

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-17/2018

RECORRENTE: PEDRO FERRIZ DE CON

RESPONSABLE: TITULAR DE LA UNIDAD TÉCNICA DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO **PONENTE:**
INDALFER INFANTE GONZALES

SECRETARIO: RAYBEL
BALLESTEROS CORONA

Ciudad de México, a catorce de febrero de dos mil dieciocho.

VISTOS, los autos para resolver el recurso de apelación interpuesto por Pedro Ferriz de Con, para controvertir el acuerdo dictado por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, dentro del Procedimiento Ordinario Sancionador identificado con la clave **UT/SCG/Q/PFC/CG/3/2018**, de veintidós de enero de dos mil dieciocho; y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes.

De los hechos narrados en el escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo que sigue:

1. Escrito de queja. El diecisiete de enero de dos mil dieciocho, Pedro Ferriz de Con presentó escrito de queja ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional

Electoral, al considerar que se podrían actualizar diversas infracciones a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otras, el posible uso indebido del padrón electoral, en relación con el procedimiento de recepción de apoyos ciudadanos a los aspirantes a candidatos independientes.

2. Acuerdo impugnado. El veintidós de enero de dos mil dieciocho, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, emitió el acuerdo que por esta vía se impugna, mediante el cual, entre otros, determinó radicar la queja e integrar el expediente UT/SCG/Q/PFC/CG/3/2018, establecer la vía procesal mediante la que se substanciaría la queja, reservar la admisión y el emplazamiento respectivos hasta en tanto concluyera la etapa de investigación preliminar y realizó diversos requerimientos, entre ellos, al hoy recurrente.

El mencionado acuerdo fue notificado al actor el veinticinco de enero de dos mil dieciocho, tal como se advierte de la cédula de notificación de la fecha referida.¹

II. Recurso de apelación.

1. Demanda. El veintisiete de enero de dos mil dieciocho, Pedro Ferriz de Con, en su calidad de aspirante a candidato independiente a Presidente de la República, interpuso recurso de apelación en contra del acuerdo referido en el numeral inmediato anterior, por la presunta vulneración a los artículos 1º, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con la práctica de diligencias de investigación que, en

¹ Visible en la hoja 84 del expediente.

su concepto, resultan erróneas e irrelevantes para estar en posibilidad de acreditar los hechos que denunció, a saber, el uso indebido del padrón electoral.

2. Trámite y remisión de la demanda a Sala Superior. En su oportunidad, el Instituto Nacional Electoral realizó el trámite correspondiente a la demanda del recurso de apelación y la remitió a este órgano jurisdiccional con las constancias que estimó pertinentes para la resolución del asunto.

3. Turno. Mediante el proveído respectivo, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-17/2018** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó la demanda, la admitió a trámite y, agotada la instrucción, la declaró cerrada, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

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 la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, al controvertirse un acto emitido por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracciones III, inciso a) y X; así como,

189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Causal de improcedencia. En virtud de que las causales de improcedencia están relacionadas con aspectos necesarios para la válida constitución de un proceso jurisdiccional, ya que por tratarse de cuestiones de orden público su estudio es preferente y, tomando en consideración que la autoridad responsable hace valer la causal de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relacionada con la contenida en el artículo 9, párrafo 3, de la mencionada ley, en relación a que el presente medio de impugnación ha quedado sin materia, se procede a su estudio.

El mencionado artículo 9, párrafo 3, del ordenamiento legal citado, establece que los medios de impugnación son improcedentes y se deben desechar de plano cuando, entre otras causales, la notoria improcedencia derive de las disposiciones de la misma ley.

El artículo 11, párrafo 1, inciso b), del referido ordenamiento legal, establece que procede el sobreseimiento del medio de impugnación cuando la autoridad responsable del acto o resolución reclamada, lo modifique o revoque de manera tal que, quede totalmente sin materia, antes de que se dicte la resolución o sentencia atinente.

En la especie, la Unidad Técnica responsable considera que se actualiza esta causal de improcedencia, porque los requerimientos de información formulados a Pedro Ferriz de Con,

en el acto impugnado, han sido contestados por el mencionado ciudadano, esto es, en concepto de la responsable, ha dejado de subsistir la materia de su inconformidad debido a que obra en autos el escrito de veintiséis de enero de dos mil dieciocho, mediante el cual, el recurrente respondió a las interrogantes que la responsable le planteó en el requerimiento de información respectivo.

En consecuencia, la responsable considera que, al dejar de persistir el supuesto acto de molestia del que se duele el apelante, al haber contestado el requerimiento que le hizo, se actualiza la referida causal y, por tanto, se debe desechar de plano la demanda.

En concepto de esta Sala Superior, la causal invocada no se actualiza, con base en los siguientes razonamientos.

La Unidad Técnica responsable parte de la premisa equivocada que el acto reclamado en el presente medio de impugnación lo constituye, única y exclusivamente, el requerimiento que esa autoridad le formuló al ahora apelante.

Sin embargo, en la especie, el acto reclamado consiste en el acuerdo dictado el veintidós de enero de dos mil dieciocho, que recayó a la queja promovida por el apelante, por el posible uso indebido del padrón electoral en relación con el procedimiento de recolección de apoyos ciudadanos a los aspirantes a candidatos independientes para el cargo de Presidente de la República, lo que pudiera incidir en el Proceso Electoral Federal que se desarrolla actualmente.

Los motivos de inconformidad versan sobre dos puntos:

- 1) La vía en que actualmente se está tramitando el procedimiento sancionador ordinario y,
- 2) El requerimiento de información que la referida Unidad Técnica le hizo al recurrente como parte de la investigación que está llevando a cabo.

Ahora, de las constancias que obran en autos, efectivamente se advierte el apelante desahogó el requerimiento de información el veintiséis de enero del presente año, tal como consta en el sello de recepción de la Oficialía de Partes Común del Instituto Nacional Electoral.

No obstante que en autos obren estas constancias y con ello quede acreditado que la autoridad responsable requirió al apelante y que este dio respuesta, este hecho, por sí solo no actualiza la causal de improcedencia invocada, en razón de que la autoridad responsable debió demostrar que con esa respuesta, el acto generador de la controversia fue modificado o revocado de tal manera que haya quedado totalmente sin materia el presente medio de impugnación, lo que no sucede porque el procedimiento se sigue tramitando en la vía ordinaria ante la autoridad responsable.

Por las razones expuestas, esta Sala Superior desestima la presente causal de improcedencia.

TERCERO. Estudio de procedencia. El medio de impugnación que se examina cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8 párrafo 1; 9,

párrafo 1; 13 y 45, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme con lo siguiente:

1. Forma. El recurso se presentó por escrito en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral; se hace constar el nombre y firma autógrafa de quien lo interpone; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos que constituyen los antecedentes del caso y los agravios que se afirman causa el acto impugnado, así como los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. Se considera que el recurso fue interpuesto de manera oportuna, toda vez que el acuerdo impugnado fue notificado al recurrente el veinticinco de enero de dos mil dieciocho y la demanda se presentó el veintisiete siguiente; esto es, el segundo día del plazo legal previsto para tal efecto.

3. Legitimación y personería. En la especie, el apelante es un ciudadano, quien lo interpone por su propio derecho; por tanto, se encuentra legitimado para impugnar el acuerdo emitido por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, de conformidad con el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción II de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Interés Jurídico. De acuerdo con la tesis de jurisprudencia 7/2002,² el interés jurídico procesal se surte, si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial del actor y a la vez éste hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa

² INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO, consultable en la Revista Justicia Electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 39, así como en la dirección electrónica <https://goo.gl/nYpo6c>

conculcación, mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político electoral violado; lo que en la especie se satisface, porque el actor es aspirante a candidato independiente, además de haber sido él quien promovió la queja primigenia ante la autoridad responsable; por tanto, es claro que el recurrente tiene interés jurídico procesal para promover el presente medio de impugnación.

5. Definitividad. Se debe tener en cuenta que las determinaciones en las que se establece la vía en la que se tramitará un procedimiento pueden ocasionar a los interesados una afectación en grado predominante y superior, pues se da inicio a un procedimiento que estará sujeto a reglas y plazos determinados con la finalidad de emitir una resolución. De ahí que un acto de esa naturaleza es susceptible de impugnación ante esta Sala Superior.

En efecto, el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece el derecho de las personas a ser escuchadas previo a la emisión de un acto de autoridad que pueda afectar su esfera jurídica, el cual debe cumplir con las formalidades esenciales del procedimiento.

Dichas formalidades esenciales son las que resultan necesarias para garantizar, de manera genérica, una defensa adecuada previo a todo acto de privación, como lo es la notificación del inicio del procedimiento y sus consecuencias; la oportunidad de ofrecer y desahogar las pruebas en que se finque

la defensa; la oportunidad de alegar y, el dictado de una resolución que dirima las cuestiones debatidas.

Así, dentro de todo procedimiento se encuentran las condiciones necesarias que se deben cumplir a efecto de que la autoridad competente esté en aptitud de dictar una resolución que resuelva el fondo del asunto planteado, es decir, las condiciones para la constitución de la relación jurídica procesal, **entre las cuales se encuentra la determinación de la vía**, ya que lo que se decida sobre éste particular condicionará de manera directa el éxito o fracaso de la acción conforme a la vía intentada o bien, de la propia excepción por cuanto a la declaración de su procedencia o improcedencia.³

Con base en lo señalado, se debe decir que las resoluciones que determinan la vía o forma en que se seguirá determinado procedimiento son impugnables (de inmediato), dadas las consecuencias que producen.

Por tanto, es evidente que el apelante está en condiciones de hacer valer lo que a su derecho corresponda contra el acuerdo que por esta vía se impugna, ya que, en él la autoridad responsable determinó sustanciar el proceso como ordinario sancionador, siendo que el recurrente refiere en su demanda que, dada la naturaleza de la infracción debería ser conocida mediante un procedimiento especial sancionador.

Por tanto, con base en lo anteriormente expuesto, a manera de excepción, aun cuando pudiera considerarse que el acto impugnado no es definitivo y, en consecuencia, lo procedente

³ Este criterio fue sostenido al resolver los juicios ciudadanos identificados con las claves SUP-JDC-235/2017, SUP-JDC-236/2017 y SUP-JDC-237/2017 (acumulados).

sería desechar de plano la demanda, para el caso, este requisito se considera colmado.

CUARTO. Motivos de inconformidad. Los disensos que hace valer el apelante son:

a) Afirma que el acuerdo impugnado vulnera los principios de legalidad, idoneidad, necesidad y proporcionalidad que deben regir el actuar de la autoridad responsable en relación con la investigación de los hechos que denunció. Señala que la simple lectura del acuerdo impugnado permite advertir que la responsable incorporó a su denuncia diversas notas periodísticas, las cuales, dieron cuenta de distinta información que el recurrente dio a conocer a la opinión pública en ejercicio de su derecho de libertad de expresión.

En este sentido, aduce que la responsable no motivó de alguna forma la razón por la cual las mencionadas notas periodísticas resultaban relevantes para la investigación de los hechos planteados (uso indebido del padrón electoral); además, afirma que, al ser notas periodísticas, como elemento probatorio, únicamente proporcionarían indicios, por lo que resultaba innecesario, desproporcionado y no idóneo incorporarlas a la investigación, ya que, da la apariencia de que la investigación se centra en el actor y no respecto a los hechos denunciados.

b) En relación con lo anterior, alega que el requerimiento de información que se derivó del acuerdo controvertido se basa en las notas periodísticas que, en su concepto, la autoridad responsable indebidamente incorporó a la investigación. En consecuencia, el apelante

concluye que el acuerdo omitió incluir los razonamientos lógico-jurídicos que llevaron a la autoridad electoral a incorporar a su denuncia las referidas notas periodísticas, o la razón por la que consideró que éstas resultaban relevantes para la investigación, con lo que violó los principios de tutela efectiva, debido proceso, objetividad, proporcionalidad y necesidad.

c) Afirma el apelante que le causa agravio el punto OCTAVO, inciso d), del acuerdo que se impugna, en relación con el requerimiento de información que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral realizó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, ambas del Instituto Nacional Electoral, ya que, en su concepto, la autoridad responsable solicitó información, únicamente, de la obtención de apoyos de su candidatura y no así de la de los demás candidatos independientes, por lo que aduce, se viola en su perjuicio el principio de certeza en la investigación.

d) Alega que el acuerdo controvertido viola el principio de congruencia, ya que la investigación de la autoridad no tiene como fin allegarse de elementos que le permitan conocer la verdad sobre el planteamiento que dio origen a la queja, a saber, el presunto uso indebido del padrón electoral. En este contexto, refiere que el citado principio debe estar presente en todo acto que emita la autoridad. En tal sentido, si la responsable introdujo en su determinación elementos ajenos a la controversia, no resuelve la *litis* planteada, decide algo distinto o va más allá de la pretensión aducida por los actores, con ello incurre en el vicio de incongruencia, tal como acontece en la especie, desde su perspectiva.

e) Finalmente, el recurrente solicita en su escrito de demanda que se revoque el acuerdo controvertido y que se emita uno nuevo en el que esta autoridad jurisdiccional federal ordene la realización de diligencias de investigación idóneas para esclarecer los hechos denunciados y, asimismo, dada la posible incidencia que los hechos denunciados pudieran tener en el proceso electoral en curso, al relacionarse directamente con la recolección de apoyos ciudadanos para obtener la candidatura independiente a presidente de la república; solicita que el procedimiento se sustancie por la vía del procedimiento especial sancionador.

QUINTO. Estudio de Fondo. En conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafos 1 y 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, que autoriza la suplencia de los agravios en el recurso de apelación, así como con apoyo en las tesis de jurisprudencia cuyos rubros son *AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL* y *AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR* cuyas claves de identificación son 02/98⁴ y 03/2000⁵, respectivamente, el estudio de los motivos de inconformidad se hará sobre la base de todo lo aducido por el recurrente en el escrito impugnativo, según la causa de pedir que en ellos se advierta.

⁴ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 2, Año 1998, páginas 11 y 12, así como en la liga <https://goo.gl/imnAaw>

⁵ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, página 5, así como en la liga <https://goo.gl/T5ZCeP>

La **pretensión** jurídica del actor consiste en que este órgano jurisdiccional revoque el acuerdo impugnado y ordene a la responsable emitir otro en el que la queja se tramite por medio del procedimiento especial sancionador.

La **causa de pedir** la sustenta en que el referido acuerdo viola lo establecido en los artículos 1°, 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque desde su perspectiva se podrían actualizar diversas infracciones a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otras, el posible uso indebido del padrón electoral en relación con el procedimiento de recolección de apoyos ciudadanos a los aspirantes a candidatos independientes para el cargo de Presidente de la República, lo que pudiera incidir en el Proceso Electoral Federal que se desarrolla actualmente.

En ese tenor, la *controversia* a dilucidar se centra en determinar si, tal como lo afirma el recurrente, la materia de denuncia está o no relacionada con el Proceso Electoral Federal 2017-2018 que actualmente se desarrolla.

El estudio de los agravios se realizará en orden distinto al planteado por el actor, pues de conformidad con el criterio sustentado por la Sala Superior en la jurisprudencia 4/2000⁶, de rubro AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO NO CAUSA LESIÓN, no es la forma como se analizan lo que puede originar una lesión, sino lo trascendental es que todos sean examinados.

De la lectura de la demanda se advierte que el recurrente hace depender su petición de cambio de vía, primordialmente,

⁶ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6, así como en la liga <https://goo.gl/256rnG>

bajo dos premisas: **a)** la cercanía de la conclusión del plazo para la captación de apoyos ciudadanos dentro del proceso electoral en curso y, **b)** la trascendencia del hecho controvertido, que es el probable uso indebido del padrón electoral para afectar en el procedimiento de recepción y recolección de apoyos ciudadanos de los aspirantes a candidatos independientes, lo que podría incidir en el proceso electoral en curso al estar íntimamente vinculado con el registro de candidatos independientes.

Esta Sala Superior considera que el agravio identificado con la literal **e)**, es **fundado** por las razones que se exponen en seguida.

En el acuerdo INE/CG514/2017⁷, denominado ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICAN LOS DIVERSOS INE/CG387/2017 E INE/CG455/2017 RELACIONADOS CON LA OBTENCIÓN DEL PORCENTAJE DE APOYO CIUDADANO Y SE DA RESPUESTA A LOS ESCRITOS PRESENTADOS POR ASPIRANTES, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el ocho de noviembre de dos mil diecisiete, se determinó ampliar por siete días la fecha máxima para para recabar apoyo ciudadano de las y los aspirantes a candidatos independientes, para pasar, en el caso del cargo de Presidente de la República, del doce al diecinueve de febrero de dos mil dieciocho.

De lo anterior, podemos advertir que, tal como lo manifiesta el recurrente, está próximo a expirar el plazo para recabar los

⁷ Visible en la página de internet del Instituto Nacional Electoral, accediendo a la siguiente liga <https://goo.gl/su2wbJ>

apoyos ciudadanos necesarios para que pueda ser registrado como candidato independiente a presidente de la república.

Tal como lo afirma en su demanda, el apelante hizo del conocimiento de la responsable, desde la presentación de su queja, la probable infracción a la normativa electoral nacional, en particular a un presunto uso indebido del padrón electoral con incidencia en el resultado de la recolección de apoyos ciudadanos por parte de aspirantes a candidatos independientes, en este caso, a presidente de la república.

La propia Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece las reglas que rigen al procedimiento especial sancionador competencia del Instituto Nacional Electoral a través de su Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral y la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

De acuerdo con lo dispuesto en los artículos 464, 465, 470 y 471 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 45, 46, 57, párrafo 2, 59 y 61, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, el procedimiento especial sancionador ha sido diseñado **como un procedimiento sumario o de tramitación abreviada** para resolver denuncias relacionadas con actos y conductas relacionadas con violaciones a lo previsto en la Base III del artículo 41, o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución; esto es, con la materia de radio y televisión y posible contravención a las normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los partidos políticos, **supuestos que atendiendo a la naturaleza de la controversia, deben dirimirse**

en menor tiempo que el empleado en la sustanciación de un procedimiento de carácter ordinario, correspondiendo su tramitación a la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

De manera particular, el artículo 470 de la ley referida establece que **dentro de los procesos electorales federales**, se instruirá el procedimiento especial cuando se cometan alguna de las conductas señaladas en el párrafo inmediato anterior; sin embargo, ha sido criterio de la Sala Superior que estas infracciones no son las únicas que pueden sustanciarse mediante un procedimiento especial sancionador, al considerarse que se trata de una vía adecuada para resolver los asuntos en el propio proceso electoral federal dado su carácter correctivo, preventivo y sumario, lo cual posibilita restablecer a la brevedad el orden jurídico transgredido.

En efecto, este órgano jurisdiccional federal especializado, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-26/2015⁸, el once de febrero de dos mil quince, estableció que, de forma ordinaria, las autoridades administrativas electorales, cuando se presente una denuncia por presuntas infracciones en materia electoral **durante el curso de un proceso electoral federal, debe conocerla por la vía especial** y, sólo cuando **los hechos denunciados no inciden en un proceso comicial federal, deberá de ser tramitada por la vía ordinaria**.

De este modo, tratándose de presuntas infracciones que tengan una incidencia directa o indirecta y, que estas sean

⁸ Consultable en la liga <http://10.10.15.15/siscon/gateway.dll?f=templates&fn=default.htm>

cometidas en un proceso electoral en curso, el procedimiento especial sancionador resulta una vía idónea para el conocimiento y resolución oportuna de las quejas presentadas.

En el caso concreto, la responsable, de manera textual, al determinar la vía en el acuerdo impugnado, expuso lo siguiente:

QUINTO. VÍA PROCESAL. El procedimiento sancionador ordinario se encuentra regulado por los artículos 464 a 469 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 45 a 58, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, estableciéndose, entre otras cuestiones, que serán materia del procedimiento por la vía ordinaria, aquellas conductas infractoras que no sean materia del procedimiento especial sancionador.

En lo atinente al procedimiento especial, las disposiciones previstas en los artículos 470 a 477 de la ley en comento, así como los numerales 59 a 63 del reglamento aludido, evidencian que esos procedimientos han sido diseñados, destacadamente, como un método sumario o de tramitación abreviada para resolver determinados casos que, según la naturaleza de la controversia, deben dirimirse en menor tiempo que en el empleado en la sustanciación de uno de carácter ordinario.

En ese tenor, el procedimiento especial sancionador procederá cuando se denuncien conductas que contravengan lo establecido en la Base III, del artículo 41 o en el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Federal; normas sobre propaganda política o electoral establecidas para los sujetos sancionadores en la legislación sobre la materia; cuando la conducta esté relacionada con propaganda política, electoral o gubernamental en materia de radio y televisión en las entidades federativas; y cuando tales conductas puedan constituir actos anticipados de precampaña o campaña.

Por tanto, ya que las infracciones aludidas no se refieren a las hipótesis de procedencia del procedimiento especial sancionador establecidas en los artículos 470, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 59 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto y no se advierte que incida directamente en el proceso electoral, es que procede la **vía ordinaria** para la sustanciación de este procedimiento.

El subrayado es de esta sentencia

En el acuerdo impugnado se advierte que la autoridad responsable determinó asumir competencia para conocer de los hechos denunciados, por la **vía del procedimiento ordinario sancionador**, en virtud de que consideró que la conducta total

denunciada, no se contempla dentro de las hipótesis contenidas en el artículo 470 anteriormente citado.

Asimismo, se advierte que la responsable no razonó ni motivó, por qué consideró que, desde su perspectiva, aun cuando los hechos materia de denuncia no eran de los considerados en el artículo 470 de la ley en cita, no incidían, de manera directa o indirecta, en el actual proceso electoral federal, lo que era menester, en atención a que el actor es aspirante a candidato independiente a la Presidencia de la República, quien se queja de un posible uso indebido del padrón electoral, precisamente, con miras —afirma— a incidir en el resultado del procedimiento de recolección de apoyo ciudadano para obtener la referida candidatura, en el actual Proceso Electoral Federal 2017-2018, aspecto que requiere ser resuelto en tiempos abreviados, precisamente, por la posible incidencia que la infracción denunciada pueda tener en el proceso electoral federal, concretamente, en la forma de recabar apoyos ciudadanos y los resultados de haberse podido obtener de manera irregular.

En efecto, la Unidad Técnica responsable sólo se limitó a señalar que los hechos denunciados no se referían a las hipótesis contenidas en los artículos 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el 59 del Reglamento de Quejas y Denuncias, es decir, que no contravenían la Base III, del artículo 41 o el artículo 134, párrafo octavo de la Constitución Federal; normas sobre propaganda política o electoral o que la conducta estuviera relacionada con propaganda política, electoral o gubernamental en materia de radio y televisión o, constituir actos anticipados de precampaña o campaña.

Empero, la responsable no advirtió los hechos denunciados de manera completa. En principio, como ya ha quedado establecido, **la Unidad Técnica está obligada a tramitar toda queja que se presente durante el desarrollo de un Proceso Electoral Federal como un procedimiento especial sancionador**, para lo cual debe realizar un análisis acucioso, no sólo de las hipótesis normativas contenidas en la constitución y las leyes, sino advertir una posible incidencia directa o indirecta en el proceso electoral que se trate, para estar en aptitud de determinar la vía dentro de los procesos electorales federales.

De no ser así, la responsable tiene el deber de argumentar, por qué los hechos denunciados, además de no referirse a las hipótesis contenidas en los artículos 470 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no inciden, **de forma directa o indirecta**, en el proceso comicial en curso, para estar en posibilidad de tramitarlo por la vía ordinaria.

Es decir, la responsable tiene la obligación de motivar, no solo exhaustivamente, sino expresando las razones que no dejen lugar a la incertidumbre, por qué una determinada conducta acaecida durante un proceso electoral federal, no debe tramitarse por la vía especial, con razonamientos que dejen patente que esa conducta en particular no tiene relación ni impacto en el proceso comicial que en su caso, se encuentre desarrollándose y, que por ende, pueden llevarse a cabo las investigaciones en plazos más amplios, toda vez que no debe soslayarse la necesidad que existe de resolver en procedimientos sumarios aquellas denuncias sobre hechos o conductas que pueden afectar el desarrollo de los procesos comiciales.

En el caso concreto, la denuncia del actor se dirige a impugnar el probable uso indebido del padrón electoral para afectar el procedimiento de recolección de apoyos ciudadanos relacionado con diversos candidatos independientes a la Presidencia de la República, cuyo plazo está próximo a terminar; por lo que este hecho debe conocerse por la autoridad administrativa electoral nacional **por la vía del procedimiento especial sancionador.**

Esto, en primer lugar, porque el actor es un aspirante a candidato independiente a Presidente de la República dentro del actual proceso electoral federal en curso, en segundo lugar, la obtención del apoyo ciudadano necesario por parte de estos aspirantes es un acto directamente relacionado con el actual proceso electoral federal, pues es un requisito sin el que no obtendrían el registro como candidatos, y, finalmente, el apelante impugna una posible conducta que de no ser atendida de manera pronta y eficaz por parte de la autoridad administrativa electoral nacional, podría incidir en que se le otorgue o no el registro de su candidatura, así como a los otros ciudadanos que aspiran a ser registrados como candidatos independientes a la presidencia, por lo que se considera que la determinación que tome la responsable, de ese modo, tiene incidencia en el desarrollo del proceso electoral federal en curso.

En esa medida, como se señaló, se considera que el presunto uso indebido del padrón electoral, motivo de la presente denuncia, podría afectar el procedimiento de recolección de apoyos ciudadanos en comento, por lo cual debe conocerse por la vía del procedimiento especial sancionador, debido a su relación o impacto en el Proceso Electoral Federal 2017-2018.

Por todo lo anteriormente expuesto, toda vez que, se trata de una denuncia por presuntas infracciones en materia electoral durante el proceso electoral federal en curso, es que a juicio de esta Sala Superior se estima que **la vía idónea es la del procedimiento especial sancionador.**

Consecuentemente, al haber resultado fundado el agravio del recurrente, lo procedente es revocar el acuerdo impugnado y ordenar a dicha autoridad que, salvo que encuentre alguna causal de improcedencia, admita y dé trámite a la denuncia bajo el procedimiento especial sancionador.

A continuación, resulta conducente analizar el agravio identificado con la literal **c)** de la reseña de los conceptos de inconformidad.

Como cuestión previa, la Sala Superior considera necesario pronunciarse respecto al referido agravio, en virtud de que la violación reclamada, aun cuando tiene el carácter de formalmente procesal, puede llegar a trascender o afectar los derechos sustantivos del ahora apelante, en atención a que el motivo de su queja está dirigido a evidenciar que la responsable sólo emitió oficios de requerimiento respecto del propio recurrente con el objeto de investigar la posible relación del uso indebido del padrón electoral y las firmas recabadas para el apoyo ciudadano de las candidaturas independientes, soslayando requerir la misma información respecto de los demás aspirantes a candidatos independientes a la Presidencia de la República, pese a que son ellos, precisamente, y no el accionante, quienes constituyen los sujetos denunciados.

De modo, que con tal actuar, su queja puede tener resultados inocuos, con el consecuente detrimento a su derecho de ser registrado como candidato independiente al aludido cargo de elección popular en condiciones de equidad.

En relación con lo anterior, cabe puntualizar que los actos intraprocesales, en principio, sólo pueden ser combatidos a través de las impugnaciones que se enderecen contra la sentencia definitiva y/o la resolución que ponga fin al procedimiento respectivo; empero, tal regla tiene por excepción, aquellos casos en los que las violaciones cometidas en el procedimiento trascienden o afectan de manera preponderante los derechos sustantivos del justiciable.

En consideración de lo expuesto, se procede a examinar el disenso identificado con el inciso c) de la síntesis de agravios, el cual se califica como **fundado**, al tenor de lo siguiente:

El apelante afirma que le causa agravio el punto OCTAVO, inciso d), del acuerdo que se impugna, en relación con el requerimiento de información que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral realizó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, ya que, en su concepto, la autoridad responsable solicitó información, únicamente, de la obtención de apoyos de su candidatura y no así de la de los demás candidatos independientes, quienes son precisamente los sujetos denunciados, por lo que aduce, se viola en su perjuicio el principio de certeza en la investigación, ya que se deja de enderezar la indagatoria en relación a los aspirantes a quienes imputa la presunta irregularidad consistente en el uso indebido del padrón

electoral para recabar apoyos ciudadanos, lo que genera condiciones inequitativas entre quienes aspiran a ser registrados como candidatos independientes a la Presidencia de la República..

Ahora, del examen de las constancias que informan al recurso de apelación que se resuelve, se obtiene que la responsable solicitó la información siguiente:

OCTAVO. REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN A LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL...

a)...

d) Si a partir de la verificación a los registros de captación de los apoyos ciudadanos del aspirante a candidato independiente para el cargo de Presidente de la República, en el actual Proceso Electoral Federal, realizada por la Dirección Ejecutiva a su cargo, al día de la fecha en que tenga conocimiento del presente proveído ha detectado hallazgos respecto a imágenes de credenciales para votar con fotografía editadas, información superpuesta, documentación apócrifa, entre otras. En cuyo caso, se solicita proporcione todo lo relativo a ello.

Como se ve, la responsable únicamente requirió a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores información relacionada con la captación de apoyos del recurrente y no así, la información de los otros dos aspirantes a candidatos independientes a la Presidencia de la República que él señaló directamente en su escrito de queja.

Si bien es cierto que este requerimiento forma parte de la investigación preliminar de la queja, también lo es que la Unidad Técnica responsable debió de solicitarle a la mencionada dirección ejecutiva la misma información respecto de los otros dos candidatos independientes, al haber sido señalados por el apelante en su escrito de queja, dando un indicio de posible

relación con los hechos denunciados el cual debe ser investigado por la responsable.

En relación con los motivos de inconformidad, identificados con las literales **a)**, **b)** y **d)**, los mismos resultan **inoperantes**, con base en lo siguiente.

El recurrente afirma que le causan agravio ciertas determinaciones contenidas en el acuerdo impugnado, como son: **1)** la inclusión de diversas notas periodísticas a su denuncia, las cuales, desde su óptica, no resultaban relevantes para la investigación de los hechos planteados (uso indebido del padrón electoral); **2)** el requerimiento de información que la responsable le hizo, basado en las citadas notas periodísticas; **3)** la violación, de manera general, al principio de congruencia.

Este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que los actos que únicamente producen efectos en la tramitación de los procedimientos contenciosos-electorales, sólo se podrán reclamar al impugnar la sentencia definitiva o la última resolución que, según sea el caso, se emita en el procedimiento de que se trate, ya que aquéllos no son de imposible reparación, porque el acto formal de aplicación de normas adjetivas no genera una afectación directa e inmediata a derechos sustantivos de las partes, por lo que, como violación intraprocesal no producen efectos inmediatos en su esfera jurídica, de ahí que la reparación de tal violación, de ser procedente se deberá analizar conjuntamente con la impugnación del fallo con que aquél culmine.

De igual manera debe precisarse que, en los procedimientos jurisdiccionales, al igual que en los procedimientos administrativos, se pueden distinguir, dos tipos de actos:

1. Preparatorios o intraprocesales. Cuya única misión, en su oportunidad, consiste en proporcionar elementos para tomar y apoyar la decisión final, respecto de los cuales el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha considerado que son actos que surgen durante la secuela procesal y no afectan, de manera inmediata, el fondo del asunto planteado, ya sea porque se trate de determinaciones de mero trámite, tales como radicar un expediente, señalar fecha para audiencia o resolución, prevenir al actor para que señale domicilio, requerir a alguna autoridad o alguna de las partes, etcétera; es decir, son proveídos que deciden cualquier punto del procedimiento y, sólo después de llevar a cabo ese sinnúmero de actos procedimentales, ocurre el dictado de las sentencias que ponen fin a la instancia.

2. Decisorio. En los que se asume la determinación que corresponda, que en un proceso jurisdiccional implica el pronunciamiento sobre el objeto de la controversia, esto es, sobre las posiciones de las partes en el litigio, o bien resuelve respecto de una situación jurídica, previa al pronunciamiento del fondo de la controversia, pero que afecta derechos sustantivos de alguna de las partes.

Ahora, los actos preparatorios adquieren la definitividad formal desde el momento en que ya no exista posibilidad de su modificación, anulación o reforma, mediante un medio de defensa legal o del ejercicio de una facultad oficiosa por alguna autoridad prevista jurídicamente, o por un órgano partidario.

Si bien se pueden estimar definitivos y firmes desde el punto de vista formal, sus efectos se limitan a ser intraprocesales, pues no producen, de una manera directa e inmediata, una afectación a derechos sustantivos y la producción de sus efectos definitivos, desde la perspectiva sustancial, opera hasta que son empleados por la autoridad resolutora o dejan de serlo, en la emisión de la resolución final correspondiente, y es hasta entonces que dichos actos preparatorios alcanzan su definitividad tanto formal como material, toda vez que son resoluciones que realmente inciden sobre la esfera jurídica del ciudadano.

Lo anterior encuentra sustento en la tesis jurisprudencial 1/2004⁹ aplicada en forma analógica, que lleva por rubro: ACTOS

⁹ Los actos que conforman los procedimientos contencioso-electorales, sólo pueden ser combatidos como violaciones procesales, a través de las impugnaciones a la sentencia definitiva o la última resolución que, según sea el caso, se emita en el medio impugnativo de que se trate, pues de otra forma, no puede considerarse que el acto de referencia reúna el requisito de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral, referente a que haya adquirido definitividad y firmeza. Para arribar a la anterior conclusión, se toma en cuenta que la exigencia contenida en el artículo 86, apartado 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en donde establece como requisito de procedencia, no sólo que se agoten, oportuna y formalmente, las instancias previas establecidas por las leyes para combatir el acto reclamado, sino que expresa y enfatiza que esas instancias previas deben ser aptas para modificar, revocar o anular los actos o resoluciones lesivos de derechos; de lo que se advierte la existencia de dos ópticas concurrentes en el concepto de definitividad: la primera, relativa a una definitividad formal, consiste en que el contenido del acto o resolución que se impugne no pueda sufrir variación alguna a través de la emisión de un nuevo acto o resolución que lo modifique, revoque o nulifique, y la segunda, enfocada hacia una definitividad sustancial o material, dada con referencia a los efectos jurídicos o materiales que pueda surtir el acto o resolución de que se trate en el acervo sustantivo de quien haga valer el juicio de revisión constitucional electoral. Esta distinción cobra singular importancia, si se toma en cuenta que en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, y en los procesos jurisdiccionales, se pueden distinguir dos tipos de actos: a) los de carácter preparatorio, cuya única misión consiste en proporcionar elementos para tomar y apoyar la decisión que en su momento se emita, y b) el acto decisorio, donde se asume la determinación que corresponda, es

PROCEDIMENTALES EN EL CONTENCIOSO ELECTORAL. SÓLO PUEDEN SER COMBATIDOS EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, A TRAVÉS DE LA IMPUGNACIÓN A LA SENTENCIA DEFINITIVA O RESOLUCIÓN QUE PONGA FIN AL PROCEDIMIENTO.

El criterio referido, pone en evidencia que los actos que únicamente producen efectos en la tramitación del procedimiento, sólo se podrán reclamar al impugnar la sentencia definitiva o la última resolución que, según sea el caso, se emita en el procedimiento de que se trate, ya que aquéllos no son de imposible reparación, porque el acto formal de aplicación de normas adjetivas, por regla general, no genera una afectación directa e inmediata a derechos sustantivos de las partes, por lo que, como violación intraprocesal no producen efectos inmediatos en su esfera jurídica, de ahí que la reparación de tal violación, de

decir, el pronunciamiento sobre el objeto de la controversia o posiciones en litigio. También existen las llamadas formas anormales de conclusión, cuando la autoridad resolutora considera que no existen los elementos necesarios para resolver el fondo de la cuestión planteada. Ahora bien, los actos preparatorios adquieren la definitividad formal desde el momento en que ya no exista posibilidad de su modificación, anulación o reforma, a través de un medio de defensa legal o del ejercicio de una facultad oficiosa por alguna autoridad prevista jurídicamente; empero, si bien se pueden considerar definitivos y firmes desde el punto de vista formal, sus efectos se limitan a ser intraprocesales, pues no producen de una manera directa e inmediata una afectación a derechos sustantivos, y la producción de sus efectos definitivos, desde la óptica sustancial, opera hasta que son empleados por la autoridad resolutora o dejan de serlo, en la emisión de la resolución final correspondiente, sea ésta sobre el fondo del asunto, o que le ponga fin al juicio sin proveer sobre ese fondo sustancial; por lo que es con este tipo de resoluciones que los actos preparatorios alcanzan su definitividad tanto formal como material, pues son estas resoluciones las que realmente vienen a incidir sobre la esfera jurídica del gobernado, al decidirse en ellas el fondo de la materia litigiosa. En las condiciones apuntadas, si la sola emisión de actos preparatorios, únicamente surte efectos inmediatos al interior del procedimiento al que pertenecen, y estos efectos no producen realmente una afectación en el acervo sustancial del inconforme con ellos, no reúnen el requisito de definitividad en sus dos aspectos, sino hasta que adquieren influencia decisiva en la resolución final que se dicte; pero como tal definitividad se actualiza ya en el contenido de la última determinación del proceso, entonces ya no resulta admisible reclamar la actuación puramente procesal como acto destacado en el juicio de revisión constitucional electoral, sino exclusivamente cabe la alegación de sus irregularidades en concepto de agravio, con la finalidad de que se revoque, modifique o nulifique el acto de voluntad principal conclusivo de la secuencia procedimental, que es el único reclamable directamente. Consultable en Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 18 a 20, así como en la liga <https://goo.gl/63AeKg>

ser procedente se deberá analizar conjuntamente con la impugnación del fallo con que aquél culmine.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior considera que, con excepción de la vía y del requerimiento a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, el acuerdo dictado por la autoridad responsable constituye un acto preparatorio dentro del procedimiento sancionador, el cual no es un acto decisivo que cause un agravio inmediato y directo al actor, ya que únicamente dio inicio a la investigación de los hechos denunciados (probable uso indebido del padrón electoral); de ahí que se trata de un acto procedimental, el cual carece de definitividad sustancial o material, toda vez que a través de dicho proveído no se está resolviendo algún planteamiento de fondo formulado por el ahora recurrente, pues en el acuerdo no se hace pronunciamiento alguno en relación con el tema central de la queja, es decir, el presunto uso indebido del padrón electoral en relación con el procedimiento de recolección de apoyos para los candidatos independientes a la Presidencia de la República, el cual es el objeto del procedimiento sancionador ordinario que se abrió ante la referida Unidad Técnica.

Como se advierte, con excepción de la vía, en el caso concreto, el acuerdo que se impugna **es de naturaleza intraprocesal**, por lo que no le causa o genera un perjuicio inmediato y directo al actor, ya que la decisión sustancial sobre lo planteado se dará al momento de que la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral resuelva el procedimiento sancionador, ya sea declarando la inexistencia de la violación objeto de la queja o denuncia o, en su caso, imponga las

sanciones que resulten procedentes en términos de lo dispuesto en la mencionada ley.

Finalmente, ante la inoperancia del disenso, las actuaciones e investigaciones realizadas hasta el momento en el procedimiento ordinario, deben prevalecer.

Efectos de la sentencia. Revocar el acuerdo impugnado y ordenar a la autoridad responsable que, salvo que encuentre alguna causal de improcedencia, admita y dé trámite a la denuncia como procedimiento especial sancionador, en el entendido de que las diligencias llevadas a cabo con motivo de la investigación de los hechos denunciados deben prevalecer. Asimismo, se ordena a la responsable requerir la misma información respecto de los demás aspirantes a candidatos independientes a la Presidencia de la República.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **revoca**, en la materia de la investigación, el acuerdo controvertido, para los efectos precisados en la última parte del considerando QUINTO de la presente resolución.

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, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO