

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-164/2017

**RECORRENTE:** MOVIMIENTO  
CIUDADANO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
VOCAL EJECUTIVO DE LA JUNTA  
LOCAL EJECUTIVA DEL  
INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL EN OAXACA

**MAGISTRADA PONENTE:**  
JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

**SECRETARIOS:** KARINA  
QUETZALLI TREJO TREJO,  
ÁNGEL FERNANDO PRADO  
LÓPEZ Y ALEJANDRO OLVERA  
ACEVEDO

Ciudad de México, a tres de enero de dos mil dieciocho.

Sentencia que **revoca** el acuerdo emitido por el Vocal Ejecutivo de la Junta Local del *Instituto Nacional Electoral*<sup>1</sup> en Oaxaca, en el expediente del procedimiento especial sancionador identificado con la clave CL/PE/MC/JL/OAX/001/2017, que desechó el escrito de queja presentado por el partido político Movimiento Ciudadano al considerar que resultaba frívolo.

## **A N T E C E D E N T E S**

**1. Denuncia.** El ocho de noviembre de dos mil diecisiete, el representante propietario de Movimiento Ciudadano ante el

---

<sup>1</sup> En adelante, *INE*.

Consejo Local del INE en Oaxaca, presentó ante dicho Consejo, escrito de queja a fin de denunciar presuntos actos anticipados de campaña en contra del partido político Morena.

La conducta denunciada consistió en la publicación en numerosos medios de comunicación de encuestas por parte de integrantes del instituto político denunciado, para la elección de Coordinadores Organizativos de diversos Distritos, Coordinadores Municipales y Coordinadores Estatales, siendo que a juicio del quejoso tales actos tenían como finalidad posicionar a dichos ciudadanos como posibles candidatos a diversos cargos de elección popular para el proceso electoral que actualmente se desarrolla en la entidad.

**2. Oficio de remisión a la *Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral***<sup>2</sup>. En esa fecha, la autoridad responsable remitió mediante oficio INE/VS/0929/2017 el escrito de queja y anexos al Titular de la UTECO.

**3. Acuerdo de delimitación de competencia.** Mediante oficio INE-UT/8520/2017 de trece de noviembre de dos mil diecisiete, el Titular de la UTECO determinó que la autoridad competente para conocer de los hechos denunciados es la *Junta Local del INE en Oaxaca*<sup>3</sup>, por lo que ordenó la remisión del expediente a la citada autoridad.

Lo anterior, toda vez que de la lectura de la queja se advertía que se denunciaba la supuesta realización de actos anticipados

---

<sup>2</sup> En lo sucesivo, *UTECO*.

<sup>3</sup> En adelante, *Junta local*.

de campaña derivado de una encuesta de opinión difundida en diversos medios de comunicación (distintos a la radio y televisión), así como la colocación de propaganda fija.

**4. Acuerdo impugnado.** El primero de diciembre de dos mil diecisiete, el Vocal Ejecutivo de la Junta Local, emitió acuerdo por el que se desechó el escrito de queja presentado por el recurrente, al resultar frívolo, dado que no se aportaron elementos de prueba suficientes que acreditaran las conductas denunciadas.

**5. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** Inconforme con lo resuelto por la autoridad responsable, el seis de diciembre, Movimiento Ciudadano promovió recurso de apelación ante la *Junta Local*.

**6. Recepción ante la Sala Regional Xalapa.** En su oportunidad, se recibió en la oficialía de partes de la referida Sala Regional la demanda y demás constancias relativas al trámite del medio de impugnación. Dicho recurso integró el expediente SX-RAP-108/2017 y se turnó a la ponencia del Magistrado Juan Manuel Sánchez Macías.

**7. Acuerdo de Sala.** Mediante Acuerdo de Sala de diecinueve de diciembre, los Magistrados integrantes de la Sala Regional Xalapa determinaron declarar improcedente el recurso de apelación aludido y reencauzar el medio de impugnación a esta Sala Superior a efecto de que, conforme a su competencia y atribuciones, determine lo que en Derecho proceda.

**8. Recepción en la Sala Superior.** El veinte siguiente, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-REP-164/2017**, y turnarlo a su ponencia para los efectos previstos en el artículo 19 de la *Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral*<sup>4</sup>.

**9. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la demanda se radicó, se admitió a trámite y, al no existir alguna cuestión pendiente de desahogar, se declaró cerrada la instrucción.

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

**PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 17; 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley de Medios.

Cabe señalar, que si bien, tal como lo refirió la Sala Regional Xalapa, el recurrente interpuso recurso de apelación ante la autoridad responsable, lo cierto es que el presente medio de impugnación debe conocerse vía recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, situación que actualiza la

---

<sup>4</sup> En adelante, *Ley de Medios*.

competencia de este órgano jurisdiccional para conocer del mismo.

Lo anterior, porque se trata de un recurso de revisión a través del cual se controvierte un acuerdo de desechamiento dictado en un procedimiento especial sancionador emitido por el Vocal Ejecutivo de la *Junta Local*<sup>5</sup>.

**SEGUNDO. Procedencia.** Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 109, párrafo 1, inciso b), y 110, párrafo 1, de la Ley de Medios, en los términos siguientes:

**a) Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en ella se hace constar el nombre del recurrente y la firma autógrafa; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado, y los preceptos presuntamente violados.

**b) Oportunidad.** El medio de impugnación se presentó en tiempo, toda vez que el auto controvertido se emitió el primero de diciembre y de acuerdo a las constancias de notificación, el actor conoció del mismo, el dos siguiente; en tanto que, la demanda se presentó el seis de diciembre, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en la normatividad.

Sirve de sustento a lo anterior, la jurisprudencia 11/2016 de rubro: **"RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO**

---

<sup>5</sup> Similar criterio se sostuvo en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-142/2017 y SUP-REP-137/2016.

**ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LOS ACUERDOS DE DESECHAMIENTO O INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA, ES DE CUATRO DÍAS"**<sup>6</sup>.

**c) Legitimación y personería.** Este requisito se encuentra satisfecho en términos de lo dispuesto por el artículo 109, en relación con el correspondiente 45, ambos, de la *Ley de Medios*, porque el recurso fue interpuesto por el partido político Movimiento Ciudadano, a través de su representante propietario de ante el Consejo Local del *INE* en Oaxaca, calidad que le fue reconocida por la propia autoridad responsable al momento de rendir el informe circunstanciado, lo cual resulta suficiente para tener por satisfecha la exigencia normativa en términos del artículo 18, párrafo 2, inciso a) de la Ley de Medios.

**d) Interés para interponer el recurso.** El recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el actual recurso, por ser quien presentó la denuncia a la que recayó el acuerdo impugnado.

**e) Definitividad.** Esta Sala Superior no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito.

**TERCERO. Estudio del fondo.** En principio, es conveniente precisar que por cuestión de método los agravios se estudiaran

---

<sup>6</sup> Consultable en 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.

en orden distinto al planteado por el recurrente en su demanda, sin que ello le cause perjuicio alguno, según se ha sostenido por este órgano jurisdiccional en la jurisprudencia 4/200 de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**<sup>7</sup>.

Ahora bien, en su escrito de demanda el recurrente, en esencia, señala que la responsable de manera indebida desechó su queja, aun y cuando la autoridad formuló diversos requerimientos con la finalidad de robustecer su determinación.

Por tanto, al declarar improcedente la queja intentada por el actor se considera que actuó fuera de los cauces de un debido proceso al no estudiarse el fondo de la misma.

A juicio de esta Sala Superior el motivo de disenso es **fundado** y suficiente para revocar la determinación controvertida.

Al respecto, es conveniente precisar que en el artículo 471, párrafo 5, de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*<sup>8</sup>, así como en el artículo 60 del *Reglamento de Quejas y Denuncias del INE*<sup>9</sup>, se prevén como hipótesis normativa, el desechamiento del procedimiento especial sancionador bajo los siguientes supuestos:

- a) No reúna los requisitos indicados en el párrafo 3 del artículo 471 de la *LGIFE*;

---

<sup>7</sup> Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

<sup>8</sup> En adelante, *LGIFE*.

<sup>9</sup> En lo sucesivo, *Reglamento*.

- b) Los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral;
- c) El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos, o
- d) La denuncia sea evidentemente frívola.

En ese orden, la *UTECO*, como órgano administrativo encargado de la instrumentación del procedimiento, cuenta con un ámbito de facultades que tienen por objeto sustanciar la investigación de los hechos y allegarse de los elementos de convicción indispensables para estar en condiciones de integrar el expediente y remitirlo a la Sala Especializada, para que ésta resuelva sobre la actualización o no de infracciones y la sanción que corresponda imponer.

Lo mismo sucede en el caso de los órganos desconcentrados del *INE*, pues la *LGIPE* y el *Reglamento*, prevén que el procedimiento especial sancionador, puede ser sustanciado ante las Juntas Locales o Distritales del referido Instituto, siempre que la materia de denuncia tenga como motivo, la comisión de conductas referidas a la ubicación física o al contenido de la propaganda política o electoral impresa, de aquella pintada en bardas, o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio o televisión, así como cuando se refieran a actos anticipados de precampaña o campaña y que son órganos competentes para la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores, entre otros, los órganos desconcentrados del *INE*.

En ese orden de ideas, este órgano jurisdiccional ha determinado que los Vocales Ejecutivos de las Juntas locales o distritales, en los procedimientos especiales sancionadores que sean de su competencia, ejercerán en los conducente las facultades señaladas para la UTECO, por lo que sí se encuentran facultados para emitir acuerdos de desechamiento de las quejas o denuncias.

En ese sentido, de acuerdo al criterio de esta Sala Superior, dicho órgano desconcentrado, cuenta con facultades para desechar las quejas o denuncias dentro de los procedimientos especiales sancionadores.

Ahora bien, en el caso particular, el Vocal Ejecutivo de la Junta responsable, previo a emitir el acuerdo motivo de la presente controversia, realizó diversos requerimientos, a efecto de contar con mayores elementos para integrar el expediente, los cuales son al tenor siguiente.

- (i) Al recurrente para que señalara de forma precisa y específica las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que acontecieron los hechos que denunció.
- (ii) A Morena, partido denunciado en el procedimiento de mérito, para que: a) indicara clara y explícitamente el método de recolección de la información de encuestas, es decir, si se realizó mediante entrevistas directas en vivienda o a través de otro mecanismo, o bien, si se utilizó un esquema mixto; b) las fechas en que se llevó a cabo el levantamiento de la información; c) la

población objetivo y tamaño de la muestra; d) el fraseo exacto que se utilizó para obtener los resultados publicados, es decir, las preguntas de la encuesta; e) señalar si tuvo autorización la autoridad electoral sobre su pretensión de realizar encuestas electorales y f) los datos que permitan identificar fehacientemente a la persona física o moral que solicitó, ordenó y pagó su publicación o difusión.

- (iii) A las juntas distritales ejecutivas 01 y 08 con sede en San Juan Bautista Tuxtepec y Oaxaca de Juárez, respectivamente, ambas del *INE* en la entidad ordenó realizaran recorridos por las avenidas principales de su demarcación territorial a fin de constatar si se encuentran anuncios en diversos medios de comunicación respecto a la realización de encuestas por parte de Morena en el Estado, en donde se anuncie a diversos actores de ese instituto político como Coordinadores Organizativos de diversos distritos, Coordinadores Municipales y Coordinadores Estatales y, para tal efecto, remitieran las certificaciones de las diligencias practicadas.

Derivado de lo anterior, el Vocal Ejecutivo de la *Junta Local*, en el acuerdo controvertido, procedió a realizar un análisis de las pruebas que obran en el expediente, a fin de determinar si existían elementos suficientes para instaurar un acuerdo de admisión o de desechamiento para el procedimiento especial sancionador instaurado por las violaciones alegadas.

Así, en dicho acuerdo señaló que las evidencias probatorias aportadas por el instituto político denunciante se hacían consistir en: a) copia simple del Estatuto de Morena; b) disco compacto con el padrón de afiliados de ese partido y, c) copia simple de impresiones de pantalla de la C. Nancy Ortiz, dirigente estatal del partido y publicaciones de Facebook del C. Gilberto López, representante propietario de Morena ante el órgano administrativo electoral local.

En razón de lo anterior, llegó a la conclusión de que del estudio de las aludidas pruebas no se apreciaban elementos suficientes para dirimir la admisión o desechamiento de la queja.

Así, en un segundo momento, la autoridad responsable procedió a analizar la información que requirió a las Juntas distritales mencionadas, consistentes en diversos recorridos a lo largo de su demarcación, sin embargo, tampoco pudo advertir la existencia de imágenes o expresiones que tuvieran como propósito probar los hechos motivo de la denuncia.

Finalmente, refirió que respecto a las impresiones y páginas electrónicas se advertían que las mismas se sostenían en notas de opinión periodística o de carácter noticioso, que generalizan una situación, sin que éstas pudieran ser probadas con otro medio que pudiera acreditar su veracidad. Por lo que hace al uso de redes sociales, la autoridad local indicó que ha sido criterio de esta Sala Superior que el conjunto de información proveniente de las páginas de internet y redes sociales son insuficientes para concluir la realización de actos anticipados de campaña, pues el ingreso a una dirección electrónica no ocurre

de manera automática, sino que requiere de una acción volitiva que resulta del ánimo de cada usuario.

En ese orden de ideas, la responsable concluyó que al no contarse con elementos suficientes que den pie a dar trámite a la presente queja y al percibir una actitud frívola que pudiera afectar el estado de derecho y resultar actos de molestia a particulares y otros institutos políticos de manera injustificada, se actualizaba la causal de improcedencia señalada en el artículo 471, párrafo 5, inciso d) de la *LGIFE*, por lo que procedía su desechamiento.

Como se observa, las razones que utilizó la autoridad responsable corresponde al fondo del procedimiento especial sancionador, por lo que no puede justificarse su decisión con base en ellas.

Tanto la *LGIFE*, como el Reglamento de Quejas y Denuncias del *INE*, señalan los supuestos de desechamiento de una queja o denuncia, entre los cuales se encuentran los referidos a que los hechos no constituyan de manera evidente actos de propaganda político – electoral o bien que no se aporten los medios probatorios para acreditar cada uno de los dichos, hipótesis que fueron utilizadas por la responsable para motivar su decisión.

Por tanto, para esta Sala Superior se acredita el agravio relativo al indebido actuar de la autoridad responsable al desechar la queja, aun y cuando requirió diversa información a fin de robustecerla, pues si bien la responsable tiene facultades o

atribuciones para acordar el desechamiento del procedimiento especial sancionador, no puede hacerlo con base en argumentos relativos al fondo de la cuestión planteada, pues ello compete solamente a la Sala Especializada de este Tribunal.

En efecto, las consideraciones expresadas por la responsable tienen que ver con el análisis probatorio de los elementos de convicción, para concluir expresamente que los hechos motivo de queja no constituían violación a las normas en materia de propaganda político-electoral.

Al respecto, para la tramitación y sustanciación del procedimiento especial sancionador, el legislador impuso a la autoridad electoral la obligación de efectuar un análisis, por lo menos preliminar de la denuncia, a fin de apreciar si los hechos denunciados configuran la probable actualización de una infracción que justifique el inicio de tal procedimiento.

Esto implica que previo a discernir sobre el desechamiento, la autoridad electoral debe revisar si la conducta denunciada constituye una probable violación a la normativa electoral; en el caso, la existencia de presuntos actos anticipados de campaña por parte de diversos integrantes de Morena.

Sin embargo, ese análisis no puede conducir a juzgar de fondo la infracción ni a establecer que no se actualiza la infracción, ya que esto es propio de la resolución que la autoridad competente dicte en el procedimiento especial sancionador.

Lo anterior, requiere un estudio e interpretación de las normas aplicables, así como una valoración minuciosa, exhaustiva, conjunta y adminiculada de las probanzas allegadas al expediente, a efecto de que se esté en condiciones de advertir si está plenamente probada la infracción, así como la responsabilidad de los sujetos denunciados y, de ser el caso, imponer la sanción correspondiente.

Así, para concluir si los hechos objeto de denuncia constituyen o no una vulneración a la normativa electoral es necesario llevar a cabo el trámite del procedimiento especial sancionador - admitir la denuncia, emplazar a los denunciados, desahogar la fase probatoria en el procedimiento- y en función del estudio integral y exhaustivo del caso, estar en aptitud jurídica de resolver sobre la existencia o no de las infracciones aludidas y los responsables de las mismas.

La función de la responsable en el referido procedimiento especial sancionador, consiste en instruir la denuncia de hechos cuando éstos resulten violatorios de las reglas de la propaganda político-electoral; es decir, iniciar la instrucción cuando los hechos denunciados pudiesen llegar a constituir una violación a la ley, a menos que de manera evidente no lo sean.

Por tanto, si bien la responsable cuenta con atribuciones legales para desechar la denuncia presentada si los hechos denunciados no constituyen de manera evidente una violación en materia de propaganda político electoral, ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que dicha facultad implica únicamente la realización de un análisis preliminar de los

hechos denunciados, sin que ello le autorice a desechar la queja cuando se requiera realizar juicios de valor acerca de los elementos de la infracción.

Sirve de apoyo a lo anterior la jurisprudencia 20/2009, de rubro: **“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN CONSIDERACIONES DE FONDO”**<sup>10</sup>.

Ahora bien, como se advierte del acuerdo ahora combatido, los argumentos expuestos versaron en considerar que la denuncia presentada por Movimiento Ciudadano era improcedente, porque de las constancias de autos no era posible desprender elementos de prueba, para acreditar los hechos denunciados, consistentes en la presunta realización de actos anticipados de campaña por parte de diversos integrantes de Morena.

Todo ello indudablemente tiene que ver con el fondo del asunto, pues incluso se advierte que la responsable, a pesar de desechar, realizó diligencias para sustentar su determinación, las cuales ya fueron referidas en párrafos anteriores.

Concluyendo con tal información, como ya se indicó, que de la investigación preliminar se advertía que los hechos motivo de denuncia no constituyen violación a la normativa electoral, con base en consideraciones de fondo en torno a la infracción con

---

<sup>10</sup> Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 39 y 40.

soporte en la investigación preliminar que ordenó, señalando que no se contaban con elementos suficientes que dieran pie a tramitar la queja de mérito.

Por tanto, esta Sala Superior estima, que no se actualiza alguno de los supuestos previstos por la normativa electoral atinente aducidos por la responsable, pues esa facultad debe entenderse siempre y **cuando de manera evidente** se advierta que los hechos no constituyen una violación en materia electoral, o bien el denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna.

Además, no se debe perder de vista que tales causales se actualizan y facultan el desechamiento, sin prevención alguna por parte de la autoridad administrativa electoral, circunstancia que no aconteció en el caso, pues fue ésta quien ordenó la realización de requerimientos, tanto al recurrente, el denunciado y dos autoridades electorales locales.

Aceptar el desechamiento con base en consideraciones de fondo, implicaría que tanto en el acto impugnado acordado por el Vocal de la Junta Local (por considerar que los hechos denunciados no constituyen, de manera evidente, una violación normativa), como el pronunciamiento de la Sala Especializada (en el fondo), en torno a la no comprobación de la infracción denunciada, el análisis realizado tendría como consecuencia determinar la existencia o no de la infracción, lo cual resulta contrario a Derecho, porque ello traería una confusión en los ámbitos de competencia de los órganos citados.

En consecuencia, lo procedente es revocar el acuerdo impugnado.

**Efectos.**

Al resultar fundado el agravio anteriormente precisado, lo procedente conforme a Derecho es revocar el acuerdo controvertido.

Consecuentemente, la Junta Local Ejecutiva del INE en Oaxaca deberá continuar con el procedimiento, de acuerdo a lo establecido por los artículos 474 de la *LGIFE* y el diverso 64 del Reglamento de Quejas y Denuncias del *INE*, para que una vez concluida la audiencia referida en dicho precepto, remita el expediente para su resolución, a la Sala Regional Especializada de este Tribunal.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior en los recursos del procedimiento especial sancionador SUP-REP-158/2017, SUP-REP-115/2017, SUP-REP-113/2017 y SUP-REP-108/2017.

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **revoca** el acuerdo impugnado, para los efectos señalados en el presente fallo.

**NOTIFÍQUESE** como corresponda.

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

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la Magistrada Presidenta y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ausentes la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y José Luis Vargas Valdez. El Subsecretario General de Acuerdos da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO  
FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**SUP-REP-164/2017**

**SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN**