



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

**PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SRE-PSL-20/2022

**DENUNCIANTES:** VERÓNICA  
ARAGÓN ROSALES Y OTROS

**DENUNCIADO:** ADOLFO CERQUEDA  
REBOLLO, PRESIDENTE MUNICIPAL  
DE NEZAHUALCÓYOTL, ESTADO DE  
MÉXICO

**MAGISTRADO PONENTE:** RUBÉN  
JESÚS LARA PATRÓN

**SECRETARIA:** FABIOLA JUDITH  
ESPINA REYES

**COLABORÓ:** EDSON JAIR ROLDÁN  
ORTEGA

**SUMARIO DE LA DECISIÓN**

**SENTENCIA** por la que se determina la **inexistencia** de las infracciones consistentes en la violación a la normativa del proceso de revocación de mandato, uso indebido de recursos públicos y vulneración al principio de imparcialidad, atribuibles a Adolfo Cerqueda Rebollo, presidente municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, derivado de la pinta de bardas con propaganda, durante el proceso de revocación de mandato.



## GLOSARIO

Autoridad instructora	<i>Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México</i>
Constitución Federal	<i>Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos</i>
Congreso	<i>Congreso de la Unión</i>
Denunciantes	<i>Verónica Aragón Rosales, Saúl García Rodríguez y Azucena Isabel Severino García</i>
Denunciado	<i>Adolfo Cerqueda Rebollo, presidente municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México</i>
INE	<i>Instituto Nacional Electoral</i>
Ley Electoral	<i>Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales</i>
Sala Especializada	<i>Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</i>
Sala Superior	<i>Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación</i>
SCJN	<i>Suprema Corte de Justicia de la Nación</i>

## SENTENCIA

Que dicta la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la Ciudad de México el uno de junio de dos mil veintidós<sup>1</sup>.

**V I S T O S** los autos correspondientes al procedimiento especial sancionador de órgano local del INE, registrado con la clave SRE-PSL-20/2022, integrado con motivo de los escritos de queja presentados por Verónica Aragón Rosales, Saúl García Rodríguez y Azucena Isabel Severino García contra Adolfo Cerqueda Rebollo, presidente municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, y

---

<sup>1</sup> Los hechos y las fechas que se narran en adelante corresponden al año dos mil veintidós, salvo que se señale lo contrario.

## RESULTANDO

### I. Antecedentes

#### Revocación de mandato

1. El veinte de diciembre de dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declararon reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Federal, en materia de consulta popular y revocación de mandato<sup>2</sup>.
2. La reforma referida entró en vigor el veintiuno de diciembre de dos mil diecinueve y dispuso, en su segundo transitorio, la obligación del Congreso de la Unión de emitir la ley reglamentaria en materia de revocación de mandato dentro de los ciento ochenta días siguientes a la publicación del decreto aludido<sup>3</sup>.
3. El veintisiete de agosto de dos mil veintiuno, mediante acuerdo INE/CG1444/2021<sup>4</sup> el Consejo General emitió los Lineamientos para la organización de la revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo 2018-2024.
4. El catorce de septiembre de dos mil veintiuno, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto mediante el cual se expidió la Ley Federal de Revocación de Mandato<sup>5</sup>.

<sup>2</sup> Se reformaron el primer párrafo, el apartado 1o. en su inciso c) y párrafo segundo, los apartados 3o., 4o. y 5o., de la fracción VIII del artículo 35; la fracción III del artículo 36; el segundo párrafo del Apartado B de la fracción V, el primer párrafo del Apartado C, y el primer párrafo de la fracción VI, del artículo 41; el artículo 81; la fracción III del párrafo cuarto del artículo 99; el primer párrafo de la fracción I, del párrafo segundo del artículo 116; se adicionan una fracción IX al artículo 35; un inciso c) al Apartado B de la fracción V del artículo 41; un párrafo séptimo al artículo 84; un tercer párrafo a la fracción III del Apartado A del artículo 122.

<sup>3</sup> "... Segundo. Dentro de los 180 días siguientes a la publicación de este Decreto, el Congreso de la Unión deberá expedir la ley a que se refiere el Apartado 8o. de la fracción IX del artículo 35...

<sup>4</sup> Disponible para su consulta en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/124697/CGor202108-27-ap-1-Gaceta.pdf>

<sup>5</sup> Disponible para su consulta en: <http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LFRM.pdf>

5. El treinta de septiembre de dos mil veintiuno, el Consejo General aprobó mediante acuerdo INE/CG1566/2021<sup>6</sup> la modificación a los Lineamientos para la organización de la revocación de mandato y sus anexos, con motivo de la expedición de la Ley Federal de Revocación de Mandato.
6. El veinte de octubre de dos mil veintiuno, el Consejo General aprobó mediante acuerdo INE/CG1614/2021<sup>7</sup>, el plan integral y el calendario del proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo 2018-2024.
7. El primero de noviembre de dos mil veintiuno, la Sala Superior, mediante la sentencia SUP-RAP-415/2021 y sus acumulados revocó el Acuerdo INE/CG1566/2021 y ordenó al INE emitir otro en el que, a efecto de recabar las firmas de apoyo al proceso de revocación de mandato, debían facilitarse en todo el país, no solo en lugares de alta marginación, tanto formatos físicos como en dispositivos electrónicos, para que las personas ciudadanas interesados en apoyar el proceso de revocación de mandato, pudiera elegir el medio, formato en papel o en dispositivo electrónico, a través del cual otorgarán tal apoyo.
8. Además, ordenó al INE efectuar las modificaciones necesarias a los Lineamientos para la organización de la revocación de mandato y los plazos previstos en los mismos.
9. El diez de noviembre de dos mil veintiuno, en acatamiento a la sentencia SUP-RAP-415/2021 y sus acumulados, el Consejo

<sup>6</sup> Disponible para su consulta en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125240/CGex202109-30-ap-14.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

<sup>7</sup> Disponible para su consulta en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/125412>



General emitió el acuerdo INE/CG1646/2021<sup>8</sup> mediante el cual modificó los lineamientos para la organización de la revocación de mandato y su anexo técnico.

10. Como consecuencia de ello, el calendario del proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo 2018-2024, quedó de la siguiente manera:

Aviso de intención	Apoyo ciudadano	Emisión de la convocatoria	Jornada de votación
Del primero al quince de octubre de dos mil veintiuno.	Del primero de noviembre al veinticinco de diciembre de dos mil veintiuno.	cuatro de febrero de dos mil veintidós.	diez de abril de dos mil veintidós

11. El veintinueve de noviembre de dos mil veintiuno, el Ejecutivo Federal, publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil veintidós<sup>9</sup>. en el que se determinó una reducción respecto del presupuesto originalmente solicitado por el INE.
12. El siete de diciembre de dos mil veintiuno, el INE promovió una controversia constitucional<sup>10</sup> ante la SCJN, contra el Decreto de Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil veintidós. Lo anterior al considerar que los recursos eran insuficientes para organizar la consulta de revocación de mandato.
13. No obstante, el diez de diciembre de dos mil veintiuno, la SCJN determinó, entre otras cuestiones, la improcedencia de la suspensión respecto a la necesidad de hacer ajustes a su

<sup>8</sup>Disponible para su consulta en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/125622>

<sup>9</sup>Disponible para consulta en: [https://dof.gob.mx/index\\_111.php?year=2021&month=11&day=29](https://dof.gob.mx/index_111.php?year=2021&month=11&day=29)

<sup>10</sup> Disponible para consulta: <https://centralelectoral.ine.mx/2021/12/07/promueve-ine-controversia-constitucional-en-contra-del-presupuesto-de-egresos-de-la-federacion-para-el-ejercicio-fiscal-2022/>

presupuesto para garantizar los recursos suficientes a fin de que la celebración de la revocación de mandato se llevara a cabo bajo los principios y reglas constitucionales y legales aplicables, por considerar que la necesidad de hacer esas adecuaciones se actualizaba hasta que se emitiera la convocatoria correspondiente, pues el citado proceso era un hecho futuro de realización incierta.

14. El diecisiete de diciembre de dos mil veintiuno, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG1796/2021 que determinó, como medida extraordinaria, posponer las actividades para la organización del proceso de revocación de mandato, derivado del recorte al presupuesto de ese órgano<sup>11</sup>.
15. El veintiuno de diciembre de dos mil veintiuno, el Presidente de la Mesa Directiva en representación de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, presentó controversia constitucional en contra del acuerdo INE/CG1796/2021 ante la SCJN, misma que fue radicada con el número 224/2021.
16. El veintidós de diciembre de dos mil veintiuno, la Comisión de receso de la SCJN acordó su admisión y conceder la suspensión provisional solicitada para que el INE se abstuviera de ejecutar el Acuerdo.
17. El veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno, la Sala Superior en el SUP-JE-282/2021 y acumulados, resolvió, entre otras cosas, revocar el acuerdo INE/CG1796/2021 en virtud que, entre otras cosas, la supuesta insuficiencia presupuestaria no actualiza la presencia de una situación de fuerza mayor que justifique la posposición del proceso de revocación de mandato.

---

<sup>11</sup> Con la precisión que continuará realizándose la verificación de las firmas de apoyo de la ciudadanía y la entrega del informe que contenga el resultado sobre este punto.



18. Lo anterior, ya que, a consideración de la Sala Superior, el Consejo General del INE no había agotado todos los medios a su disposición para cumplir con su obligación de garantizar el ejercicio de los derechos políticos de la ciudadanía, incluida la implementación de las medidas y los ajustes presupuestales necesarios, así como, de ser necesario, la solicitud de la ampliación presupuestaria correspondiente a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público.
19. El trece de enero, el Consejo General del INE aprobó ajustes presupuestarios, para continuar con el proceso de revocación de mandato a fin de liberar recursos adicionales con la finalidad de dar continuidad a la organización del proceso de revocación de mandato. Asimismo, se solicitaría a la Secretaría de Hacienda y Crédito Público la ampliación del presupuesto para llevar a cabo el ejercicio de democracia participativa.
20. El dieciocho de enero, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE, informó que, con corte al diecisiete de enero, se alcanzó el porcentaje de la lista nominal de electores requerido por la Constitución Federal para el proceso de revocación.
21. El veintiséis de enero, se presentó al Consejo General del INE el informe preliminar por el que se comunicó que se cubrió el porcentaje de firmas de apoyo de la ciudadanía que se requiere para solicitar la petición de revocación de mandato, por lo que, a partir del veintisiete de enero de este año, se suspendieron las actividades de la revisión, verificación y captura de los formatos físicos.
22. El treinta y uno de enero, el Secretario Ejecutivo presentó al Consejo General del INE el informe final respecto del proceso de

verificación del porcentaje de firmas de apoyo de la ciudadanía requeridas para la revocación de mandato.

23. Además, en esta misma fecha la Secretaría de Hacienda y Crédito Público dio respuesta al INE en el sentido de que no era viable otorgar recursos adicionales para el proceso de revocación de mandato ya que no existe disposición y asignación específica de recursos que permita aumentar su presupuesto u otorgar excepcionalmente recursos adicionales.
24. El tres de febrero, la SCJN resolvió la acción de inconstitucionalidad 151/2021, interpuesta en contra de diversos preceptos de la ley de revocación.
25. En dicha sentencia se determinó, entre otras cosas, que las disposiciones relacionadas con la pregunta que aparecería en la papeleta seguirán vigentes en sus términos. Lo anterior, ya que no se alcanzó la votación mínima calificada para declararla inconstitucional.
26. De igual forma, declaró la inconstitucionalidad de la porción normativa contenida en el párrafo 4 del artículo 32 de la ley de revocación que disponía: “Los partidos políticos podrán promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato y se abstendrán de aplicar los recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de las ciudadanas y los ciudadanos”.



27. Es decir, a partir de la anterior declaratoria, la SCJN invalidó la regla que permitía a los partidos políticos promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato.
28. Lo anterior, en el entendido de que las disposiciones constitucionales y legales de las declaraciones de invalidez de las sentencias, no tendrán efectos retroactivos, salvo en la materia penal, en la que regirán los principios generales y disposiciones legales en la materia.
29. El cuatro de febrero, el Consejo General del INE expidió la convocatoria al proceso de revocación de mandato y el siete siguiente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación<sup>12</sup>.
30. El dos de marzo, la Sala Superior confirmó el acuerdo que aprobó la convocatoria para la revocación de mandato.
31. El diez de marzo siguiente, la Cámara de Diputaciones aprobó la iniciativa por la que se interpreta el alcance del concepto de propaganda gubernamental en la Ley Electoral y la ley de revocación, el diecisiete siguiente, la Cámara de Senadurías aprobó en lo general el referido dictamen y el mismo día fue publicado en el Diario Oficial de la Federación.
32. En relación con lo anterior, es dable mencionar que la finalidad del Decreto de interpretación auténtica, publicado en el DOF el pasado diecisiete de marzo, era eliminar una obligación de no hacer a las personas del servicio público de cualquier orden de gobierno, es decir, que estuvieran exentas de realizar cualquier tipo de

---

<sup>12</sup> [https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5642145&fecha=07/02/2022](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5642145&fecha=07/02/2022)

propaganda gubernamental relacionada con el proceso de revocación de mandato.

33. Sin embargo, a juicio de la Sala Superior, el decreto per se, no puede ser aplicado en asuntos cuya cuestión a dirimir sea precisamente la difusión de propaganda gubernamental. Lo anterior atiende, principalmente, que el decreto no hace una interpretación auténtica el término “propaganda gubernamental” y aclare su significado, sino que, más bien “crea” una excepción respecto de quiénes pueden emitir propaganda gubernamental dentro del proceso de revocación de mandato, lo cual, como ha quedado precisado, contraviene de manera directa el texto constitucional.
34. En ese sentido, toda vez que la autoridad superior concluyó que las normas interpretativas no pueden modificar la norma; al tratarse de una norma electoral, tampoco puede emitirse fuera del plazo establecido y no pueden trasgredir o violar otros artículos constitucionales al momento de su interpretación, esta Sala Especializada concluye que, en el caso, tampoco debe considerarse el decreto interpretativo para los efectos de la presente resolución.
35. El pasado diez de abril se llevó a cabo la consulta sobre la revocación del mandato del presidente Andrés Manuel López Obrador.
36. Finalmente, el pasado veintisiete de abril, por unanimidad de votos, la Sala Superior emitió el cómputo final y la declaratoria de conclusión del proceso de revocación de mandato del presidente de los Estados Unidos Mexicanos electo para el periodo constitucional 2018-2024, en la que, entre otras cuestiones,

determinó que no había lugar a emitir la declaratoria de validez al no cumplirse con los requisitos constitucionales y legales para ello.

## II. Sustanciación del procedimiento especial sancionador

37. **Primera queja.** El veintiocho de marzo, Verónica Aragón Rosales presentó denuncia en contra de Adolfo Cerqueda Rebollo, presidente municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por violaciones a la normatividad electoral por la utilización de recursos públicos en la promoción y propaganda, derivado de la pintura de bardas en inmuebles de propiedad pública, lo anterior en diversas vialidades del municipio de Nezahualcóyotl, estado de México.
38. Asimismo, solicitó se dictaran las medidas cautelares a efecto de que se ordenara la suspensión de la difusión de la propaganda denunciada.
39. **Solicitud de Facultad de Atracción.** El treinta y uno de marzo, el vocal ejecutivo de la 29 Junta Distrital Ejecutiva del INE en el estado de México ordenó hacer de conocimiento la denuncia a la Junta Local Ejecutiva del INE en el referido estado, a efecto de que ejerciera la facultad de atracción, al haberse presentado diversas quejas en varios distritos relacionadas con la misma conducta denunciada.
40. **Registro.** El dos de abril, la autoridad instructora tuvo por recibida la queja antes referida, la registró con la clave **JL/PE/VAR/MEX/001/PEF/1/2022** y se reservó lo referente a su admisión y el emplazamiento, al haber ordenado diversas diligencias relacionadas con los hechos denunciados.

41. **Segunda queja.** El treinta y uno de marzo, Saúl García Rodríguez presentó denuncia en contra de Adolfo Cerqueda Rebollo, presidente municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por violaciones a la normatividad electoral por la utilización de recursos públicos en la promoción y propaganda, derivado de la pinta de bardas en inmuebles de propiedad pública, lo anterior en diversas vialidades del municipio de Nezahualcóyotl, estado de México.
42. Asimismo, solicitó que se dictaran las medidas cautelares a efecto de que se ordenara la suspensión de la difusión de la propaganda denunciada.
43. **Registro.** El dos de abril, la autoridad instructora tuvo por recibida la queja antes referida, la registró con la clave **JL/PE/SGR/MEX/002/PEF/2/2022** y se reservó lo referente a su admisión y el emplazamiento, al haber ordenado diversas diligencias relacionadas con los hechos denunciados.
44. **Tercera queja.** El treinta y uno de marzo, Azucena Isabel Severino García presentó denuncia en contra de Adolfo Cerqueda Rebollo, presidente municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por violaciones a la normatividad electoral por la utilización de recursos públicos en la promoción y propaganda, derivado de la pinta de bardas en inmuebles de propiedad pública, lo anterior en diversas vialidades del municipio de Nezahualcóyotl, estado de México.
45. Asimismo, solicitó que se dictaran las medidas cautelares a efecto de que se ordenara la suspensión de la difusión de la propaganda denunciada.

46. **Registro.** El dos de abril, la autoridad instructora tuvo por recibida la queja antes referida, la registró con la clave **JL/PE/AISG/MEX/003/PEF/3/2022** y se reservó lo referente a su admisión y el emplazamiento, al haber ordenado diversas diligencias relacionadas con los hechos denunciados.
47. **Acuerdo de acumulación.** El mismo dos de abril, la autoridad instructora determinó acumular los expedientes antes referidos al advertirse que se refieren a los mismos hechos, misma conducta, mismo sujeto denunciado y los mismos supuestos de infracción.
48. **Admisión.** El seis de abril, la autoridad instructora admitió a trámite las quejas acumuladas y determinó el emplazamiento de las partes involucradas, señalando el día doce de abril para que tuviera verificativo la audiencia de pruebas y alegatos.
49. **Cuarta queja.** El seis de abril, Verónica Aragón Rosales presentó una nueva denuncia en contra de Adolfo Cerqueda Rebollo, presidente municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México, por violaciones a la normatividad electoral por la utilización de recursos públicos en la promoción y propaganda, derivado de la pinta de bardas en inmuebles de propiedad pública, lo anterior en diversas instalaciones hidráulicas del municipio de Nezahualcóyotl, estado de México.
50. **Registro.** El mismo seis de abril, la autoridad instructora tuvo por recibida la queja antes referida, la registró con la clave **JL/PE/VAR/MEX/005/PEF/5/2022** y se reservó lo referente a su admisión y el emplazamiento, al haber ordenado diversas diligencias relacionadas con los hechos denunciados.

51. **Acuerdo de admisión, acumulación y emplazamiento.** El siete de abril, la autoridad instructora admitió a trámite la cuarta queja presentada, determinó acumularla al expediente **JL/PE/VAR/MEX/001/PEF/1/2022 y acumulados** y determinó emplazar a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos, señalando el día doce de abril para que tuviera verificativo la audiencia de pruebas y alegatos.
52. **Medidas cautelares.** El ocho de abril, mediante acuerdo **A11/INE/MÉX/CL/08-04-2022**, el Consejo Local determinó la **improcedencia** de las medidas cautelares, ya que, a la fecha de la emisión del acuerdo, conforme a las actas circunstanciadas levantadas por los funcionarios de las juntas distritales ejecutivas 20, 29 y 31 de Instituto Nacional Electoral, la propaganda o publicidad denunciada era inexistente, por lo que consideró que la propaganda o publicidad había cesado<sup>13</sup>.
53. **Audiencia.** El doce de abril tuvo verificativo la audiencia de pruebas y alegatos; al no haber diligencias pendientes por realizar, la autoridad instructora ordenó remitir el expediente a esta Sala Especializada.
54. **Acuerdo Plenario.** El veintinueve de abril, este órgano jurisdiccional dictó acuerdo plenario, radicado con el número SRE-JE-33/2022, por medio del cual, ordenó la remisión del expediente a la autoridad instructora con la finalidad de efectuar mayores diligencias para contar con elementos suficientes para la correcta resolución del procedimiento.

---

<sup>13</sup> Determinación que no fue impugnada.



55. **Diligencias para mejor proveer.** El cuatro de mayo , la autoridad instructora estimó pertinente la realización de diversas diligencias en las que, destacadamente, realizó un requerimiento al presidente municipal denunciado, al titular del organismo descentralizado de agua potable, alcantarillado y saneamiento (ODAPAS) y a la titular del Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Nezahualcóyotl, a efectos de que informaran si recibieron alguna solicitud, trámite o se otorgó algún permiso, autorización o consentimiento para la pinta de mensajes relativos al proceso de revocación de mandato en bardas perimetrales de instalaciones o bienes inmuebles pertenecientes o bajo la responsabilidad del organismo a su cargo, según correspondiera.
56. **Emplazamiento y segunda audiencia.** Una vez que se desahogaron los requerimientos de información antes señalados, el siete mayo, la autoridad instructora emplazó a las partes para que comparecieran a la audiencia de ley.
57. Finalmente, el doce de mayo se llevó a cabo y, al concluir, se ordenó remitir los expedientes de las quejas a esta Sala Especializada

### III. Trámite de la denuncia ante la Sala Especializada

58. **Recepción del expediente.** En su momento se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Especializada el expediente formado con motivo de la instrucción del presente procedimiento, y se remitió a la Unidad Especializada para la Integración de los Expedientes de los Procedimientos Especiales Sancionadores, a efecto de verificar su debida integración.

59. **Turno a ponencia y radicación.** El treinta y uno de mayo, el Magistrado Presidente acordó integrar el expediente **SRE-PSL-20/2022** y turnarlo a la ponencia a su cargo.
60. Con posterioridad, el Magistrado Ponente radicó el expediente al rubro indicado y se procedió a elaborar el proyecto de resolución.

## **C O N S I D E R A N D O S**

### **PRIMERO. COMPETENCIA**

61. Esta Sala Especializada es competente para resolver el presente asunto, toda vez que se trata de un procedimiento especial sancionador en el que se denuncia la probable vulneración a las reglas del proceso democrático relativo a la revocación de mandato, un uso indebido de recursos públicos y la probable violación al principio de imparcialidad.
62. En este sentido, resulta relevante señalar que el proceso de revocación de mandato es un procedimiento democrático de participación directa, a nivel nacional, organizado por el INE; por ende, la conducta que se denuncia puede incidir directamente en su desarrollo y en la emisión del sufragio de la ciudadanía.
63. Para ello, debemos precisar que mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia política, se modificó el contenido del artículo 35 constitucional para sentar las





bases de organización de los mecanismos de democracia directa, entre estos, la revocación de mandato.

64. Por ello, toda vez que se trata del ejercicio del derecho humano de sufragio activo a través de una consulta ciudadana, se deben observar tanto los principios del voto, universal, libre, secreto y directo, como las demás garantías constitucionales y convencionales establecidas para su ejercicio, entre las que destacan la organización del proceso por un órgano que desarrolle sus funciones bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, lo cual, **dicha responsabilidad, en este caso, está a cargo del INE**<sup>14</sup>.
65. Por tales consideraciones, al ser el INE la autoridad competente de **la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados** del proceso de revocación de mandato<sup>15</sup>, es conforme a Derecho considerar que está obligada a revisar por medio de los órganos que lo integran y en el ámbito de su competencia, aquellos actos que se denuncien como ilícitos, por lo tanto, cuenta con atribuciones para conocer de las supuestas infracciones cometidas en materia de difusión propaganda relacionada con dicho ejercicio democrático<sup>16</sup>, a través de los procedimientos especiales sancionadores establecidos en la legislación electoral que lo regula.

<sup>14</sup> Al respecto, véase la Tesis XLIX/2016 de rubro "MECANISMOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. EN SU DISEÑO DEBEN OBSERVARSE LOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES PARA EL EJERCICIO DEL DERECHO HUMANO DE VOTAR"

<sup>15</sup> El numeral 5° de la fracción IX del artículo 35 Constitucional establece que el INE tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal.

<sup>16</sup> Para ello la Sala Superior, el SUP-REP-123/2020, determinó que la competencia del INE para conocer de los procedimientos sancionadores, se basa en criterios objetivos y subjetivos, es decir, por la materia (proceso democrático que impacta o la materia de infracción) o por los sujetos que intervengan, atendiendo a calidad respecto a la intervención en los procesos que desarrolle a cargo de la aludida autoridad electoral nacional

66. En efecto, ha sido criterio de la Sala Superior que la autoridad administrativa electoral debe tramitar por la vía del procedimiento especial sancionador las quejas o denuncias que se presenten durante el curso de un proceso electoral<sup>17</sup>, a efecto de que la conducta ilícita no incida en su desarrollo efectivo.
67. En tal sentido, es válido concluir que la vía del procedimiento especial sancionador se instauró para dar curso a las quejas interpuestas durante el curso de un proceso democrático de participación ciudadana **dado su carácter coercitivo, preventivo y sumario**, el cual posibilita restablecer rápidamente el orden jurídico trastocado, por ello, su aplicabilidad no debe limitarse únicamente a los procesos relacionados con la elección de representantes populares, sino que implica también conocer de aquellos procedimientos instaurados durante el desarrollo de los instrumentos de democracia directa a través de los cuales el pueblo ejerce, mediante sufragio, su poder soberano originario en decisiones o actos de gobierno, al quedar comprendidos dentro de la materia electoral<sup>18</sup>.
68. Bajo dichas consideraciones, se justifica la implementación del procedimiento especial sancionador, para conocer y resolver sobre la indebida difusión del proceso de revocación de mandato, que se aduce, puede incidir de manera directa en la intención del voto de la ciudadanía dentro de un mecanismo de democracia directa y el apoyo a Andrés Manuel López Obrador<sup>19</sup>.

---

<sup>17</sup> Ver la tesis XIII/2018 de esta Sala Superior, de rubro PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE TRAMITAR POR ESTA VÍA LAS QUEJAS O DENUNCIAS QUE SE PRESENTEN DURANTE EL CURSO DE UN PROCESO ELECTORAL.

<sup>18</sup> Tesis XVIII/2003 PLEBISCITO Y OTROS INSTRUMENTOS DE DEMOCRACIA DIRECTA. PROCEDE SU IMPUGNACIÓN A TRAVÉS DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

<sup>19</sup> SUP-REP-331/2021 y acumulados



69. De este modo, tratándose de presuntas infracciones cometidas **en un proceso democrático de participación directa como es el proceso de revocación de mandato cuya organización corresponde al INE**, el procedimiento especial sancionador resulta una vía idónea para el conocimiento y resolución oportuna de las quejas presentadas que pueden incidir en su desarrollo, de ahí que este órgano jurisdiccional sea la autoridad competente para resolver el presente asunto.
70. Se fundamenta lo anterior, en los artículos 35, fracción IX, numeral 7<sup>o</sup><sup>20</sup>, 99, párrafo cuarto, fracción IX<sup>21</sup>, 134 de la Constitución Federal; 164, 165, 173 y 176, último párrafo, de la Ley Orgánica del

---

<sup>20</sup> Artículo 35.

El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación. Emitirá los resultados de los procesos de revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal, los cuales podrán ser impugnados ante la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como en la fracción III del artículo 99.

<sup>21</sup> Artículo 99. El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación.

(...)

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

(...)

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



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSL-20/2022

Poder Judicial de la Federación<sup>22</sup>;3<sup>23</sup>, 4<sup>24</sup>, 5<sup>25</sup>, 32<sup>26</sup>, 33<sup>27</sup> y 61<sup>28</sup>, de

<sup>22</sup> Artículo 164. De conformidad con el artículo 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral es el órgano especializado del Poder Judicial de la Federación y, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de la propia Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en materia electoral.

Artículo 165. El Tribunal Electoral funcionará en forma permanente con una Sala Superior, siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada; las sesiones de resolución jurisdiccional serán públicas.

Artículo 173. El Tribunal Electoral contará con siete Salas Regionales y una Sala Regional Especializada que se integrarán por tres magistrados o magistradas electorales, cada una; cinco de las Salas Regionales tendrán su sede en la ciudad designada como cabecera de cada una de las circunscripciones plurinominales en que se divide el país, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 53 de la Constitución y la ley de la materia, la sede de las dos Salas Regionales restantes, será determinada por la Comisión de Administración, mediante acuerdo general y la Sala Regional Especializada tendrá su sede en la Ciudad de México. [...]

Artículo 176. Cada una de las Salas Regionales, con excepción de la Sala Regional Especializada, en el ámbito en el que ejerza su jurisdicción, tendrá competencia para:

[...]

XIV. Las que les delegue la Sala Superior y las demás que señalen las leyes.

<sup>23</sup> Artículo 3. La interpretación de esta Ley se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución. A falta de disposición expresa en esta Ley, se atenderá a lo dispuesto, en lo conducente, en la Ley General.

<sup>24</sup> Artículo 4. La aplicación de las disposiciones previstas en esta Ley corresponde al Congreso de la Unión, al Instituto Nacional Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencia.

El Instituto tendrá a su cargo, en forma directa, la organización, desarrollo y cómputo de la votación, incluyendo los Consejos y juntas ejecutivas locales y distritales que correspondan.

<sup>25</sup> Artículo 5. El proceso de revocación de mandato es el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República, a partir de la pérdida de la confianza.

<sup>26</sup> Artículo 32. El Instituto deberá iniciar la difusión de la consulta al día siguiente de la publicación de la Convocatoria en el Diario Oficial de la Federación, la cual concluirá hasta tres días previos a la fecha de la jornada. Durante la campaña de difusión, el Instituto promoverá la participación de las y los ciudadanos en la revocación de mandato a través de los tiempos en radio y televisión que corresponden a la autoridad electoral. La promoción del Instituto deberá ser objetiva, imparcial y con fines informativos. De ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra de la revocación de mandato. Los partidos políticos podrán promover la participación ciudadana en el proceso de revocación de mandato y se abstendrán de aplicar los recursos derivados del financiamiento público y del financiamiento privado para la realización de sus actividades ordinarias permanentes o sus actividades tendientes a la obtención del voto con el propósito de influir en las preferencias de las ciudadanas y los ciudadanos.

<sup>27</sup> Artículo 33. El Instituto realizará el monitoreo de medios de comunicación, prensa y medios electrónicos, a fin de garantizar la equidad en los espacios informativos, de opinión pública y/o de difusión asignados a la discusión de la revocación de mandato. El Instituto promoverá la difusión y discusión informada del proceso de revocación de mandato que hayan sido convocadas a través de los tiempos de radio y televisión que correspondan al propio Instituto, fungiendo como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión para los fines señalados en la Constitución y en la presente Ley. Cuando a juicio del Instituto el tiempo total en radio y televisión a que se refiere el párrafo anterior fuese insuficiente, determinará lo conducente para cubrir el tiempo faltante.

Ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de las y los ciudadanos sobre la revocación de mandato. El Instituto ordenará la cancelación de cualquier propaganda e iniciará el proceso de sanción que corresponda. Durante el tiempo que comprende el proceso de revocación de mandato, desde la emisión de la Convocatoria y hasta la conclusión de la jornada de votación, deberá suspenderse la difusión en los medios de comunicación de toda propaganda gubernamental de cualquier orden de gobierno. Los poderes públicos, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, sólo podrán difundir las campañas de información relativas a los servicios educativos y de salud o las necesarias para la protección civil. Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.



la Ley Federal de Revocación de Mandato, así como el 37<sup>29</sup>, de los Lineamientos para la revocación de mandato y, 440, 449 inciso d) y 477 de la Ley Electoral<sup>30</sup>.

## SEGUNDO. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

71. La Sala Superior mediante los Acuerdos Generales 2/2020, 4/2020 y 6/2020, estableció diversas directrices y supuestos de urgencia para la discusión y resolución de forma no presencial de los asuntos competencia de las Salas que integran el Tribunal Electoral, con motivo de la pandemia originada por el virus SARS-CoV2.
72. En este sentido, la misma Sala Superior a través del Acuerdo General 8/2020<sup>31</sup>, determinó restablecer la resolución de todos los medios de impugnación, por tanto, quedaron sin efectos los criterios de urgencia de los acuerdos generales antes citados. Sin embargo,

---

<sup>28</sup> Artículo 61. Corresponde al Instituto vigilar y, en su caso, sancionar las infracciones a la presente Ley en los términos de la Ley General. Las decisiones podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral. Corresponde a las autoridades competentes conocer y sancionar cualquier otra conducta que infrinja la presente Ley, en términos de las disposiciones aplicables.

<sup>29</sup> Artículo 37. Queda prohibido el uso de recursos públicos con fines de promoción y propaganda relacionada con la revocación de mandato. Ninguna persona física o moral sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a incluir en la opinión de la ciudadanía sobre la revocación de mandato. La violación a lo establecido en el presente artículo será conocida por el Instituto Nacional Electoral a través del procedimiento especial sancionador, de conformidad con lo dispuesto en la LGIPE y Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

<sup>30</sup> Artículo 470.

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

b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o

Artículo 477. 1. Las sentencias que resuelvan el procedimiento especial sancionador podrán tener los efectos siguientes: a) Declarar la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia y, en su caso, revocar las medidas cautelares que se hubieren impuesto, o b) Imponer las sanciones que resulten procedentes en términos de lo dispuesto en esta Ley.

<sup>31</sup> ACUERDO GENERAL 8/2020 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, POR EL QUE SE REANUDA LA RESOLUCIÓN DE TODOS LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN.

las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias.

### **TERCERO. CONTROVERSA**

73. La cuestión que se debe resolver en el presente asunto es determinar si la pinta de diversas bardas en espacios públicos del municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, cuya responsabilidad se atribuye al presidente municipal denunciado, constituyen o no una infracción a la vulneración a las reglas del proceso de revocación de mandato, uso indebido de recursos públicos y la vulneración al principio de imparcialidad.

### **CUARTO. PLANTEAMIENTO DE LAS PARTES.**

74. De manera previa al análisis de los hechos denunciados materia del presente asunto, es necesario analizar los argumentos, posiciones y defensas de las partes, verificar su existencia y las circunstancias en que se realizaron; ello a partir de los medios de prueba que constan en el expediente, relacionados con la infracción materia de la presente resolución, dentro del marco normativo correspondiente, posteriormente, se analizará la presunta propaganda vinculada con el proceso de revocación de mandato, uso indebido de recursos públicos y la violación al principio de imparcialidad; y una vez hecho esto, se determinará si ésta contraviene a las normas.
75. A continuación, se exponen las manifestaciones realizadas por las partes, con la finalidad de fijar la materia de la litis.

### **Manifestaciones realizadas por Verónica Aragón Rosales**

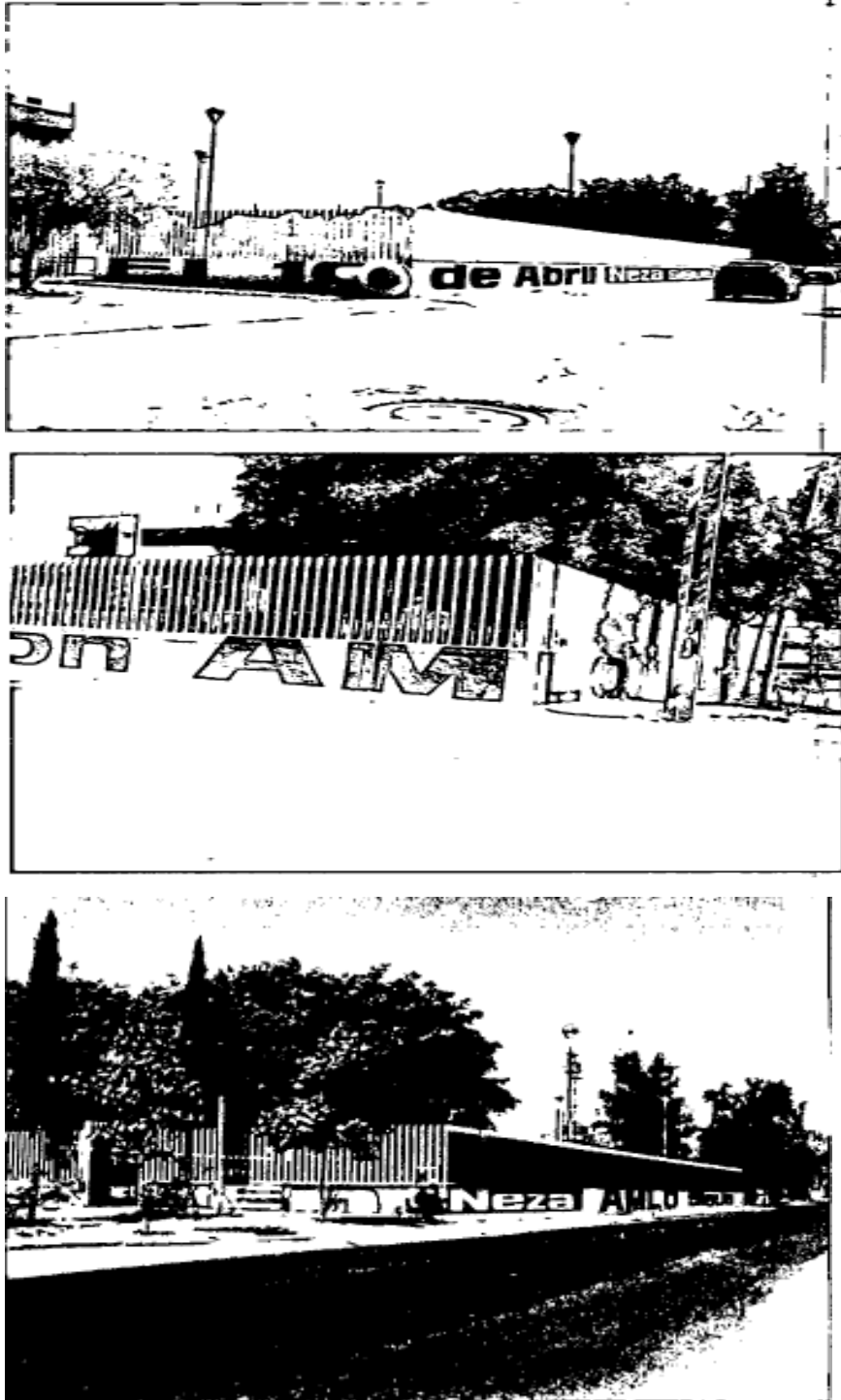


- **Primera queja:** Señala que entre los días 11 y 28 de marzo en diversas vialidades del municipio de Nezahualcóyotl se detectaron actos de propaganda con la finalidad de influir en el proceso de revocación de mandato, destacando la pinta de bardas en bienes inmuebles ubicados en espacios públicos (camellones, canchas, puentes, entre otros).
- En dichos lugares se advierten leyendas tales como: "Estado de México con AMLO", "En Neza AMLO sigue 10 de abril vota", "El 10 de abril Neza sigue con AMLO", "En Neza todos con AMLO 10 de abril vota".
- Sostiene que las pintas hacen uso del espacio público, bajo el resguardo y administración del presidente municipal, por lo que lo hacen responsable en su calidad de servidor público.
- Para efectos de corroborar lo anterior, ofreció como pruebas, entre otras, **la técnica** consiente en diez fotografías de las bardas denunciadas, señalando las siguientes ubicaciones:
- Bardas perimetrales de cancha ubicada en el camellón de avenida Pantitlán, entre calles Salvador Díaz Mirón y Rafael Delgado, colonia México segunda sección:



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSL-20/2022



- Barda perimetral de instalaciones del Organismo de Agua Potable ODAPAS de Nezahualcóyotl, en el camellón de avenida Pantitlán, entre Civismo y Calle 12.





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSL-20/2022



- Barda perimetral de cancha de fútbol en avenida Pantitlán, esquina con avenida Nezahualcóyotl.





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSL-20/2022

- Barda perimetral de instalaciones hidráulicas en el camellón de avenida del Bordo de Xochiaca.



- así como la **documental pública**, consistente en la certificación de hechos que realice la autoridad instructora.



- **Segunda queja.** En ella señaló que entre los días 11 de marzo y 6 de abril, en diversas vialidades del municipio de Nezahualcóyotl se detectaron actos de propaganda con la finalidad de influir en el proceso de revocación de mandato, destacando la pinta de bardas en bienes inmuebles ubicados en espacios públicos (camellones, canchas, puentes, entre otros).
- En dichos lugares se advierten leyendas tales como: “Estado de México con AMLO”, “Que siga la democracia con AMLO”, “En Neza AMLO sigue 10 de abril vota”, “Todos seguimos con AMLO” “El 10 de abril Neza sigue con AMLO”, “En Neza todos con AMLO 10 de abril vota”.
- Sostiene que las pintas hacen uso del espacio público, bajo el resguardo y administración del presidente municipal, por lo que lo hacen responsable en su calidad de servidor público.
- Para efectos de corroborar lo anterior, ofreció como pruebas, entre otras, la **técnica** consiente en cuatro fotografías de las bardas denunciadas, señalando las siguientes ubicaciones:
- Instalaciones hidráulicas ubicadas en el camellón del Bordo de Xochiaca esquina con avenida López Mateos.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSL-20/2022



- Barda del camellón de avenida Bordo de Xochiaca entre virgen de los remedios y virgen de santa rosa de lima.



- así como la **documental pública**, consistente en la certificación de hechos que realice la autoridad.

### **Manifestaciones realizadas por Saúl García Rodríguez**

- Señala que entre los días 11 y 31 de marzo en diversas vialidades del municipio de Nezahualcóyotl se detectaron



actos de propaganda con la finalidad de influir en el proceso de revocación de mandato, destacando la pinta de bardas en bienes inmuebles ubicados en espacios públicos (camellones, canchas, puentes, entre otros).

- En dichos lugares se advierten leyendas tales como: “Que siga la democracia con AMLO”, “En Neza AMLO sigue 10 de abril vota”, “El 10 de abril Neza sigue con AMLO”, “En Neza todos con AMLO 10 de abril vota”.
- Sostiene que las pintas hacen uso del espacio público, bajo el resguardo y administración del presidente municipal, por lo que lo hacen responsable en su calidad de servidor público.
- Para efectos de corroborar lo anterior, ofreció como pruebas, entre otras, la **técnica** consiente en cuatro fotografías de las bardas denunciadas, señalando las siguientes ubicaciones:
- Barda perimetral de cancha de uso público en camellón de la avenida Bordo de Xochiaca frente a calles Costeñas y México Lindo, colonia Benito Juárez, 57000 Nezahualcóyotl, Estado de México.





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSL-20/2022



- Barda perimetral del camellón de avenida Bordo de Xochiaca frente a las calles calandria y macorina, colonia Benito Juárez, 57000 Nezahualcóyotl, Estado de México.



- así como la **documental pública**, consistente en la certificación de hechos que realice la autoridad.



### **Manifestaciones realizadas por Azucena Isabel Severino García**

- Señala que entre los días 11 y 31 de marzo en diversas vialidades del municipio de Nezahualcóyotl se detectaron actos de propaganda con la finalidad de influir en el proceso de revocación de mandato, destacando la pinta de bardas en bienes inmuebles ubicados en espacios públicos (camellones, canchas, puentes, entre otros).
- En dichos lugares se advierten leyendas tales como: “Amor con amor se paga que siga”, “En Neza AMLO sigue 10 de abril vota”, “El 10 de abril Neza sigue con AMLO”, “En Neza todos con AMLO 10 de abril vota”
- Sostiene que las pintas hacen uso del espacio público, bajo el resguardo y administración del presidente municipal, por lo que lo hacen responsable en su calidad de servidor público.
- Para efectos de corroborar lo anterior, ofreció como pruebas, entre otras, la **técnica** consistente en cuatro fotografías de las bardas denunciadas, señalando las siguientes ubicaciones:
- Barda perimetral de espacio deportivo, en avenida Valle de Zapatas, entre Valle Grande y Valle Hermoso, valle de Aragón, 1ª sección, C.P. 57100, Nezahualcóyotl.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSL-20/2022



- Barda perimetral de las instalaciones hidráulicas en el camellón de la intersección de avenida plaza de la constitución y avenida plazas de Aragón, colonia plazas de Aragón, C.P. 57139, Nezahualcóyotl.



- Barda perimetral de instalaciones hidráulicas en el camellón de avenida Lago Colín, Lago Hielmar y lago Eje 1, colonia Ampliación Ciudad Lago, C.P. 57180, Nezahualcóyotl.





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSL-20/2022



- así como la **documental pública**, consistente en la certificación de hechos que realice la autoridad.



**Manifestaciones realizadas por Adolfo Cerqueda Rebollo, Presidente Municipal de Nezahualcóyotl denunciado.**

- En su defensa, menciona que, no se otorgó permiso o autorización para realizar la pinta de propaganda alusiva a la revocación de mandato en favor de Andrés Manuel López Obrador.
- Señala que los inmuebles precisados en las denuncias son de carácter público, sin embargo, refiere que ni él, ni ningún titular de la unidad administrativa del ayuntamiento de Nezahualcóyotl, participó ni de manera directa o indirecta en la pinta de bardas con propaganda alusiva a la revocación de mandato.
- Manifiesta que ignora quién o quiénes pudieron haber realizado las pintas, por lo que, en tales condiciones, instruyó al personal administrativo del ayuntamiento se caleen o blanqueen las pintas denunciadas, señalando que cuando se constituyeron en los domicilios donde presuntamente existía la propaganda denunciada, ya no existía, pues las bardas se encontraban totalmente blanqueadas, exhibiendo copias fotostáticas de las placas fotográficas donde se justifica lo señalado.
- Manifiesta que no existen medios de prueba que justifiquen su probable responsabilidad y tampoco se acredita fehacientemente con elemento de prueba alguno la responsabilidad atribuida, por lo que resultan infundadas las quejas y debe decretarse la inexistencia de las infracciones.

76. De lo anterior, debe señalarse, en primer lugar que los escritos presentados por las partes son calificados como **documentales privadas**, de acuerdo con su propia y especial naturaleza, por lo que, en principio, sólo generan indicios que harán prueba plena sobre la veracidad de los hechos denunciados al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, en términos de los artículos 461 párrafo 3, inciso b), y 462, párrafos 1 y 3, de la Ley Electoral.

#### **QUINTO. ANÁLISIS DE FONDO**

77. **A. Marco normativo.** A efecto de atender los planteamientos de los quejosos, a continuación, se expone la normativa constitucional y legal aplicable al presente asunto:

- **Ley Federal de Revocación de Mandato, y Lineamientos para la revocación de mandato**

78. El artículo 32 de la Ley Federal de Revocación de Mandato señala que el Instituto Nacional Electoral promoverá la participación de las y los ciudadanos en el proceso de revocación de mandato y que dicha promoción deberá ser objetiva, imparcial y con fines informativos.

79. **Dicha promoción no puede estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía**, a favor o en contra de la revocación de mandato.

80. En consonancia con lo anterior, el artículo 33 de la referida Ley señala que el Instituto Nacional Electoral realizará el monitoreo de medios de comunicación, prensa y medios electrónicos, a fin de

garantizar la equidad en los espacios informativos, de opinión pública y/o difusión asignados a la discusión del proceso de revocación de mandato.

81. En este sentido, establece que ninguna otra persona física o moral, sea a título propio o por cuenta de terceros, podrá contratar propaganda en radio y televisión dirigida a influir en la opinión de las y los ciudadanos sobre la revocación de mandato, por lo que el Instituto ordenará la cancelación de cualquier propaganda e iniciará el proceso de sanción que corresponda.
82. Lo anterior, en consonancia con lo establecido en el artículo 37 de los Lineamientos para la revocación de mandato, en el que se señala que está prohibido el uso de recursos públicos con fines de promoción y propaganda relacionados con la revocación de mandato, lo cual será investigado en caso de violación a las normas señaladas por el Instituto Nacional Electoral, a través del Procedimiento Especial Sancionador.
83. Respecto al uso indebido de recursos públicos, es necesario atender a lo establecido en los artículos 35, fracción IX de la Constitución Federal<sup>32</sup> y 33 de la Ley Federal de Revocación de mandato<sup>33</sup> que señalan, en la parte conducente, que en el proceso

---

<sup>32</sup> **Artículo 35.-**

Son derechos de la ciudadanía:

(...)

IX.- Participar en los procesos de revocación de mandato.

El que se refiere a la revocación de mandato del Presidente de la República, se llevará a cabo conforme a lo siguiente:

(...)

7o. Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de mandato.

<sup>33</sup> **Artículo 33.** El Instituto realizará el monitoreo de medios de comunicación, prensa y medios electrónicos, a fin de garantizar la equidad en los espacios informativos, de opinión pública y/o de difusión asignados a la discusión de la revocación de mandato.

(...)

Queda prohibido el uso de recursos públicos para la recolección de firmas, así como con fines de promoción y propaganda relacionados con los procesos de revocación de

de revocación de mandato estará prohibido el uso de recursos públicos en la recolección de firmas y con fines de promoción y propaganda.

- **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales Federal. Artículo 449 inciso d).**

84. El citado precepto establece que constituirán infracciones a la presente Ley de las autoridades o de las servidoras y los servidores públicos, según sea el caso, de cualquiera de los Poderes de la Unión; de los poderes locales; órganos de gobierno municipales; órganos de gobierno de la Ciudad de México; órganos autónomos, y cualquier otro ente público:
85. d) El incumplimiento del principio de imparcialidad establecido por el artículo 134 de la Constitución, cuando tal conducta afecte la equidad de la competencia entre los partidos políticos, entre las personas aspirantes, precandidatas y candidatas, durante los procesos electorales;
86. Sobre esto, es indispensable advertir que a partir de lo resuelto por Sala Superior en los SUP-REP-5/2022, SUP-REP-39/2022 y SUP-REP-199/2022, las reglas para la difusión de la revocación de mandato deben interpretarse de manera armónica con los principios previstos en el artículo 134 constitucional, que establecen el deber de quienes integran el servicio público de actuar con imparcialidad y neutralidad en el uso de los recursos públicos en todo tiempo o momento, a fin de mantenerse siempre al margen de los temas que se someten a opinión de la ciudadanía.

87. Por otro lado, Sala Superior, señaló que, si bien el proceso de revocación de mandato no se trata como tal de un proceso electoral ordinario, en el que se eligen a las personas que deberán ocupar puestos de elección popular, lo cierto es que se trata de un proceso comicial, por lo que normativa constitucional, legal y reglamentaria electoral también le es aplicable.
88. En este contexto, se puede analizar la posible transgresión a los principios de neutralidad e imparcialidad en el proceso de revocación de mandato a la luz del artículo 134 y sus principios.
89. **B. Caso concreto.** Una vez precisado el marco jurídico aplicable a las conductas materia de la queja, procederemos a analizar en el caso si la difusión de propaganda relativa al proceso de revocación de mandato mediante la pinta de bardas en diversos inmuebles ubicados en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, actualiza o no las infracciones denunciadas, al contener diversas frases y manifestaciones que presuntamente buscaban apoyar al Presidente de la República, en el marco del referido proceso de participación ciudadana<sup>34</sup>.
90. Cabe recordar que se denunció al presidente municipal del mencionado municipio, por la vulneración a la normativa del proceso de revocación de mandato, uso indebido de recursos públicos y violación al principio de imparcialidad, derivado de la pinta de bardas en diversos puntos del municipio de Nezahualcóyotl.

---

<sup>34</sup> Las personas denunciadas no comparecieron a la audiencia de pruebas y alegatos, ni por escrito ni de manera personal, a pesar de haber sido debidamente emplazados.



91. Lo anterior, ya que a dicho de las partes quejas, las pintas denunciadas se encuentran en diversos inmuebles bajo el resguardo y administración del presidente municipal, por lo que lo hacen responsable de la propaganda denunciada en su calidad en su calidad de servidor público, al tratarse de propaganda relativa al proceso de revocación de mandato.
92. En primer lugar, es preciso señalar que del caudal probatorio que obra dentro del presente expediente, no se demostró que el presidente municipal denunciado hubiera tenido participación en los hechos denunciados; además, de la respuesta que emitió este último a través de los oficios de contestación y los alegatos vertidos en la audiencia, así como los posteriores requerimientos formulados mediante acuerdo SRE-JE-33/2022, manifestó que no se otorgó permiso o autorización para realizar la pinta de propaganda alusiva a la revocación de mandato a favor de Andrés Manuel López Obrador.<sup>35</sup>
93. Ahora bien, respecto a las bardas denunciadas, en el acta circunstanciada de veintinueve de marzo, elaborada por la Vocal Secretaria de la 29 Junta Distrital, se pueden apreciar dos pintas, en las que se advierte la leyenda “Estado de México, Todos con #AMLO” conforme se aprecia en las siguientes imágenes:



<sup>35</sup> Fojas 205 y 206 del presente expediente.

94. No obstante lo anterior, mediante una certificación posterior realizada por la autoridad instructora se pudo observar que las dos bardas fueron blanqueadas, como lo señaló el presidente municipal.
95. Respecto del resto de las imágenes denunciadas, se pudo observar que la propaganda controvertida no existía en los lugares que fueron señalados por las partes quejasas en sus escritos de denuncia, conforme a lo asentado en las actas circunstanciadas de tres y siete de abril elaboradas por la Vocal Secretaria de la 29 Junta Distrital, la de cuatro de abril elaborada por el Vocal Ejecutivo de la 31 Junta Distrital Ejecutiva y la de tres de abril elaborada por el Vocal Ejecutivo de la 20 Junta Distrital Ejecutiva, las cuales tienen el carácter de documentales públicas<sup>36</sup>.

**IMÁGENES RECABADAS POR LA AUTORIDAD QUE OBRAN EN ACTAS  
CIRCUNSTANCIADAS**

**29 DISTRITO ELECTORAL FEDERAL**

---

<sup>36</sup> Las cuales cuentan con pleno valor probatorio, al ser emitidas por autoridad en ejercicio de sus funciones, de conformidad con los artículos 461, párrafo 3, inciso a), así como 462, párrafos 1 y 2, de la Ley Electoral.





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSL-20/2022



**31 DISTRITO ELECTORAL FEDERAL**



**20 DISTRITO ELECTORAL FEDERAL**





TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

SRE-PSL-20/2022



96. Es decir, si bien es cierto, de la totalidad de las bardas denunciadas, la autoridad instructora únicamente localizó y certificó dos de ellas, lo cierto es que **no hay elementos para determinar la responsabilidad del sujeto denunciado**, ya que incluso éste ordenó blanquearlas conforme a lo expuesto en sus escritos de contestación y de formulación de alegatos.
97. Aunado a lo anterior, el presidente municipal denunciado manifestó que por lo que se refiere a la edificación de bardas perimetrales de camellones, no forman parte del acervo inmobiliario propiedad del ayuntamiento de Nezahualcóyotl.
98. Señaló que no está permitido utilizar espacios del dominio público, así como el inmobiliario de edificios públicos o de infraestructura urbana, para fijar, pintar o promocionar propaganda político-electoral y en ese entendido, cualquier área administrativa que pudiera tener injerencia sobre promoción, publicidad o utilización de espacios, no podrían, ni tendrían facultades para autorizar, permitir o aprobar solicitudes sobre pintas de promoción político-electoral en espacios

del dominio público o en bardas de edificios destinados al servicio público.

99. Refirió que, dentro del organigrama administrativo del ayuntamiento, no existe área o unidad administrativa que otorgue permisos o autorizaciones para realizar pintas en bardas de inmuebles o espacios públicos que formen parte del acervo inmobiliario de los bienes propiedad del ayuntamiento.
100. En todo caso que se presentara la referida solicitud, tendría que ser exhibida ante la oficialía de partes del ayuntamiento, para ser turnada a la secretaría de éste, lo anterior para que sea la referida secretaría quien formule la respuesta correspondiente.
101. Sin embargo, puntualizó que no se autorizó, no concedió y no permitió la pinta de propaganda política-electoral, y esto fue así, porque no se recibió ninguna solicitud que estuviera relacionada con pintas en bardas de edificaciones del servicio público, como de las construcciones que corresponde a la infraestructura urbana del municipio.
102. Asimismo, negó lisa y llanamente que él o algún titular de la unidad administrativa del ayuntamiento de Nezahualcóyotl, en lo absoluto, hubiera participado ni de manera directa o indirecta en la pinta de bardas con propaganda alusiva a la revocación de mandato y, en todo caso de haber existido, **ya había instruido el blanqueamiento de estas.**
103. Esto es, en el caso concreto, se advirtió que, una vez que el presidente municipal fue comunicado sobre la presunta pinta de

bardas que se denunciaron, ordenó a personal del ayuntamiento a constituirse en las direcciones señaladas en las quejas y, en caso de encontrar alguna pinta, que éstas fueran blanqueadas, lo cual, fue certificado por la autoridad instructora el seis de abril, es decir, con anterioridad a la jornada de votación de la revocación de mandato (diez de abril).

104. Lo anterior fue corroborado, además, con la respuesta otorgada por, Mayte Ivonne Chávez García, directora del Instituto Municipal de Cultura Física y Deporte de Nezahualcóyotl, quien manifestó no contar con más patrimonio que las instalaciones sede del instituto, por lo que la pinta de bardas en canchas de uso público es por parte la ciudadanía u organizaciones de particulares y no son auspiciados ni administrados por algún funcionario del propio instituto.
105. Por otro lado, José Gerardo Cárdenas Guzmán, director general y representante legal del Organismo Descentralizado de Agua Potable, Alcantarillado y Saneamiento de Nezahualcóyotl, refirió que el organismo no recibió solicitud alguna, ni tramitó u otorgó algún permiso, autorización o consentimiento para la pinta de bardas y que, en todo caso las bardas denunciadas en las bardas perimetrales del organismo ya fueron pintadas de blanco, para lo cual anexa diversas fotografías.
106. Refirió que las bardas perimetrales de las instalaciones del organismo constantemente son usadas por personas ajenas pintando diferentes tipos de publicidad, por lo que, al momento de percatarse, han tratado de volverlas a pintar de blanco, sufriendo constantemente la referida situación de pintas.



107. Señala, además, que las bardas perimetrales precisadas en las quejas ya fueron pintadas de blanco nuevamente. —se debe precisar que los anteriores escritos, presentados con motivo de los requerimientos de la autoridad instructora, si bien proceden de autoridades, en ejercicio de sus funciones y, en principio, constituirían documentales públicas con pleno valor probatorio, dada su naturaleza y al haber sido presentadas para dilucidar los hechos controvertidos, deben analizarse con los demás elementos de prueba para acreditar los hechos que con ellas se pretende alcanzar, conforme a lo establecido en los artículos 461 y 462 de la Ley Electoral—.
108. Por lo antes expuesto, el presidente municipal denunciado, no puede ser responsable de las infracciones que se le atribuyen, debido a que en el expediente no existen indicios para concluir que haya solicitado la colocación de la propaganda o que al menos conocía de su existencia, por lo que esta Sala Especializada considera que no se le puede atribuir responsabilidad.
109. Lo anterior, porque como se señaló, de las diligencias practicadas por la autoridad instructora y de las ordenadas en el acuerdo previo por esta Sala Regional, no se obtuvo, ni si quiera indiciariamente elemento alguno del que se pudiera acreditar la participación del servidor público o de miembros del ayuntamiento para la autorización o pinta de las bardas denunciadas, así como la difusión de los mensajes en ella contenidos.
110. En consecuencia, esta Sala Especializada considera que no se actualizan las infracciones denunciadas atribuidas al presidente municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México.

➤ **Vista**

111. Finalmente, se solicita a la Secretaría General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional que comunique la emisión de la sentencia a la Sala Superior de este Tribunal, al tratarse de un asunto relacionado con la revocación de mandato.

Por lo expuesto y fundado, se:

**RESUELVE**

**PRIMERO. Se declara la inexistencia** de las infracciones consistentes en la violación a la normativa del proceso de revocación de mandato, uso indebido de recursos públicos y vulneración al principio de imparcialidad, atribuidas a Adolfo Cerqueda Rebollo, presidente municipal de Nezahualcóyotl, Estado de México.

**SEGUNDO. Comuníquese** la presente sentencia a Sala Superior en los términos precisados.

**NOTIFÍQUESE** en términos de la normativa aplicable.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación que corresponda.

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



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación  
SALA REGIONAL ESPECIALIZADA

**SRE-PSL-20/2022**

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.

**VOTO CONCURRENTE<sup>37</sup> QUE EMITE EL MAGISTRADO LUIS ESPÍNDOLA MORALES EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL EXPEDIENTE SRE-PSL-20/2022.**

---

<sup>37</sup> Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Agradezco a Daniela Lara Sánchez por su apoyo en la elaboración del presente voto.

Formulo el presente voto porque, si bien comparto el sentido de la sentencia aprobada, considero necesario fijar mi postura en cuanto a los temas que a continuación preciso.

#### a) Denominación de infracción

Respetuosamente, me aparto de la denominación que se da en la sentencia a una de las infracciones relativa a la “violación a la normativa del proceso de revocación de mandato”. Desde mi perspectiva, esta denominación es genérica, ya que como violación a las normas de revocación de mandato se encuentra todo un catálogo tasado por la Constitución y la ley reglamentaria.

Considero que lo adecuado era: “vulneración a las normas sobre promoción de la revocación de mandato”, o bien, “indebida promoción de la revocación de mandato”, ya que la conducta denunciada fue la pinta de diversas bardas en Nezahualcóyotl, Estado de México.

De similar manera dichas infracciones se han analizado en las sentencias SRE-PSL-10/2022<sup>38</sup> y SRE-PSL-16/2022<sup>39</sup>.

En adición a lo anterior, del expediente se advierte que, en el acuerdo de emplazamiento de siete de mayo del año en curso, la autoridad instructora omitió exponer a quién o a quiénes emplazaba como parte denunciada, así como las infracciones que se le atribuían.

Es importante precisar que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación interpretó<sup>40</sup> que la **garantía de audiencia** prevista en

---

<sup>38</sup> Aprobado por unanimidad.

<sup>39</sup> Aprobado por unanimidad

<sup>40</sup> En la jurisprudencia identificada con la clave 1a./J. 11/2014 (10a.) visible en la página 396, del Tomo I, febrero de 2014, de la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.



el artículo 14 de la Carta Magna otorga a todas las personas la posibilidad de defenderse previamente al acto privativo de que se trata e impone obligaciones a las autoridades, entre otras, que en el juicio se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento, entendiendo por éstas las que son necesarias para la debida defensa y, de manera genérica, las lista de la siguiente forma:

- 1) La notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias;
- 2) La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;
- 3) La oportunidad de alegar; y
- 4) El dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Asimismo, señaló que, de no respetarse estos requisitos, se dejaría de cumplir con el fin de la garantía de audiencia, que es evitar la indefensión de la persona afectada.

Por su parte, la Sala Superior al dictar la sentencia **SUP-REP-60/2021**, sostuvo que el emplazamiento es una formalidad esencial del procedimiento que consiste en el acto procesal destinado a hacer saber a la parte demandada la existencia de un juicio que se ha promovido en su contra y la posibilidad legal que tiene de defensa, mediante el cual queda establecida la relación jurídica procesal entre las partes.

Asimismo, indicó que es obligación de las autoridades instructoras precisar con claridad cuáles son los hechos imputados a las partes denunciadas, así como los fundamentos jurídicos que sustentan las posibles infracciones a la normatividad electoral, es una formalidad indispensable para que éstas puedan ejercer de forma adecuada su derecho a la defensa, lo cual no ocurrió en el presente caso

porque si bien se determinó la inexistencia de las infracciones, lo cierto es que desde mi punto de vista debió asegurar la garantía de audiencia del denunciado, pues no tuvo certeza respecto de cuál era la infracción o infracciones que se le atribuían.

#### **b) Vulneración al principio de imparcialidad**

Me aparto del análisis que se realiza en la sentencia respecto a la vulneración al principio de imparcialidad derivado de que dicha infracción no se encuentra prevista para el proceso de revocación de mandato.

Al efecto, es necesario tener presente que tal infracción se contempla en el artículo 134, párrafo séptimo, de la Constitución, en el que señala que las y los servidores públicos tienen el deber de observar en todo momento los principios de neutralidad, imparcialidad y objetividad, por lo que no pueden tener una intervención destacada y activa a favor o en contra de las candidaturas de los partidos políticos o de la vía independiente, en los procesos electorales para la renovación de Ayuntamientos, Congresos locales; titular del Poder Ejecutivo local; diputaciones federales y senadurías, así como a la Presidencia de la República, mediante el sufragio popular; en tanto que ello afectaría la equidad en la contienda electoral.

De lo anterior, se destaca que su ámbito de aplicación corresponde a procesos electorales en los que compiten partidos políticos y candidaturas independientes para la renovación del poder público.

En ese sentido, el artículo 35, fracción IX, de la Constitución que contempla el procedimiento de revocación de mandato en nuestro país, no regula la conducta señalada como infracción a sancionar en el marco de ese procedimiento de participación.

Cabe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la acción de inconstitucionalidad 151/2021, al declarar la invalidez del artículo 61 de la Ley Federal de Revocación de Mandato, estableció dentro de sus efectos que, hasta en tanto no se lleve a cabo el cumplimiento a la sentencia las autoridades y tribunales electorales están en aptitud de aplicar sanciones **que resulten exactamente aplicables al caso concreto**, con pleno respeto a los principios que rigen los procedimientos administrativos sancionadores.

Como se observa, la Suprema Corte delimitó parámetros a las autoridades electorales para aplicar las sanciones relacionadas con la revocación de mandato, especificando que debemos apegarnos a los principios que rigen este tipo de procedimientos.

Al respecto, resulta oportuno referir lo que la Sala Superior de este Tribunal Electoral ha sostenido en el sentido de que:

1. El Derecho administrativo sancionador electoral es una de las manifestaciones del poder punitivo del Estado mexicano (*ius puniendi*) y, por ende, le son aplicables los principios que han sido desarrollados en el derecho penal, aunque con las adecuaciones necesarias a la naturaleza de la materia, conductas que son objeto de sanción, así como a los bienes

jurídicos tutelados por ella<sup>41</sup>.

2. En materia electoral, el principio de tipicidad no se regula conforme al esquema tradicional<sup>42</sup> y, en cambio, al menos, se expresa a través de normas<sup>43</sup> que:
  - Contienen obligaciones o prohibiciones a cargo de los sujetos en materia electoral;
  - Comprenden un enunciado general, mediante la advertencia de que el incumplimiento de obligaciones o la violación a prohibiciones constituye una infracción y conducirá a la instauración del procedimiento sancionador, y
  - Prevén un catálogo general de sanciones, susceptibles de ser aplicadas a quienes hayan incurrido en las

---

<sup>41</sup> Véase las determinaciones dictadas en los expedientes SUP-REP-11/2016 y SUP-RAP-231/2021. Aquí se puede agregar la tesis XLV/2002 de rubro “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL”.

<sup>42</sup> Respecto del principio de tipicidad, en materia penal se expresa con el aforismo *nullum crimen sine lege, nullum poena sine lege*, y consiste en la exigencia de considerar delitos, solamente a las conductas descritas como tales en la ley y, por ende, aplicar únicamente las penas previstas en la norma legal, sin que se permita la imposición de penas, por analogía o por mayoría de razón respecto de los supuestos que no correspondan exactamente a la descripción contenida en la norma legal.

La Sala Superior, en el SUP-RAP-728/2017 y SUP-RAP-352/2018 ha considerado que el principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador electoral no tiene la misma rigidez que en el derecho penal.

Además, la Suprema Corte ha permitido una modulación a los principios de reserva de ley y tipicidad cuando su ámbito de aplicación sea la materia administrativa (véase la Tesis: 1ª. CCCXVI/2014 (10ª.), de rubro “DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN”). Esta modulación permite que los operadores jurídicos cuenten con un margen de actuación para determinar la imposición de una infracción y sanción concreta.

Es decir, la autoridad tiene la posibilidad de analizar las disposiciones normativas, ya sean legales o reglamentarias y de este modo estar en posibilidad de identificar la conducta infractora; siempre y cuando en el ejercicio interpretativo, no se creen infracciones aprovechándose de las imprecisiones de la normatividad.

<sup>43</sup> Véase la sentencia SUP-REP-663/2018 y SUP-RAP-231/2021.



conductas infractoras, por haber violado una prohibición, o por haber incumplido una obligación.

3. Las disposiciones jurídicas en conjunto deben contener:
  - El tipo en materia sancionadora respecto de cada conducta que se traduzca en el incumplimiento de una obligación o en la violación de una prohibición, con la condición de que incluya la descripción clara y unívoca de conductas concretas, a partir de cuyo incumplimiento (si se trata de obligaciones), o de su violación (en el supuesto de prohibiciones) se actualice el tipo.
  - La advertencia general de que, en caso de incumplir una obligación o violar una prohibición, sobrevendrá una sanción, y la descripción clara de las sanciones susceptibles de ser impuestas a las y los infractores.

En ese sentido, la Sala Superior<sup>44</sup> ha señalado que el citado principio representa una garantía de seguridad jurídica de las personas procesadas que se ha entendido extendida del ámbito penal a todo procedimiento sancionador<sup>45</sup>.

Ahora bien, la citada Sala al resolver los expedientes SUP-RAP-22/2001 y SUP-RAP-25/2004, precisó que:

- El poder punitivo del Estado, ya sea en el campo del derecho penal o en el del derecho administrativo sancionador, tiene como finalidad inmediata y directa la prevención de la comisión

---

<sup>44</sup> Véase la sentencia SUP-JE.115/2021 y acumulados.

<sup>45</sup> Al respecto véase la jurisprudencia 7/2005 de rubro: "RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES" y la tesis XLV/2002, de rubro: "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL".

de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual; o general, dirigida a la comunidad en general.

Esto es, se trata de reprimir el injusto (considerado éste en sentido amplio) para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura. Por esto, es válido sostener que los principios desarrollados por el derecho penal, en cuanto a ese objetivo preventivo, son aplicables al Derecho Administrativo Sancionador, como manifestación del *ius puniendi*.

- En lo relativo al derecho sancionador electoral, como especie del *ius puniendi*, la Constitución establece expresamente una **reserva de ley** consistente en que en la ley se señalarán las sanciones que deban imponerse por el incumplimiento de las disposiciones establecidas en el propio precepto invocado.

Asimismo, la Sala Superior señaló que las premisas anteriores implican el reconocimiento de la garantía de tipicidad que se traduce en lo siguiente:

- El supuesto normativo y la sanción correspondiente deben estar determinados en la ley en forma previa a la comisión del hecho.
- La norma jurídica que establezca una falta o sanción debe estar expresada en una forma escrita (abstracta, general e impersonal), a efecto de que los sujetos normativos (partidos políticos, agrupaciones políticas, entre otros) conozcan cuáles son las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su inobservancia (principios constitucionales de certeza y objetividad).



- Es necesario que las descripciones de las faltas o infracciones administrativas electorales sean lo más precisas posibles, de manera que una conducta o hecho será típico solo si es subsumible en la descripción de la falta o infracción.

En ese sentido, la vulneración al principio de imparcialidad es una conducta que no está prevista como infracción a sancionar en el marco de la revocación de mandato.

De igual manera, cabe destacar que al dictar sentencia en el expediente SRE-PSC-13/2022, emití un voto concurrente en el que señalé que la revocación de mandato, como mecanismo de participación directa en la democracia fue incorporado a la Carta Magna a través del Decreto mediante el cual se adiciona una fracción IX al artículo 35; un inciso c), al Apartado B de la Base V del artículo 41; un párrafo séptimo al artículo 84; y un tercer párrafo a la fracción III del Apartado A del artículo 122 de la Constitución; para regular dicha figura, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve.

En relación con ello, debe destacarse que, debido a la citada reforma a la Constitución, se emitió la Ley Federal de Revocación de Mandato en la que se prevén supuestos normativos específicos para regular el ejercicio de ese proceso de participación democrática. Esto nos lleva a concluir que la revocación de mandato se rige con sus propias reglas, las cuales difieren de las que se involucran en un proceso electoral para la elección de las personas que acceden a un cargo público.

En tal virtud, considero que ambos procesos son distintos, de ahí que no resulte válido incorporar supuestos que no pertenecen a

cada uno, incluso, porque ello contravendría el principio de especialidad normativa, el cual consiste en que la norma especial deroga a la norma general, el cual se debe tomar en consideración porque con la reforma constitucional antes citada, se establecieron parámetros específicos que rigen a la revocación de mandato.

Por tales motivos, considero que lo procedente era no estudiar la **vulneración al principio de imparcialidad en el procedimiento de revocación de mandato, puesto que dichas conductas no se encuentran en el marco normativo vigente.**

Lo anterior no implica que, tratándose de la revocación de mandato, las personas servidoras públicas estén autorizadas para vulnerar el principio de imparcialidad. Más bien, que la idea que subyace a dicho principio, consistente en el correcto actuar en el servicio público durante los procesos comiciales<sup>46</sup>, ya se encuentra implícito en diversas infracciones que sí están previstas tanto en el artículo 35, fracción IX, de la Constitución como en la Ley Federal de Revocación de Mandato.

Esto es así, considerando lo resuelto por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la acción de inconstitucionalidad 151/2021 que declaró la invalidez del artículo 61 de la citada Ley de Revocación y estableció, dentro de sus efectos, que hasta en tanto no se lleve a cabo el cumplimiento a la sentencia, las autoridades y tribunales electorales están en aptitud de aplicar sanciones **que resulten exactamente aplicables al caso concreto**, con pleno respeto a los principios que rigen los procedimientos

---

<sup>46</sup> Por procesos comiciales me refiero a aquellos por los que se renueva el poder público, así como los que implican la participación ciudadana conforme al artículo 35 constitucional.



administrativos sancionadores.

Claro ejemplo de lo anterior párrafo es el uso indebido de recursos públicos o la contratación de tiempos en radio y televisión, los cuales tienen por fin tácito el tutelar el correcto actuar en el servicio público durante los procesos comiciales.

No obstante, aclaro que en el presente voto me refiero a que dicho principio, observado **como infracción a sancionar** no está previsto en el catálogo de aquellas para la revocación de mandato, por lo que, reitero, me aparto de dicha consideración de la sentencia.

### **c) Vista a la autoridad administrativa**

Comparto el sentido de la sentencia, no obstante, sí está acreditado en autos que existieron pintas en equipamiento urbano del Municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México.

Por lo tanto, considero que lo conducente era dar vista al titular del Ayuntamiento para que deslinde responsabilidades, con fundamento en los artículos 184, fracciones XI y XIV<sup>47</sup>, así como

---

<sup>47</sup> Artículo 184.- Se sancionarán con amonestación y multa de diez veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización Vigente, que podrá conmutarse por arresto o medidas para mejorar la convivencia y/o trabajo en favor de la comunidad de hasta treinta y seis horas, en términos del Reglamento de Justicia Cívica del Municipio, a quien atente contra el orden público en los supuestos siguientes:

(...)

XI. Pintar, adherir, pegar, fijar o colgar anuncios, amarrar lazos y/o cables o propaganda, o cualquier tipo de leyenda, en arbotantes, contenedores o depósitos de residuos sólidos, monumentos, instalaciones y edificios públicos, semáforos, señalamientos viales, mobiliario y equipamiento urbano de plazas, jardines y vialidades; guarniciones y/o banquetas, árboles y áreas verdes, postes y en general de todos los elementos del equipamiento urbano;

(...)

XIV. Rotular, pintar, anunciar, pegar carteles o autorizar dichas actividades, en las bardas propiedad del Municipio, de particulares, en lugares de uso común o que no estén destinados para ello;

206<sup>48</sup> del Bando Municipal 2022-2024 de Nezahualcóyotl, en los que se dispone que se sancionara a quien, entre otras actividades, pinte en bardas propiedad del municipio.

Desde mi perspectiva, este órgano jurisdiccional, al tener conocimiento, a través del estudio de las constancias obrantes en el sumario, debió informar a la citada autoridad para que, tome conocimiento y determine lo que en Derecho corresponda, en el ámbito de sus atribuciones.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 26/2014, indicó que ***el equipamiento urbano en general debe servir exclusivamente al fin al cual se colocó en calles y avenidas en forma neutral sin servir a ningún partido como vehículo de propaganda electoral*** y, en el presente asunto, se trata de pintas sobre la revocación de mandato en bardas del municipio de Nezahualcóyotl, de ahí que resultara idóneo dar vista con las constancias al titular del Ayuntamiento para que en el ámbito administrativo proceda como corresponda.

Desde mi punto de vista, lo mencionado también es congruente con lo establecido en los artículos 109, fracción III de la Constitución

---

<sup>48</sup> Artículo 206.- Corresponde a la persona titular de la Presidencia Municipal, a través de los Oficiales Calificadores conocer, calificar e imponer las sanciones administrativas municipales que procedan por faltas o infracciones contenidas en el presente Bando Municipal, reglamentos y demás disposiciones de carácter general contenidas en los ordenamientos expedidos por el Ayuntamiento y aquellas que deriven con motivo de la aplicación del Libro Octavo del Código Administrativo del Estado de México, excepto las de carácter fiscal; quienes, además: I. Apoyarán a la autoridad municipal que corresponda, en la conservación del orden público y en la verificación de daños que, en su caso, se causen a los bienes propiedad municipal, haciéndolo saber a la dependencia que corresponda a fin de que se realicen las acciones legales que correspondan; II. Administrar e impartir la Justicia Cívica, en el ámbito de su competencia; III. Ratificar los acuerdos por la paz, implementados por la actuación de la Policía de proximidad in situ; y IV. Aplicar las medidas para mejorar la convivencia cotidiana y/o el trabajo en favor de la comunidad tomando en consideración el resultado del tamizaje practicado en los términos del Reglamento de Justicia Cívica.



Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 7, fracciones I y III y 49, fracción II, de la Ley General de Responsabilidades Administrativas<sup>49</sup>, en los que se dispone que se aplicarán sanciones administrativas a las personas del servicio público en los términos de la legislación aplicable y que es una obligación denunciar lo que, en ejercicio de las funciones, se advierta que pueda constituir una falta administrativa.

Asimismo, que las personas servidoras públicas observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de legalidad, profesionalismo e integridad, entre otros, además de satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares.

---

<sup>49</sup> Artículo 109. Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

(...)

III. Se aplicarán sanciones administrativas a los servidores públicos por los actos u omisiones que afecten la legalidad, honradez, lealtad, imparcialidad y eficiencia que deban observar en el desempeño de sus empleos, cargos o comisiones. Dichas sanciones consistirán en amonestación, suspensión, destitución e inhabilitación, así como en sanciones económicas, y deberán establecerse de acuerdo con los beneficios económicos que, en su caso, haya obtenido el responsable y con los daños y perjuicios patrimoniales causados por los actos u omisiones. La ley establecerá los procedimientos para la investigación y sanción de dichos actos u omisiones.

Consultable en la siguiente liga electrónica:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1\\_110321.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/1_110321.pdf)

**Artículo 7.** Los Servidores Públicos observarán en el desempeño de su empleo, cargo o comisión, los principios de disciplina, legalidad, objetividad, profesionalismo, honradez, lealtad, imparcialidad, integridad, rendición de cuentas, eficacia y eficiencia que rigen el servicio público. Para la efectiva aplicación de dichos principios, los Servidores Públicos observarán las siguientes directrices:

(...)

I. Actuar conforme a lo que las leyes, reglamentos y demás disposiciones jurídicas les atribuyen a su empleo, cargo o comisión, por lo que deben conocer y cumplir las disposiciones que regulan el ejercicio de sus funciones, facultades y atribuciones;

(...)

III. Satisfacer el interés superior de las necesidades colectivas por encima de intereses particulares, personales o ajenos al interés general y bienestar de la población;

(...)

Consultable en la siguiente liga electrónica:

[http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA\\_130420.pdf](http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGRA_130420.pdf)



**SRE-PSL-20/2022**

Por ello, considero que es de especial relevancia el cuidado de los bienes inmuebles pertenecientes al Estado mexicano, como lo son en el caso bardas, porque contribuye a la satisfacción de necesidades de la población, de ahí que tal vigilancia sea de orden público e interés social, y dar vista a la autoridad competente, implicaba actuar conforme a los principios de responsabilidad administrativa antes mencionados.

Resaltando, además, que el propósito de tal vista es fortalecer la inhibición de conductas que vulneran el orden jurídico, por lo que, se deben activar los mecanismos con los que cuenta el Estado para garantizar su discusión, sanción y no repetición con consecuencias que reporten un perjuicio sustancial y ejemplar.

Por todo lo hasta aquí señalado, me permito emitir el presente **voto concurrente**.

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