



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## JUICIO ELECTORAL

**EXPEDIENTE:** ST-JE-29/2021

**ACTORA:** MONSERRAT MÉNDEZ  
BANDERA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** TRIBUNAL  
ELECTORAL DEL ESTADO DE MÉXICO

**MAGISTRADA PONENTE:** MARCELA  
ELENA FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ

**SECRETARIO:** CARLOS A. DE LOS COBOS  
SEPÚLVEDA

**COLABORARON:** MARÍA GUADALUPE  
GAYTAN GARCÍA Y BERENICE  
HERNÁNDEZ FLORES

Toluca de Lerdo, Estado de México, a ocho de abril de dos mil veintiuno.

**VISTOS**, para resolver los autos del juicio electoral promovido por **Monserrat Méndez Bandera**, en contra de la resolución emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México en el procedimiento especial sancionador **PES-16/2020**, por la cual, tuvo por no acreditados los hechos objeto de la denuncia atribuidos a **Juan Manuel Zepeda Hernández**, en su carácter de Senador de la República, consistentes en presuntos actos anticipados de precampaña y promoción personalizada relacionados con su informe de labores y difundidos en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México; y,

## RESULTANDO

**I. Antecedentes.** De los hechos descritos en la demanda, así como de las constancias que obran en el expediente y de los hechos notorios conforme al artículo 15 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte lo siguiente:

**1. Elección de Senador de la República.** En julio de dos mil dieciocho, **Juan Manuel Zepeda Hernández** fue electo Senador de la República por el principio de primera minoría en el Estado de México.

**2. Informe de actividades legislativas.** Desde el dieciocho al treinta de diciembre de dos mil veinte se difundió el informe del Senador de la República respecto a sus actividades legislativas a través de medios impresos y electrónicos, el cual tuvo verificativo el veinticinco de diciembre de la anualidad pasada.

Respecto a este acto, no pasa inadvertido para esta Sala Regional que existen diferentes medios de impugnación promovidos por **Elizabeth Rivera Flores** ante el Instituto Nacional Electoral, la Sala Regional Especializada y esta Sala Toluca, así como las propias autoridades electorales del Estado de México<sup>1</sup>.

**3. Inicio del proceso electoral.** El cinco de enero de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México<sup>2</sup> declaró el inicio del proceso electoral de este año, a través del cual se elegirán los cargos a diputaciones locales, así como a los integrantes de los ayuntamientos en dicha entidad federativa.

**4. Presentación de queja.** El siete de enero de dos mil veintiuno, **Montserrat Méndez Bandera** presentó ante el Instituto Electoral del Estado de México una queja en contra de **Juan Manuel Zepeda Hernández** por presuntos actos anticipados de campaña electoral y propaganda personalizada, debido a la difusión de diversas publicaciones en la red social *Facebook*, anuncios espectaculares y la distribución de folletos, relacionados con el informe del Senador de la República, los cuales se difundieron en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México.

---

<sup>1</sup> **INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/001/2020**; igualmente, la Sala Regional Especializada en el diverso **SRE-PSL-1/2021 y acumulado** determinó la competencia de ese asunto en favor del Instituto Electoral del Estado de México; también se encuentran en el índice de esta Sala Regional las sentencias recaídas a los expedientes **ST-JE-15/2021** y **ST-JE-16/2021** relacionado con la negativa de proveer sobre las medidas cautelares en diversos procedimientos sancionatorios con motivo de denuncias previas; así como es un hecho notorio que el Tribunal Electoral Local resolvió el Recurso de Apelación 23/2021, en el que se decidió que el agravio de la recurrente es fundado, pero inoperante, atento que se acreditó la omisión de tramitar las omisiones atribuidas al Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral Local.

<sup>2</sup> En adelante Instituto Local o autoridad administrativa indistintamente.



**5. Procedimiento especial sancionador (PES/NEZA/ERF/JMZH/021/01).** El dieciocho de febrero del año que transcurre, el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México, previa la realización de diligencias para mejor proveer, admitió a trámite la queja y ordenó correr traslado y emplazar al Senador de la República; durante la sustanciación del procedimiento en la audiencia de pruebas y alegatos se hizo constar la presentación del escrito de contestación y pruebas rendidos por **Juan Manuel Zepeda Hernández**, así como la no comparecencia de la parte quejosa; consecuentemente, el expediente se envió al Tribunal Electoral del Estado de México para los efectos de ley.

**5. Procedimiento Especial Sancionador ante el Tribunal Electoral del Estado de México (PES/16/2021).** El veinticuatro de marzo de dos mil veintiuno, el Magistrado Presidente del Tribunal Local ordenó registrar el expediente y turnarlo a la ponencia del Magistrado instructor para la formulación del proyecto de sentencia respectivo.

**6. Resolución del Procedimiento Especial Sancionador (PES/16/2021).** El veinticinco de marzo siguiente, el Tribunal Electoral del Estado de México dictó la sentencia correspondiente en el sentido siguiente:

“**ÚNICO.** No se acreditan los hechos objeto de la denuncia.”

**II. Juicio Electoral.** En contra la determinación anterior, **Montserrat Méndez Bandera**, por propio derecho, promovió juicio electoral, por conducto de la autoridad jurisdiccional responsable.

**III. Radicación y admisión.** El tres de abril dos mil veintiuno, la Magistrada Instructora radicó y admitió el juicio a trámite.

**IV. Vista a Juan Manuel Zepeda Hernández.** El cuatro de abril del año en curso, toda vez que Juan Manuel Zepeda Hernández no compareció como tercero interesado en el presente juicio, la Magistrada Instructora ordenó la notificación de la demanda promovida en contra de la sentencia

**ST-JE-29/2021**

**PES/16/2021** del Tribunal Electoral del Estado de México para que manifestara lo que a su derecho conviniera dentro del plazo de veinticuatro horas a partir de su notificación.

**V. Desahogo de la vista.** Transcurrido el plazo señalado en el punto que antecede, se hizo constar en autos que Juan Manuel Zepeda Hernández omitió realizar manifestación alguna en relación a la vista otorgada por este órgano de justicia federal.

**VI. Cierre de instrucción.** En su oportunidad, se declaró cerrada la instrucción.

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

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que se trata de un juicio electoral, promovido por una ciudadana, por su propio derecho, en contra de una resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de México, dentro de un procedimiento especial sancionador, por medio del cual, se tuvieron por no acreditados los hechos objeto de la denuncia; acto y entidad federativa que pertenece a la quinta circunscripción plurinominal donde esta Sala Regional ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafos segundo y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción X, 192, párrafo primero y 195, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Cabe mencionar que la vía denominada juicio electoral fue producto de los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>3</sup>, en los cuales se expone que en virtud del dinamismo propio de la materia, ha

---

<sup>3</sup> Emitidos el treinta de julio de dos mil ocho, cuya última modificación fue el doce de noviembre de dos mil catorce.



originado que en ocasiones no exista un medio de impugnación específico para hacer valer la afectación derivada de algún acto o resolución en materia electoral y, para esos casos, los lineamientos referidos inicialmente ordenaban formar los Asuntos Generales, pero a raíz de su última modificación, ahora indica que debe integrarse un expediente denominado juicio electoral, el cual debe tramitarse en términos de las reglas generales previstas para los medios de impugnación establecidas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emitió el acuerdo **8/2020**, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el citado Pleno determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica que esta Sala Regional Toluca resuelva el presente juicio de manera no presencial.

**TERCERO. Requisitos de procedencia.** La demanda reúne los requisitos generales y especiales de procedencia, acorde con lo dispuesto en los artículos 7, párrafo 1; 8; 9; 12, párrafo 1, incisos a) y b); 13, párrafo 1, de la Ley de Medios.

**a) Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en ella se hace constar el nombre de la actora, método para oír y recibir notificaciones, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que le causa la sentencia controvertida y los preceptos presuntamente violados; asimismo, se hace constar tanto el nombre como la firma autógrafa del promovente.

**b) Oportunidad.** La demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con el diverso 413 del Código Electoral del Estado de México, toda vez que la sentencia impugnada se emitió el **veinticinco de marzo** de dos mil veintiuno y se notificó a la parte

actora por correo electrónico en igual fecha; de ahí que si **fue presentada el veintinueve de marzo siguiente, resulta oportuna.**

**c) Legitimación y personería.** El juicio se promovió por parte legítima, en atención a que la parte actora se inconforma en contra de la sentencia del tribunal local emitida en el procedimiento especial sancionador en el que fue quejosa.

De igual forma, se tiene por acreditada la personería, toda vez que la autoridad jurisdiccional responsable así se la reconoce al rendir el informe circunstanciado aduciendo que la tiene acreditada en los autos acto impugnado.

**d) Interés jurídico.** Se cumple, toda vez que la ciudadana que promueve ante esta instancia, estima debe revocarse la sentencia impugnada y en plenitud de jurisdicción se le restituya el derecho de debido proceso que estima ha sido vulnerado por la autoridad administrativa electoral local, de ahí que resulte claro que tiene interés jurídico para controvertir la sentencia dictada en el expediente **TEEM-PES-16/2021**.

**e) Definitividad y firmeza.** En contra del acto reclamado no procede algún otro medio de impugnación que debiera agotarse antes de acudir ante esta instancia federal, por lo que este requisito se encuentra satisfecho.

**CUARTO. Consideraciones esenciales de la sentencia impugnada.** En el expediente **PES/16/2021** del índice del Tribunal Electoral del Estado de México, éste se pronunció con respecto del procedimiento especial sancionador originado con motivo de la queja presentada por Monserrat Méndez Bandera en contra de Juan Manuel Zepeda Hernández, Senador de la República, por actos anticipados de campaña electoral y la presunta difusión de propaganda personalizada, mediante de la colocación de diversas publicaciones en la red social *Facebook*, anuncios espectaculares y la distribución de folletos, relacionados con su informe de labores en su carácter de Senador, colocados y difundidos en el municipio de Nezahualcóyotl de esta entidad.



En principio, la autoridad responsable identificó que los actos motivo de la denuncia se sustentaron sobre publicaciones de sitios de internet de la red social de *Facebook*, anuncios espectaculares y la distribución de un folleto (publicación impresa en papel color), todos ellos relacionados con el segundo informe de las actividades legislativas de Juan Manuel Zepeda Hernández en su carácter de Senador de la República.

Asimismo, se precisó que la autoridad instructora mediante acuerdo de ocho de enero del presente año ordenó las diligencias necesarias para efectos de acreditar la existencia y contenido de los sitios de internet de las publicaciones en la red social *Facebook* y los anuncios espectaculares, detallándose en el acta circunstanciada con folio 43/2021 iniciada el dieciséis de enero de dos mil veintiuno y concluida el diecisiete siguiente, a la que otorgó valor probatorio pleno y de la que en lo sustancial se precisa:

- Una vez constituido el personal comisionado en los domicilios proporcionados por la quejosa, se hizo constar la inexistencia de los anuncios espectaculares señalados, en cuanto a ocho de ellos y en otro caso, la propaganda no se relaciona con la que fue referida en el escrito de denuncia. De lo que se adjuntaron placas fotográficas.
- En lo sitios de internet de las publicaciones de red social de *Facebook*, en nueve de ellas, no se encontraban, señalando que: “es posible que el enlace que seleccionaste este (*sic*) dañado o que se haya eliminado la página...”. De la liga [https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=3248773535227208&\\_fbid=327696707334920](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=3248773535227208&_fbid=327696707334920) (punto diecisiete del Acta), se indica que se localizó una publicación con el texto “Contrapapel.mx 21 de diciembre de 2020 a las 23:33” y “Bajo el pretexto de rendir su segundo informe como senador, Juan Zepeda comenzó a saturar de espectaculares con su imagen, las calle de #Nezahualcóyotl”. En todos los casos, se insertó captura de pantalla de lo que se localizó en las ligas de internet.
- Se constató la liga <https://infosen.senado.gb.mx/sgsp/ssenadores/64/2A>

[LXIV\\_Informe\\_Actividades\\_1129\\_113937.pdf](#). "...se aprecia un sitio electrónico que en la parte superior izquierda se observa la siguiente leyenda "2A\_LXIV\_Informe\_Actividades\_1129\_113937-pdf, seguido de los números 1/40, posteriormente se observa en un recuadro color blanco las siguientes leyendas "Juan Zepeda", "Senador de la República", posteriormente se aprecia un círculo dividido con dos franjas, la primer en color verde con la leyenda "SENADO DE LA REPÚBLICA", en la parte central se aprecia la imagen de un águila sosteniendo una serpiente, con la leyenda "ESTADOS UNIDOS MEXICANOS", en la parte inferior del círculo se aprecia una franja en color rojo con la leyenda "LXIV LEGISLATURA" posteriormente a la imagen del círculo se observan las siguientes leyenda "2º Informe de Actividades Legislativas", "Segundo Año LXIV Legislatura", posteriormente al final del recuadro se aprecia la leyenda "Septiembre de 2019-Agosto de 2020".

- Se señaló también que "...se advierte que es un documento descargable denominado "2ª\_LXIV\_Informe\_Actividades\_1129\_113937.pdf", mismo que consta de cuarenta páginas por lo que con la finalidad de no omitir ningún detalle de su contenido al momento de su consulta, se genera una copia del archivo en formato PDF, con un tamaño de 3.711 MB, contenido en un disco de video digital (DVD\_R) marca H.P., de 4./ GB, que aloja, el archivo descrito..."

Por otro lado, en el fallo estatal se precisó que a requerimiento de la autoridad sustanciadora, el Director de Seguridad Pública del municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, el cinco de febrero del año en curso, remitió el diverso oficio del jefe del Centro de Mando C4 del Ayuntamiento de ese municipio por el que informó que no se localizaba bitácora, parte de novedades y/o documentos similares, relativos a la entrega de folletos propagandísticos, alusivos al segundo informe de labores del denunciado en el citado municipio.

Finalmente, la autoridad responsable indicó que en autos obra copia certificada de escrito de cuatro de febrero de dos mil veintiuno, suscrito por el denunciado, documento sustraído del expediente





**PES/NEZA/ERF/JMZH/021/2021/01**, por medio del cual, Juan Manuel Zepeda Hernández manifestó, entre otra información, que la fecha de su informe de labores fue el veinticinco de diciembre de dos mil veinte.

Conforme a esos elementos, el Tribunal Electoral local concluyó que no se encuentran acreditados los hechos consistentes en la distribución de volantes, colocación de espectaculares y la existencia de nueve ligas electrónicas; en cuanto a lo que, fundamentalmente, expuso:

- Que en el informe de la autoridad municipal, por conducto de la Dirección de Seguridad Pública, se señaló que no contaba con información relativa a entrega de folletos propagandísticos, en tanto que los folletos presentados por la quejosa, no se robustecieron con otro medio de prueba; de ahí que no se acredite la distribución de éstos.
- En cuanto a los espectaculares, la autoridad sustanciadora no constató su existencia en la inspección ocular, dado que no visualizó la propaganda denunciada, de modo que los indicios de pruebas técnicas aportadas por la quejosa no robustecieron su valor probatorio.
- Sin pasar inadvertido el contenido de la publicación de *Facebook* señalada en párrafos anteriores en la que se observa la leyenda "*Bajo el pretexto de rendir su segundo informe como senador, Juan Zepeda comenzó a saturar de espectaculares con su imagen, las calle de #Nezahualcóyotl*", respecto de lo cual la autoridad responsable declaró que ello, no sugiere por sí mismo la existencia de los espectaculares denunciados en las direcciones y el contenido que se estipula en la queja; en tanto que la publicación de la afirmación inserta en la liga electrónica se contiene en una red social, sin que se tenga certeza de que quién la emite es un medio informativo, ni contiene mayores elementos que hagan posible concluir la existencia de tales espectaculares y con el contenido que indica la denunciante.

- En cuanto a las ligas de internet señaladas por la quejosa también se destacó que no se encontraron datos relacionados con la existencia de la información que refiere la quejosa en su escrito de denuncia, pues en ninguno de los casos la autoridad administrativa electoral constató la existencia de las ligas de referencia, de lo que se concluyó que los indicios generados por las impresiones de pantalla que la quejosa inserta en el escrito de queja, no se robustecieron con las diligencias de investigación que se realizaron sobre las mismas. Por lo que tampoco pueden tenerse por acreditadas.
- En lo que hace a dos ligas que se tuvieron por acreditadas <https://infosen.senado.gb.mx/sgsp/ssenadores/64/2A> [LXIV Informe Actividades 1129 113937.pdf](https://infosen.senado.gb.mx/sgsp/ssenadores/64/2A) y la diversa [https://m.facebook.com/story.php?story\\_fbid=3248773535227208&=327696707334920](https://m.facebook.com/story.php?story_fbid=3248773535227208&=327696707334920) el Tribunal responsable externó que ninguna de ellas equivale a la acreditación de los hechos en que se sustenta la realización de actos anticipados de campaña y promoción personalizada, el Tribunal responsable externó que ninguna de ellas equivale a la acreditación de los hechos en que se sustenta la realización de actos anticipados de campaña y promoción personalizada.
- Concluyó que el informe que fue acreditado no constituye un hecho en el cual se sustente por sí mismo las infracciones a la normativa electoral; puesto que como ya se reveló únicamente es referenciado en la queja como un elemento de apoyo, para poner de manifiesto la irregularidad que se materializa con la difusión de la publicidad denunciada.
- Que la quejosa no señaló que el propio informe constituyera promoción personalizada y actos anticipados de campaña, puesto que no se expresaron manifestaciones en el sentido de que en dicho documento se contemplen elementos que por sí mismos pudieran configurar esas conductas, como podrían ser la exposición de la imagen del denunciado, la exaltación de cualidad personales o el llamamiento al voto.



- Es decir, en ninguna parte de su escrito de queja refiere que el segundo informe de labores legislativas del denunciado sea ilegal o que contraviniera la normatividad electoral.
- En estos términos al no acreditar los hechos denunciados, en que se sustentan los actos anticipados de campaña y promoción personalizada, se estimó innecesario continuar con el análisis de la metodología de la resolución puesto que a nada práctico conduciría analizar la existencia de la infracción, así como la responsabilidad del presunto infractor de los hechos que no se acreditaron y por tanto la calificación de la falta e individualización de la sanción.

**QUINTO. Síntesis de los motivos de inconformidad de la parte actora.** La parte actora formula los siguientes conceptos de disenso que consiste en los siguientes razonamientos lógico – jurídicos:

1. **Violación al debido proceso.** La actora arguye que el acto reclamado que le irroga perjuicio fue la indebida notificación para presentarse a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos ante el Instituto Electoral del Estado de México, la cual se realizó sin estar ella presente, con lo que se conculcan en su consideración el derecho al debido proceso y su derecho de audiencia.

La actora sostiene que desde el inicio del procedimiento sancionatorio solicitó que las notificaciones se le practicaran por correo electrónico y que así se le venían realizando con excepción de la relativa a la citación para que compareciera a la audiencia de pruebas y alegatos, y que tampoco en su domicilio físico le fue notificado proveído alguno.

Para sostener su aseveración agrega una serie de capturas de pantalla a su correo electrónico donde advierte que no cuenta con la notificación atinente; asimismo, manifiesta que no ha sido alterado su correo electrónico y que, de ser el caso, solicita la

práctica de una prueba pericial en materia de informática para que se acredite que la autoridad fue omisa en notificarla.

2. **Transgresión al principio de exhaustividad.** A su juicio, el Tribunal Electoral del Estado de México incurre en falta al principio de exhaustividad que debe primar en el dictado de las resoluciones, porque tuvo a la vista el acuerdo del Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por Elizabeth Rivera Flores, por la presunta promoción personalizada y actos anticipados de precampaña y campaña de Juan Manuel Zepeda Hernández y omitió valorar las certificaciones hechas por la Oficialía de Partes de la Junta Local del Instituto Nacional en el Estado de México, respecto de dos espectaculares que enumera en su escrito de pruebas, todo ello dentro de las constancias que integran el expediente **INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/001/2020**.

Esto, porque el precitado acuerdo contiene certificaciones hechas por la oficialía electoral de la Junta Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, respecto de dos espectaculares que enumeró en su apartado de pruebas la quejosa, así como de la página oficial de *Facebook* de Juan Manuel Zepeda Hernández, mismas constancias que al ser certificadas por la Oficialía Electoral se materializan como hechos notorios y que se pueden relacionar con su escrito de queja para perfeccionar su dicho en relación con las pruebas a fin de determinar los actos anticipados de campaña y propaganda personalizada de Juan Manuel Zepeda Hernández, llevándose a cabo un estudio jurídico correcto y allegándose de todo lo necesario para acreditar sus manifestaciones.

Desde la óptica de la promovente los actos anticipados de precampaña y/o campaña denunciados se encuentran acreditados, ya que el cuatro de febrero de dos mil veintiuno Juan Manuel Zepeda Hernández se registró como precandidato a la presidencia municipal de Nezahualcóyotl.



La actora continúa señalando que el denunciado, en precampaña utilizó el *slogan* “**POR NEZA**”, semejante al que usó en su segundo informe de actividades legislativas a saber: “**VA POR NEZA**”; es decir, comenzó a posicionarse en el electorado abusando descarada (*sic*) y desproporcionalmente de la permisión que le otorga la Ley para rendir su segundo informe de actividades legislativas. Es notoria la intención de la actividad que no fue otra más que ejercer actos anticipados de precampaña y/o campaña y posicionarse en la percepción electoral de la ciudadanía en el municipio de Nezahualcóyotl desde el mes de diciembre de dos mil veinte.

Para la actora, no se trata de hechos aislados, sino de una verdadera conducta sistemática desplegada con la única finalidad de trastocar el principio de equidad en la contienda electoral y beneficiarse en forma ilícita de un posicionamiento anticipado de su imagen para claros fines político-electorales.

Para perfeccionar lo señalado, solicita se requiera copia certificada a Juan Manuel Zepeda Hernández de su constancia de registro como precandidato a presidente municipal de Nezahualcóyotl por el instituto político “*Movimiento Ciudadano*”.

**SEXTO. Estudio de fondo.** *La pretensión* de la parte actora consiste en revocar la decisión asumida por el tribunal local en la sentencia que se controvierte, a fin de que se declaren actualizadas las infracciones denunciadas relativas a los actos anticipados de campaña cometidos por **Juan Manuel Zepeda Hernández**, atento que hizo promoción personalizada a través de su informe de labores como Senador de la República al tener efectos en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México.

La *causa de pedir* radica en que el tribunal responsable realizó de manera incorrecta la valoración de pruebas y, por tanto, omitió calificar las conductas denunciadas como actos anticipados de campaña y sancionar

la promoción de la imagen del denunciado, además de vulnerar su derecho al debido proceso, puesto que se omitió practicar la notificación del auto por el que se citó a la audiencia de pruebas y alegatos dentro de la instrucción del procedimiento sancionador sustanciado ante el Instituto Electoral del Estado de México.

En ese sentido, la *litis* consiste en determinar si la sentencia recaída al **PES/16/2021** resultó ajustada a Derecho dictada por el Tribunal responsable, o si por el contrario existe un vicio procesal o derecho vulnerado que sea necesario restituir en esta sentencia; conviene precisar que en esta ejecutoria, la Sala Regional Toluca no se pronunciará sobre otros medios de impugnación que se estén sustanciando en el Tribunal Electoral promovidos por otros ciudadanos; en este juicio se dilucidará si la sentencia recaída al procedimiento sancionador vulneró la esfera jurídica de la actora únicamente.

**- Marco normativo y jurisprudencial de los actos anticipados de precampaña y campaña, así como de los informes de actividades legislativas.**

Los derechos fundamentales de libertad de expresión e información son trascendentales para alcanzar, establecer y consolidar un sistema democrático, pero también es preciso identificar sus límites y alcances, a fin de evitar un *fraude* a la Constitución y en respeto al principio de legalidad que impera en materia electoral, el cual implica que las etapas del proceso electoral se desarrollen con estricto apego a derecho y sin transgredir disposiciones jurídicas que indican plazos y tiempos para desplegar la actividad proselitista al interior de los partidos políticos y frente al electorado.

El artículo 6, párrafos primero y segundo, en relación con el 7, de la Constitución federal prescriben que la manifestación de las ideas no será objeto de ninguna inquisición judicial o administrativa, salvo los casos constitucionalmente previstos, y establecen la inviolabilidad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio, así como que no se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, además, de que ninguna Ley ni autoridad pueden definirlos más allá de los límites previstos en el citado artículo 6.



La prohibición constitucional de realizar actos anticipados de campaña - artículo 99, fracción IX, Constitucional federal-, y el derecho de los contendientes a participar en un proceso electoral en condiciones de *equidad*, deben entenderse como límites a las libertades de expresión e información en el sentido de que también tutelan un valor constitucionalmente reconocido.

Debe precisarse que conformidad con los artículos 17 de la Constitución federal, así como 8 y 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, lo cual comprende la obligación que tienen los órganos de impartición de justicia de emitir las sentencias de forma congruente y exhaustiva.

La Sala Superior ha considerado, en forma reiterada, que el principio de exhaustividad impone a las y los juzgadores el deber de agotar, cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la *litis*, en apoyo de sus pretensiones<sup>4</sup>.

En este orden de ideas, los órganos jurisdiccionales tienen el deber de analizar todas las cuestiones atinentes al proceso o procedimiento mediante un examen acucioso, detenido, profundo, al que no escape algo que pueda ser significativo para encontrar la verdad sobre los hechos controvertidos, o de las posibilidades que ofrezca cada elemento probatorio.

De otra parte, la equidad en la contienda constituye un principio rector en la materia electoral, pero no toda expresión supone una vulneración a tal principio, por lo que a fin de determinar si existe transgresión, se deben analizar las circunstancias particulares de cada caso.

---

<sup>4</sup> Este criterio está contenido en la tesis de jurisprudencia 12/2001, de rubro: **“EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE”**.

Así, la Sala Superior ha establecido como criterio que no se debe permitir la difusión de propaganda encubierta que, sólo en apariencia, sea un mensaje de un partido político, servidor público o aspirante que tenga como propósito posicionarse con miras a participar en un determinado proceso electoral.

Ahora, conviene precisar que en conformidad con lo dispuesto en los artículos 3, numeral 1, inciso b, y 227 numeral 1 ambos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>5</sup>; así como 245 y 462 del Código Electoral del Estado de México, *se entiende por precampaña electoral el conjunto de actos que realizan los partidos políticos, sus militantes y los precandidatos a candidaturas a cargos de elección popular debidamente registrados por cada partido.*

Por su parte, los actos anticipados de precampaña *se definen como aquellas expresiones que se realicen bajo cualquier modalidad y en cualquier momento durante el lapso que va desde el inicio del proceso electoral hasta antes del plazo legal para el inicio de las precampañas, que contengan llamados expresos al voto en contra o a favor de una precandidatura.*

En igual sentido, se podría incurrir en la infracción de actos anticipados de precampaña, no solamente a través de la realización de los actos enunciados en la ley, sino también mediante la utilización de mecanismos de propaganda, como lo ha sostenido esta Sala Superior en su jurisprudencia 2/2016, de rubro: **“ACTOS ANTICIPADOS DE CAMPAÑA. LOS CONSTITUYE LA PROPAGANDA DIFUNDIR DURANTE PRECAMPAÑA CUANDO NO ESTÁ DIRIGIDA A LOS MILITANTES (LEGISLACIÓN DE COLIMA)”**.

En esa misma línea argumental, la Sala Superior ha sostenido que los actos anticipados de precampaña y campaña se actualizan por la

---

<sup>5</sup> Preceptos que también encuentran sus correlativos en los numerales 245 y 462 del Código Electoral del Estado de México.





coexistencia de determinados elementos<sup>6</sup>; de modo que el tipo sancionador se configura siempre que se demuestren los siguientes elementos:

- i. **Personal.** *Que los realicen los partidos, sus militantes, aspirantes, o precandidatos y, en el contexto del mensaje, se adviertan elementos que hagan plenamente identificable al sujeto de que se trate.*
- ii. **Temporal.** *Es el periodo en el cual ocurren los actos, es decir, que los mismos se realicen antes del inicio formal de las precampañas o campañas.*
- iii. **Subjetivo.** *Consiste en que una persona realice actos o cualquier tipo de expresión que revele la intención de llamar a votar o pedir apoyo a favor o en contra de cualquier persona o partido, para contender en un procedimiento interno de selección o un proceso electoral; o bien, que de dichas expresiones se advierta la finalidad de promover u obtener la postulación a una precandidatura o candidatura para un cargo de elección.*

Específicamente por cuanto, a la acreditación del elemento subjetivo, **la Sala Superior ha sustentado el criterio de que, se debe verificar si la comunicación que se somete a su escrutinio, de forma manifiesta, abierta y sin ambigüedad, contiene un llamamiento al voto en favor o en contra de una persona o partido, publicitar plataformas o posicionar una candidatura.**

Lo anterior implica, en principio, que sólo deben considerarse prohibidas, las expresiones que, trascendiendo al electorado, supongan un mensaje que se apoye en alguna de las palabras que, ejemplificativamente, se mencionan enseguida: “vota por”, “elige a”, “rechaza a”; u otras expresiones que inequívocamente tengan un sentido equivalente de solicitud de sufragio a favor o en contra de alguien<sup>7</sup>.

---

<sup>6</sup> Entre otros, en las sentencias de los SUP-RAP-15/2009 y acumulado, y SUP-RAP-191/2010, SUP-REP-573/2015, SUP-REP-1/2016, SUP-REP-190/2016, SUP-REP-88/2017, SUP-JE-39/2019 y SUP-JE-81/2019.

<sup>7</sup> Este criterio fue sostenido en los asuntos SUP-JE-60/2018 y acumulados, SUP-JRC-134/2018, SUP-JRC-117/2018, SUP-JRC-90/2018 y SUP-JRC-45/2018, entre otros.

En todo caso, el análisis de los elementos explícitos de los mensajes incluye, necesariamente, el estudio del contexto integral y demás características expresas, para determinar si las manifestaciones constituyen o **contienen un elemento equivalente (funcional) de apoyo electoral**, tal como se advierte de **la jurisprudencia 4/2018**, de rubro y texto:

**“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).**- *Una interpretación teleológica y funcional de los artículos 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 3, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 245, del Código Electoral del Estado de México, permite concluir que el elemento subjetivo de los actos anticipados de precampaña y campaña se actualiza, en principio, solo a partir de manifestaciones explícitas o inequívocas respecto a su finalidad electoral, esto es, que se llame a votar a favor o en contra de una candidatura o partido político, se publicite una plataforma electoral o se posicione a alguien con el fin de obtener una candidatura. Por tanto, la autoridad electoral debe verificar: 1. Si el contenido analizado incluye alguna palabra o expresión que de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad denote alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca; y 2. Que esas manifestaciones trasciendan al conocimiento de la ciudadanía y que, valoradas en su contexto, puedan afectar la equidad en la contienda. Lo anterior permite, de manera más objetiva, llegar a conclusiones sobre la intencionalidad y finalidad de un mensaje, así como generar mayor certeza y predictibilidad respecto a qué tipo de actos configuran una irregularidad en materia de actos anticipados de precampaña y campaña, acotando, a su vez, la discrecionalidad de las decisiones de la autoridad y maximizando el debate público, al evitar, de forma innecesaria, la restricción al discurso político y a la estrategia electoral de los partidos políticos y de quienes aspiran u ostentan una candidatura”.*

Esto es, un mensaje puede ser una manifestación de apoyo o promoción equivalente a un llamamiento expreso cuando de manera objetiva o razonable pueda ser interpretado como una manifestación inequívoca a votar o a no votar<sup>8</sup>.

Es por ello que, los precedentes que dieron origen a la jurisprudencia refieren que, para el análisis de los actos anticipados de precampaña o campaña, resulta funcional que sólo se sancionen expresiones que se

---

<sup>8</sup> Cfr. SUP-JE-81/2019 y SUP-JE-39/2019.



apoyen en elementos explícitos o unívocos e inequívocos de apoyo o rechazo electoral, con la intención de lograr un electorado más informado del contexto en el cual emitirá su voto.

En este mismo orden de ideas se sostuvo que, el elemento subjetivo de un posicionamiento adelantado sólo se actualizará cuando las comunicaciones trascienden a cualquier público relevante y contengan:

- i) Elementos (palabras) que de forma explícita denotan una solicitud de apoyo o rechazo electoral; o*
- ii) Elementos unívocos e inequívocos de esa solicitud<sup>9</sup>.*

Derivado de lo anterior, un hecho, discurso o manifestación se considerará como acto anticipado de precampaña y campaña, cuando de manera expresa y fuera de las respectivas etapas del proceso realice un llamamiento a votar y a presentar, de forma clara, determinada plataforma electoral y candidatura<sup>10</sup>.

- **Caso concreto.**

La parte actora aduce que la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de México es carente de exhaustividad, así como vulnera los principios de debido proceso y el derecho de audiencia que debió observar para sancionar a **Juan Manuel Zepeda Hernández** por presuntos actos anticipados de campaña y promoción personalizada de su imagen en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, con motivo de su segundo informe de labores, ya que en su concepto, el Senador *abusó* de esta permisión legal para posicionar electoralmente su imagen. En efecto, de autos se advierte que el Senador de la República publicitó su informe de labores legislativas siete días antes y cinco días después del veinticinco de diciembre de dos mil veinte.

---

<sup>9</sup> Énfasis añadido por esta Sala Regional.

<sup>10</sup> *Cfr.* SUP-REP-146/2017 y SUP-REP-159/2017.

## **ST-JE-29/2021**

Cabe destacar que en el sumario se encuentra diverso material probatorio en el que se da cuenta que otra ciudadana Elizabeth Rivera Flores también ha venido denunciando al Senador ante la Junta Local del Instituto Nacional Electoral quien se pronunció en el sentido de no encontrar elementos que transgredieran la normativa electoral, en el periodo señalado, según consta en el expediente **INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/001/2020**; igualmente, la Sala Regional Especializada en el diverso **SRE-PSL-1/2021 y acumulado** determinó la competencia de ese asunto en favor del Instituto Electoral del Estado de México; también se encuentran en el índice de esta Sala Regional el diverso **ST-JE-15/2021**; **ST-JE-16/2021** relacionado con la negativa de proveer sobre las medidas cautelares en diversos procedimientos sancionatorios.

Igualmente, el Tribunal Electoral del Estado de México en el Recurso de Apelación identificado con la clave **RA/23/2021**, han sido promovidos por **Elizabeth Rivera Flores**; en este último se decidió que el agravio es fundado pero inoperante, atento que se acreditó la omisión de tramitar las omisiones atribuidas al Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral Local.

Sin embargo, sobre los aludidos medios de impugnación y sus efectos, esta Sala Regional no se pronunciará, atento que en el caso concreto la *litis* se circunscribe a analizar la resolución del **PES/16/2021** dictada por el Tribunal Electoral Local, conforme a los agravios que plantea la actora en esta instancia de justicia federal.

Cabe mencionar que **Juan Manuel Zepeda Hernández** al no comparecer como tercero interesado en el presente juicio, **se ordenó darle vista**, el cuatro de abril del año en curso en el correo electrónico señalado en autos de la demanda promovida por la actora, para que manifestara lo que a su derecho conviniera; transcurrido el plazo otorgado se certificó en la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional que **no compareció ni hizo llegar documental alguna** planteando argumentos en la causa, por lo que le **precluyó su derecho.**



- **Tesis de la Sala Toluca.**

Para esta Sala Regional los motivos de inconformidad esgrimidos por la parte actora son **infundados e inoperantes**, por lo que **procede confirmar** la resolución dictada en el **PES/16/2021** del índice del Tribunal Electoral del Estado de México, conforme a lo siguiente:

- **Análisis de los motivos de disenso.**

**1. Violación al debido proceso.** La actora arguye que el acto reclamado que le irroga perjuicio fue la indebida notificación para presentarse a la celebración de la audiencia de pruebas y alegatos ante el Instituto Electoral del Estado de México, la cual se realizó sin estar ella presente, con lo que se conculcan en su consideración, el derecho al debido proceso y su derecho de audiencia.

La actora sostiene que, desde el inicio del procedimiento sancionatorio, solicitó que las notificaciones se le practicaran por correo electrónico y que así se le venían realizando con excepción de la relativa a la citación para que compareciera a la audiencia de pruebas y alegatos, y que tampoco en su domicilio físico le fue notificado proveído alguno.

Para sostener su aseveración agrega una serie de capturas de pantalla a su correo electrónico donde advierte que no cuenta con la notificación atinente; asimismo, manifiesta que no ha sido alterado su correo electrónico y que, de ser el caso, solicita la práctica de una prueba pericial en materia de informática, para que se acredite que no recibió notificación alguna.

El motivo de disenso se califica de **infundado**.

Para este Tribunal Federal, el problema jurídico que refiere la actora en este agravio consiste en dilucidar dos temas fundamentalmente:

- a) La legalidad de la notificación practicada para citarla a la audiencia de pruebas y alegatos en el procedimiento especial sancionador instruido ante el Instituto Electoral del Estado de México.
- b) Y, por otro lado, si la inasistencia justificada o no, en la citada audiencia vulnera su derecho de audiencia como parte integral del debido proceso al ser un derecho fundamental.

En cuanto al primer tema, debe enfatizarse que, ciertamente, la actora solicitó ser notificada por correo electrónico de las actuaciones procesales derivadas de la denuncia por actos anticipados de campaña y promoción personalizada que presentó en contra de Juan Manuel Zepeda Hernández.

De la revisión que se efectúa a los autos que obran en el sumario, cabe destacar que corre agregada a foja número 85 del cuaderno accesorio 1, la razón de notificación vía correo electrónico dirigida a la quejosa **Montserrat Méndez Bandera**, mediante la cual, se hace de su conocimiento el proveído de dieciocho de febrero de dos mil veintiuno, dictado por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de México en los autos del expediente **PES/NEZA/MMB/JMZH/002/2021/01**, el cual, consta de páginas y se remitió al correo electrónico **momeba1991@gmail.com**; a foja 87 obra la cédula de notificación personal practicada el veinticuatro de febrero de dos mil veintiuno, celebrada en el domicilio ubicado en la calle La Adelita, número 388, colonia Benito Juárez, CP.57000 en Nezahualcóyotl, Estado de México, **diligencia que se entendió con la propia quejosa, según se advierte de la propia cédula y razón de la notificación**, suscrita por el servidor público electoral adscrito a la subdirección de quejas y denuncias de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral.

En el proveído de mérito, el cual también se notificó a **Juan Manuel Zepeda Hernández**<sup>11</sup>, el Secretario Ejecutivo del Instituto Local ordena, entre otras cuestiones, **admitir** la queja a trámite presentada por la hoy actora en contra del Senador de la República por presuntos actos

---

<sup>11</sup> Foja 86 del Cuaderno Accesorio 1.



anticipados de campaña y la difusión de propaganda personalizada, mediante la colocación de espectaculares y distribución de folletos en el municipio de Nezahualcóyotl, Estado de México, así como por la difusión de publicaciones en la red social Facebook, relacionados con el informe anual de labores del presunto infractor.

Igualmente, se **ordenó correr traslado y emplazar** a Juan Manuel Zepeda Hernández, en su carácter de Senador de la República y probable responsable de conductas irregulares denunciadas; asimismo, a efecto de garantizar debidamente el derecho de audiencia del presunto infractor y dejarlo en estado de indefensión, se señalaron las **DIEZ HORAS DEL UNO DE MARZO DE DOS MIL VEINTIUNO**, para que tuviera verificativo la **audiencia de pruebas y alegatos** a que se refiere el artículo 484 del Código Electoral del Estado de México, misma a la que, se instruyó, debieron comparecer tanto la quejosa como el probable infractor en las instalaciones del Instituto Electoral.

En el mismo proveído se brindó la oportunidad a las partes, para que derivado de la pandemia por **Covid-19** y a fin de respetar las formalidades esenciales del procedimiento, ambas pudieran comparecer por escrito, ingresando por la Oficialía de Partes del Instituto Electoral, la documentación que estimaran pertinente, antes de la fecha y hora señalada.

Finalmente, **las partes fueron apercibidas** de que en caso de no comparecer se le tendría a la quejosa, actora en este juicio, por perdido su derecho para resumir el hecho que motivó su queja, relacionar las pruebas que a su juicio la corroboran y de verter sus alegaciones; en tanto al probable infractor, para responder la queja, ofrecer las pruebas que a su juicio desvirtúan la imputación y de manifestar sus alegaciones, sin que ello obste para la celebración de la audiencia.

De igual manera, a foja 101 del cuaderno accesorio uno, se encuentra agregada el **acta circunstanciada de audiencia de pruebas y alegatos**, en la que se hace constar que no asistió la quejosa o persona en su representación; no obstante, de estar notificada debidamente; En el acta

## ST-JE-29/2021

se razonó que Juan Manuel Zepeda Hernández presentó escrito de contestación y alegatos en la Oficialía de Partes, el uno de marzo del presente año.

La diligencia continuó su desarrollo, desahogándose la etapa probatoria, comenzando con las pruebas ofrecidas por la quejosa Monserrat Méndez Bandera, entre ellas, las siguientes:

1. La **documental pública** consistente en copia de su credencial para votar con fotografía expedida por el Instituto Nacional Electoral.
2. La **documental privada** consistente en un folleto tamaño carta a color.
3. La **documental pública** consistente en el Acta de la Oficialía Electoral número 43/2021, de dieciséis de enero del presente año.

Todas las pruebas fueron admitidas y desahogadas por su propia y especial naturaleza.

Por su parte, Juan Manuel Zepeda Hernández, en su carácter de Senador de la República, ofreció como pruebas:

1. La **documental pública** consistente en el Acta de la Oficialía Electoral número 43/2021 de dieciséis de enero del presente año.
2. La **instrumental de actuaciones**, consistente en las constancias que obran en el expediente.
3. La **presuncional** en su doble aspecto legal y humana, consistente en todo lo que esta autoridad pueda deducir de los hechos comprobados.

De este caudal probatorio solo la primera probanza se tuvo por admitida y desahogada por su propia naturaleza.

Una vez que se terminó la audiencia se acordó remitir los autos del expediente al Tribunal Electoral del Estado de México para la resolución que en derecho correspondiera.





A juicio de esta Sala Regional, las citadas documentales públicas, consistentes en las **cédulas de notificación y la razón de la misma**, así como el **acta circunstanciada de la audiencia de pruebas y alegatos**, se valoran conforme al artículo 16, párrafo segundo de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y permiten arribar a la convicción de que:

1. **La actora fue debidamente citada** a la audiencia de pruebas y alegatos, así como a tener la oportunidad de desahogar la diligencia, vía escrita, como medida de sanitaria, por el virus **SARS, Covid 19** que se presenta, entre otros, en el Estado de México.
2. **Las pruebas que ofreció la actora en su escrito de queja, a pesar, de su ausencia en la diligencia de mérito, se desahogaron por su propia naturaleza** y, por ende, no se transgredió su derecho al debido proceso ni su garantía o derecho de audiencia.

En síntesis, lo **infundado** del motivo de disenso descansa en que, contrario a lo sostenido por la actora, ésta sí fue debidamente notificada por correo electrónico y de manera personal para comparecer a la diligencia en la que se llevaría a cabo el desahogo de pruebas y alegatos.

En efecto, la actora fue apercibida de perder su derecho a relacionar pruebas, en el caso de que no compareciera, más la conducta procesal de inasistencia a la audiencia, no le genera el desechamiento de su denuncia formulada. **De ahí que, aun y cuando está probado que no acudió a la citada diligencia, las pruebas ofrecidas se admitieron y se desahogaron.**

Asimismo, dado el régimen que impera en el procedimiento especial sancionador, el expediente una vez sustanciado debe ser resuelto por el Tribunal Electoral conforme a las reglas que rigen este tipo de procedimientos y las pruebas ofrecidas por las partes, es decir, **la actora aunque fue omisa en asistir a la audiencia de pruebas y alegatos en**

ningún momento se le priva de algún derecho procesal, puesto que ella en su escrito inicial presenta hechos, imputa conductas y rinde pruebas conforme al diseño institucional del procedimiento sancionatorio; en todo caso, solamente le precluyó el derecho de formular alegatos y relacionar pruebas, lo cual es directamente su responsabilidad, puesto que fue notificada según las constancias del sumario, sin encontrarse una prueba en contrario que haga suponer, al menos indiciariamente lo contrario.

La actora invoca en su demanda de juicio electoral en esta instancia federal, la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativa al debido proceso; empero, los extremos de esta tesis no se cumplen en su perjuicio, sino por el contrario quedaron integrados de tal forma que el Instituto Electoral desahogó sus pruebas y remitió el expediente al Tribunal Local para su resolución.

Es conveniente precisar que la Primera Sala de la Suprema Corte del Alto Tribunal de la Nación señala como elementos constitutivos del derecho al debido proceso<sup>12</sup> los siguientes:

- (i) **La notificación del inicio del procedimiento;** La actora instó el procedimiento administrativo sancionador con la queja presentada en contra de Juan Manuel Zepeda Hernández por presuntos actos anticipados de campaña y promoción personalizada.
- (ii) **La oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque la defensa;** La actora desde su escrito inicial de queja ofreció pruebas, la cuales aun y cuando fue omisa en acudir a la diligencia de pruebas y alegatos, éstas se admitieron y se desahogaron, por su propia naturaleza.

---

<sup>12</sup> Registro digital: 2005716, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Común, Tesis: 1a./J. 11/2014 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 3, febrero de 2014, Tomo I, página 396, Tipo: Jurisprudencia, **“DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO”**.



- (iii) **La oportunidad de alegar;** El derecho le precluyó, porque estuvo citada en tiempo y forma, apercibida que en caso de no comparecer a la audiencia, no podría alegar y relacionar pruebas, es decir, se trata de una sanción procesal que se impone a la conducta de inobservar un citatorio para el desahogo de la diligencia; sin embargo, la citada preclusión no le irroga perjuicio, porque fue la propia quejosa quien expuso los hechos, la presunta vulneración a la norma electoral y ofreció las pruebas documentales que lo sustentan.
- (iv) **Una resolución que dirima las cuestiones debatidas y cuya impugnación ha sido considerada por esta Primera Sala como parte de esta formalidad.** Existe en la especie, puesto que se analiza la sentencia dictada en el **PES/16/2021** del Tribunal Electoral del Estado de México.

Por ello, a juicio de esta Sala Regional el motivo de disenso es **infundado**, puesto que se ha demostrado que **la actora fue debidamente notificada a comparecer en la audiencia de pruebas y alegatos** y al no efectuarlo, precluyó su derecho de alegar y relacionar pruebas, más esta circunstancia no le genera un desequilibrio procesal, atento que como se mencionó, fue ella misma la que concatenó hechos y pruebas desde su escrito de queja.

Contrariamente a lo que sustenta la parte actora, el Instituto Electoral del Estado de México le respetó el acceso a la tutela jurisdiccional en los términos en que dispone jurisprudencialmente la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,<sup>13</sup> es decir, que el acceso a esa tutela consiste en garantizar el derecho público subjetivo que toda persona tiene, **dentro de los plazos y términos que fijan las leyes**, para acceder de manera expedita a tribunales e independientes e imparciales, a plantear

---

<sup>13</sup> Registro digital: 2015591, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 103/2017 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 48, Noviembre de 2017, Tomo I, página 151, Tipo: Jurisprudencia: **“DERECHO DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA. ETAPAS Y DERECHOS QUE LE CORRESPONDEN”**.

una pretensión o a defenderse de ella, a fin de que a través del proceso en que se respeten ciertas formalidades se decida y se ejecute tal decisión.

Este derecho comprende a su vez tres etapas:

- (i) ***Una previa al juicio***, a la que le corresponde el derecho de acceso a la jurisdicción, que parte del derecho de acción como una especie de petición dirigido a las autoridades jurisdiccionales y que motiva un pronunciamiento por su parte; En la especie, fue **el planteamiento de su queja ante el Instituto Electoral del Estado de México en contra del Senador.**
- (ii) ***Una judicial***, que va desde el inicio del procedimiento hasta la última actuación y a la que concierne el derecho al debido proceso; **Se trata de la valoración y estudio que realizó el Tribunal Electoral del Estado de México.**
- (iii) ***Una posterior al juicio***, identificada con la eficacia de las resoluciones emitidas; es decir, **si la actora no agotó las etapas a que estaba circunscrita o fue omisa en ofrecer pruebas idóneas para acreditar la veracidad de sus afirmaciones y acusaciones, ahora debe estarse a lo razonado y decidido por las autoridades electorales locales.**

Ahora, según la jurisprudencia en cita, debe considerarse que los derechos mencionados alcanzan no solamente a los procedimientos ventilados ante Jueces y tribunales del Poder Judicial, sino también a todos aquellos seguidos ante autoridades que, al pronunciarse sobre la determinación de derechos y obligaciones, realicen funciones materialmente jurisdiccionales, como en el asunto en concreto sucede con el Instituto Electoral del Estado de México.

En igual sentido, el derecho al debido proceso está colmado, porque como es palmario, fue la hoy actora quien presentó la queja por presuntos actos anticipados de campaña y promoción personalizada del Senador



Juan Manuel Zepeda Hernández, los cuales se substancian en función del principio de legalidad bajo el régimen sancionador electoral a través del desarrollo y desahogo de una serie de etapas procesales: *la admisión de la queja; el emplazamiento al presunto infractor; y por supuesto, el ofrecimiento de las pruebas que sustentan sus afirmaciones;*

A su vez, debe tenerse en cuenta, el derecho de contradictorio que debe otorgársele al presunto infractor, puesto que también tiene, desde el punto de vista constitucional, el derecho a una defensa adecuada y las autoridades administrativas y jurisdiccionales deben mantener la igualdad procesal consistente en el caso concreto, en substanciar el procedimiento y desahogar las pruebas en beneficio de los principios constitucionales que operan en un proceso electoral bajo la igualdad procesal debida<sup>14</sup>.

Por último, no pasa inadvertido para este Tribunal Electoral que la parte actora ofrece una prueba pericial para demostrar que no fue notificada por correo electrónico, pero tal planteamiento es **inatendible**, ya que a ningún efecto práctico conduciría su desahogo en esta etapa del proceso electoral, puesto que ha quedado demostrado que a la actora se le notificó por correo electrónico y de forma personal, además de que no se le vulnera el derecho al debido proceso, puesto que es ella quien instó la queja y ofreció las pruebas que estimó pertinente.

**2. Transgresión al principio de exhaustividad.** En estima de la parte actora, el Tribunal Electoral del Estado de México incurre en una falta al principio de exhaustividad que debe primar en el dictado de las resoluciones, porque tuvo a la vista el acuerdo del Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por **Elizabeth Rivera Flores**, por la presunta promoción personalizada y actos anticipados de precampaña y campaña de Juan Manuel Zepeda Hernández y omitió valorar las certificaciones hechas por la Oficialía de Partes de la Junta Local del

---

<sup>14</sup> Registro digital: 2018777, Instancia: Primera Sala, Décima Época, Materias(s): Constitucional, Común, Tesis: 1a. CCCXLVI/2018 (10a.), Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 61, diciembre de 2018, Tomo I, página 376, Tipo: Aislada, **“PRINCIPIO DE IGUALDAD PROCESAL. SUS ALCANCES”**.

Instituto Nacional en el Estado de México, respecto de dos espectaculares que enumera en su escrito de pruebas, todo ello dentro de las constancias que integran el expediente **INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/001/2020**.

El motivo de disenso se califica de **infundado e inoperante** para alcanzar su pretensión.

Lo **infundado** del agravio reside en que a criterio de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la naturaleza de la fundamentación y motivación de una resolución jurisdiccional se encuentra en el análisis exhaustivo de los puntos que integran la *litis* en el o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso, cuestión que a juicio de esta Sala Regional el Tribunal Electoral del Estado de México inobserva de manera integral para responder a la pretensión de la actora.<sup>15</sup>

En este orden de ideas, para este órgano jurisdiccional federal, el Tribunal Electoral del Estado de México valoró el caudal probatorio que obra en autos y que fue substanciado ante el Instituto Electoral Local, desprendiéndose que no se acreditaban los elementos normativos y jurisprudenciales para tener por satisfecho los actos anticipados de campaña y la promoción personalizada de **Juan Manuel Zepeda Hernández**, puesto que si bien obran en autos pruebas en las que se distingue su imagen y mensajes, lo cierto es que se presentaron con motivo de su informe legislativo **en una temporalidad de siete días de anticipación y cinco con posterioridad**, fuera del proceso electoral local donde se presume tendría incidencia, de manera tal que, si el informe de actividades tuvo verificativo el veinticinco de diciembre de dos mil veinte y

---

<sup>15</sup> Registro digital: 176546, Instancia: Primera Sala, Novena Época, Materias(s): Común, Tesis: 1a./J. 139/2005, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXII, diciembre de 2005, página 162, Tipo: Jurisprudencia, **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE”**.



el proceso electoral en el Estado de México inició, formalmente, con la declaratoria del Instituto Local el cinco de enero de dos mil veintiuno, es inconcuso que no se acredita el elemento temporal para fincar responsabilidad alguna al denunciado.

Por otro lado, la Sala Superior del Tribunal Electoral sostiene que el *principio de exhaustividad* en las resoluciones se cumple con el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.<sup>16</sup>

En tal tesitura, si a juicio de la quejosa, actora en esta instancia, el Tribunal Local fue omiso en valorar las constancias que obran en el expediente que se resolvió en el diverso **INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/001/2020**, debe quedar de manifiesto lo siguiente:

1. Esa resolución obra a fojas 68 a 90 del expediente **ST-JE-29/2021**, en ella se contiene el Acuerdo del Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares formulada por Elizabeth Rivera Flores, por la presunta promoción personalizada y actos anticipados de precampaña y campaña de Juan Manuel Zepeda Hernández, Senador de la República, derivado de la difusión de propaganda o publicidad desplegada con motivo de su segundo informe de labores, dentro del procedimiento especial sancionador **INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/001/2020** y sus acumulados<sup>17</sup>.
2. En él se resolvió declarar improcedente la adopción de medidas cautelares; por consiguiente, tampoco ordenó al ciudadano Juan

---

<sup>16</sup> Jurisprudencia 12/2021. **“EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE”**.

<sup>17</sup> Acuerdo de dieciocho de enero de dos mil veintiuno, dictado por el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México, en cumplimiento a lo ordenado en la sentencia dictada por Sala Superior en el expediente SUP-REP-4/2021, que determinó declarar improcedente la adopción de medidas cautelares solicitadas por Elizabeth Rivera Flores, por presunta promoción personalizada y actos anticipados de precampaña y campaña de Juan Manuel Zepeda Hernández, Senador de la República, derivado de la difusión de propaganda o publicidad desplegada con motivo de su segundo informe de labores, dentro del procedimiento especial sancionador **INE/JLE/Q/ERF/MEX/PE/001/2020** y sus acumulados.

Manuel Zepeda Hernández, Senador de la República, el retiro de su propaganda o publicidad alusiva a su segundo informe de labores.

En esta parte el motivo de disenso deviene en **inoperante**, porque si bien, el Tribunal Local no realizó los análisis solicitados por la actora, lo cierto es que aquella resolución declaró la inexistencia de los actos anticipados de campaña y promoción personalizada, así como la negativa de medidas cautelares al respecto, **de manera tal que a ningún fin práctico conduciría remitir esas constancias para su estudio al Tribunal Local, puesto que no alcanzaría pretensión alguna; por el contrario, prueban que el informe rendido por el entonces Senador de la República se apegó a la normativa vigente y no existe transgresión a la norma electoral que reparar, lo cual incluso, se adquiere por virtud del principio de adquisición procesal<sup>18</sup>.**

Igualmente, es **inatendible** la pretensión de la parte actora de requerir a la autoridad competente si Juan Manuel Zepeda Hernández es o no precandidato o candidato a presidente municipal en Nezahualcóyotl, Estado de México, porque como se ha sostenido en el cuerpo de esta ejecutoria, las conductas que realizó el entonces Senador de la República, particularmente, con su informe de labores se encuentran amparadas por el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución federal, en relación con el artículo 242, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales al limitarse a las condicionantes que la propia norma exige.

Al respecto es aplicable la tesis de jurisprudencia de la Sala Superior de rubro y texto siguiente: ***“INFORMES DE GESTIÓN LEGISLATIVA. DEBEN RENDIRSE UNA SOLA VEZ EN EL AÑO CALENDARIO Y CON***

---

<sup>18</sup> **Jurisprudencia 19/2008.** *“ADQUISICIÓN PROCESAL EN MATERIA ELECTORAL.- Los artículos 14, 15 y 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral establecen la forma en que debe efectuarse el ofrecimiento, recepción, desahogo y valoración de las probanzas aportadas en los medios de impugnación, esto es, regulan la actividad probatoria dentro del proceso regido entre otros, por el principio de adquisición procesal, el cual consiste en que los medios de convicción, al tener como finalidad el esclarecimiento de la verdad legal, su fuerza convictiva debe ser valorada por el juzgador conforme a esta finalidad en relación a las pretensiones de todas las partes en el juicio y no sólo del oferente, **puesto que el proceso se concibe como un todo unitario e indivisible, integrado por la secuencia de actos que se desarrollan progresivamente con el objeto de resolver una controversia.** Así, los órganos competentes, al resolver los conflictos sometidos a su conocimiento, deben examinar las pruebas acorde con el citado principio”.*





**UNA INMEDIATEZ RAZONABLE A LA CONCLUSIÓN DEL PERIODO SOBRE EL QUE SE COMUNICA.-** De los artículos 66 y 134 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 242, párrafo 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que no se prevé una fecha expresa y determinada para la rendición de informes de gestión legislativa; por lo que, para evitar su postergación de manera indefinida o permanente y dotar de seguridad jurídica a los actores jurídicos y a la ciudadanía respecto de esos actos, **debe delimitarse su realización a una sola vez en el año calendario, después de concluido el segundo periodo de sesiones ordinarias y dentro de una temporalidad que guarde una inmediatez razonable con la conclusión del año legislativo del que se informa.**<sup>19</sup>

Por último, en cuanto a la promoción personalizada de servidores públicos es necesario tener presente lo dispuesto en el artículo 134, párrafo octavo, de la Constitución federal, que prohíbe la utilización de propaganda gubernamental con fines que no sean institucionales, informativos, educativos o de orientación social, así como aquellos que incluyan nombres, imágenes voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público a fin de no influir en la equidad de la competencia electoral entre los partidos políticos. En dicho precepto se establece el principio de imparcialidad en el ejercicio de la función pública, para evitar la afectación a los principios rectores en materia electoral. Lo que se busca con esta disposición, entre otras finalidades, es evitar que los entes públicos, a través de la propaganda gubernamental, influyan en las preferencias electorales de la ciudadanía.

En la jurisprudencia **12/2015** con el rubro "**PROPAGANDA PERSONALIZADA DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. ELEMENTOS PARA IDENTIFICARLA**", se determina que se actualiza la citada hipótesis cuando ocurra **la totalidad de sus elementos**:

- a) **Personal.** Que deriva esencialmente en la emisión de voces, imágenes o símbolos que hagan plenamente identificable al servidor público.

---

<sup>19</sup> Tesis LVIII/2015.

- b) **Objetivo.** Que impone el análisis del contenido del mensaje a través del medio de comunicación social de que se trate, para determinar si de manera efectiva revela un ejercicio de promoción personalizada susceptible de actualizar la infracción constitucional correspondiente.
- c) **Temporal.** Puesto que **resulta relevante establecer si la promoción se efectuó iniciado formalmente el proceso electoral o se llevó a cabo fuera del mismo, ya que si la promoción se verificó dentro del proceso, se genera la presunción de que la propaganda tuvo el propósito de incidir en la contienda**, lo que se incrementa cuando se da en el período de campañas, sin que dicho período pueda considerarse como el único o determinante para la actualización de la infracción, ya que puede suscitarse fuera del proceso, en el cual será necesario realizar un análisis de la proximidad del debate, para estar en posibilidad de determinar adecuadamente si la propaganda influye en el proceso electivo.

En mérito de lo expuesto, al no acreditarse los elementos de la promoción personalizada y de actos anticipados de campaña cometidos por Juan Manuel Zepeda Hernández, por considerar que la sentencia del Tribunal Electoral Local dictada en el **PES/16/2021** razonó los elementos de prueba atinentes que le sometió a consideración el Instituto Electoral del Estado de México con motivo de la queja presentada, **es procedente confirmar la sentencia impugnada.**

Ello es así, porque ni normativa o jurisprudencialmente existen pruebas suficientes que permitan contar con elementos convictivos a este Tribunal Federal que en el momento en que se presentó el segundo informe de actividades, el entonces Senador de la República incurría en irregularidades que deban ser sancionadas en esta instancia.

En igual sentido, los agravios enderezados para combatir la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de México no son de la entidad



suficiente al resultar infundados y fundado, pero inoperante y, por tanto, no permiten arribar a una conclusión distinta a la decisión del Tribunal Local.

Por lo expuesto y fundado, se

## RESUELVE

**ÚNICO.** Se **confirma** la sentencia reclamada.

**Notifíquese;** por **correo electrónico** a la parte actora, al Tribunal Electoral del Estado de México y Juan Manuel Zepeda Hernández; **por estrados** tanto físicos como electrónicos a los demás interesados, los cuales son consultables en la dirección de internet **<https://www.te.gob.mx/ESTRADOS/Home/Index?IdSala=ST>**.

Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28 y 29 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, con el objeto de que las comunicaciones procesales que este órgano jurisdiccional realice a dichas autoridades electorales, nacional y locales, se lleven a cabo por correo electrónico.

Asimismo, hágase del conocimiento público el presente acuerdo en la página que tiene este órgano jurisdiccional en Internet. 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 y los magistrados que integran la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Quinta

**ST-JE-29/2021**

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.**