

Síntesis del SUP-REP-132/2023

PROBLEMA JURÍDICO: ¿Fue correcto que la Junta local del INE en el Estado de Querétaro desechara la queja presentada ante esa instancia por la recurrente, por haberla considerado frívola?

HECHOS

El cuatro de abril, la recurrente presentó una denuncia ante el Instituto Electoral del Estado de Querétaro (IEEQ), en contra de Bernabé Adame Dimas, por la supuesta comisión de violencia política de género (VPG) en su perjuicio. Lo anterior, con motivo de diversos videos publicados por el denunciado en YouTube, en los que, de entre otras cuestiones, se refería a la recurrente.

Ante la publicación de nuevos videos por parte del denunciado, la recurrente amplió su denuncia en su contra por VPG y, además, lo denunció por posibles actos anticipados de campaña, en relación con el proceso electoral federal 2023-2024, para la elección de senadurías.

En consecuencia, el IEEQ declinó la competencia en favor del INE, por lo que hace a los posibles actos anticipados de campaña.

La recurrente afirma que, el dieciocho de mayo, le fue notificado el acuerdo mediante el cual la Junta local del INE en Querétaro desechó su denuncia.

PLANTEAMIENTOS DE LA ACTORA:

- La autoridad investigadora desechó su denuncia haciendo un pronunciamiento respecto del fondo del asunto –que no se actualizan los elementos para acreditar la figura de los actos anticipados–, lo cual es competencia de la autoridad resolutora.
- La autoridad administrativa electoral es la encargada de instrumentar el procedimiento, mientras que la autoridad jurisdiccional electoral es quien debe juzgar respecto de la certeza del derecho discutido o bien sobre la legalidad o ilegalidad de los hechos denunciados. Así, estima que, al haber desechado la autoridad responsable su denuncia, partiendo de un análisis jurídico de la figura de los actos anticipados, actuó ilegalmente, dado que realizó un pronunciamiento de fondo.
- En tanto que, a su juicio, no es evidente que los hechos denunciados constituyan una violación en materia electoral, solicita que se revoque el acuerdo impugnado y que, en su caso, se ordene la admisión de su denuncia.

Razonamientos:

- La autoridad responsable indebidamente empleó consideraciones de fondo para sustentar su desechamiento.

- Por una parte, porque valoró y ponderó, en específico, si se actualizaba el elemento personal de la infracción señalada, a la luz de los hechos denunciados.

- Por otra, porque a partir de ese ejercicio interpretativo, concluyó que, en los términos en que se denunciaron los hechos, no se reúnen los elementos para considerar que se trata de un ilícito en materia electoral.

Se revoca el acuerdo impugnado, para que, de no advertir diversa causal de improcedencia, se admita a trámite la denuncia.

RESUELVE



**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-132/2023

RECURRENTE: DATO PROTEGIDO
(LGPDPPO)

AUTORIDAD RESPONSABLE: JUNTA
LOCAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL EN EL
ESTADO DE QUERÉTARO

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIADO: RODOLFO ARCE
CORRAL, REGINA SANTINELLI
VILLALOBOS Y OLIVIA YANELY
VALDEZ ZAMUDIO

COLABORÓ: DANIELA IXCHEL
CEBALLOS PERALTA

Ciudad de México, a cinco de julio de dos mil veintitrés

Sentencia definitiva que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de **revocar** el acuerdo dictado por la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Querétaro, por el que se desechó la denuncia presentada por la recurrente, que dio origen al procedimiento especial sancionador JL/PE/RVM/JL/QRO/1/2021; para el efecto de que, de no advertir alguna otra causal de improcedencia, admita a trámite la denuncia.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	2
1. ASPECTOS GENERALES	2
2. ANTECEDENTES	3
3. TRÁMITE	4
4. COMPETENCIA.....	4
5. PROCEDENCIA.....	5
6. ESTUDIO DE FONDO.....	6
6.1. Planteamiento del problema.....	6
6.1.1. Síntesis del acuerdo impugnado	6
6.1.2. Agravios ante la Sala Superior	7
6.1.3. Problema jurídico por resolver.....	8
6.2. Consideraciones que sustentan la decisión de esta Sala Superior	8
6.2.1. Marco normativo.....	8
6.2.2. Caso concreto	11
7. EFECTOS	12

8. RESOLUTIVO13

GLOSARIO

Autoridad responsable:	Junta local ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Querétaro
Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
IEEQ:	Instituto Electoral del Estado de Querétaro
Junta local:	Junta local Ejecutiva del INE en el Estado de Querétaro
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP:	Ley General de Partidos Políticos
VPG:	Violencia Política de Género

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) La controversia tiene su origen en la denuncia que presentó la recurrente ante el IEEQ, en contra de Bernabé Adame Dimas, por la presunta comisión de VPG en su contra, con motivo de la publicación de diversos videos en YouTube, mediante los cuales, a su juicio, el denunciado emitió comentarios machistas en su perjuicio.
- (2) En cumplimiento a la medida cautelar que le otorgó el IEEQ a la entonces denunciante, el denunciado eliminó los videos en cuestión. Sin embargo, de manera inmediata, publicó nuevos videos en la misma plataforma. Por lo tanto, la recurrente procedió a ampliar su denuncia por VPG, así como por actos anticipados de campaña, porque, en su consideración, en los nuevos videos, el denunciado: *i)* publicó en vivo el inicio de la audiencia de pruebas y alegatos celebrada con motivo de la denuncia presentada en su contra; *ii)* vuelve a dirigirse impropriamente hacia ella e insiste con que, incluso la denuncia, no fue su idea ni le generó daño alguno, sino que los mismos varones a los que se refirió en los videos que se le había ordenado eliminar, fueron quienes la manipularon para que lo denunciara; *iii)* refirió que la denuncia es parte de un “ataque” dirigido en su contra, con motivo de que se proclamó como candidato a senador de la República, y *iv)* no solo anunció



su candidatura, sino que, con motivo de ello, anunció la entrega de dádivas que van desde juguetes y bocinas hasta lonas, playeras y sillas de ruedas.

- (3) En atención a la ampliación de la denuncia, el IEEQ emitió un acuerdo por medio del cual declinó la competencia en favor del INE, para conocer de los posibles actos anticipados de campaña.
- (4) La actora afirma que, el dieciocho de mayo, le fue notificado el acuerdo emitido por la Junta Local del INE en Querétaro, mediante el cual desechó de la denuncia que presentó. Dicho desechamiento, constituye el acto impugnado ante esta instancia. Su **pretensión** es que se revoque esa determinación, porque estima que fue indebido que se determinara que su denuncia resultaba frívola, ya que, a su juicio, esa es una decisión respecto del fondo del asunto, la cual es competencia de la autoridad resolutora y no de la investigadora.
- (5) A partir de lo anterior, esta Sala Superior tiene que establecer si fue correcta o no la determinación de la Junta local de desechar la queja presentada ante esa instancia por la recurrente y, en consecuencia, si procede confirmar o revocar dicha decisión.

2. ANTECEDENTES

- (6) **2.1. Presentación de la queja.** El cuatro de abril, la actora presentó una denuncia ante el IEEQ, en contra de Bernabé Adame Dimas, por la supuesta comisión de VPG en su perjuicio, con motivo de diversos videos publicados por el denunciado en YouTube.
- (7) **2.2. Hechos supervenientes.** La actora manifiesta que, en cumplimiento a la medida cautelar que le otorgó el IEEQ, el denunciado eliminó los videos en cuestión. Sin embargo, de manera inmediata, publicó nuevos videos en la misma plataforma, de los que se advierte la comisión de VPG en su contra. Además, a su juicio, se advierte la comisión de actos anticipados de campaña, en relación con el cargo de senador de la República por el Estado de Querétaro, así como el ofrecimiento de entrega de dádivas prohibidas por la LEGIPE, como bocinas, pelotas, lonas y playeras.
- (8) **2.3. Ampliación de la queja y acuerdo de incompetencia.** Ante los hechos referidos previamente, la actora amplió su denuncia por VPG, además de que denunció posibles actos anticipados de campaña.

SUP-REP-132/2023

- (9) En consecuencia, el veintiséis de abril, el IEEQ emitió un acuerdo por medio del cual declinó la competencia en favor del INE, para conocer de los posibles actos anticipados de campaña.
- (10) **2.4. Acuerdo impugnado.** La actora afirma que, el dieciocho de mayo, le fue notificado el acuerdo mediante el cual la Junta Local del INE en Querétaro desechó su denuncia.
- (11) **2.5. Presentación del recurso.** En contra del acuerdo referido, el veinticuatro de mayo, actora presentó, ante la Junta local citada, un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El mismo día, se remitió a esta Sala Superior.

3. TRÁMITE

- (12) **3.1. Turno y radicación.** El magistrado presidente ordenó integrar el expediente **SUP-REP-132/2023** y turnarlo a la ponencia a su cargo. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente y realizó los trámites correspondientes.

4. COMPETENCIA

- (13) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto para controvertir el acuerdo la Junta local Ejecutiva, por el que se desechó la denuncia presentada por la recurrente.
- (14) Por lo tanto, al tratarse de un acuerdo de desechamiento dictado por un órgano del INE, en el marco de un procedimiento especial sancionador, la revisión judicial le corresponde de forma exclusiva a este órgano jurisdiccional.
- (15) Esta decisión tiene su fundamento en lo previsto en los artículos 41, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución general; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley de Medios.

5. PROCEDENCIA

- (16) El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, 8 y 9 de la Ley de Medios, como se señala a continuación.



- (17) **5.1. Forma.** Estos requisitos se cumplen, en tanto que: *i)* el recurso se interpuso por escrito ante la autoridad responsable; *ii)* en dicho medio de impugnación consta el nombre y la firma autógrafa la recurrente; *iii)* se exponen los hechos que motivan el recurso; *iv)* se precisan los actos de autoridad que se reclaman, y *v)* se desarrollan los argumentos mediante los cuales se pretende demostrar que el acto de autoridad le genera una afectación.
- (18) **5.2. Oportunidad.** El medio de impugnación se promovió oportunamente, ya que el acuerdo impugnado se dictó el diecisiete de mayo y se le notificó a la recurrente, de manera personal, el dieciocho siguiente.¹ Así, el plazo para presentar oportunamente el recurso inició el diecinueve de mayo y concluyó el veinticuatro siguiente. Por tanto, si el recurso se presentó ante la autoridad responsable el veinticuatro de mayo y, en la misma fecha, se remitió a esta Sala Superior, se estima que se promovió dentro del plazo de cuatro días establecido para ese efecto.²
- (19) **5.3. Legitimación e interés jurídico.** La recurrente está legitimada y tiene interés jurídico para presentar el medio de impugnación, porque comparece, por su propio derecho, para controvertir el acuerdo de desechamiento emitido por el vocal secretario y la vocal ejecutiva de la Junta local, de la denuncia que presentó ante esa autoridad.
- (20) **5.4. Definitividad.** Se cumple con este requisito, porque no hay una instancia diversa a la que deba acudir antes del conocimiento del asunto por parte de esta autoridad jurisdiccional.

6. ESTUDIO DE FONDO

6.1. Planteamiento del problema

- (21) La controversia tiene su origen en la denuncia que presentó la recurrente ante el IEEQ, en contra de Bernabé Adame Dimas, consejero estatal de MORENA en Querétaro, por la presunta comisión de VPG en su contra, con

¹ Ver hoja 12 del expediente en el que se actúa.

² De conformidad con lo establecido en la Jurisprudencia 11/2016, de rubro RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LOS ACUERDOS DE DESECHAMIENTO O INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA, ES DE CUATRO DÍAS, disponible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 43, 44 y 45.

motivo de la publicación de diversos videos en YouTube, en los que, a su juicio, se dirigió de manera despectiva y machista en su contra.

- (22) En cumplimiento a la medida cautelar que le otorgó el IEEQ a la entonces denunciante, el denunciado eliminó los videos en cuestión. Sin embargo, de manera inmediata, publicó nuevos videos en la misma plataforma. Por lo tanto, la denunciante procedió a ampliar su denuncia por VPG, así como por actos anticipados de campaña, porque, en su consideración, en los nuevos videos, el denunciado vuelve a dirigirse impropiaemente hacia ella, además de que refiere que la denuncia es parte de un “ataque” dirigido en su contra, con motivo de que se proclamó como candidato a senador de la República. Asimismo, señaló que el denunciado no solo reveló su candidatura, sino que, con motivo de ello, anunció la entrega de dádivas que van desde juguetes y bocinas hasta lonas, playeras y sillas de ruedas.
- (23) En atención a la ampliación de la denuncia, el IEEQ emitió un acuerdo por medio del cual declinó la competencia en favor del INE, para conocer de los posibles actos anticipados de campaña.
- (24) La actora afirma que, el dieciocho de mayo, le fue notificado el acuerdo mediante el cual la Junta Local del INE en Querétaro desechó su denuncia. Así, controvierte ante esta instancia dicho desechamiento. Su **pretensión** es que se revoque esa determinación, porque estima que la determinación sobre que su denuncia resultaba frívola y que, por tanto, procedía su desechamiento, es una decisión respecto del fondo del asunto, la cual le compete a la autoridad resolutoria y no a la investigadora. En consecuencia, le corresponde a esta Sala Superior determinar si fue correcto que se desechara la denuncia presentada por la recurrente.

6.1.1. Síntesis del acuerdo impugnado

- (25) La autoridad responsable estimó que, en el caso, el denunciado, así como los hechos denunciados, en los términos expuestos por la actora, no actualizan una violación en materia electoral, ni encuadran en el supuesto jurídico específico de actos anticipados de campaña, toda vez que, de conformidad con la normativa aplicable, quienes pueden ser infraccionados por realizar actos anticipados son personas aspirantes a candidaturas independientes, partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos postulados por partidos.



- (26) Recordó los criterios de esta Sala Superior, en cuanto a que una demanda resulta frívola cuando no se apoya en hechos ciertos, concretos y precisos; o los hechos argumentados no son claros ni precisos, o se refieren a eventos que no generan la vulneración de derecho alguno. Así, afirmó que una demanda resultará improcedente cuando se pretendan activar los mecanismos de la impartición de justicia para tramitar, sustanciar y resolver situaciones cuya finalidad no se pueda conseguir, tanto porque la pretensión carezca de sustancia, como porque los hechos no puedan servir de base a la pretensión. Señaló que lo anterior sucede cuando se trata de circunstancias fácticas inexistentes que impidan la actualización del supuesto jurídico tutelado en la norma o cuando las afirmaciones sobre hechos base de una pretensión sean inexistentes, falsas o carentes de sustancia, objetividad y seriedad.
- (27) En consecuencia, consideró que se actualizaba la causal de desechamiento prevista en los artículos 471, párrafo 5, inciso d), de la LEGIPE, así como 60, párrafo 1, fracción IV, del Reglamento de Quejas y Denuncias, toda vez que la denuncia resultaba evidentemente frívola, al no actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustenta.

6.1.2. Agravios ante la Sala Superior

- (28) En primer lugar, la recurrente señala que la autoridad responsable se limitó a transcribir en abstracto los elementos que, conforme a la LEGIPE, se deben actualizar para acreditar actos anticipados de campaña y, con base en ello, afirmó dogmáticamente que no se actualiza el supuesto jurídico específico, a partir de los hechos denunciados.
- (29) No obstante, afirma que, con independencia de ello, lo que le causa agravio es que la autoridad investigadora desechó su denuncia haciendo un pronunciamiento respecto del fondo del asunto –que no se reúnen los elementos para que se actualice la figura de los actos anticipados–, lo cual es competencia de la autoridad resolutora.
- (30) Señala que la autoridad administrativa electoral es la encargada de instrumentar el procedimiento, mientras que la autoridad jurisdiccional electoral es quien debe juzgar respecto de la certeza del derecho discutido o bien sobre la legalidad o ilegalidad de los hechos denunciados. Así, estima que, al haber desechado la autoridad responsable su denuncia, partiendo de

un análisis jurídico de la figura de los actos anticipados, actuó ilegalmente, dado que realizó un pronunciamiento de fondo.

- (31) Finalmente, añade que para que se actualice la causal de desechamiento relativa a la frivolidad de la denuncia, es necesario que los hechos denunciados traten de cuestiones ajenas a la materia electoral y no que se trate de cuestiones electorales susceptibles de ser interpretadas o estudiadas por una autoridad; así, la improcedencia debe ser evidente, al tratarse de hechos que no constituyen violaciones en materia político-electoral. En consecuencia, la determinación acerca de si las circunstancias de hecho resultan o no suficientes para demostrar la infracción alegada, le corresponde exclusivamente al estudio de fondo de la cuestión planteada.
- (32) Por lo tanto, en tanto que a su juicio no es evidente que los hechos denunciados no constituyan una violación en materia electoral, solicita que se revoque el acuerdo impugnado y que, en su caso, se ordene la admisión de su denuncia.

6.1.3. Problema jurídico por resolver

- (33) Le corresponde a esta Sala Superior determinar si fue correcto o no que la autoridad responsable desechara la denuncia presentada por la recurrente ante esa instancia, por haberla considerado frívola, al no actualizarse el elemento personal de la infracción de actos anticipados de campaña.

6.2. Consideraciones que sustentan la decisión de esta Sala Superior

- (34) Esta Sala Superior estima que los agravios planteados por la recurrente resultan **fundados** y suficientes para **revocar** el acuerdo impugnado, ya que la autoridad responsable indebidamente desechó la denuncia con base en consideraciones que corresponden al estudio de fondo, como a continuación se desarrolla.

6.2.1. Marco normativo

- (35) El artículo 471, párrafo 5, inciso b), de la LEGIPE señala que la queja relativa a un procedimiento especial sancionador puede desecharse:
- a) Cuando la queja no reúna los requisitos indicados en el párrafo 3 del propio artículo 471;**
 - b) Cuando los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral;**



- c) Cuando el denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos; y
- d) **Cuando la denuncia sea evidentemente frívola.**
- (36) Cabe referir que para determinar si se actualiza la causal de desechamiento basta definir, en términos formales, **si los hechos denunciados pueden coincidir o no** con alguna de las conductas que se persiguen a través del procedimiento especial sancionador descritas por el artículo 470, párrafo 1, de la LEGIPE y que son las relativas a:
- Violar lo establecido en la base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución;
 - Contravenir las normas sobre propaganda política o electoral, o
 - **Constituir actos anticipados de precampaña o campaña.**
- (37) No pasa inadvertido que esta Sala Superior ha señalado que, al sustanciar algún procedimiento sancionatorio, la autoridad administrativa competente está facultada para realizar un **examen preliminar** que le permita advertir si existen elementos indiciarios que revelen la probable actualización de una infracción y que justifiquen el inicio del procedimiento especial sancionador.³
- (38) Lo anterior, no puede llevarse al extremo de juzgar sobre la certeza del derecho discutido, es decir, de calificar la legalidad o ilegalidad de los hechos motivo de la denuncia, ya que esto es propio de la sentencia de fondo que se dicte en el procedimiento especial sancionador.
- (39) Así, esta Sala también ha señalado que **el desechamiento de las quejas no debe sustentarse en consideraciones de fondo.**⁴ Al respecto, ha sostenido que el ejercicio de la facultad para determinar la procedencia o improcedencia de una queja no autoriza a la autoridad administrativa a desecharla cuando sea necesario realizar juicios de valor acerca de la legalidad de los hechos, a partir de la ponderación de los elementos que rodean las conductas y de la interpretación de la ley

³ De conformidad con la jurisprudencia de rubro **QUEJA. PARA DETERMINAR SU IMPROCEDENCIA SE DEBE REALIZAR UN ANÁLISIS PRELIMINAR DE LOS HECHOS PARA ADVERTIR LA INEXISTENCIA DE UNA VIOLACIÓN EN MATERIA DE PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL.** Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 35 y 36.

⁴ En términos de la jurisprudencia de rubro **PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ELECTORAL ADMINISTRATIVA CARECE DE COMPETENCIA PARA SOBRESERLO CON BASE EN CONSIDERACIONES DE FONDO.** Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 24, 2019, páginas 27 y 28.

SUP-REP-132/2023

supuestamente vulnerada, así como de la valoración de los medios de prueba, pues ello es facultad exclusiva del órgano resolutor.

- (40) No obstante, el hecho de que le esté vedado a la autoridad administrativa electoral desechar una denuncia con consideraciones que correspondan al fondo, no es un impedimento para que el análisis preliminar sea integral y exhaustivo, sobre la base de los elementos o pruebas mínimas aportadas por los denunciados y, en su caso, las recabadas en la investigación preliminar.⁵
- (41) Por el contrario, la denuncia será desechada de plano, sin prevención alguna, cuando, de entre otras causas, los hechos denunciados no constituyan, **de manera evidente**, una violación en materia de propaganda político-electoral dentro de un proceso electivo.⁶ En el caso contrario, si existen elementos que permiten considerar objetivamente que los hechos denunciados **tienen racionalmente la posibilidad** de constituir una infracción a la ley electoral, **se debe instruir el procedimiento**.
- (42) La facultad para decretar el desechamiento implica únicamente la realización de un análisis preliminar de los hechos denunciados, sin que ello le autorice a la autoridad sustanciadora a desechar la queja cuando se requiera realizar juicios de valor acerca de la legalidad de los hechos,⁷ a partir de la ponderación de los elementos que rodean esas conductas y de la interpretación de la ley supuestamente conculcada.⁸
- (43) Frente a lo anterior, un aspecto relevante para analizar la posible configuración de la causal de improcedencia consiste en establecer cuándo, **de manera evidente**, debe entenderse que los hechos denunciados no actualizan una violación en materia de propaganda político-electoral.
- (44) Este análisis debe realizarse con independencia de sí, desde su perspectiva, los elementos que ofrece el denunciante y las circunstancias que giran en torno a los hechos denunciados resultan o no suficientes para demostrar la infracción alegada, pues ello corresponde exclusivamente al estudio de fondo de la cuestión planteada, el cual, como se ha indicado, es competencia

⁵ Véanse las sentencias dictadas al resolver los SUP-REP-260/2021 y SUP-REP-311/2021.

⁶ Artículo 471, párrafo 5, inciso b), de la LEGIPE.

⁷ En términos de la jurisprudencia de rubro **PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ELECTORAL ADMINISTRATIVA CARECE DE COMPETENCIA PARA SOBRESEERLO CON BASE EN CONSIDERACIONES DE FONDO**. Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 24, 2019, páginas 27 y 28.

⁸ Artículos 470 y 471, párrafo 5, inciso b), de la LEGIPE, así como 60, párrafo 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.



de la Sala Especializada y no de la autoridad instructora del procedimiento especial sancionador.

6.2.2. Caso concreto

- (45) La recurrente denunció a Bernabé Adame Dimas, por la realización de actos anticipados de campaña, por la difusión de diversos videos a través de YouTube, en los cuales afirmó que era objeto de un ataque derivado de que se destapó como aspirante a una senaduría por parte del Estado de Querétaro y, además, solicitó apoyo para poder continuar con la entrega de dádivas prohibidas por la LEGIPE, tales como juguetes, playeras, bocinas y sillas de ruedas.
- (46) La Junta local desechó la queja argumentando que los hechos denunciados, en sus términos, no constituyen una violación en materia de propaganda político-electoral, porque, en esencia, quienes pueden ser infraccionados por realizar actos anticipados son personas aspirantes a candidaturas independientes, partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos postulados por partidos políticos. En consecuencia, a su juicio, la denuncia resultaba frívola porque los hechos denunciados no podían servir de base a la pretensión de la hoy recurrente, que era que se le atribuyera responsabilidad al denunciado por la comisión de actos anticipados de campaña.
- (47) En primer lugar, esta Sala Superior considera que la autoridad responsable indebidamente desechó la queja porque, para llegar a esa decisión, realizó una ponderación de los elementos que rodearon a las conductas denunciadas, así como una interpretación de la ley en relación con la infracción, para concluir que, a su juicio, tal como se plantearon los hechos, no se reunían los elementos suficientes para que se actualizara, en tanto que no se cumplía con el elemento personal. Lo anterior, no se corresponde con un estudio preliminar de los hechos denunciados, sino con una valoración perteneciente al estudio de fondo de la denuncia, en cuanto a determinar si se actualizan los elementos constitutivos de los actos anticipados de campaña.
- (48) En segundo lugar, esta Sala Superior estima que el análisis que la autoridad administrativa debió efectuar para decidir si se verifica o no el supuesto de improcedencia señalado supone únicamente revisar si los enunciados que se plasman en la queja **aluden a hechos jurídicamente relevantes** para el

procedimiento especial sancionador; esto es, si las afirmaciones de hecho que la parte acusadora expone **coinciden o no, narrativamente, con alguna de las conductas** descritas en el artículo 470, párrafo 1, de la LEGIPE.

- (49) Así, el desechamiento impugnado resulta incorrecto porque, en el caso, no era evidente que los hechos denunciados no pudieran constituir algún ilícito en materia político-electoral. Por el contrario, la responsable omitió tener en cuenta que los hechos denunciados por la entonces denunciante sí podían ser susceptibles de configurar alguna infracción en la materia, en tanto que se trata de una persona que: *i)* manifestó su intención de aspirar por una senaduría por parte del Estado de Querétaro y, *ii)* solicitó el apoyo de la ciudadanía para poder entregar objetos tales como juguetes, playeras, bocinas y sillas de ruedas, lo cual, en efecto, se encuentra prohibido por la LEGIPE, en tanto que, en ese contexto, podría constituir la entrega de dádivas. No obstante, el análisis para determinar si se actualiza alguna de las infracciones denunciadas debe ser realizado por la Sala Regional Especializada, en un pronunciamiento que emita en el fondo del asunto, a partir de un análisis integral y contextual de las conductas denunciadas.
- (50) Así, esta Sala Superior estima que **le asiste la razón a la recurrente**, pues, tal como se señaló, el razonamiento de la responsable no se realizó bajo un estudio preliminar, sino que implicó un análisis de los elementos de la infracción denunciada y supuso calificar jurídicamente los hechos señalados. Además, en el caso, no resultaba evidente que los hechos planteados en la denuncia no pudieran constituir alguna infracción en materia electoral, por lo que no era evidente que procediera la causal de improcedencia aplicada.
- (51) Así, en tanto que los agravios planteados por la recurrente resultan **fundados y suficientes** para alcanzar su pretensión, corresponde **revocar** el acuerdo impugnado, para los efectos que se señalan a continuación.

7. EFECTOS

- (52) Con base en lo expuesto en el apartado anterior, lo procedente es:
- **Revocar** el acuerdo impugnado.
 - **Dejar insubsistente** el desechamiento de la queja.
 - **Ordenar** a la autoridad responsable a que, inmediatamente a que se le notifique la presente sentencia, de no advertir alguna otra causal de improcedencia, admita la queja y, en su caso, dicte las



determinaciones que correspondan respecto de la solicitud de medidas cautelares.

- **Informe** a esta Sala Superior sobre el cumplimiento a la presente ejecutoria dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra.

8. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca** el acuerdo impugnado para los efectos precisados en la ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, conforme a Derecho. En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, quien emite un voto particular, y la ausencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN EL EXPEDIENTE DEL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-REP-132/2023⁹, DE CONFORMIDAD CON LO DISPUESTO EN EL ARTÍCULO 167 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

⁹ Participó en la elaboración del presente voto particular: José Alfredo García Solís.

I. Introducción

Con el debido respeto al profesionalismo de la Magistrada y los Magistrados que con su voto mayoritario aprobaron la sentencia dictada en el expediente del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador **SUP-REP-132/2023**, disiento del sentido y el punto resolutivo definidos, en atención a que estimo que la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Querétaro, carece de competencia para conocer de quejas o denuncias relacionadas con actos anticipados de precampaña y campaña, fuera de las etapas de algún proceso electoral federal.

II. Aspectos que no se acompañan

En la sentencia aprobada por mayoría de votos: se tienen por colmados los requisitos de procedencia del medio de impugnación presentado por la parte recurrente, se realiza un estudio de fondo y se resuelve revocar el acuerdo de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Querétaro, dictado en el procedimiento especial sancionador JL/PE/RVM/JL/QRO/1/2023, que desechó la queja presentada contra Bernabé Adame Dimas, en su carácter de aspirante a una Senaduría en la citada entidad federativa, postulada por el partido político Morena.

III. Razones del disenso

Me aparto de las consideraciones y puntos resoluticos de la sentencia aprobada por votación mayoritaria, por las razones que a continuación expongo.

a) Estudio preferente del presupuesto procesal de la competencia



El examen sobre la competencia de la autoridad a quien se le atribuye la emisión del acto o el dictado de la resolución impugnada constituye un tema de estudio preferente, que incluso puede realizarse de oficio, por tratarse de una cuestión de orden público, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

De conformidad con el principio de legalidad previsto en el dispositivo constitucional citado, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino por mandamiento escrito de una autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. De este modo, al ser la competencia un presupuesto procesal, se configura como un requisito fundamental para la plena validez de un acto de molestia, lo que trae consigo que su estudio constituya una cuestión preferente y de orden público, que debe realizarse de oficio por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al tenor de la Jurisprudencia 1/2013, que lleva por título: "COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN"¹⁰.

b) El diseño normativo del trámite de las quejas o denuncias relacionadas con actos anticipados de precampaña o campaña

¹⁰ Criterio consultable en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 12, 2013, pp. 11 y 12.

En el caso que se examina, la parte recurrente controvierte el acuerdo de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Querétaro, que desechó la queja presentada contra Bernabé Adame Dimas, consejero estatal de Morena, por la supuesta comisión de actos anticipados de campaña, respecto del cargo de Senador por la citada entidad federativa.

Sin embargo, se hace notar que de conformidad con el artículo 5, párrafo 2, fracción II, inciso c)¹¹, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral (*en adelante: RQYDINE*), se advierte que la competencia a nivel distrital, por parte de los Consejos y las Juntas Distritales Ejecutivas, para conocer de las denuncias o quejas relacionadas con la difusión de propaganda gubernamental o institucional, tiene lugar durante los procesos electorales; debiéndose resaltar que de ningún modo se regula algún tipo de participación en el trámite de denuncias para las Juntas Locales Ejecutivas.

Cabe señalar que el citado párrafo 2 del artículo 5 del RQYDINE, en el inciso b) de su fracción I, dispone que los órganos del Instituto conocerán a nivel central del procedimiento especial sancionador, el cual será sustanciado y tramitado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (*en adelante: UTCE*), cuando se denuncie por alguna de las hipótesis previstas en el

¹¹ “**Artículo 5** [...] **2.** Los órganos del Instituto conocerán: [...] II. A nivel distrital, cuando durante el Proceso Electoral Federal se denuncie: [...] c) La presunta difusión de propaganda gubernamental o institucional en periodo prohibido, es decir, a partir del inicio de las campañas electorales federales y hasta la conclusión de la Jornada Electoral, siempre y cuando el medio comisivo de la infracción sea diferente a radio o televisión, y la divulgación de dicha propaganda, se realice en el territorio de un distrito determinado.”



artículo 470¹² de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (*en adelante: LGIPE*), dentro de las que se comprende a los actos anticipados de precampaña y campaña.

De lo anterior se deriva que, técnicamente, si se denuncia la presunta comisión de actos anticipados de precampaña o campaña durante el tiempo que transcurre entre dos procesos electorales federales, la competencia para tramitar y sustanciar la queja o denuncia se dará a nivel central, por parte de la UTCE, sobre todo, cuando los hechos que se denuncian pudieran tener repercusiones en una próxima elección para la renovación de alguna Senaduría del Congreso de la Unión.

Bajo esta perspectiva, se considera que la Junta Local Ejecutiva de que se trata, carecía de competencia para pronunciarse respecto de la presunta comisión de actos anticipados de precampaña a una Senaduría.

Cabe señalar que, si bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 470, párrafo 1, incisos a) y c), de la LGIPE, los hechos invocados por la parte denunciante corresponde conocerlos al Instituto Nacional Electoral, mediante el procedimiento especial sancionador; es menester resaltar que, dentro de las reglas comunes aplicables a los procedimientos sancionadores previstas en el RQYDINE, el artículo 14 establece lo siguiente:

¹² Las hipótesis contempladas se refieren a la comisión de conductas que: “**a)** Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución; [-] **b)** Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o [-] **c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña”**

“Artículo 14.

Recepción y remisión del escrito inicial a la Unidad Técnica

1. La queja o denuncia podrá ser formulada ante cualquier órgano del Instituto, quien la remitirá a la Unidad Técnica dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes para su trámite. En caso de ratificación, el plazo correrá a partir de que se produzca o transcurra el término concedido al efecto.

2. Los órganos desconcentrados que reciban una queja o denuncia sobre cualquier materia, procederán a enviar el escrito a la Unidad Técnica dentro del plazo señalado en el párrafo anterior, realizando las acciones necesarias para impedir el ocultamiento, menoscabo o destrucción de pruebas, así como para allegarse de elementos probatorios adicionales que estimen pudieran aportar elementos para la investigación, sin que dichas medidas impliquen el inicio anticipado de la misma.

3. El Vocal Ejecutivo que reciba la queja, la revisará de inmediato para determinar las acciones encaminadas a salvaguardar y recopilar las pruebas de los hechos denunciados, como son:

I. Apersonarse de manera inmediata en los lugares señalados por el quejoso a efecto de constatar los hechos denunciados;

II. Elaborar acta circunstanciada en el lugar o lugares señalados por el denunciante;

III. Registrar, por medios mecánicos, digitales o electrónicos, las imágenes de fotografía, audio o video relacionadas con los hechos denunciados, lo que deberá detallarse sucintamente en el acta señalada en la fracción anterior;

IV. En su caso, indagar con los vecinos, locatarios, lugareños o autoridades de la zona, si los hechos denunciados ocurrieron y/o si la propaganda denunciada se encontró en los lugares aludidos en el escrito de queja o denuncia, y en caso de ser positiva la respuesta, recabar información consistente en las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que aquéllos se desarrollaron o la propaganda estuvo fijada, pegada o colgada, y el tiempo durante el cual se encontró en dicho lugar, debiendo relacionarse dicha información en el acta señalada en la fracción II de este párrafo.

4. Tratándose de los procedimientos especiales sancionadores, el órgano del Instituto que reciba o promueva la denuncia la remitirá inmediatamente a la Unidad Técnica, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.”



Del precepto citado se advierte que la Junta Local Ejecutiva de que se trata, -en su calidad de órgano desconcentrado¹³ del Instituto Nacional Electoral-, al recibir una queja o denuncia por la comisión de actos que deben analizarse mediante el procedimiento especial sancionador, debió remitirla de inmediato a la UTCE, para que ésta la examine junto con las pruebas aportadas.

c) Conclusiones

Las razones anteriormente vertidas me llevan a concluir que la UTCE es la autoridad competente para conocer de manera preliminar sobre la queja presentada por la parte ahora recurrente, por tratarse de un asunto en que se hace valer la supuesta comisión de actos anticipados de precampaña para una Senaduría, cuyo proceso electoral federal para su renovación aún no ha iniciado formalmente.

Por ende, estimo que, en el presente caso, los efectos de la sentencia debieron ser en el sentido siguiente:

- a) Revocar el acuerdo de desechamiento dictado por la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Querétaro, al carecer de competencia para asumir el estudio de la queja presentada contra Bernabé Adame Dimas, en su carácter de aspirante a una Senaduría en la

¹³ Al respecto, el artículo 7, párrafo 1, fracción XIX, dispone: “**1.** Además de las definiciones previstas en el artículo 3 de la Ley General, y para efectos de lo previsto en ella y en este reglamento, se entenderá por: [...] **XIX.** Órganos desconcentrados Juntas o Consejos Locales y Distritales del Instituto.”

SUP-REP-132/2023

citada entidad federativa, postulada por el partido político Morena;

- b)** Tener a la UTCE, como la autoridad competente para conocer de la queja presentada por la parte recurrente; y
- c)** Remitir las constancias del expediente en que se actúa, a la UTCE, para que, en ejercicio de sus atribuciones, determine lo conducente.

Por las razones expuestas se formula el presente voto particular.

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