio, el magistrado instructor radicó y admitió a trámite la demanda del presente juicio.

V. Cierre de instrucción. Al advertir que no existía alguna diligencia pendiente por desahogar, el magistrado instructor declaró cerrada la instrucción quedando los autos en estado de resolución.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala

Regional, correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, tiene competencia para conocer y resolver el presente medio de impugnación, en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, párrafo primero; 94, párrafo primero, y 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1°, fracción II; 164; 165; 166, fracción X; 173, párrafo primero, y 176, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 1°; 3°, párrafo 1, inciso a); 4°, y 6°, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como lo establecido en los Lineamientos Generales para la identificación e integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y en el Acuerdo General 2/2017,⁴ de la Sala Superior de este Tribunal Electoral.

En el particular, la competencia para conocer el presente medio de impugnación deriva, también, de lo resuelto por la Sala Superior en el expediente SUP-REP-19/2021.

Lo anterior, por tratarse de un medio de impugnación promovido por un ciudadano, en su calidad de sujeto responsable, para controvertir una resolución de un procedimiento especial sancionador en la que se tuvieron por acreditadas diversas conductas infractoras de la normativa electoral en una entidad federativa (Estado de México) que integra la Quinta Circunscripción Plurinominal donde esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

⁴ ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 2/2017, DE NUEVE DE MARZO DE DOS MIL DIECISIETE, RELATIVO AL REGISTRO Y TURNO DE LOS ASUNTOS PRESENTADOS ANTE LAS SALAS DE ESTE ÓRGANO JURISDICCIONAL.



SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial. El uno de octubre de dos mil veinte, la Sala Superior de este Tribunal Electoral emitió el Acuerdo General 8/2020, por el cual, aun cuando 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 ese órgano jurisdiccional determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución del presente juicio de manera no presencial.

TERCERO. Estudio sobre la procedencia del juicio. Se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7°, párrafo 1; 8°, y 9° de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se expone a continuación:

a) Forma. La demanda se presentó por escrito ante el tribunal responsable y en ella se hace constar el nombre y la firma autógrafa del promovente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como la persona autorizada para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en los que basa su impugnación, los agravios que le causa la resolución controvertida y los preceptos, presuntamente, violados.

b) Oportunidad. El acto impugnado le fue notificado al enjuiciante el dos de julio de dos mil veintiuno,⁵ por lo que, si la demanda se presentó, ante el tribunal responsable, el seis de julio, resulta evidente que lo hizo dentro del plazo legal establecido para tal efecto.

⁵ Tal y como se advierte de la cédula y la razón de notificación consultables a fojas 705 y 706 del cuaderno accesorio uno del expediente en que se actúa.

c) Legitimación. El juicio fue promovido por parte legítima, ya que el ciudadano actor fue la parte denunciada en el procedimiento especial sancionador que ahora se controvierte.

d) Interés jurídico. Se cumple, ya que en la sentencia impugnada la autoridad responsable declaró la existencia de violaciones a la normativa electoral atribuidas al promovente, de ahí que resulte claro que tiene interés jurídico para acudir ante esta instancia jurisdiccional en defensa de los derechos que considera que le fueron vulnerados con la determinación que controvierte.

e) Definitividad y firmeza. Se cumplen tales requisitos, toda vez que, para controvertir la sentencia dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México, no se encuentra previsto otro medio de impugnación en la legislación electoral de dicha entidad federativa, ni existe alguna disposición o principio jurídico de donde se desprenda la atribución de alguna autoridad local para revisar y, en su caso, revocar, modificar o anular el acto impugnado.

CUARTO. Existencia del acto impugnado. El presente juicio se promueve en contra de la sentencia aprobada por unanimidad de votos de los magistrados integrantes del pleno del Tribunal Electoral del Estado de México, en su sesión de uno de julio de dos mil veintiuno.

De la revisión del acto impugnado se concluye que la sentencia fue aprobada en ejercicio de las facultades del órgano jurisdiccional, establecidas en el marco jurídico aplicable, y por la totalidad de los integrantes de su colegiado.

De ahí que resulte válido concluir que el acto impugnado existe y surte efectos jurídicos en tanto que esta autoridad



revisora no determine, a la luz de los agravios planteados por la parte actora, lo contrario.⁶

QUINTO. Estudio de fondo

A. Hechos no controvertidos

Los hechos que a continuación se precisan se desprenden de las constancias que obran en autos y no están puestos en duda por las partes, por lo que, en términos de lo dispuesto en el 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se tienen como hechos plenamente acreditados, al no estar sujetos a controversia:

- a) La parte actora no controvierte la existencia de los hechos denunciados que fueron determinado por la autoridad responsable;
- b) La impugnación del actor se limita a formular planteamientos de legalidad para controvertir la valoración de las pruebas, así como la apreciación de los elementos que configuran los actos anticipados de campaña;
- c) La competencia para conocer y resolver el presente medio de impugnación quedó definida por la Sala Superior en la sentencia que recayó al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-19/2021;
- d) El ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández ejercía el cargo de senador de la República en el momento en que ocurrieron los hechos denunciados;
- e) El informe de labores del referido senador ocurrió el veinticinco de diciembre del dos mil veinte, por tanto, el

⁶ En términos de lo dispuesto en el artículo 6º, numeral 2, de la Ley de Medios.

- período legalmente permitido para la difusión del informe transcurrió del dieciocho al treinta de diciembre;
- f) El ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández participó como precandidato y candidato a Presidente Municipal por el Ayuntamiento de Nezahualcóyotl en el proceso electoral dos mil veintiuno en el Estado de México;
 - g) El cinco de enero de dos mil veintiuno inició el proceso electoral en el Estado de México para la renovación de los integrantes de los ayuntamientos;
 - h) El periodo de precampaña para la elección de los integrantes de los ayuntamientos corrió del veintiséis de enero al dieciséis de febrero de este año y, el periodo de campañas transcurrió del treinta de abril al dos de junio de dos mil veintiuno;⁷
 - i) De las seis conductas infractoras denunciadas el promovente únicamente controvierte lo relativo a la difusión extemporánea del informe de labores, así como los actos anticipados de campaña, por lo que las consideraciones restantes deben permanecer firmes, y
 - j) La sanción que le fue impuesta al partido Movimiento Ciudadano queda intocada al no ser objeto de análisis en el presente juicio.

B. Controversia a resolver, pretensión y causa de pedir

En el particular, la *litis* consiste en determinar si resultó apegado a Derecho que el tribunal responsable haya declarado la existencia de la difusión extemporánea del informe de labores del

⁷ Las fechas corresponden al Calendario Electoral para la Elección de Diputaciones Locales e integrantes de los Ayuntamientos 2021, del Instituto Electoral del Estado de México, aprobado mediante el acuerdo IEEM/CG/53/2020, el cual constituye un hecho notorio en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consultable en la dirección electrónica https://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2020/Ac_20/a053_20.pdf



Senador Juan Manuel Zepeda Hernández y los actos anticipados de campaña al resolver el procedimiento especial sancionador PES/14/2021.

El actor **pretende** que se revoque la resolución impugnada y esta Sala Regional determine la inexistencia de las infracciones que le fueron atribuidas y deje sin efectos la sanción.

La **causa de pedir**, tal como lo refiere en su demanda, la hace depender de dos cuestiones fundamentales que, a su parecer, no consideró el tribunal responsable: I) Está acreditado que ordenó retirar la propaganda en tiempo y forma, y II) Los actos anticipados de campaña que le fueron atribuidos no cumplen con el elemento subjetivo.

C. Resumen de agravios y metodología de estudio

A fin de alcanzar su pretensión, el promovente formula tres agravios para demostrar que, contrariamente a lo sostenido por el tribunal responsable, la difusión de su segundo informe de labores como Senador de la República, así como los actos anticipados de campaña por los que fue denunciado, no constituyen alguna infracción a la normativa electoral, sobre la base de que, la resolución impugnada, es ilegal porque:

- I. Vulnera el principio de legalidad derivado de una indebida valoración probatoria de actas circunstanciadas que no cumplen con los requisitos para ser consideradas válidas;
- II. Está indebidamente fundamentada y motivada para determinar la existencia de actos anticipados de campaña, ya que no cumplen con el elemento subjetivo, y
- III. Vulnera el principio de congruencia respecto de la determinación de responsabilidad por la difusión extemporánea del informe de labores legislativas.

Por cuestión de **método**, los agravios serán analizados en tres apartados conforme al orden en el que fueron planteados por el actor, determinación que se ajusta a lo previsto en el criterio sostenido en la jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior, de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.⁸

D. Análisis de los agravios

I. Vulneración al principio de legalidad derivado de una indebida valoración probatoria de actas circunstanciadas que no cumplen con los requisitos para ser consideradas válidas

El actor considera que las actas circunstanciadas de inspección ocular levantadas el treinta y uno de diciembre de dos mil veinte, así como el dos, cinco y seis de enero de dos mil veintiuno, por los vocales secretarios de las Juntas Distritales Ejecutivas del Instituto Nacional Electoral (en adelante INE) 29 y 31 en el Estado de México, carecen de fundamento, ya que están soportadas en la función de la Oficialía Electoral y el procedimiento ordinario sancionador.

Adicionalmente, señala que dichas actas indebidamente fueron consideradas documentales públicas, ya que al no estar adminiculadas con algún otro medio de prueba, solamente tienen valor indiciario.

En ese sentido, refiere que la inspección ocular referida en el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral requiere la orden de un juez, por lo que al haber sido realizadas por una autoridad administrativa y no judicial, además

⁸ Consultable en la dirección electrónica: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=4/2000&tpoBusqueda=S&sWord=AGRAVIOS,,SU,EXAMEN,EN,CONJUNTO,O,SEPARADO,,NO,CAUSA,LESI%c3%93N>



de que no fueron citados para la celebración de la diligencia, carecen de eficacia probatoria, conforme con el criterio contenido en la tesis CL/2002 de la Sala Superior de este Tribunal Electoral Federal, de rubro INSPECCIÓN. REQUISITOS PARA SU EFICACIA PROBATORIA y lo dispuesto en los artículos 231 del Código Electoral del Estado de México, así como 6, 7, 8 y 9 del Reglamento para el Funcionamiento de la Oficialía Electoral del Instituto Electoral del Estado de México.

Finalmente, refiere que, desde su comparecencia en el procedimiento, manifestó extrañeza porque la autoridad administrativa electoral verificó domicilios adicionales o aquellos que no correspondían con los denunciados por el quejoso.

El agravio es **infundado**.

En primer término, se desestima el argumento del actor al considerar que las actas circunstanciadas de inspección ocular precisadas en la demanda no debieron de haberse considerado válidas, porque están indebidamente fundamentadas en la función de la Oficialía Electoral y el procedimiento ordinario sancionador.

Lo incorrecto de su apreciación deriva, en principio, porque en las actas circunstanciadas no se refiere algún fundamento; sino que la verificación de hechos que realizó la autoridad fue con base en los acuerdos dictados por la Junta Local Ejecutiva del INE en el Estado de México para la realización de diligencias para mejor proveer, a través de los cuales ordenó a las juntas distritales las inspecciones oculares correspondientes, situación que se encuentra ajustada a lo dispuesto en el artículo 31, segundo párrafo, inciso b), del Reglamento de la Oficialía Electoral del INE, en el que se establece que el servidor público que levante el acta circunstanciada deberá contener, en su caso,

la mención expresa de la actuación fundada en un oficio delegatorio del Secretario, lo cual ocurre en cada caso.

Adicionalmente, no pasa desapercibido que las diligencias cuestionadas por el actor fueron realizadas por los órganos desconcentrados del INE en el Estado de México y que, si bien, lo ordinario sería que quien las hubiera realizado fuera la autoridad instructora del órgano jurisdiccional que iba a resolver el procedimiento especial sancionador, en este caso, el Instituto Electoral del Estado de México, ello no fue posible, porque la Sala Superior de este Tribunal Electoral fue quien, al resolver el expediente del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-192/2020, determinó que, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 474, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la investigación de la presunta comisión de infracciones consistentes en la difusión extemporánea del informe de labores, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos, actos anticipados de precampaña y campaña, así como la vulneración al interés superior de la niñez y a las disposiciones en materia de fiscalización, son competencia del Consejo Local del INE en el Estado de México.

Lo anterior, con independencia de que, posteriormente, en la sentencia del diverso recurso SUP-REP-19/2021, la Sala Superior consideró que la competencia para conocer y resolver la queja era la autoridad administrativa y jurisdiccional local en el Estado de México, en atención a que los hechos denunciados estaban vinculados con la posible afectación a la contienda por la Presidencia Municipal de Nezahualcóyotl.

Por tanto, es válido que el Tribunal Electoral del Estado de México haya considerado para resolver las inspecciones oculares recabadas por las juntas distritales ejecutivas del INE,



porque, finalmente, se hicieron como autoridad competente para verificar la existencia de un hecho, con independencia de que correspondiera al ámbito nacional y federal, puesto que, además, no actuó como instructora de algún procedimiento sancionatorio y mucho menos sancionó.

Razonar de otra forma y exigir que las únicas pruebas válidas fueran las recabas por el Instituto Electoral del Estado de México (fundamentadas en la normativa local), hubiera provocado la ineficacia del procedimiento, ante la imposibilidad de corroborar la existencia de los hechos denunciados, por el paso del tiempo.

Por otra parte, es incorrecta la afirmación del actor consistente en que el tribunal responsable realizó una valoración indebida de las actas circunstanciadas al haberlas considerado documentales públicas, por no estar adminiculadas con algún otro medio de prueba y, por ende, solamente debían considerarse indicios.

A fin de evidenciar lo anterior, es pertinente citar las consideraciones del tribunal responsable para tener por acreditados los hechos objeto de la queja:

En la resolución controvertida señaló que, de conformidad con las pruebas que integran el expediente, atendiendo a las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia, así como a los principios dispositivo y de adquisición procesal en materia de la prueba tenía por existentes los hechos denunciados.

Para la resolución del procedimiento consideró las probanzas siguientes:

Documentales públicas

1. Acta Circunstanciada de Verificación Ocular AC/42/JD20/MEX/23-12-20, de 23 de diciembre de 2020, instaurada por el personal de la Junta Distrital Ejecutiva 20 del INE, con motivo de la denuncia presentada por la C. Elizabeth Rivera Flores el 23 de diciembre de 2020, en la que se certificó la difusión de propaganda relacionada con los hechos

- materia de la queja en diversas ubicaciones de la demarcación geográfica de dicho distrito.
2. Consistente en Acta Circunstanciada de Verificación Ocular CIRC28/JD31/MEX/2020, de 23 de diciembre de 2020, oficio INE-JDE31-MEX-VE/291/2020, instaurada por el personal de la Junta Distrital Ejecutiva 31 del INE con motivo de la denuncia presentada por la C. Elizabeth Rivera Flores, en fecha 22 de diciembre de 2020, en la que se certificó la difusión de la propaganda relacionada con los hechos materia de la queja en diversas ubicaciones de la demarcación geográfica de dicho distrito.
 3. Acta Circunstanciada de Verificación Ocular CIRC43/JD29/MEX/20-12-2020, de 20 de diciembre de 2020, relacionada al expediente JD/PE/ERF/JD29/MEX/PEF/1/2020, instaurada por el personal de la Junta Distrital Ejecutiva 29 del INE, con motivo de la denuncia presentada por la C. Elizabeth Rivera Flores, en fecha 18 de diciembre de 2020, en la que se certificó la difusión de la propaganda relacionada con los hechos materia de la queja en diversas ubicaciones de la demarcación geográfica de dicho distrito.
 4. Acta Circunstanciada de Verificación Ocular CIRC44/JD29/MEX/2020, de 21 de diciembre de 2020, relacionada al expediente JD/PE/ERF/JD29/MEX/PEF/2/2020, instaurada por el personal de la Junta Distrital Ejecutiva 29 del INE, 19 de diciembre de 2020, en la que se certificó la difusión de la propaganda relacionada con los hechos materia de la queja en diversas ubicaciones de la demarcación geográfica de dicho distrito.
 5. Acta Circunstanciada de Verificación Ocular CIRC45/JD29/MEX/23-12-2020, de 22 de diciembre de 2020, relacionada al expediente JD/PE/ERF/JD29/MEX/PEF/3/2020, instaurada por el personal de la Junta Distrital Ejecutiva 29 del INE, con motivo de la denuncia presentada por la C. Elizabeth Rivera Flores, en fecha 21 de diciembre de 2020, mediante la cual se certificaron diversos links de acceso a internet como Google, Facebook, Twitter, Instagram, entre otros donde certificó la difusión de la propaganda relacionada con los hechos materia de la queja.
 6. Acta Circunstanciada de Verificación Ocular: 29/JD31/MEX/2020, de 30 de diciembre de 2020, oficio JDE31-MEX/VE/295/2020, instaurada por el personal de la Junta Distrital Ejecutiva 31 del INE, con motivo del escrito de pruebas supervinientes presentado el 29 de diciembre del 2020 por la C. Elizabeth Rivera Fuentes, vinculadas con los hechos denunciados el 22 de diciembre del 2020, ante esta misma junta, en la que se certificó la difusión de la propaganda relacionada con los hechos materia de la queja en diversas ubicaciones de la demarcación geográfica de dicho distrito.
 7. Acta Circunstanciada de Verificación Ocular 30/JD31/MEX/2020, de 31 de diciembre de 2020, oficio INE-JDE31-MEX/VE/295/2020, instaurada por el personal de la Junta Distrital Ejecutiva 31 del INE con motivo de la denuncia presentada el 29 de diciembre de 2020 por la C. Elizabeth Rivera Flores, en la que se certificó la difusión de propaganda relacionada con los hechos materia de la queja en diversas ubicaciones de la demarcación geográfica de dicho distrito.
 8. Acta Circunstanciada de Verificación Ocular 01/JD29/MEX/2021 de 2 de enero 2021, relacionada con el expediente JD/PE/ERF/JD29/MEX/PEF/1/2021, instaurada por el personal de la Junta Distrital Ejecutiva 29 del INE, con motivo del escrito de queja



- presentado el 2 de enero 2020, por la C. Elizabeth Rivera Flores, en la que se certificó aún la difusión de propaganda relacionada con los hechos materia de la queja en diversas ubicaciones de la demarcación geográfica de dicho distrito.
9. Acta Circunstanciada de Verificación Ocular 01/JD31/MEX/2021 de 5 de enero 2021, en cumplimiento al punto TERCERO del acuerdo del 4 de enero 2021 dentro del expediente INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/007/2020, instaurada por el personal de la Junta Distrital Ejecutiva 31 del INE, con motivo del escrito de queja presentado por la C. Elizabeth Rivera Flores ante la 29 Junta Distrital Ejecutiva del INE, en la que se certificó aún la difusión de propaganda relacionada con los hechos materia de la queja en diversas ubicaciones de la demarcación geográfica de dicho distrito.
 10. Acta Circunstanciada de Verificación Ocular 02/JD31/MEX/2021 de 6 de enero 2021, en cumplimiento al acuerdo del 5 de enero 2021 dentro del expediente INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/007/2020, instaurada por el personal de la Junta Distrital Ejecutiva 31 del INE, con motivo del escrito de queja presentado por la C. Elizabeth Rivera Flores, en la que se certificó aún la difusión de propaganda relacionada con los hechos materia de la queja en diversas ubicaciones de la demarcación geográfica de dicho distrito.
 11. Oficio de Requerimiento INE-JLE-MEX/VE/1083/2020, de 04 de enero de 2020, suscrito por el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva, mediante el cual requiere al C. Juan Manuel Zepeda Hernández, Senador de la República a efecto de que informe las acciones que implementó a la conclusión de su informe de labores y del periodo que legalmente tiene autorizado para la promoción previa y posterior al mismo.
 12. Acuerdo A08/INE/MEX/CL/07-01-2021 del Consejo Local del INE, de 07 de enero de 2021, respecto de adoptar Medidas Cautelares, que fueron solicitadas por la quejosa, en la que se determinó la procedencia, ordenando que dentro de 24 horas se retirara la propaganda en los domicilios denunciados o cualquier otra existente en la demarcación del Estado de México.
 13. Acuerdo A09/INE/MEX/CL/18-01-2021 del Consejo Local del INE, de 18 de enero de 2021, respecto de adoptar Medidas Cautelares, que fueron solicitadas por la quejosa en relación con lo ordenado por la Sala Superior en la sentencia SUP-REP-4/202; mediante el cual declaró improcedente la adopción de medidas cautelares solicitadas en atención a que la misma fue inexistente.
 14. Acta Circunstanciada número 04/CIRC/JUINE/MEX/15/01/2021, de la Junta Local Ejecutiva, levantada el 15 de enero de 2021, en la que se estableció que la propaganda que fue ordenada se certificara es inexistente o bien que las imágenes y/o el video denunciado ya no se encuentra alojados en los enlaces electrónicos denunciados.
 15. Copia certificada de los expedientes INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/001/2020 y acumulados y INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/007/2020.

A dichas documentales se les otorgó valor probatorio en términos de lo dispuesto por los artículos 435 fracción I; 436 fracción I, incisos a) y b), y 437, segundo párrafo, del Código

Electoral del Estado de México, por tratarse de documentos públicos que fueron expedidos por órganos y funcionarios electorales dentro del ámbito de sus competencias.

Asimismo, precisó que, mediante las actas circunstanciadas, la autoridad administrativa electoral certificó e hizo constar la información que se encontraba publicada en páginas de internet, las cuales, en el caso concreto, eran de índole privado. De ahí que, la valoración de dichas actas circunstanciadas como prueba plena, radica exclusivamente en cuanto a la existencia y contenido de las publicaciones virtuales certificadas; pero de ninguna manera, constituía prueba plena respecto de los efectos o alcances que de su contenido se pretendía derivar por el denunciante, ya que ello dependía de un análisis específico, y de la adminiculación con otro tipo de pruebas que en su caso integran el expediente.

Documentales privadas

Adicionalmente, consideró los once escritos de contestación que el ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández, Senador de la República, y el Partido Movimiento Ciudadano exhibieron en respuesta a los emplazamientos por las diversas quejas presentadas en su contra. Dichos documentos privados fueron valorados con fundamento en los artículos 435, fracción II; 436, fracción II, y 437, párrafo tercero, del código electoral local.

Pruebas técnicas

Finalmente, tomó en cuenta los diez escritos presentados por la quejosa, nueve con diversas imágenes de los hechos denunciados y, uno más, con direcciones electrónicas que llevaban a los sitios en internet en los que se difundió propaganda política y electoral indebida, mismos que fueron valorados como pruebas técnicas, en términos de lo dispuesto



en los artículos 435, fracción II; 436, fracción II, y 43,7 párrafo tercero, del código electoral local.

A partir de ello tuvo por acreditado que trece elementos propagandísticos vulneraron lo dispuesto en los artículos 242, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el 134 constitucional y 10, del Reglamento del Senado de la Republica, por haber difundido extemporáneamente el informe de labores, y respecto de tres bardas adicionales, se actualizaban los actos anticipados de campaña.

Visto lo anterior, lo equivocado de lo manifestado por el actor radica en que la fe de hechos o certificación que deriva de una actuación de un servidor electoral, en funciones de oficialía electoral, tiene el carácter de prueba plena [artículos 116, fracción IV, inciso c), sección 6°, de la Constitución federal; 11, párrafo décimo segundo, de la Constitución local; 98, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 168, fracción XVII; 172, párrafo tercero; 196, fracción IX, y 231, fracción I, del Código Electoral del Estado de México, así como 9°; 6, fracción f), del Reglamento de la Oficialía Electoral del INE y 12 del Reglamento para el Funcionamiento de la Oficialía Electoral del Estado de México].

Adicionalmente, en el caso, la información obtenida de las actas circunstanciadas no fue el único elemento de prueba que la autoridad responsable consideró para tener por acreditados los hechos denunciados; sino que, las inspecciones sirvieron para corroborar la existencia de la propaganda que la quejosa identificó a través de pruebas técnicas (imágenes). De ahí que, ambas probanzas, adminiculadas, dieron certeza a la autoridad en relación con su existencia.

Asimismo, es errónea la apreciación del actor cuando refiere que la inspección ocular referida en el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral requiere la orden de un juez, por lo que al haber sido realizadas por una autoridad administrativa carecen de eficacia probatoria, conforme con el criterio contenido en la tesis CL/2002 de la Sala Superior de este Tribunal Electoral Federal, de rubro INSPECCIÓN. REQUISITOS PARA SU EFICACIA PROBATORIA y lo dispuesto en los artículos 231 del Código Electoral del Estado de México, así como 6, 7, 8 y 9 del Reglamento para el Funcionamiento de la Oficialía Electoral del Instituto Electoral del Estado de México.

Lo anterior, porque el actor pretende encuadrar la función de la Oficialía Electoral y su objeto dentro de los procedimientos especiales sancionadores en la posibilidad de los juzgadores de ordenar la realización de inspecciones judiciales como elemento necesario para la resolución de un juicio.

En el caso, las inspecciones oculares que integran el expediente fueron levantadas por la autoridad administrativa electoral (Juntas Distritales Ejecutivas 20, 29 y 31 del INE en el Estado de México) como parte de las obligaciones que tiene como órgano sustanciador del procedimiento especial sancionador, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 470, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

A través del recurso de apelación SUP-RAP-17/2006, la Sala Superior advirtió la necesidad de establecer un procedimiento sumario para la investigación de conductas que violen las disposiciones constitucionales relativas al uso de los medios de comunicación social o a las condiciones para la emisión de propaganda por parte de servidores públicos, además



de vigilar que se cumplan las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos, así como investigar las conductas que presuntamente constituyan actos anticipados de campaña.

En ese sentido, en las reformas electorales constitucionales y legales de 2007 y 2008, se adicionaron al entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales un Libro Séptimo titulado: “De los regímenes sancionador electoral y disciplinario interno”, entre los que se instituyó el procedimiento especial sancionador. Dicho procedimiento fue modificado por la reforma electoral de 2014.

Entre los cambios que tuvo la sustanciación del procedimiento, esta la creación de la Oficialía Electoral, la cual, de conformidad con lo previsto en artículo 41, base V, apartado A, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 51, párrafos 1, inciso e), y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 3 del Reglamento de la Oficialía Electoral del Instituto Nacional Electoral, tiene como función dar fe pública para:

- a) Constatar dentro y fuera del Proceso Electoral, actos y hechos que pudieran afectar la equidad en la contienda electoral;
- b) Evitar, a través de su certificación, que se pierdan o alteren los indicios o elementos relacionados con actos o hechos que constituyan presuntas infracciones a la legislación electoral;
- c) Recabar, en su caso, elementos probatorios dentro de los procedimientos instruidos por la Secretaría Ejecutiva, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, la Unidad Técnica de Fiscalización o por las Juntas Ejecutivas Locales o Distritales, y

d) Certificar cualquier otro acto, hecho o documento relacionado con las atribuciones propias del Instituto, de acuerdo con lo establecido en este Reglamento.

La fe pública de los hechos que se hacen constar a través del personal del INE autorizado, en función de Oficialía Electoral, le son aplicables los postulados de inmediación, forma y autenticidad, los cuales son aportados por la doctrina del derecho notarial para guiar la actividad de los fedatarios públicos ejercida por ministerio de ley y delegación.

La función de la Oficialía Electoral está sujeta a los principios rectores en materia electoral de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad, así como el principio de necesidad o intervención mínima, derivado del régimen administrativo sancionador, así como del principio de autodeterminación de los partidos políticos, [artículos 30, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 34 de la Ley General de Partidos Políticos].

Las diligencias que realice la autoridad pueden ser las propuestas por el denunciante y aquellas que se estime necesarias, siempre y cuando, los plazos para su desahogo lo permitan, la violación reclamada lo amerite y sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

De igual forma, en el ámbito local, en términos de los artículos 168, fracción XVII; 193, fracción IX; 231, primer párrafo, y 395, fracción VIII, del Código Electoral del Estado de México se prevé la función de Oficialía Electoral respecto de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral.

Asimismo, en términos de lo dispuesto en el artículo 5° del Reglamento para el funcionamiento de la Oficialía Electoral del Instituto Electoral del Estado de México, la función de dicha



dependencia tiene por objeto dar fe pública, en cualquier momento, acerca de actos o hechos exclusivamente de naturaleza electoral que:

- I. Puedan influir o afectar la equidad en la contienda electoral, cuya competencia sea de este Instituto;
- II. Puedan influir o afectar la organización del proceso electoral, cuya competencia sea de este Instituto, y
- III. En el ejercicio de las atribuciones de las áreas, se deriven de procedimientos específicos asociados al proceso electoral, o bien, de manera excepcional, aquellas que por su naturaleza e importancia requieran ser constatadas por el Instituto a través de los servidores públicos electorales habilitados, para dar fe pública.

Con base en lo anterior, esta Sala Regional considera que las inspecciones oculares que obran en el expediente se ajustan a Derecho y son de una naturaleza diversa a las probanzas que refiere el actor (inspecciones judiciales).

Asimismo, la tesis CL/2002 que refiere, así como las disposiciones citadas, son ineficaces para demostrar que las actas circunstanciadas incumplen con las formalidades legales para su validez, ya que, como se ha precisado, la tesis refiere a los requisitos que debe contener la actuación de un juez, diversa a la que se realizó en el procedimiento especial sancionador. De igual forma, los artículos refieren a la naturaleza de la función de la autoridad para actuar con fe pública, los principios que la rigen y la interpretación.

No obstante, lo señalado, es importante señalar que, el hecho de que la inspección ocular haya sido realizada por el órgano administrativo y no uno jurisdiccional como lo refiere el actor, la diligencia garantiza el principio de contradicción de la prueba.

En efecto, el actor parte de la premisa equivocada de que para el desahogo de la referida prueba era necesario que se citara a las partes, a efecto de que pudieran estar en posibilidad de ofrecer pruebas y realizar las manifestaciones que a su derecho convenga; sin embargo, pierde de vista que el procedimiento especial sancionador tiene como finalidad, el esclarecimiento de los hechos o conductas denunciadas, determinar si los mismos constituyen una infracción y la responsabilidad por su comisión.

De tal modo que, en este tipo de procedimientos, la autoridad administrativa electoral (instructora) despliega sus facultades de investigación, precisamente, para llegar a esa verdad de los hechos, para lo cual puede ordenar una serie de diligencias, en los términos regulados las disposiciones aplicables (generales o locales).

El principio del debido proceso legal también rige en los procedimientos administrativos sancionadores, lo que implica la posibilidad de que el sujeto involucrado en la indagatoria correspondiente, sea llamado al procedimiento respectivo en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento que le garanticen una adecuada y oportuna defensa, en lo relativo a tener pleno conocimiento del inicio del procedimiento y sus consecuencias; la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que sustente su defensa; la oportunidad de alegar, y el dictado de una resolución que resuelva las cuestiones debatidas.⁹

El principio de contradicción de la prueba, inherente al derecho de defensa, permite a las partes involucradas contradecir las pruebas de cargo, de forma que, viene a cumplir con el postulado de que “nadie puede ser condenado sin ser oído y vencido en

⁹ En ese sentido se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.) de rubro DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO.



juicio”; por lo que, tal principio viene a ser una exigencia ineludible vinculada al derecho a un proceso con todas las garantías, para cuya observancia adquiere singular relevancia el deber de los órganos judiciales de posibilitarlo, de forma que, en el procedimiento probatorio se debe tener necesariamente un debate contradictorio, de tal manera que la convicción del juzgador sobre los hechos enjuiciados se debe alcanzar en contacto directo con los medios aportados a tal fin por las partes.

Por tanto, la Sala Superior ha sostenido que las diligencias de inspección ordenadas en los procedimientos administrativos sancionadores electorales tienen por objeto la constatación por parte de la autoridad electoral administrativa de la existencia de los hechos irregulares denunciados, por lo que, se instituyen en un elemento determinante para el esclarecimiento de éstos y, en su caso, para la imposición de una sanción; ello, si se toma en consideración que es la propia autoridad electoral administrativa quien, en ejercicio de sus funciones, practica de manera directa tales diligencias y constata las conductas o hechos denunciados.¹⁰

De tal forma que, para que el juzgador esté en aptitud de reconocerle valor probatorio pleno se requiere que en el acta de la diligencia se asienten de manera pormenorizada los elementos indispensables que lleven a la convicción del órgano resolutor que sí constató los hechos que se le instruyó investigar, como son: por qué medios se cercioró de que efectivamente se constituyó en los lugares en que debía hacerlo; que exprese detalladamente qué fue lo que observó en relación con los hechos objeto de la inspección, así como la precisión de las características o rasgos distintivos de los lugares en donde

¹⁰ Criterio contenido en la jurisprudencia 28/2010, de rubro DILIGENCIAS DE INSPECCIÓN EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. REQUISITOS PARA SU EFICACIA PROBATORIA.

actuó, entre otros relevantes, sólo de esa manera dicho órgano de decisión podrá tener certeza de que los hechos materia de la diligencia sean como se sostiene en la propia acta; en caso contrario, dicha prueba se ve mermada o disminuida en cuanto a su eficacia probatoria.

En ese sentido, la Sala Superior ha sostenido que tendiendo a la naturaleza la prueba, así como del propio procedimiento administrativo sancionador, se estima que para la práctica de la inspección ocular no es indispensable que concurren el denunciado y, en su caso, el quejoso, porque dicha diligencia tiene por objeto que la autoridad electoral, en ejercicio de su facultad de investigación, dé fe de la existencia de determinados hechos, perceptibles por los sentidos, y su eficacia probatoria queda reducida exclusivamente a la constatación de esos hechos, por lo que las declaraciones que reciba el funcionario judicial que practique la diligencia en el momento de ésta, quedan al margen de la prueba de que se trata, sin formar parte de ella y, por lo mismo, no tiene valor alguno como elemento de convicción.¹¹

Lo anterior, no implica que se niegue a las partes, principalmente al inculpado, la posibilidad de contradecir dicha prueba, ya sea ofrecida por la parte quejosa u ordenada por la autoridad en ejercicio de su facultad investigadora; ya que, en términos de lo dispuesto en los artículos 467, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 483 del Código Electoral del Estado de México, se emplazara al denunciado para que acuda a una audiencia de alegatos en la que manifieste lo que a su Derecho convenga, entre ello, la posible objeción de las pruebas. Tal como ocurrió en el procedimiento especial sancionador que se analiza.

¹¹ Véase la sentencia que recayó al recurso de apelación SUP-RAP-789/2017.



No obstante, se reitera, dada la naturaleza de la prueba de inspección ocular y que su eficacia probatoria se reduce exclusivamente a la constatación de los hechos denunciados y, por tanto, su práctica puede realizarse, válidamente, aun cuando no concurren las partes involucradas, es que no le asiste la razón al actor.

Finalmente, refiere que, desde su comparecencia en el procedimiento, manifestó extrañeza porque la autoridad administrativa electoral verificó domicilios adicionales o aquellos que no correspondían con los denunciados por el quejoso.

En relación con este punto, esta Sala Regional considera que lo realizado por la autoridad sustanciadora y considerado por el órgano jurisdiccional al momento de resolver es acertado, ya que la función de Oficialía Electoral podrá ejercerse en cualquier tiempo, a petición de parte interesada, o bien, de manera oficiosa por parte del Instituto. La función procederá de manera oficiosa cuando el servidor público del instituto que la ejerza se percate de actos o hechos evidentes que puedan resultar en afectaciones a la organización del proceso electoral o a la equidad de la contienda, en términos de lo dispuesto en el artículo 22 del citado Reglamento de la Oficialía Electoral del INE.

En ese sentido, el hecho de que, durante el recorrido de verificación la autoridad haya advertido propaganda adicional a la denunciada y haya dado fe de esta, se encuentra dentro de las facultades de investigación que la ley le confiere.

II. Vulneración al principio de congruencia respecto de la determinación de responsabilidad por la difusión extemporánea del informe de labores legislativas

El actor afirma que lo resuelto por la autoridad responsable resulta violatorio del principio de congruencia porque, aun

cuando reconoce que quedó acreditado en autos que el accionante realizó los actos idóneos, oportunos y razonables, tendentes a retirar la propaganda y cumplir con la normativa electoral, la autoridad consideró que el promovente era responsable de que la propaganda relativa a la difusión del informe de labores excediera el límite permitido por la ley.

En ese sentido, considera que resulta aplicable lo resuelto por la Sala Regional Especializada en el expediente SRE-PSC-16/2020.

El agravio es **ineficaz**.

El accionante parte de una premisa incorrecta al considerar que el hecho de que la autoridad responsable haya tomado en cuenta que el promovente presentó un escrito en el que dice haber instruido al equipo de comunicación que lo asiste que se constituyeran en los domicilios en los que fue colocada la propaganda para verificar que hubiera sido retirada y, posteriormente, haya determinado que es responsable de la conducta infractora.

Lo anterior, es ineficaz para dejar sin efectos la infracción a lo dispuesto en el artículo 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el efecto que derivó de lo anterior (dar vista con copia certificada de las constancias que integran el expediente a la Contraloría Interna de la Cámara de Senadores del Honorable Congreso de la Unión, a efecto de que proceda a determinar lo conducente conforme a su normativa en torno a la responsabilidad del ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández).

De conformidad con lo previsto en los artículos 17, segundo párrafo, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las autoridades electorales, están obligadas a observar los principios rectores de la



impartición de justicia; uno de estos principios es el de completitud, que impone al juzgador la obligación de estudiar todas las cuestiones sometidas a su conocimiento, mediante el examen y determinación de la totalidad de las cuestiones concernientes a los asuntos de que se ocupen, a efecto de que no se den soluciones incompletas.

En relación con la congruencia interna exige que en la resolución no haya consideraciones ni afirmaciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos, es decir, que la decisión esté encaminada de forma coherente durante toda la resolución y la congruencia externa consiste en la coincidencia o adecuación que debe existir entre lo resuelto en un juicio con lo pedido por las partes y el acto impugnado planteado, sin omitir o introducir aspectos que no se hayan planteado en la controversia.

Lo anterior, con sustento en el criterio sostenido por la Sala Superior en la jurisprudencia 28/2009, de rubro CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.¹²

En el caso, para esta Sala Regional la autoridad responsable no vulneró el principio de congruencia interna aludido, ya que la exhibición le escrito por el que el ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández, le ordenó a su equipo de comunicación verificar que la propaganda se hubiera retirado a más tardar el treinta de diciembre no basta para deslindarlo de responsabilidades.

Inclusive, si el referido servidor público hubiera acudido ante las autoridades competentes para realizar un deslinde eficaz, idóneo, jurídico, oportuno y razonable, según se dispone,

¹² Jurisprudencia 28/2009. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 23 y 24.

mutatis mutandis, en la jurisprudencia 17/2010 de rubro RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE,¹³ en la que se establece, entre otras cuestiones que, la eficacia del deslinde consiste en que tome las acciones necesarias para que cese de la conducta infractora o genere la posibilidad cierta de que la autoridad competente conozca el hecho para investigar y resolver sobre la licitud o ilicitud de la conducta denunciada, así como la oportunidad, la cual consiste en que la actuación debe ser inmediata al desarrollo de los hechos que se consideren ilícitos, aspectos que no se cumplieron en la especie.

En suma, la presentación del referido escrito por el que el Senador ordenó a su equipo de comunicación la verificación de que la propaganda hubiera sido retirada no es eficaz para deslindarlo de responsabilidades por la conducta irregular en materia de propaganda electoral.

Asimismo, tampoco resulta aplicable el precedente referido por el actor (SRE-PSC-16/2020), ya que parte de una base fáctica diversa, pues en el expediente referido, se acreditó que la difusión extemporánea del segundo informe de gobierno del Presidente de la República se difundió a través de setenta y cuatro concesionarias del radio y televisión.

A diferencia del caso que se analiza, en el que la propaganda difundida extemporáneamente corresponde a ocho pinta de bardas, una manta y cuatro lonas ubicadas en el territorio que ocupa el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, por lo que, el sujeto responsable estaba en condiciones

¹³ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 33 y 34.



de realizar las acciones necesarias para asegurarse de cumplir con la normativa; es decir, por la naturaleza de la propaganda el actor tenía la posibilidad material de blanquear o quitar, a través del personal que lo auxilia, la propaganda difundida en exceso a la temporalidad permitida y, por el contrario, la difusión extemporánea del informe por parte de las concesionarias al ser un acto que el servidor público no puede eliminar por sí mismo, fue suficiente para deslindarlo el acuse de recibo del oficio por el que solicitó la conclusión de los promocionales.

Publicidad como la que es materia de la controversia se encuentra regulada conforme a lo dispuesto en los artículos 217, fracción I, de la Ley Federal de Telecomunicaciones y Radiodifusión; 17 de la Ley General de Comunicación Social, así como el 41, fracción VII, del Reglamento Interior de la Secretaría de Gobernación.

Por otra parte, ha sido criterio de la Sala Superior de este Tribunal Electoral que, el deslinde no puede tener como efecto eximirla de la responsabilidad por los actos denunciados, sino que solamente serviría para efecto de valorar la intencionalidad de la conducta y, en su caso, como atenuante al momento de individualizar la sanción.¹⁴

Ello, considerando que el sujeto infractor se benefició del contenido de la propaganda denunciada, por lo que una vez difundida se actualiza la conducta ilícita y, por tanto, no resultaría suficiente un escrito de deslinde para eximirlo de toda responsabilidad, máxime que, en el particular, está acreditado que el ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández participó en

¹⁴ Véase la sentencia que recayó al juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-121/2018 Y ACUMULADOS.

el proceso electoral local en el Estado de México cuyo inicio coincidió con la difusión de la publicidad.¹⁵

III. Indebida fundamentación y motivación para determinar la existencia de los actos anticipados de campaña que no cumplen con el elemento subjetivo

Aduce que el tribunal responsable incurrió en una incorrecta fundamentación y motivación al tener por acreditada la existencia de actos anticipados de campaña, derivado de tres elementos propagandísticos mediante la pinta de bardas en las cuales se advierten las leyendas “JUAN ZEPEDA”, “VA POR NEZA” y “MOVIMIENTO CIUDADANO” y el logotipo del partido Movimiento Ciudadano en color naranja, sin que, a consideración del actor, sea posible desprender la configuración del elemento subjetivo.

Lo anterior, porque la responsable afirmó que se desprendía una evidente expresión de posicionamiento anticipado con trascendencia en el actual proceso electoral, sin mencionar o describir cuáles son los elementos inequívocos y manifiestos que la llevaron a considerar que se trata del posicionamiento de un proyecto político o electoral.

Finalmente, refiere que “la manita o gesto de Rock”, con la que pudiera identificarse al ciudadano Juan Zepeda Hernández y favorecerle respecto de un eventual posicionamiento, en todo caso, solo se trata de un gráfico con acepción genérica y de uso común, por lo que su uso constituye un mecanismo al que cualquier partido político puede recurrir para lograr que la ciudadanía lo identifique y reconozca en sus distintas actividades.

¹⁵ El proceso electoral en el Estado de México inició el cinco de enero y la propagada fue retirada hasta el siete de enero siguiente.



El agravio es **infundado**.

En relación con este argumento, tampoco le asiste la razón al promovente porque, de la resolución impugnada, se advierte que el tribunal responsable detalló las razones por las que se actualizaban los actos anticipados de campaña, así como el fundamento aplicable. A saber, la siguientes:

Sostuvo que los actos anticipados de campaña se actualizaban respecto de la propaganda electoral difundida en las tres pintas en bardas siguientes:

No.	Acta circunstanciada	Ubicación	Descripción
1	30/JD31/MEX/2020 Acta Circunstanciada de Verificación Ocular de Propaganda Electoral de fecha 31-Dic-2020	Avenida Carmelo Pérez y calle Sifón, colonia Vicente Villada, Nezahualcóyotl, Estado de México	Una barda de color blanco, de aproximadamente cinco metros de largo por dos metros cuarenta centímetros de ancho, que viéndose de frente del lado izquierdo se observa con letras de color negro el nombre de "JUAN ZEPEDA", debajo de estas se encuentra la leyenda en color naranja "VA POR NEZA", y del lado derecho se observa la imagen de un águila tomando por el pico a una serpiente, logotipo del Partido Movimiento Ciudadano en color naranja y finalmente debajo del logotipo y del mismo color la leyenda "MOVIMIENTO CIUDADANO".
2	31 Distrito Electoral Federal Foja 629 a 642 RELACIONADA CON EL ESCRITO DE 29/12/2020	Calle Pípila y 20 de noviembre, colonia Loma Bonita, Nezahualcóyotl, Estado de México	Barda de aproximadamente siete metros de largo por dos metros cuarenta centímetros de ancho, que viéndose de frente del lado izquierdo se observa con letras de color negro el nombre "JUAN ZEPEDA", debajo de esta misma se encuentra la leyenda en color naranja "VA POR NEZA", así mismo de lado derecho se observa la imagen de un águila tomando por el pico a una serpiente, logotipo del Partido Movimiento Ciudadano en color naranja y finalmente debajo del logotipo y del mismo color la leyenda "MOVIMIENTO CIUDADANO"
3	43/JD29/MEX/20-12- 2020 Acta Circunstanciada de Verificación Ocular de Propaganda Electoral de fecha 20-Dic-2020	Avenidas Nezahualcóyotl y Cuarta Avenida, colonia Las Flores Nezahualcóyotl, Estado de México CP 57310	Barda de aproximadamente cinco metros de largo por dos y medio de alto con fondo blanco y letras naranja y color negro con la frase "... Juan Zepeda Va por Neza y el Partido Político Movimiento

No.	Acta circunstanciada	Ubicación	Descripción
	<p>29 Distrito Electoral Federal</p> <p>Foja 262 a 268</p> <p>RELACIONADA CON EL ESCRITO DE FECHA 22/12/2020</p>		Ciudadano, Junto con el Águila signo de dicho partido...”

A continuación, se inserta un ejemplo de las bardas referidas:



De los anteriores, detalló que se actualizaban los elementos previstos en la jurisprudencia 4/2018 de rubro ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES), conforme a lo siguiente:

- a) Elemento personal: Se actualizaba toda vez que de la propaganda materia de la denuncia se advirtió la leyenda “JUAN ZEPEDA”, e imágenes o tipología que lo identifican;
- b) Elemento temporal: Se colmaba en función de que los hechos fueron verificados en las actas de verificación respectivas, y



c) Elemento subjetivo: Se colmaba, porque del contenido a la propaganda tienen las frases “JUAN ZEPEDA”, “VA POR NEZA”, “NEZA”, “MOVIMIENTO CIUDADANO”.

Al respecto, el tribunal responsable señaló que la propaganda está relacionada con un posicionamiento del partido Movimiento Ciudadano y del ciudadano Juan Zepeda Hernández de frente al proceso electoral que se desarrolla en el Estado de México; por lo que, era válido colegir que tal publicidad tenía la naturaleza de propaganda electoral realizada de manera anticipada.

Razonó que la propaganda denunciada contiene elementos o expresiones evidentes que benefician a los denunciados en el proceso electoral local: el emblema del partido Movimiento Ciudadano; el nombre de Juan Manuel Zepeda Hernández y la palabra “VA POR NEZA”, lo cual la llevó a la conclusión de que, a través de dicho mensaje, se expresaba la intención de que los denunciados de ser identificados como actores políticos en el territorio en donde se acreditaron los hechos.

En ese sentido, el tribunal responsable refirió que la promoción expresa o los elementos explícitos o llamamientos expresos no sólo se actualizan cuando se emiten comunicaciones que incluyan palabras claves o determinadas, sino que también incluye los elementos como los mensajes o publicaciones considerados como un todo, con referencia contextual y temporal, mismos que pueden ser considerados como mensajes de apoyo o posicionamiento de una persona determinada.

A partir de lo anterior, consideró que la pinta en las bardas representó un daño inmediato en el proceso electoral y sus etapas, poniéndose de relieve que el efecto pernicioso se generó

en la precampaña, por la cercanía de la difusión de la publicidad con el inicio del proceso electoral.

Precisó que el elemento subjetivo se acredita con las frases “JUAN ZEPEDA”, “VA POR NEZA”, “NEZA”, “MOVIMIENTO CIUDADANO” y se utiliza el logotipo del partido denunciado. Elementos que en su conjunto hacen que la ciudadanía plenamente identifique a los denunciados y conozca sus intenciones, y se identifique el beneficio que los denunciados obtuvieron al difundir la propaganda acreditada.

En conclusión, el órgano jurisdiccional local concluyó que, con base en lo dispuesto en los artículos 442, párrafo 1, inciso a); 443, párrafo 1, inicios a) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 459, fracción I, y 460 fracciones I y IV, del Código Electoral del Estado de México, indican que son infracciones para estos, el incumplimiento de cualquiera de las disposiciones previstas en dicho ordenamiento, como lo son la comisión de actos anticipados de campaña, siendo aplicable al caso concreto, el incumplimiento, por parte del sujeto denunciado al artículo 245 del citado código local, a través de palabras explícitas contenidas en la propaganda, era claro y evidente que se busca posicionar a los sujetos denunciados frente al electorado, en una demarcación política-electoral delimitada, esto es, en el Municipio de Nezahualcóyotl.

Como se observa, contrariamente a lo aducido por el actor, la autoridad responsable si expuso las razones y señaló los artículos que se aplicaban al caso para determinar la existencia de los actos anticipados de campaña.

Al respecto, cabe mencionar que la manifestación de las ideas no puede ser objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo en los casos, constitucionalmente



previstos, por tanto, se establece la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio y se garantiza la no restricción por vías o medios indirectos; además, de que, legalmente, tales derechos no pueden delimitarse más allá de los límites previstos en la normativa constitucional (artículo 6°, párrafos primero y segundo, en relación con el 7°, ambos de la Constitución federal).

En tal sentido, la prohibición constitucional de realizar actos anticipados de precampaña y el derecho de los contendientes a participar en un proceso electoral en condiciones de equidad, inclusive, dentro de un proceso partidario interno, también tutelan un valor, constitucionalmente, reconocido, por lo que deben entenderse como una limitación a las libertades de expresión e información apuntadas, en tanto se parte de la premisa de que no existen derechos fundamentales absolutos (artículo 99, fracción IX, de la Constitución Federal).

En el ámbito local, la vía para denunciar infracciones en relación con la afectación a la equidad en la contienda, cometidas a través de la comunicación política, es el procedimiento especial sancionador, el cual procede cuando se denuncia, por ejemplo, la comisión de conductas que pudieran constituir actos anticipados de precampaña o campaña [artículo 482, primer párrafo, inciso III), del Código Electoral del Estado de México].

Al respecto, se entienden como actos anticipados de campaña, las expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento fuera de la etapa de campañas, que contengan llamados expresos al voto, en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido [artículo 3°,

párrafo primero, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales].

Bajo esa perspectiva, la Sala Superior de este Tribunal Electoral, por medio de una consistente línea jurisprudencial desarrollada en diversos precedentes, ha precisado que, para la configuración de los actos anticipados de campaña, es necesaria la concurrencia de los tres elementos siguientes: personal, temporal y subjetivo.

En cuanto a la acreditación del elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña o precampaña, la Sala Superior ha establecido que, se debe verificar si la comunicación que se somete a escrutinio, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad, tiene por objeto llamar al voto en favor o en contra de una persona o partido, publicitar plataformas electorales o posicionar a alguien con el fin de que obtenga una candidatura.

Ante ello, al analizar la posible comisión de actos anticipados de precampaña se debe tomar en consideración, en forma funcional, el derecho fundamental a la libertad de expresión, con la finalidad de sancionar, solamente, las manifestaciones que se apoyen en elementos explícitos de apoyo o rechazo electoral, a efecto de no limitar, injustificadamente, el derecho de la militancia o la ciudadanía, en tanto cuerpo electoral, a contar con la mayor información posible en relación con el contexto en el cual emitirá su voto.

Las expresiones o manifestaciones más comunes, las cuales, acorde con la jurisprudencia de la Sala Superior de este Tribunal, al ser las más claras y libres de ambigüedades, implican, en principio, la trascendencia del mensaje al electorado, se encuentran restringidas, y son, de manera enunciativa, las siguientes: “Vota por”; “Elige a”; “Apoya a”;



“Emite tu voto por”; “[x] a [tal cargo]”; “Vota en contra de”, y “Rechaza a”.¹⁶

Desde luego, cualquier otra que, de forma unívoca e inequívoca, tenga un sentido equivalente de solicitud de sufragio a favor o en contra de alguien, podría encuadrarse dentro de la restricción constitucional y legal; empero, existe una permisión de manifestar todo tipo de expresiones distintas a aquéllas, aunque puedan resultar vagas, ambiguas, sugerentes, subliminales o inclusive, encontrarse cercanas a lo prohibido.

Lo anterior, abre la posibilidad de que los gobernados que tengan la intención de eludir la prohibición de realizar proselitismo con anticipación y en esa medida, afectar la equidad en la contienda electoral, intenten eludir la restricción constitucional mediante la realización de conductas, aparentemente, ambiguas, poco claras o desinteresadas, pero con un ánimo subyacente de presentarse, de forma anticipadamente indebida, como una mejor opción política respecto del resto de competidores, ante la ciudadanía que habita una demarcación territorial determinada.

En tal sentido, se considera pertinente aludir a la conceptualización del ilícito atípico, el cual se puede configurar cuando, *prima facie* (a primera vista), existe una regla que permite la conducta en cuestión, sin embargo -y debido a su oposición a algún principio o principios-, esa conducta se convierte, una vez considerada todos los factores, en ilícita.¹⁷

Al respecto, al resolver el expediente ST-JE-51/2020, esta Sala Regional consideró que el análisis de los elementos de la

¹⁶ Tales consideraciones atienden al criterio contenido en la jurisprudencia 4/2018 de la Sala Superior de este órgano jurisdiccional identificada con el rubro ACTOS ANTICIPADOS DE PRECampaña O Campaña. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES).

¹⁷ Atienza Manuel. Juan Ruiz Manero. (2006). *Ilícitos atípicos*. 2° edición. España: Editorial Trotta.

publicidad no puede ser, únicamente, una tarea mecánica ni aislada de revisión formal de palabras o signos, sino que también incluye, necesariamente, el análisis del contexto integral del mensaje y de las demás características expresas de los mensajes a efecto de determinar si las emisiones, programas, spots o mensajes constituyen o contienen un equivalente funcional de un apoyo electoral expreso, o bien un “significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca”.

Es decir, para determinar si un mensaje posiciona o beneficia, electoralmente, a una persona obligada, se debe de determinar si la difusión del mensaje puede ser interpretada de manera objetiva como una influencia positiva o negativa para una precampaña o campaña, es decir, si el mensaje es, funcionalmente, equivalente a un llamamiento al voto.

En ese sentido, para determinar en qué casos se pueden interpretar los mensajes como un equivalente funcional de apoyo expreso, se deben verificar los siguientes pasos:

Análisis integral del mensaje: Se debe analizar la propaganda como un todo y no solamente como frases aisladas, es decir, incluir elementos auditivos (tonalidad, música de fondo, número de voces, volumen entre otros) y visuales (colores, enfoque de tomas, tiempo en pantalla o en audición, entre otros), y

Contexto del mensaje: El mensaje se debe interpretar en relación y en coherencia con el contexto externo en el que se emite, es decir, la temporalidad, el horario de la difusión, la posible audiencia, el medio utilizado para su difusión, su duración entre otras circunstancias relevantes.

Por ende, la actualización del elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña, a través de las equivalencias



funcionales, tiene como finalidad generar un impacto continuo en favor de una persona, ya que, aun cuando no haya un llamamiento expreso al voto, los elementos de la publicidad pueden ser o son coincidentes, con alguno de los elementos de *marketing* que identifican una precampaña o campaña electoral, por ejemplo, la frase “VA POR NEZA” aunado al nombre del actor y el partido político que lo postula.

De tal manera que, al ver los mensajes en su contexto y contenido integral, de manera cierta y objetiva, llevan a concluir que los hechos denunciados forman parte de una estrategia de campaña anticipada.¹⁸

Por cuanto hace al tópico de *marketing* o mercadotecnia política, la Sala Superior de este Tribunal Electoral señaló, al resolver el expediente SUP-REP-334/2015 y acumulados que, en un contexto político, esa figura puede entenderse como el conjunto de estrategias que es posible aplicar entre un ente político y su mercado (votantes o la ciudadanía en general).

Inicialmente, el *marketing* puede ser entendido como un proceso sistemático y susceptible de control, una herramienta fundamental para las campañas modernas que debe ser aplicada y adoptada para cada situación.

Dentro de la propaganda política, se identifican diversas formas para dar a conocer a los candidatos y a los propios institutos políticos, como lo pueden ser diversos objetos que sirvan para que el precandidato o candidato capture la atención y permanezca en la memoria del votante, además para reforzar la imagen lograda a través de otros medios.

Bajo esa perspectiva, cada asunto se debe analizar en su contexto, bajo la premisa de que, se debe considerar como

¹⁸ Similares consideraciones fueron expresadas por esta Sala Regional al resolver el expediente identificado como ST-JE-4/2021.

propaganda electoral, todo acto de difusión que se realice en el marco de una campaña comicial, con independencia de que se desenvuelva en el ámbito de la actividad comercial, publicitaria o de promoción empresarial, cuando en su difusión se muestre objetivamente que se efectúa también con la intención de promover una candidatura o un partido político ante la ciudadanía, por incluir signos, emblemas y expresiones que los identifican, aun cuando tales elementos se introduzcan en el mensaje de manera marginal o circunstancial.¹⁹

Caso concreto

Como se adelantó, el planteamiento del actor es infundado, porque la responsable realizó un estudio conexo de los hechos demostrados, de ahí que, no haya podido advertir que el ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández utilizó *marketing político* de publicidad, para darse a conocer a través de su nombre difundido en ocho bardas, una manta y cuatro lonas.

Si bien, de la publicidad no se advierten las palabras sacramentales (vota, votar, voto, candidato, candidatura), los colores, el emblema del partido, el nombre del senador (después precandidato y candidato), ubicado en la zona geográfica en la que contendió, la cercanía con el inicio del proceso electoral en el Estado de México y la frase “VA POR NEZA”, revelan que la publicidad pintada en bardas, como lo señaló el tribunal responsable, constituyó una conducta tendente a darse a conocer ante la ciudadanía que habita el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México.

¹⁹ J-37/2010, de rubro PROPAGANDA ELECTORAL. COMPRENDE LA DIFUSIÓN COMERCIAL QUE SE REALIZA EN EL CONTEXTO DE UNA CAMPAÑA COMICIAL CUANDO CONTIENE ELEMENTOS QUE REVELAN LA INTENCIÓN DE PROMOVER UNA CANDIDATURA O UN PARTIDO POLÍTICO ANTE LA CIUDADANÍA. Visible en la página de internet <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=37/2010&tpoBusqueda=S&sWord=37/2010>.



En ese sentido, se considera que con los elementos publicitarios denunciados (existió la intención de que, el ciudadano Juan Manuel Zepeda Hernández capturara la atención, en principio, de las personas que habitan o transitan por las zonas en las que fue exhibida, por lo que, era válido concluir que, la estrategia referida está dirigida al ámbito de la circunscripción del municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, y que ello coincide con una campaña anticipada a la candidatura de esa alcaldía.

Por ende, se considera que, no le asiste la razón a la parte actora cuando alude que la autoridad responsable fue omisa en razonar, sobre la base de la equivalencia funcional en un contexto integral que, de los elementos denunciados, es posible advertir un eje común, esto es, el exponer al citado ciudadano con su nombre el cual plenamente lo identifica, actuar que fue indebido, ya que, tal publicidad se efectuó previamente al inicio legal de las campañas electorales.

Particularmente, pretende que se le identifique con el eslogan “VA POR NEZA” con lo que se busca generar entre la población el imaginario colectivo de que apoya a dicho municipio, lo que se entiende como una situación favorable para el ámbito que la rodea, aspecto que de manera directa, natural e inmediata coincide con las propias de una campaña electoral.

Lo anterior, hace innecesario que, para arribar a la conclusión de que se configura el elemento subjetivo de los actos anticipados de campaña, expresamente, se solicite el voto o apoyo en la publicidad denunciada a favor de una futura candidatura, pues se debe atender a que se trata de la comisión de un fraude a la ley, por lo que resultaría, poco probable, aunque no imposible, que la propaganda fuera, evidentemente, ilícita.

Por ende, se insiste, desde una visión integral y contextual, atendiendo a un análisis de la equivalencia funcional de la estrategia de difusión en favor del sujeto denunciado, la propaganda tiene, justamente, la finalidad de que la ciudadanía reconozca al imputado y lo tenga en la memoria por su nombre, así como el eslogan “VA POR NEZA”, inclusive, con pleno conocimiento del partido por el cual sería postulado.

En síntesis, es posible concluir que la acreditación de la conducta infractora por parte del tribunal responsable impidió que el actor cometiera un fraude a la ley, en tanto que, vistas, aisladamente, las bardas pudiera ser que no se desprendiera un significado político-electoral; empero, en su estudio contextual, trascienden al ámbito de la contienda electoral, al promocionar su nombre e imagen que plenamente lo identifique, el partido político y el lugar en el que habría de contender con el objetivo de realizar proselitismo anticipado, indebidamente.

Ello, sobre la base de que, la estrategia fraudulenta que articula los actos de campaña en forma evidente se centra en: i) La identidad del ciudadano denunciado (Juan Manuel Zepeda Hernández); ii) La cercanía al inicio del proceso electoral y la etapa de precampaña y iii) Un mensaje o slogan “VA POR NEZA” que lo identifica con la intención de posicionarse.

E. Conclusión

En consecuencia, al haber resultado infundados e ineficaces los agravios, lo procedente es confirmar la resolución del uno de julio de dos mil veintiuno, dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México en el procedimiento especial sancionador PES/14/2021.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.

Notifíquese, por correo electrónico al actor, al Tribunal Electoral del Estado de México, así como al Instituto Electoral del Estado de México y, **por estrados**, tanto físicos como electrónicos a los demás interesados, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28 y 29, párrafo 5, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; así como la fracción XIV, y párrafo segundo del punto transitorio SEGUNDO, ambos, del Acuerdo General 4/2020, aprobado por la Sala Superior de este Tribunal, así como en atención al Convenio de Colaboración Institucional celebrado por este Tribunal con el Instituto Nacional Electoral, los treinta y dos organismos públicos locales y los treinta y dos tribunales electorales locales el ocho de diciembre de dos mil catorce.

Asimismo, hágase del conocimiento público la presente sentencia en la página que tiene este órgano jurisdiccional en Internet.

De ser el caso, devuélvanse las constancias atinentes y, en su oportunidad, remítase el expediente al archivo jurisdiccional de esta Sala Regional, como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron la Magistrada Presidenta y los Magistrados que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Quinta Circunscripción

Plurinominal, 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 dicte con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.