

**ASUNTO GENERAL.**

**EXPEDIENTE:** SUP-AG-132/2018.

**PROMOVENTE:** SECRETARIO  
EJECUTIVO DEL ORGANISMO  
PÚBLICO LOCAL ELECTORAL EN  
VERACRUZ.

**MAGISTRADO PONENTE:** INDALFER  
INFANTE GONZALES.

**SECRETARIO:** ADÁN JERÓNIMO  
NAVARRETE GARCÍA.

Ciudad de México, a veintiuno de noviembre de dos mil dieciocho.

**VISTOS** los autos del Asunto General al rubro indicado, por el que se resuelve la cuestión competencial planteada a la Sala Superior por el Secretario ejecutivo del Organismo Público Local Electoral en Veracruz, respecto de la denuncia interpuesta por el Secretario Técnico Normativo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, por la posible transgresión a la normativa electoral, cometida por diversos partidos políticos y candidatos independientes, por no devolver la totalidad de los cuadernillos impresos que contenían la lista nominal de electores para utilizarse en la jornada electoral del pasado cuatro de junio de dos mil diecisiete en el Estado de Veracruz.

De lo expuesto por el Secretario Ejecutivo del Organismo Público Local Electoral en Veracruz, así como de las constancias que integran el expediente se advierte cronológicamente lo siguiente:

**I. Antecedentes.**

**1. Entrega de listas nominales y jornada electoral.** El diez de mayo de dos mil diecisiete, inicio la entrega recepción de las listas

nominales de electores para el uso en la jornada electoral del cuatro de junio de ese año; por conducto de la subdirección de impresión de listados nominales a la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Veracruz, para que a su vez se entregaran al Organismo Público Local Electoral en esa entidad federativa.

El cuatro de junio de dos mil diecisiete, se llevó a cabo la jornada electoral en el Estado de Veracruz.

**2. Denuncia de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.** El diez de septiembre de dos mil dieciocho, el Secretario Técnico Normativo de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral dio vista al Secretario Ejecutivo del mencionado instituto, sobre la posible transgresión a la normatividad electoral, cometida por nueve partidos políticos y diversos candidatos independientes, por no devolver 30,818 cuadernillos impresos que contenían la lista nominal de electores para la jornada electoral del pasado cuatro de junio de dos mil diecisiete en el Estado de Veracruz.

**3. Vista al Organismo Público Local electoral de Veracruz.** El uno de octubre de dos mil dieciocho, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, recibió la denuncia señalada en el numeral anterior, ordenado dar vista al Organismo Público Local Electoral de Veracruz, para que en el ámbito de sus atribuciones conociera y en su oportunidad emitiera la resolución correspondiente, al considerar que los hechos denunciados versan sobre la normatividad electoral de esa entidad federativa, relacionados directa y exclusivamente con el proceso electoral local.

**4. Solicitud de intervención de Sala Superior.** El quince de noviembre de dos mil dieciocho, el Secretario Ejecutivo del Organismo Público Local Electoral de Veracruz, determinó someter a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación cuál es la autoridad competente para conocer de los hechos denunciados.

Lo anterior, porque a su consideración, no es aplicable la Jurisprudencia **25/2015**, de rubro: **“COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES.”**<sup>1</sup>, ya que la participación del Organismo Público Local Electoral con respecto a la distribución y recuperación de las listas nominales sólo es de colaboración con el Instituto Nacional Electoral; por tanto, las consecuencias de lo que pueda derivar de la omisión de devolución de las listas nominales por parte de un partido político, un candidato independiente o bien el propio organismo público local electoral le corresponde conocer a la autoridad administrativa nacional. Además de que, a su parecer, no existe disposición que refiere que el Organismo Público Local Electoral de Veracruz es competente para sancionar a los posibles infractores.

Por ello, dos autoridades, una local y una nacional, se encuentran en discrepancia para conocer de un procedimiento seguido en contra de diversos partidos políticos y candidatos independientes, por los mismos hechos, derivados de un proceso electoral que ya se realizó en una entidad federativa.

**5. Trámite, sustanciación y turno.** El dieciséis de noviembre de dos mil dieciocho, se recibieron las constancias en la Sala Superior, la Magistrada Presidenta acordó integrar el expediente **SUP-AG-132/2018** y ordenó turnarlo a la ponencia del Magistrado Indalfer

---

<sup>1</sup> Publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015, pp. 16 y 17.

Infante Gonzales, para proponer a la Sala la resolución correspondiente.

### CONSIDERANDO

**PRIMERO. Actuación colegiada.** De conformidad con el criterio sostenido por esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la jurisprudencia 1/2012 de rubro: **“ASUNTO GENERAL. LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁN FACULTADAS PARA FORMAR EXPEDIENTE, ANTE LA IMPROCEDENCIA DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO”**, la cuestión competencial que se plantea debe ser resuelta por este órgano jurisdiccional mediante un asunto general.

Además, de conformidad con las reglas para la sustanciación de los medios de impugnación competencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,<sup>2</sup> las decisiones que impliquen una modificación procedimental extraordinaria, le corresponden al Pleno de esta Sala Superior como autoridad colegiada, según lo establece el artículo 10, fracción VI, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Dicho supuesto procesal se materializa en el caso, en virtud de que, previo a cualquier actuación procesal, este órgano jurisdiccional debe determinar cuál es la autoridad competente para resolver el asunto; de manera que no se trata de un acuerdo de mero trámite, de conformidad con lo establecido en la tesis de jurisprudencia sustentada por la Sala Superior, con el rubro: **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE**

---

<sup>2</sup> Previstas por los artículos 186 y 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

***IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR***<sup>3</sup>.

**SEGUNDO. Estudio de la cuestión competencial.**

**Materia del presente asunto.**

Determinar si la autoridad administrativa electoral nacional, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, o bien el Organismo Público Local Electoral de Veracruz, es competente para conocer, sustanciar y resolver, la denuncia presentada por el Secretario Técnico de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral, relacionada con la omisión de diversos partidos políticos y candidatos independientes de devolver cuadernillos impresos que contienen la lista nominal de electores entregados con motivo de una jornada electoral celebrada en la citada entidad federativa.

**Distribución de competencias.**

**a. Procedimientos administrativos sancionadores.** El régimen sancionador previsto en la legislación electoral otorga competencia para conocer de irregularidades e infracciones a la normativa electoral tanto al Instituto Nacional Electoral, como a los Organismos Públicos Locales, dependiendo del tipo de infracción y de las circunstancias de comisión de los hechos motivo de la denuncia.

Esta Sala Superior ha establecido cuatro criterios fundamentales para determinar qué autoridad resulta la competente para conocer de quejas y denuncias de hechos que vulneren el sistema jurídico en materia electoral, dichos criterios son:

---

<sup>3</sup> Jurisprudencia 11/99. Consultable en: Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tomo Jurisprudencia, volumen 1, página 447.

- I. Se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local;
- II. Impacta sólo en la elección local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales;
- III. Está acotada al territorio de una entidad federativa;
- IV. No se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer a la autoridad nacional electoral y a la Sala Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.<sup>4</sup>

Conforme con lo anterior, este órgano jurisdiccional ha considerado que la legislación electoral contempla un sistema de distribución de competencias entre las autoridades electorales nacionales y las locales, en el que cada una conocerá de las infracciones a la normativa electoral, relacionadas con los procesos electorales que son de su competencia.

Es decir, el Instituto Nacional Electoral y el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de los órganos facultados para ello, conocerán de las infracciones y sancionarán las conductas que se vinculen con un proceso electoral federal, y los Organismos Públicos Locales y los Tribunales Electorales de las entidades federativas conocerán y sancionarán las conductas infractoras vinculadas con procesos electorales locales.

Lo anterior, admitiendo algunas excepciones, como las conductas presuntamente ilegales, vinculadas con el padrón electoral o con la difusión de propaganda en radio o televisión, cuyo conocimiento es exclusivo del Instituto Nacional Electoral y la Sala Especializada.

---

<sup>4</sup> Véase jurisprudencia 25/2015, de rubro **“COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES”**, publicada en la *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 8, número 17, 2015, pp. 16 y 17.

Ahora bien, cuando con motivo de una queja se denuncia la comisión de diversas conductas presuntamente infractoras de la normativa electoral, las cuales pudieran actualizar distintas competencias de las autoridades electorales (nacional y local), la autoridad electoral que primigeniamente conozca del asunto, debe analizar, caso por caso, el escrito de denuncia, a fin de determinar cuáles conductas son de su competencia y cuáles no, así como si se podría configurar la figura procesal de la continencia de la causa o continencia de la investigación.

En ese sentido, se debe considerar que hay infracciones que se constituyen siempre que se actualice alguna otra conducta infractora, es decir, cuando una infracción se hace depender de otra, y una actualiza la competencia local y otra la nacional; en esos casos, la autoridad competente es la autoridad nacional, y no la local, para no dividir la continencia de la causa, y evitar el posible dictado de resoluciones contradictorias.

Por otro lado, si las conductas denunciadas son independientes entre sí, a pesar de derivar de los mismos hechos, cada una de las autoridades electorales conocerá de las que le corresponde conocer conforme al sistema de distribución ordinario de competencias en los procedimientos administrativos de sanción.

Así, en síntesis, cuando haya pluralidad de conductas denunciadas derivadas de los mismos hechos, la competencia será:

- Si todas las conductas son competencia de la autoridad local, o bien de la autoridad nacional, la denuncia se tramitará en el ámbito que corresponda.
- Si unas conductas son competencia de la autoridad nacional y otras de la local, y de escindir la queja, podría actualizarse la

continencia de la investigación, la competente será la autoridad nacional.

- Si unas conductas son competencia de la autoridad nacional y otras de la local, y no existe riesgo de dividir la continencia de la causa, se podrá escindir la queja, y cada autoridad electoral (nacional y local), conocerá de lo que le corresponde.

**b. Uso del padrón electoral.**

De conformidad con el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con el artículo 32, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, corresponde al Instituto Nacional Electoral la conformación del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores, para los procesos electorales federales y locales.

Así, por lo que corresponde al uso indebido del padrón electoral, la Sala Superior ha sustentado que el procedimiento sancionador competencia de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral es procedente para conocer sobre presuntas violaciones al uso indebido del padrón electoral, fundamentalmente, a partir de las siguientes consideraciones:

- Al ser el Instituto Nacional Electoral, el facultado constitucional y legalmente para llevar a cabo todas las actividades concernientes al padrón electoral y la lista nominal de electores, las conductas que infrinjan la normativa que los regula —al padrón electoral y la lista nominal de electores—, corresponde conocerlas a dicho órgano nacional y en su momento a la Sala Regional Especializada.
- Conforme al régimen sancionador previsto en el Libro Octavo de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las diversas conductas presuntamente infractoras del

orden jurídico electoral pueden ser conocidas mediante dos vías procesales, a saber, el procedimiento especial sancionador y el procedimiento ordinario sancionador.

- Durante los procesos electorales (federal o local), las presuntas infracciones a lo previsto a la normativa electoral deben conocerse a través del procedimiento especial sancionador, porque al tener la naturaleza de procedimiento sumario constituye el medio idóneo para resolver, en el menor tiempo posible, la infracción denunciada.
- Sin embargo, dado que en algunos casos la cuestión alegada ya no puede incidir o tener un efecto inmediato en el proceso electoral, resulta viable conocer de tales cuestiones mediante el procedimiento ordinario sancionador.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con las claves SUP-REP-227/2015, SUP-REP-238/2015, SUP-REP-169/2016 y SUP-REP-8/2017.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior, al resolver los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-492/2015 y SUP-REP-551/2015 consideró que la infracción relativa a la indebida utilización del padrón electoral, siempre que no incida en algún proceso electoral, se debe conocer a través de un procedimiento ordinario sancionador, a fin de contar con plazos más amplios para su instrumentación, así como la posibilidad de allegarse mayores elementos de convicción.

Por el contrario, cuando la infracción relativa a la indebida utilización del padrón electoral se comete durante el proceso electoral federal o local, la vía idónea es el procedimiento especial sancionador competencia del Instituto Nacional Electoral.

En este orden de ideas, de existir interdependencia entre las conductas denunciadas, aunque alguna sea competencia de la autoridad local, si los hechos denunciados involucran violaciones que son competencia exclusiva del Instituto Nacional Electoral, como cuando se denuncia mal uso del padrón electoral, lo procedente es que dicha autoridad conozca de manera íntegra de la queja correspondiente.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-8/2017.

**c. Caso concreto.**

En la especie, lo que se denunció fue la omisión de diversos partidos políticos y candidatos independientes, así como del Organismo Público Local Electoral de Veracruz, de devolver oportunamente diversos cuadernillos impresos que contenían la lista nominal de electores utilizados en la jornada electoral local del Estado de Veracruz.

Por tanto, con base en lo expuesto, al tratarse de la presunta violación a la normativa que regula lo concerniente al padrón electoral y lista nominal de electores, corresponde conocer de la denuncia a la Unidad Técnica de lo Contencioso del Instituto Nacional Electoral, a través de la vía del procedimiento ordinario sancionador, tomando en consideración que el proceso electoral local en el Estado de Veracruz ya culminó, razón por la cual la conducta infractora no podría tener efectos en el mismo.

No es óbice a la anterior conclusión, que las referidas listas se hayan entregado a los partidos políticos y a los candidatos independientes con motivo del pasado proceso electoral local que tuvo lugar en el Estado de Veracruz, en razón de que, como se puso de relieve,

tratándose de violaciones a la normativa que regula lo relativo al padrón electoral y la lista nominal de electores, corresponde conocer a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, ya que aun existiendo interdependencia entre las conductas denunciadas, aunque alguna fuera competencia de la autoridad local, si los hechos denunciados involucran violaciones que son competencia exclusiva del organismo autónomo electoral nacional, como como en el caso que se denuncia mal uso del padrón electoral, lo procedente es que dicha autoridad conozca de manera íntegra de la queja correspondiente.

Además, en el caso, como se dijo, lo que se denunció fue la omisión de diversos partidos políticos y candidatos independientes, de devolver 30,818 cuadernillos impresos que contenían la lista nominal de electores a utilizarse en la jornada electoral del Estado de Veracruz, dentro de los cuales, 1,837 corresponden a los entregados para resguardo, precisamente al Organismo Público Local Electoral de esa entidad federativa, por lo que la omisión también se atribuye al instituto electoral local<sup>5</sup>; habida cuenta que no se denunció que a los listados no devueltos se les hubiera dado algún uso indebido dentro del pasado proceso electoral de dicha entidad.

**d. Efectos.**

1. El Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, es la autoridad competente para sustanciar, a través del procedimiento sancionador ordinario, la denuncia presentada por el Secretario Técnico de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, relacionada con la omisión de devolver diversos cuadernos que contienen la lista nominal de electores.

---

<sup>5</sup> Foja 18 del oficio **INE/DERFE/STN/41364/2018** que contiene la denuncia presentada por el Secretario Técnico Normativo de la dirección ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral.

2. Al resultar la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral la competente para sustanciar la denuncia presentada por el Secretario Técnico de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, remítasele el expediente formado con motivo de dicha denuncia para que, de no advertir alguna causa de improcedencia, sustancie la misma a través de la vía del procedimiento ordinario sancionador.

Por lo expuesto y fundado, se

### **R E S U E L V E**

**PRIMERO.** La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente para conocer de la denuncia presentada por el Secretario Técnico de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, mediante oficio **INE/DERFE/STN/41364/2018**.

**SEGUNDO.** Remítanse las constancias a la referida autoridad electoral nacional, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.**

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, de ser el caso, devuélvanse los documentos atinentes.

Así, por **unanimidad** de votos, lo acordaron la Magistrada y los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Presidenta **Janine M. Otálora Malassis**, y como Presidente por Ministerio de Ley el Magistrado **Felipe Alfredo Fuentes Barrera**, ante la Secretaria General de Acuerdos que da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE POR MINISTERIO DE LEY**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA  
MATA PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**