

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-38/2018

RECORRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIOS: JULIO CÉSAR
CRUZ RICÁRDEZ Y LUIS
EDUARDO GUTIÉRREZ RUIZ

Ciudad de México, a once de abril de dos mil dieciocho

Sentencia definitiva que **revoca** la resolución **INE/CG117/2018**, mediante la cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral desechó la queja interpuesta por el partido político MORENA para denunciar hechos presuntamente trasgresores de la normatividad electoral. La decisión se sustenta en que existen elementos para considerar que los hechos denunciados sí pueden tener vinculación con infracciones en materia electoral.

CONTENIDO

GLOSARIO 2
1. ANTECEDENTES 3

SUP-RAP-38/2018

2. COMPETENCIA	4
3. PROCEDENCIA	5
4. ESTUDIO DE FONDO.....	6
5. RESOLUTIVOS.....	34

GLOSARIO

CNC:	Confederación Nacional Campesina A.C.
Consejo General:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución General:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
UTCE:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

1. ANTECEDENTES

1.1. Hechos denunciados. El quince de noviembre de dos mil diecisiete, se celebró un evento de la CNC que tuvo como finalidad la toma de protesta de su nuevo dirigente nacional.

Diversos servidores públicos asistieron al evento en donde se emitieron múltiples expresiones que, a criterio del denunciante, tuvieron fines electorales.

1.2. Queja. El veintitrés de noviembre de dos mil diecisiete, MORENA presentó un escrito de queja ante la UTCE, con la finalidad de denunciar a diversos servidores públicos que asistieron al evento. A su consideración, el hecho de que tuviera fines electorales y se celebrara en un día hábil, implicó el uso indebido de recursos públicos por parte de los denunciados. En la página veinticuatro de la queja el denunciante sostuvo que se debía sancionar a los funcionarios públicos denunciados y también se debía imponer una sanción al PRI, por *culpa in vigilando* (omisión de cuidado).

1.3. Reserva de desechamiento. El veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, la UTCE registró la queja y reservó la posibilidad de desecharla o admitirla, hasta en tanto se contara con los elementos suficientes para tomar esa determinación.

1.4. Investigación. El veintisiete de noviembre y el cinco de diciembre de dos mil diecisiete, la UTCE ordenó llevar a cabo

SUP-RAP-38/2018

una serie de diligencias para contar con más información relacionada con los hechos denunciados.

1.5. Resolución INE/CG117/2018. El veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, el Consejo General desechó la queja, al considerar que se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 466, párrafo 1, inciso d), de la LEGIPE, referente a que los hechos denunciados no constituyen una violación en materia electoral.

1.6. Recurso de apelación. El dos de marzo el partido político MORENA interpuso el recurso de apelación anotado al rubro, para impugnar la resolución INE/CG117/2018.

1.7. Turno y trámite. En su oportunidad, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ordenó formar el expediente SUP-RAP-38/2018 y turnarlo a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón para los efectos del artículo 19 de la Ley de Medios. El Magistrado Instructor, por su parte, dictó el acuerdo de radicación, admisión y cierre de instrucción respectivo.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para resolver el presente recurso de apelación, debido a que se interpone en contra de

SUP-RAP-38/2018

una resolución del Consejo General, el cual es uno de los órganos centrales del instituto.

La competencia se sustenta en los artículos 41, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución General; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 4, 42, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, y 34, párrafo 1, inciso a), de la LEGIPE.

3. PROCEDENCIA

El recurso cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8° y 9°, párrafo 1, de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

3.1. Forma. El escrito de apelación se presentó ante la autoridad responsable, en él se señala el nombre del partido apelante, el domicilio para recibir notificaciones, la identificación del acto impugnado y la autoridad responsable, la mención de los hechos y de los agravios que causa la resolución impugnada, así como el nombre y la firma autógrafa de quien representa al partido recurrente.

3.2. Oportunidad. El recurso fue interpuesto en forma oportuna, ya que la resolución impugnada fue aprobada el

SUP-RAP-38/2018

veintiocho de febrero de dos mil dieciocho y el escrito del recurso fue presentado el dos de marzo siguiente. Es decir, dentro del plazo de cuatro días establecido para tal efecto en el artículo 8 de la Ley de Medios.

3.3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que corresponde a los partidos políticos interponer el presente recurso por conducto de sus representantes legítimos. En el caso, quien apela es un partido político nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General, lo cual es reconocido por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, en términos de lo dispuesto en el artículo 18, apartado 2, inciso a), de la Ley de Medios.

3.4. Definitividad. La Resolución impugnada es definitiva y firme, toda vez que en la legislación electoral aplicable no existe medio impugnativo que se deba agotar antes de promover el recurso de apelación ante este órgano jurisdiccional.

3.5. Interés jurídico. El partido apelante tiene interés jurídico, en virtud que fue él mismo quien presentó la denuncia que fue desechada, en ejercicio de la acción protectora de intereses difusos que le es propia.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Planteamiento del problema

SUP-RAP-38/2018

La controversia que se analiza surgió a partir de la determinación tomada por el Consejo General al resolver el procedimiento sancionador ordinario identificado como UT/SCG/Q/MORENA/CG/62/2017. La responsable desechó la queja por estimar que los hechos denunciados no constituyen violaciones en materia electoral, porque el evento mencionado en la queja no tuvo carácter proselitista y, por tanto, no se actualizó infracción alguna a la norma.

4.2. Razones de la autoridad responsable

En la Resolución INE/CG117/2018, el Consejo General sostuvo esencialmente:

- a)** El artículo 134 de la Constitución General es una disposición dirigida a todos los servidores públicos del país, referente a la obligación permanente de aplicar con imparcialidad los recursos públicos bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos, aspirantes, precandidatos o candidatos.

- b)** Se puede afirmar que el artículo 134 citado no establece la competencia exclusiva de un órgano para su aplicación, sino que su trasgresión puede observarse desde distintas aristas, entre las que se encuentra la electoral.

SUP-RAP-38/2018

- c)** El ámbito competencial electoral solo se actualiza cuando la supuesta parcialidad por parte de un servidor público incide en la equidad de los procesos electorales.

- d)** En el caso concreto, las conductas denunciadas no constituyen violaciones en materia electoral, tal como se advierte de un análisis preliminar de los hechos y las constancias que obran en el expediente.

- e)** Esta conclusión se basa en que el evento que motivó la queja, en principio, fue organizado por una asociación civil y estuvo dirigido a sus miembros y no a la ciudadanía en general, aunado a que no fue de carácter partidista o proselitista en sentido alguno, sino que se centró en la toma de protesta del nuevo dirigente nacional de la CNC.

- f)** Si bien es cierto que la CNC es una persona jurídica con afiliación partidista en el PRI, ello resulta irrelevante, ya que en el evento no hubo llamados al voto, ni se dieron a conocer precandidaturas o candidaturas. Tampoco se presentaron plataformas electorales.

- g)** Ya que el evento no tuvo fines electorales, la asistencia de los servidores públicos no puede considerarse contraria a la normativa en la materia, específicamente al principio de imparcialidad en el uso de recursos públicos.

- h)** Por el contrario, la asistencia a este tipo de eventos se encuentra amparada en el ejercicio de las libertades de expresión y de asociación en materia política.

4.3. Agravios del recurrente

El recurrente está en desacuerdo con las determinaciones que tomó el Consejo General. Los argumentos mediante los cuales pretende demostrar que la resolución impugnada es contraria a derecho se sustentan, en esencia, en lo siguiente:

- a)** El Consejo General llegó a una conclusión errónea al sostener que por el simple hecho de que el evento tuvo como finalidad la toma de protesta del nuevo dirigente nacional de la CNC, organización adherente al PRI, no tuvo fines electorales. Agrega que la responsable **no valoró todos los medios** de prueba aportados, de los cuales se desprende que, además de la toma de protesta al nuevo dirigente de la CNC, el presidente del Comité Ejecutivo Nacional del PRI, Enrique Ochoa Reza, al igual que el nuevo dirigente, Ismael Hernández Deras, emitieron mensajes que tienen relación con el proceso electoral federal en curso y que a su criterio influyen en la contienda electoral.
- b)** El evento no constituyó una simple toma de protesta de un dirigente de la CNC, sino que también fue utilizado

SUP-RAP-38/2018

para fijar una postura política y realizar una serie de críticas a las fuerzas políticas contrarias al PRI.

- c) Si bien es cierto que las libertades fundamentales de reunión y asociación no pueden restringirse por el solo hecho de que las personas ocupen un cargo público, también lo es que estas libertades no pueden emplearse para justificar la asistencia de servidores públicos a un evento electoral en días y horas hábiles, pues tal cuestión implica el uso indebido de recursos públicos.

4.4. Análisis de los agravios

Cuestión previa. Actos partidistas en sentido estricto y actos partidistas de carácter proselitista

Es conveniente mencionar, que esta Sala Superior ha considerado que es posible establecer en qué casos se está en presencia de un acto partidista de carácter proselitista y cuando en uno de carácter netamente partidista o partidista en sentido estricto.¹

Al respecto se ha dicho que el artículo 41 constitucional establece, entre otras cosas, que los partidos políticos son entidades de interés público, a los cuales la ley determina (i) normas y requisitos para su registro legal, (ii) formas

¹ SUP-RAP-37/2018

SUP-RAP-38/2018

específicas de su intervención en el proceso electoral y (iii) derechos, obligaciones y prerrogativas que les corresponden.

La finalidad de estos institutos políticos es la de promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y hacer posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo; asimismo, se prevé que los partidos políticos nacionales tienen derecho a participar en las elecciones de las entidades federativas y municipales.

Por otro lado, el artículo 41 constitucional citado establece que los ciudadanos son los únicos sujetos que pueden formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos.

Asimismo, se establece que en la Ley se debe garantizar que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

Por su parte, el artículo 242 de la LEGIPE prevé que la campaña electoral está integrada por el conjunto de actividades llevadas a cabo por los partidos políticos, coaliciones y candidatos registrados para la obtención del voto.

SUP-RAP-38/2018

En ese sentido, tal precepto establece que los actos de campaña se entienden como las reuniones públicas, asambleas, marchas y en general aquéllos en que los candidatos o voceros de los partidos políticos se dirigen al electorado para promover sus candidaturas.

Por otro lado, dispone que la propaganda electoral es el conjunto de medios publicitarios y expresiones que durante la campaña electoral difunden los institutos políticos, con el propósito de presentar ante la ciudadanía las candidaturas registradas.

De lo anterior, se advierte que, en hipótesis, las actividades descritas buscan propiciar la exposición, desarrollo y discusión ante el electorado de los programas y acciones fijados por los partidos políticos en sus documentos básicos y, particularmente, en la plataforma electoral para la elección en cuestión hubieren registrado.

El artículo 244, de la LEGIPE establece que las reuniones públicas realizadas por los partidos políticos y los candidatos registrados deberán respetar los derechos de terceros, en particular los de otros partidos y candidatos, así como la garantía de reunión y la preservación del orden público.

La referida ley, también prohíbe en su artículo 251, que el día de la jornada electoral y durante los tres días anteriores, se

SUP-RAP-38/2018

celebren o difundan reuniones o actos públicos de campaña, de propaganda o de proselitismo electorales.²

Finalmente, el artículo 370 señala que, los actos para recabar el apoyo ciudadano, son el conjunto de reuniones públicas, asambleas, marchas y todas aquellas actividades dirigidas a la ciudadanía en general, que realizan los aspirantes con el objeto de obtener el apoyo ciudadano.

Por lo que hace a la Ley de Partidos, señala en el artículo 34 que los asuntos internos de los partidos políticos comprenderán lo siguiente: (i) elaboración y modificación de sus documentos básicos; (ii) la determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a éstos; (iii) elección de los integrantes de sus órganos internos; (iv) procedimientos y requisitos para la selección de sus precandidatos y candidatos a cargos de elección popular; (v) los procesos deliberativos para la definición de sus estrategias políticas y electorales, y (vi) la emisión de los reglamentos internos y acuerdos de carácter general que se requieran para el cumplimiento de sus documentos básicos.

Por otro lado, el artículo 83 de la Ley de Partidos refiere que los gastos genéricos de campaña son aquellos realizados en los actos de campaña y de propaganda, en los que el partido o la coalición promuevan o inviten a votar por los candidatos a

² Artículo 251 de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*.

SUP-RAP-38/2018

cargos de elección popular que postulen, siempre y cuando no se especifique el candidato o el tipo de campaña.

De lo anterior, se concluye que, en hipótesis, los actos proselitistas dentro de los periodos de precampaña y campaña, son aquellas actividades realizadas por sujetos políticos, encaminadas a influir en el electorado en general, con el objetivo de obtener su respaldo para ser postulado como candidato a un cargo de elección popular o para promover sus candidaturas.

Aunado a lo anterior, esta Sala Superior enfatizó en el recurso de apelación SUP-RAP-75/2010, que todos los ciudadanos, incluyendo los servidores públicos, además de tener el derecho de asistir en días inhábiles a eventos de carácter político electoral, tienen derecho a militar en un partido político y a realizar todos los actos inherentes a dicha afiliación en ejercicio de sus derechos fundamentales en materia política, sin que ello se traduzca en autorización para realizar actos u omisiones que impliquen un abuso o ejercicio indebido de su empleo, cargo o comisión, pues **en todo momento tienen un deber de autocontención** al no poderse desprender de la investidura que les otorga el cargo que ostentan.

Asimismo, este órgano jurisdiccional al dictar sentencia el dieciséis de julio de dos mil catorce en el expediente SUP-

SUP-RAP-38/2018

RAP-52/2014 y acumulados, determinó que el uso indebido de recursos públicos también implica que los **servidores públicos** pudiesen incidir de manera indebida en la contienda electoral o en la voluntad de la ciudadanía, **a efecto de favorecer a un determinado candidato o partido político** dentro del proceso electoral a partir de su presencia en **actos proselitistas** en días y horas hábiles.

En ese mismo sentido, al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador con clave SUP-REP-379/2015 y su acumulado, este órgano jurisdiccional estableció que la vulneración al principio de imparcialidad tutelado en el párrafo séptimo del artículo 134 constitucional, implica que el servidor público haya usado de manera indebida recursos públicos que puedan incidir de manera indebida en la contienda electoral o en la voluntad de la ciudadanía, **a efecto de favorecer a un determinado candidato o partidos político dentro del proceso electoral.**

En esa resolución, se señaló que la asistencia de servidores públicos en días hábiles a actos de proselitismo político-electoral, cuya investidura, responsabilidades o participación pudiera implicar una forma de **presión, coacción o inducción indebida de los electores o de parcialidad política-electoral**, supone un ejercicio indebido de la función pública equiparable al uso indebido de recursos públicos, **salvo que existan circunstancias que justifiquen**

plenamente dicha asistencia o que por las circunstancias del caso no resulte razonable suponer un uso indebido o parcial de recursos públicos o un actuar indebido de servidores públicos.

En esa misma línea, se ha señalado que los servidores públicos se deben abstener de acudir en días hábiles a **reuniones o eventos** que impliquen **actos partidistas en favor o en contra de un candidato o de un partido político.**

Además se ha considerado que la restricción destinada a los servidores públicos, consistente en que se abstengan de asistir en días hábiles a **actos partidistas o proselitistas**, persigue una doble finalidad, por un lado, preservar que los recursos públicos se destinen para el fin previsto en la legislación y, por otro, para **evitar alguna afectación a los principios de equidad e imparcialidad, así como de autenticidad y libertad del sufragio**³.

Asimismo, esta Sala Superior sostuvo al dictar sentencia en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-124/2017 que un acto anticipado de campaña se actualiza cuando el **acto proselitista** se dirija de manera pública al electorado para **solicitar el voto o posicionarse en la preferencia del electorado.**

³ Sentencia del juicio de revisión constitucional SUP-JRC-195/2016.

SUP-RAP-38/2018

Posteriormente, en el juicio ciudadano SUP-JDC-439/2017 y acumulados, confirmó lo resuelto por el Tribunal Electoral del Estado de México, en el sentido de que deben prevalecer dos prohibiciones dirigidas a todo servidor público. La primera, consiste en abstenerse, durante el proceso electoral, de asistir a todo **acto de proselitismo para apoyar a cualquier partido, precandidato o candidato**, teniendo como referencia temporal exclusivamente a los días hábiles; mientras que la segunda, les exige abstenerse de emitir expresiones a favor o en contra de algún partido, precandidato o candidato, sin tener una referencia temporal acotada, por lo que se extiende tanto a días hábiles como inhábiles, inclusive días festivos.

Ahora bien, desde una perspectiva doctrinal, en el Diccionario Electoral el Instituto Interamericano de Derechos Humanos, en coedición con este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Luciana Lossio define a la propaganda electoral como aquella preparada por los partidos políticos y candidatos con el propósito de captar los votos del electorado para conseguir el mandato político⁴.

Con base en lo anterior, de una interpretación sistemática de los artículos 242, 244, 251, 277 y 370 de la Ley Electoral, en

⁴ Diccionario Electora Serie Elecciones y Democracia. Ciudad de México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Instituto Interamericano de Derechos Humanos, p. 885. Consultable en la página <http://www.iidh.ed.cr/capel/diccionario/index.html>

SUP-RAP-38/2018

relación con el artículo 41, fracciones I y II de la *Constitución federal*, esta Sala Superior concluye que, en hipótesis, un **acto partidista de carácter proselitista** es toda aquella acción o actividad realizada por algún sujeto relacionado con cualquier partido político, dirigida a influir en la voluntad del electorado para favorecer o en oposición de algún contendiente electoral, ello con independencia de que sea un evento dirigido a la militancia o a la ciudadanía en general, con la finalidad de presentar una plataforma electoral, solicitar el voto o posicionarse en la preferencia del electorado, el cual puede ser realizado dentro o fuera de un proceso electoral.

Determinado lo anterior, es dable establecer que, a diferencia del acto partidista de carácter proselitista, un **acto partidista en sentido estricto**, en hipótesis, es aquella actividad o procedimiento relacionadas con la organización y funcionamiento de un partido político, es decir cuestiones preponderantemente vinculadas a los denominados asuntos internos de los partidos políticos.

Indebida motivación de la resolución impugnada

Esta Sala considera que **le asiste la razón al partido apelante MORENA** al señalar que el desechamiento de la queja es indebido, por lo que se debe **revocar** la resolución **INE/CG117/2018**, como se explica a continuación:

En primer término, es preciso señalar que el párrafo séptimo del artículo 134 de la Constitución General tiene como finalidad

SUP-RAP-38/2018

establecer la prohibición del uso de recursos públicos con el fin de influir en las contiendas electorales, en aras de proteger la vigencia del principio de equidad.

En ese sentido, el libro octavo de la LEGIPE prevé los mecanismos para denunciar la posible comisión de este tipo de conductas ante la autoridad administrativa electoral, quien con base en los elementos de prueba ofrecidos y recabados, decidirá sobre la admisión o el desechamiento de las quejas que se formulen.

Así, ante la presentación de las denuncias, la autoridad administrativa cuenta con la potestad de desecharlas. En el caso, la responsable consideró que se actualizó la causal de improcedencia prevista en el artículo 466, párrafo 1, inciso d), de la LEGIPE porque los hechos denunciados no constituyen violaciones en materia electoral.

Como todo acto de autoridad y, de conformidad con el párrafo primero del artículo 16 de la Constitución General, los desechamientos de quejas en materia electoral deben estar fundados y motivados, lo cual no acontece si el precepto legal que se invoca resulta inaplicable al asunto por sus características específicas, o bien, si las razones que la autoridad tiene en consideración para emitir el acto no son congruentes con el contenido de la norma aplicada.⁵

⁵ Jurisprudencia de rubro: **“FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. LA DIFERENCIA ENTRE LA FALTA Y LA INDEBIDA SATISFACCIÓN DE AMBOS REQUISITOS CONSTITUCIONALES TRASCIENDE AL ORDEN EN QUE DEBEN ESTUDIARSE LOS**

SUP-RAP-38/2018

Es decir, **los argumentos que la autoridad emita para justificar una causal de desechamiento deben encuadrar perfectamente con el supuesto normativo en el que sustenta su actuación, pues de otro modo, se estaría ante una motivación indebida.**

En el caso en estudio, la responsable determinó, como resultado del análisis que hizo de los hechos narrados y de algunas de las pruebas aportadas, que el evento que motivó la queja no constituyó una violación en materia electoral porque no tuvo finalidades distintas a la renovación de la dirigencia nacional de una organización civil, por lo que concluyó que lo correcto era desechar la queja.

Sin embargo, es preciso señalar que, a criterio de esta Sala Superior, la existencia de indicios suficientes sobre la posible actualización de conductas violatorias de la normativa electoral justifica admitir y tramitar las quejas planteadas y llevar a cabo todas las diligencias necesarias para indagar sobre los hechos denunciados.

Esto es, para la procedencia de las quejas en materia electoral y para el inicio del **procedimiento sancionador** es suficiente la existencia de elementos que permitan considerar objetivamente que los hechos que motivaron la denuncia tienen racionalmente la posibilidad de constituir una infracción a la ley electoral.

CONCEPTOS DE VIOLACIÓN Y A LOS EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR”. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1964.

SUP-RAP-38/2018

En el caso, si bien el evento que dio origen a la queja fue, en principio, un acto de la CNC que tuvo por objeto la renovación de su dirigencia nacional, existen indicios suficientes relacionados con la emisión de discursos de probable contenido político en el evento que podrían entenderse a favor de un partido político y en contra de otras fuerzas políticas en el marco de un proceso electoral en curso. Es decir, no se puede afirmar categóricamente, como lo hizo la responsable, que se trató de un acto respecto del cual no existen indicios de que tuviera fines proselitistas y que **su propósito fue únicamente la toma de protesta del dirigente nacional de la citada confederación.**

Por tanto, se estima que la decisión tomada por la responsable fue equivocada, ya que en el expediente hay ciertos elementos que permiten advertir que en el evento denunciado se emitieron pronunciamientos que pudieran guardar relación con conductas infractoras de la normativa electoral y con el proceso electoral en curso, lo cual, al vincularse con la asistencia al acto de los servidores públicos señalados, podría derivar en la actualización de las conductas infractoras objeto de la denuncia, es decir, se podría estar en presencia de actos violatorios de la prohibición contenida en el artículo 134 de la Constitución General que motivó la queja.

SUP-RAP-38/2018

Para tomar la decisión de desechar la queja, la responsable tuvo en cuenta “la imagen representativa del evento”⁶ y siete publicaciones que hicieron diversos funcionarios públicos en la red social *Twitter*. También mencionó de manera somera en las páginas 19 y 20 de su resolución, las certificaciones hechas por la Oficialía Electoral del INE y algunos fragmentos de las expresiones atribuidas al líder de la CNC Ismael Hernández Deras que se tomaron de las notas periodísticas exhibidas. A partir del análisis de tales pruebas arribó a la conclusión de que no se trató de un evento de contenido proselitista, sino solamente de la renovación de la dirigencia nacional de la CNC.

La autoridad responsable **omitió el examen completo del material probatorio** aportado por el denunciante y recabado por la Oficialía Electoral por orden del titular de la UTCE. En ese conjunto de pruebas se advierten elementos que permiten establecer que en el evento que motivó la queja se pronunciaron discursos que escapan al objeto de la renovación de la dirigencia de la CNC y que se puede entender que están inmersos en el discurso político, ya sea para apoyar a un partido político o para criticar a una fuerza política distinta.

El denunciante afirmó en la página 23 del escrito de queja, que en el evento que motivó la queja, “se emplearon expresiones de carácter político y partidista, evento que nada tiene que ver con las funciones que cada uno realiza...”

⁶Aportada por el denunciante, inserta en el escrito de queja y corroborada en la verificación que realizó el personal de la Oficialía Electoral.

SUP-RAP-38/2018

Para acreditar sus afirmaciones, el denunciante ofreció en su escrito de queja las siguientes pruebas:

a) Insertó por medio de “captura de pantalla” lo siguiente: una imagen acompañada de un fragmento de texto, mismo que además copia en forma completa, y que también inserta en el escrito, todo obtenido de una “nota de prensa” que se encuentra en la página de Internet del PRI. Indica que la información señalada la obtuvo de la liga:

<http://pri.org.mx/SomosPRI/SaladePrensa/Nota.aspx?y=26531>

b) Las imágenes y el texto insertadas en el escrito de queja, que dijo haber obtenido de los medios electrónicos *El Universal*, *e-consulta.com* y *La Jornada*, en las siguientes ligas:

<http://www.eluniversal.com.mx/nacion/politica/hernandez-deraz-toma-protesta-como-dirigente-de-la-cnc;>

[http://www.e-](http://www.e-consulta.com/opinion/2017-11-14/asume-la-cnc-ismael-hernandez-deraz)

[consulta.com/opinion/2017-11-14/asume-la-cnc-ismael-](http://www.e-consulta.com/opinion/2017-11-14/asume-la-cnc-ismael-hernandez-deraz)

y,

[http://www.jornada.com.mx/ultimas/2017/11/15/ismael-](http://www.jornada.com.mx/ultimas/2017/11/15/ismael-hernandez-nuevo-lider-de-la-cnc-4850.html)

[hernandez-nuevo-lider-de-la-cnc-4850.html](http://www.jornada.com.mx/ultimas/2017/11/15/ismael-hernandez-nuevo-lider-de-la-cnc-4850.html)

c) Las imágenes o “capturas de pantalla”, que insertó en el escrito de queja, de trece mensajes enviados por la red social *Twitter*, que afirmó haber obtenido de las cuentas pertenecientes al PRI, a Enrique Ochoa Reza, José Calzada Roviroso, Ismael Hernández Deras, César Camacho Quiroz, Arturo Zamora Jiménez, Jorge Carlos Ramírez, Marín Alfredo

SUP-RAP-38/2018

del Mazo Maza, Omar Fayad Meneses y a la CNC, de las cuales proporcionó las ligas respectivas.

El denunciante ofreció, además, en el capítulo de pruebas de la queja, la copia certificada del acta circunstanciada que emitiera la Oficialía Electoral, respecto de las páginas de internet y las ligas de la red social *Twitter* que insertó al narrar el hecho segundo de su escrito de denuncia, así como la instrumental y la presunción legal y humana.

La Oficialía Electoral, por órdenes de la UTCE levantó actas circunstanciadas⁷ de la verificación del contenido de las páginas de Internet citadas por el denunciante en su queja, relativas a los sitios o ligas electrónicas atribuidas al *PRI*, a *El Universal*, a *e-consulta*, y a *La Jornada*. Dicha Oficialía Electoral también levantó actas circunstanciadas⁸ de la verificación de los sitios de Internet en los que constató el contenido de las cuentas de *Twitter* que el denunciante proporcionó en la queja.

En las imágenes y texto que insertó el denunciante en su escrito de queja, corroboradas con las diligencias practicadas por la Oficialía Electoral, se aprecia que en los medios electrónicos *El Universal*, *e-consulta*, y *La Jornada*, se mencionó de manera más o menos consistente que en el evento celebrado para la toma de protesta del senador Ismael Hernández Deras como dirigente nacional de la CNC, hubo expresiones que se pueden considerar ajenas al objeto del acto

⁷Folios del 55 al 78 del expediente.

⁸Folios del 79 al 136 del expediente.

y que están inmersas en el proceso electoral en curso, como se detalla enseguida.

En la liga electrónica atribuida al propio PRI:

“Sostiene que los militantes del PRI y la CNC defenderán a México del salto al vacío que representa convertir a México en Venezuela”;

“Asegura que en el proceso electoral del 2018, la central campesina hará sentir toda su fuerza territorial, sustentada en la unidad”;

“En unidad ganarán en 2018”;

“En el PRI, en la CNC, estamos unidos y listos para ganar”;

“Añadió que el compromiso con los jóvenes también es muy puntual, ya que reconociendo que uno de cada tres ciudadanos en el campo mexicano es joven, en el PRI, con el apoyo de la CNC, una de cada tres candidaturas será también para este sector de la población”;

“Nadie vota por un partido dividido, eso se lo dejamos al Frente, que se está desmoronando entre sus manos. Nadie vota por un salto al precipicio. Eso se lo dejamos a Morena y su ave tropical”;

SUP-RAP-38/2018

“Ese salto al precipicio quiere convertir a México en Venezuela, un país con desempleo, desabasto de alimentos y medicinas para las niñas y niños, un país sin paz social”;

“Resaltó que si a los militantes de Morena les gusta tanto Venezuela que se vayan a vivir allá. A México lo vamos a defender los priistas y los cenecistas”; y

“Aseguró que en el proceso electoral 2018, la central campesina hará sentir toda su fuerza territorial, sustentada en la unidad”.

En la liga electrónica atribuida a *La Jornada*:

“Después de tomar la protesta al nuevo dirigente de la Confederación Nacional Campesina (CNC), Ismael Hernández Deras, el presidente nacional del PRI, Enrique Ochoa Reza, enfocó su crítica al frente opositor (PAN-PRD), el cual se está desmoronando y a Morena”;

“Dijo que su partido va a ganar en unidad porque nadie vota por un partido dividido”;

“Eso se lo dejamos, dijo, al Frente (Ciudadano por México), que se está desmoronando. En el PRI, en la CNC estamos listos y unidos para ganar”;

“Entonces repitió la crítica a la oposición, en especial a Morena y su dirigente Andrés Manuel López Obrador. Nadie, dijo, vota

SUP-RAP-38/2018

por un salto al precipicio, eso se lo dejamos a Morena y su ave tropical. Ese salto al precipicio quiere convertir a México en Venezuela, un país con desempleo, desabasto de medicinas para las niñas y los niños, un país sin paz social”; y

“Si a los de Morena tanto les gusta Venezuela, que se vayan a vivir allá. A México lo vamos a defender los priistas”.

En el presente recurso de apelación, el partido recurrente alega que la responsable no valoró todos los elementos de prueba que tuvo a su alcance en el expediente, a partir de los cuales se puede concluir que en el evento que motivó la queja se pronunciaron discursos que tienen que ver con el proceso electoral en curso y que influyen en la contienda electoral.

Esta Sala advierte que los elementos de prueba señalados, analizados en lo individual y en su conjunto, permiten constatar que hay indicios respecto a que en el evento de la CNC pudo haber ese tipo de expresiones, como lo afirma el denunciante en la queja.

Lo señalado es así, porque cuando menos dos medios de difusión, uno del propio partido y otro periodístico, coincidieron en lo esencial respecto de las expresiones que se han destacado en párrafos precedentes y afirmaron que se emitieron durante o de manera inmediata a la toma de protesta en el evento.

En esas circunstancias, si como se señaló, en materia de procedimientos sancionadores electorales, para admitir una

SUP-RAP-38/2018

queja basta la existencia de elementos que permitan considerar objetivamente que los hechos que motivaron la denuncia tienen racionalmente la posibilidad de constituir una infracción a la ley electoral, la queja no debió ser desechada.

Por el contrario, a partir de los indicios mencionados, la responsable debió admitir la queja para estar en aptitud de desplegar las facultades que la ley le confiere y emplazar a las personas y demás sujetos que, conforme con sus atribuciones, considere que deben ser llamados al procedimiento, así como llevar a cabo todos los actos que corresponden al mismo, como es la etapa de pruebas y alegatos.

Una vez admitida la queja, el emplazamiento, las diligencias que la responsable ordene en uso de sus facultades legales y el desahogo de los alegatos permitirá que se conozca con mayor amplitud y precisión, si los hechos denunciados ocurrieron en la forma y circunstancias en las que los narró el denunciante o en forma distinta y si son atribuibles a las personas señaladas.

Lo señalado es suficiente para que, de no actualizarse una causal de improcedencia diversa, la queja sea admitida y se siga el procedimiento sancionador por el curso que corresponda.

Lo expuesto no prejuzga sobre la actualización de las conductas infractoras de la normativa electoral ni respecto de la responsabilidad que se pudiera imputar a alguno de los sujetos involucrados en los hechos narrados en la queja. Esto obedece

a que la revisión que se hace en el presente recurso, solo tiene por objeto establecer si existen elementos suficientes para admitir y tramitar la queja.

El estudio de fondo respecto de la ocurrencia real de los hechos, así como de la actualización de las conductas infractoras y de la responsabilidad atribuible a alguno de los sujetos denunciados corresponderá a la Sala Regional Especializada, quien cuenta con esas facultades en el procedimiento especial sancionador, en términos de lo señalado en el artículo 476, párrafo 1, inciso e), de la LEGIPE, como se explicará enseguida.

4.5. La vía del procedimiento especial sancionador electoral es la idónea para dar trámite a la queja presentada y no el procedimiento ordinario sancionador

Dado el sentido revocatorio que tendrá la presente ejecutoria, esta Sala estima pertinente hacer un pronunciamiento con relación a la vía por medio de la cual la responsable dio trámite a la queja presentada y definir que la vía correcta es la del procedimiento especial sancionador en materia electoral.

Como se narró en los antecedentes del caso, la queja fue tramitada en la vía del procedimiento ordinario sancionador en materia electoral previsto en el artículo 464 de la LEGIPE.

SUP-RAP-38/2018

Sin embargo, esta Sala Superior considera que la interpretación armónica de lo dispuesto en los artículos 41, Base III, de la Constitución Federal; 470 de la LEGIPE y 59 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE permite concluir, que si bien en la normativa citada se advierten las conductas que dan lugar al inicio del procedimiento especial sancionador, no son las únicas que pueden substanciarse en esta vía, ya que pueden existir otros actos que tengan incidencia directa o indirecta en el curso de un proceso electoral federal, que requieran ser resueltas en tiempos abreviados. De ahí que si la autoridad administrativa electoral, al realizar un análisis acucioso, no sólo de las hipótesis normativas contenidas en la Constitución y las leyes, advierte una posible incidencia directa o indirecta en el proceso electoral de que se trate, deberá tramitar el asunto mediante procedimiento especial sancionador.

Lo señalado es acorde con el criterio sentado al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-17/2018, la queja en estudio debe seguir el curso del procedimiento especial sancionador en materia electoral.

De conformidad con lo previsto en el artículo 470, numeral 1, de la LEGIPE, el procedimiento especial sancionador es procedente cuando se denuncia 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 de campaña.

La UTCE es el órgano competente para desarrollar la etapa de instrucción en este tipo de procedimiento especial.

Al resolver el recurso de apelación identificado como SUP-RAP-17/2018 se fijó como criterio de esta Sala Superior, que **todos los procedimientos sancionadores que tengan relación directa o indirecta con un proceso electoral en curso se deben tramitar por la vía especial.**

En el caso, los hechos que motivaron la queja de origen se plantearon desde la perspectiva del posible impacto de las conductas denunciadas en el desarrollo del Proceso Electoral 2017-2018, al influir en la equidad de la competencia entre partidos políticos, debido a que, a criterio del denunciante, en el evento se pronunciaron discursos con expresiones de carácter político y partidista.

Al ser probable que los hechos denunciados incidan en la equidad del proceso electoral que está en curso, **la vía idónea para el conocimiento del presente asunto es la del procedimiento especial sancionador.** En consecuencia, la autoridad competente para desarrollar la etapa de instrucción y para decidir sobre la admisión o el desechamiento de la queja debió ser la UTCE y no el Consejo General, en aplicación de lo dispuesto en el artículo 471, numeral 5, de la LEGIPE.

SUP-RAP-38/2018

Cabe precisar que la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-17/2018 en la que se adoptó este criterio en relación con la vía en la que se deben tramitar las quejas cuando incidan en el proceso electoral se dictó el catorce de febrero de dos mil dieciocho, y que ello ocurrió con posterioridad al acuerdo de veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete, fecha en la que se radicó la queja que se analiza.

Sin embargo, la circunstancia mencionada no es impedimento para que, como consecuencia de lo que se decide en esta ejecutoria, la UTCE se apegue al mencionado criterio y dé trámite al presente asunto por la vía del procedimiento especial sancionador electoral. El estudio que se hace en el presente recurso de apelación permite la revisión oficiosa de ese aspecto, al ser una cuestión de orden público que está estrechamente relacionada con la competencia de las diversas autoridades electorales en los procedimientos sancionadores ordinarios y especiales.⁹

Al respecto, ha sido criterio de esta Sala Superior que la competencia de la autoridad responsable constituye un requisito fundamental para la validez de cualquier acto de molestia, por lo que su estudio es considerado una cuestión preferente y de orden público.

Así, la existencia de facultades para actuar con las cuales deben estar investidos los respectivos órganos del poder

⁹ Así lo sostuvo esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-17/2018 y en el juicio ciudadano SUP-JDC-235/2017.

público, es conforme con el principio de legalidad previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución General, en términos del cual la autoridad sólo puede actuar si está facultada para ello, en cuyo caso podrá emitir actos que, en principio, pueden significar molestia para los gobernados.

Es aplicable la razón esencial del criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 1/2013 de rubro¹⁰: **“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”**.

Con base en lo expuesto, se debe **revocar** la resolución impugnada y ordenar a la UTCE que, de no existir la actualización de alguna causal diversa de improcedencia en la denuncia promovida por el partido político MORENA, **en un plazo breve** la admita a trámite y en su oportunidad realice las diligencias pertinentes conforme con sus facultades legales para instruir el **procedimiento sancionador en la vía especial**, para que sea la Sala Regional Especializada quien, con base en dichas diligencias y una vez que le sea remitido el expediente, actúe conforme con sus propias atribuciones. La UTCE deberá informar a esta Sala Superior mediante un oficio, de los actos que dicte en cumplimiento de esta ejecutoria.

¹⁰ Visible a fojas 212 y 213 de la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Volumen 1, Jurisprudencia.

5. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revoca** la Resolución **INE/CG117/2018** dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

SEGUNDO. Se ordena al titular de la UTCE del INE proceder en los términos señalados en esta ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como corresponda en Derecho.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

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 el Subsecretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

SUP-RAP-38/2018

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RUBÉN JESÚS LARA PATRÓN