

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-22/2019

RECORRENTE: TANIA GUERRERO
LÓPEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE: 12
JUNTA DISTRITAL EJECUTIVA DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL
EN EL ESTADO DE PUEBLA

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIA: ROSA OLIVIA KAT
CANTO

Ciudad de México, a veinte de marzo de dos mil diecinueve.

En el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador indicado al rubro, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resuelve **revocar** el acuerdo de ocho de marzo de dos mil diecinueve, emitido por la 12 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Puebla¹, en el expediente JD/PE/TGI/PEF/JD12/PUE/6/2019², al resultar fundados los planteamientos de Tania Guerrero López³, al tenor de lo siguiente:

¹ En adelante la responsable o Junta Distrital.

² En adelante el acuerdo.

³ En lo subsecuente recurrente o actora.

ANTECEDENTES

De la narración de hechos que hace la recurrente en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:

1. Queja. El cuatro de marzo de dos mil diecinueve⁴, la actora, en su carácter de militante del partido político Morena presentó queja electoral ante la Junta Local del Instituto Nacional Electoral del Estado de Puebla⁵, en contra de Alejandro Armenta Mier, senador por Morena y precandidato a la gubernatura de la referida entidad, por presuntos actos anticipados de precampaña y campaña, consistentes en el perifoneo que realizaron diversos vehículos el pasado dos de marzo en la localidad de San Hipólito Tepeaca, invitando a la ciudadanía a asistir a una reunión en el zócalo de Puebla en donde ofrecieron comida, y en contra del cierre de precampaña del denunciado realizado el tres de marzo, el cual se difundió en su cuenta oficial de Twitter, solicitando el dictado de las medidas cautelares preventivas, a fin de evitar futuros actos que vulneren el principio de equidad en la contienda.

2. Radicación y reserva de admisión. El seis de marzo, la Junta Distrital **radicó** la denuncia con el número de

⁴ Salvo referencia expresa, todas las fechas se entienden referidas a dos mil diecinueve.

⁵ Queja que se recibió el cinco de marzo en la 12 Junta Distrital para su tramitación.

expediente JD/PE/TGI/PEF/JD12/PUE/6/2019, y **reservó** su admisión.

3. Acuerdo impugnado. El ocho de marzo siguiente, la responsable determinó desechar la citada queja, toda vez que consideró que no se actualizaba ninguna violación a la ley electoral vigente que implicara actos anticipados de campaña de Alejandro Armenta Mier.

4. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador⁶. Inconforme con lo anterior, el doce de marzo, la recurrente interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en contra del acuerdo descrito en el apartado que antecede.

5. Turno. Por acuerdo dictado por el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional, se ordenó integrar el expediente, registrarlo con la clave SUP-REP-22/2019, y lo turnó a la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

6. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar en su ponencia el recurso; así como su admisión y declaró cerrada la

⁶ En lo subsecuente Recurso de Revisión del PES.

SUP-REP-22/2019

instrucción, ordenando formular el proyecto de resolución que conforme a Derecho procediera.

RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. La Sala Superior es **competente**⁷ para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un recurso de revisión del PES, a través del cual se impugna el acuerdo emitido por la Junta Distrital, que desechó la denuncia presentada por la recurrente en contra de Alejandro Armenta Mier por la presunta comisión de actos anticipados de precampaña, en el proceso electoral extraordinario para renovar la gubernatura en el Estado de Puebla.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia. En el presente caso, se cumplen los requisitos de procedencia del medio de impugnación previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 45, 109 y 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación⁸, conforme con lo siguiente:

a. Forma. El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable y en él, se hace constar: el nombre

⁷ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189 fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1, y 109, apartado 1, inciso c) y párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral

⁸ En adelante Ley de Medios.

de la recurrente, así como su firma autógrafa, se identifica el acto impugnado, se enuncian los hechos y agravios, así como los preceptos presuntamente violados.

b. Oportunidad. Se cumple el requisito, porque de las constancias de autos se advierte que el acuerdo combatido se notificó al recurrente el nueve de marzo, en tanto que el escrito que da origen al recurso de revisión del PES en que se actúa, se presentó ante la autoridad responsable el doce de marzo siguiente; esto es, dentro del plazo de cuatro días conforme al artículo 8 de la Ley de Medios y en términos de lo dispuesto en la jurisprudencia de esta Sala Superior 11/2016⁹, de rubro: **“RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LOS ACUERDOS DE DESECHAMIENTO O INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA, ES DE CUATRO DÍAS”.**

c. Legitimación y personería. Los requisitos se colman, toda vez que la actora, quien comparece en su carácter de militante del partido político Morena, de ahí que se encuentra legitimada para interponer el recurso de revisión, ya que se trata de la persona que presentó la denuncia primigenia que dio lugar a la formación del procedimiento especial sancionador cuyo fallo se revisa.

⁹ Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 43, 44 y 45.

SUP-REP-22/2019

d. Interés jurídico. Se advierte que la recurrente tiene interés jurídico para controvertir el acuerdo impugnado, ya que combate la determinación que desecha la queja que interpuso.

e. Definitividad. El fallo combatido constituye un acto definitivo, ya que en su contra no procede algún otro medio de impugnación, en virtud del cual pueda ser modificado, revocado o anulado. De ahí, que se estime colmado dicho requisito de procedencia.

TERCERO. Estudio de fondo. La pretensión de la actora es revocar el acuerdo impugnado, para el efecto que se admita, dé el trámite correspondiente a su queja, y se acuerde lo conducente sobre las medidas cautelares preventivas que solicitó.

Su causa de pedir radica esencialmente en que, desde su perspectiva, la responsable desechó indebidamente su queja al basarse en argumentos propios del fondo del asunto.

1. Consideraciones de la responsable.

Como se mencionó, una vez radicada la queja la responsable ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada, a efecto de contar con mayores elementos para la integración del asunto, por lo que

ordenó elaborar actas circunstanciados que certificaran el contenido de los sitios de internet referidos por la quejosa en su escrito inicial así como la revisión de los discos compactos que acompañó denominados: "video entrega alimentos" y "audio perifoneo".

Por lo que hecho lo anterior, en el acuerdo que hoy se combate, la responsable determinó el desechamiento de la denuncia, bajo los argumentos siguientes:

- Consideró que no se actualiza ninguna violación a la ley electoral vigente, pues de su escrito de inicio la quejosa expuso hechos que en su concepto implicaban actos anticipados de precampaña de Alejandro Armenta Mier, ofreciendo diversos contenidos alojados en redes sociales, así como audio y videos en forma digital, sin que de tales pruebas existiera elemento alguno que indicara que el denunciado realizó algún llamado expreso al voto, en contra o a favor de una candidatura o partido, ni expresiones en las que solicite apoyo para contender por alguna candidatura o para algún partido.
- Que atendiendo el contenido del acuerdo INE/CG43/2019 emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral que estableció el plan y

SUP-REP-22/2019

calendario integral para el proceso electoral local extraordinario de la gubernatura y los cinco ayuntamientos en el Estado de Puebla, el periodo de precampaña para la gubernatura sería del veinticuatro de febrero al cinco de marzo por lo que el evento referido por la hoy actora se celebró dentro de éste periodo, de ahí que no existan elementos que den indicios de una conducta infractora, de acuerdo con la jurisprudencia 4/2018.¹⁰

- Que por lo que se refiere a que durante el evento denunciado se prometieron alimentos para todos, la responsable precisó que no existe normativa alguna que impida proporcionar alimentos a quienes participan en alguna actividad en el marco de las precampañas electorales.

2. La recurrente.

La actora plantea que fue ilegal el desechamiento de la queja interpuesta por la presunta comisión de actos anticipados de precampaña porque la autoridad responsable lo motivó con argumentos propios del estudio

¹⁰ De rubro: “ACTOS ANTICIPADOS DE PRECAMPAÑA O CAMPAÑA. PARA ACREDITAR EL ELEMENTO SUBJETIVO SE REQUIERE QUE EL MENSAJE SEA EXPLÍCITO O INEQUÍVOCO RESPECTO A SU FINALIDAD ELECTORAL (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO Y SIMILARES)” pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

de fondo del asunto, situación que no es permisible, pues tal valoración corresponde a la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral.

Para sustentar lo anterior, la recurrente refirió que la responsable consideró que los hechos denunciados no constituían una violación a la normativa electoral, ya que los precandidatos en las precampañas pueden dirigirse al electorado en general.

Que la responsable no estudió el hecho que durante el evento de cierre de campaña se entregaron alimentos para mover el ánimo de la ciudadanía.

Que el evento tuvo lugar en un lugar público para personas que no eran militantes de Morena, ello a fin de posicionar su candidatura.

Además, la recurrente señala que la responsable basó sus argumentos en consideraciones de fondo, ya que realizó un análisis del cierre de campaña -de tres de marzo -, y determinó que no existían elementos que dieran indicios a una conducta infractora por parte del denunciado, se pronunció sobre la entrega de alimentos, concluyendo que la conducta denunciada no está regulada en la legislación aplicable a la materia, argumentos que no están permitidos para el desechamiento de una

SUP-REP-22/2019

denuncia, por lo que únicamente debió pronunciarse sobre si la pretensión era o no susceptible de ser alcanzada y analizar cuestiones de forma, lo cual no aconteció.

La recurrente, precisó que en la queja lo que se denunció fue por una parte la convocatoria pública a la ciudadanía para que participara en su cierre de precampaña y no para militantes del partido político, así como la entrega de alimentos el día que tuvo lugar el evento, vinculado a que ésta convocatoria se difundió en redes sociales.

En este sentido, la actora pretende que se revoque la resolución impugnada y se continúe con el procedimiento especial sancionador, a efecto de que se determine -en el análisis correspondiente al fondo del asunto que lleve a cabo la Sala Regional Especializada de este Tribunal- si se cometieron o no las infracciones denunciadas.

Por lo tanto, la cuestión a resolver es si el desechamiento impugnado fue resuelto con consideraciones relativas al fondo del asunto.

3. Postura de esta Sala Superior.

Esta Sala Superior considera que los agravios expuestos por la actora son **fundados** y, en consecuencia, debe

revocarse la resolución impugnada, de acuerdo con lo siguiente:

El artículo 474, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹¹ establece que, cuando las denuncias se refieran a infracciones entre las que se encuentran los actos anticipados de precampaña o campaña que no está vinculada con radio y televisión, la denuncia será presentada ante el Vocal Ejecutivo de la junta distrital o local del Instituto que corresponda a la demarcación territorial en donde haya ocurrido la conducta denunciada o del cargo que se elija.

Por su parte, el artículo 60, párrafo 1, fracción II del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, establece que las denuncias del procedimiento especial sancionador serán desechadas, sin prevención alguna, entre otras causas, cuando los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral.

Lo anterior, es coincidente con lo establecido en el artículo 471, párrafo 5, inciso b), de la Ley General, respecto a que se desechará de plano la denuncia si se actualiza las hipótesis antes referidas.

¹¹ En adelante Ley General.

SUP-REP-22/2019

En este sentido, el legislador federal impuso la obligación a la autoridad administrativa electoral de efectuar un análisis, por lo menos preliminar, a fin de determinar si los hechos denunciados actualizan la violación citada, para lo cual, requiere determinar si existen elementos indiciarios que revelen la probable existencia de una infracción y que, por ende, se justifique el inicio del procedimiento especial sancionador.

Sin que tal obligación implique analizar cuestiones de fondo para determinar su procedencia, ya que ha sido un criterio reiterado de esta Sala Superior¹² que el ejercicio de esa facultad no autoriza a desechar la queja cuando se requiera realizar juicios de valor acerca de la legalidad de los hechos; la ponderación de los elementos que rodean esas conductas o la interpretación de la ley supuestamente conculcada, pues para la procedencia es suficiente la existencia de elementos que permitan considerar objetivamente que los hechos objeto de la denuncia tienen racionalmente la posibilidad de constituir una infracción a la ley electoral.

En efecto, la autoridad instructora del procedimiento especial sancionador únicamente puede realizar un

¹²Jurisprudencia 20/2009, de rubro: "PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN CONSIDERACIONES DE FONDO" consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 39 y 40.

análisis preliminar de los hechos expuestos, y con base en ello, determinar si, a partir de lo alegado por el denunciante y de las constancias que obran en el expediente, se advierte de manera clara, manifiesta, notoria e indudable que los hechos denunciados pueden constituir o no una violación a la normativa en materia electoral, en términos de la jurisprudencia 45/2016¹³ pero ello no implica llegar al extremo de juzgar sobre la certeza del derecho discutido, es decir, sobre la legalidad o ilegalidad de los hechos motivo de la denuncia, ya que esto es propio de la sentencia de fondo que se dicte en el procedimiento especial sancionador, en la cual se requiere un análisis e interpretación de las normas aplicables.

Lo anterior es así, porque sólo a partir de la valoración minuciosa, exhaustiva, conjunta y adminiculada de las probanzas allegadas al expediente, el juzgador está en condiciones de decidir si está plenamente probada la infracción denunciada, así como la responsabilidad de los sujetos inculcados y, de ser el caso, imponer la sanción correspondiente; cuestiones inherentes al fondo del asunto, cuya competencia es exclusiva de la Sala Regional Especializada de este Tribunal.

¹³ De rubro: "QUEJA. PARA DETERMINAR SU IMPROCEDENCIA SE DEBE REALIZAR UN ANÁLISIS PRELIMINAR DE LOS HECHOS PARA ADVERTIR LA INEXISTENCIA DE UNA VIOLACIÓN EN MATERIA DE PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL". Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 35 y 36.

SUP-REP-22/2019

En el caso concreto, esta Sala Superior estima que la responsable llevó a cabo el desechamiento bajo consideraciones relativas al fondo del asunto, en las que - inclusive- determinó el alcance de la normativa electoral y valoró el contenido de la propaganda denunciada.

Refirió que las conductas denunciadas no constituían una violación a la normativa electoral.

Delimitó el alcance normativo de las disposiciones que prohíben los actos anticipados de precampaña y campaña, a partir de lo dispuesto en la tesis de jurisprudencia 4/2018, refiriendo que para acreditar la infracción era necesario acreditar el elemento subjetivo relativo a que el mensaje sea explícito o inequívoco respecto a su finalidad electoral.

Que de las pruebas aportadas y certificaciones hechas por la autoridad, *“no existe llamamiento alguno que indique que el denunciado realizó algún llamado expreso al voto, en contra o a favor de una candidatura o partido, ni expresiones en las que solicite apoyo para contender por alguna candidatura o para algún partido, por lo que no se configura lo contenido en el artículo 3, párrafo 1, inciso a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electoral”*.

Finalmente, la responsable señaló que los alimentos que se prometieron durante el supuesto evento, no existe normativa alguna que impida proporcionar alimentos a quien participe en ellos.

En este sentido, lo indebido del desechamiento del acuerdo radica en que el análisis efectuado por la Junta Distrital, es propio de la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral federal al momento de dictar sentencia en el procedimiento especial sancionador, ya que ello requiere un estudio e interpretación de las normas aplicables, así como una valoración minuciosa, exhaustiva, conjunta y adminiculada de las probanzas allegadas al expediente, para estar en condiciones de advertir si está plenamente probada la infracción, así como la responsabilidad del sujeto denunciado y, de ser el caso, imponer la sanción correspondiente.

De ahí que, para determinar si los hechos objeto de denuncia vulneran o no la normativa electoral es necesario llevar a cabo el trámite correspondiente del procedimiento especial sancionador, consistentes en la admisión de denuncia, emplazamiento de las partes y llevar a cabo la audiencia de pruebas y alegatos correspondiente.

SUP-REP-22/2019

Por lo que a partir del agotamiento de dichas etapas es que la autoridad jurisdiccional estará en posibilidad de hacer un estudio completo del caso, y podrá pronunciarse del fondo del asunto, a fin de determinar si las infracciones aducidas son existentes o no; por lo que, la función de la responsable se limita a tramitar la queja, implementando la instrucción de la misma cuando los hechos expuestos puedan constituir una violación a la ley electoral, y considerar la totalidad de los hechos denunciados y de las personas involucradas, mas no determinar su desechamiento mediante consideraciones relativas al fondo del asunto¹⁴.

En consecuencia, ante lo fundado de los agravios hechos valer, lo que procede es revocar el Acuerdo impugnado y ordenar a la Junta Distrital responsable que, de no advertir alguna otra causa de improcedencia de la queja que nos ocupa, de manera inmediata ordene la admisión de esta, y, por consiguiente, se emita la determinación correspondiente en relación con la adopción de las medidas cautelares solicitadas por la recurrente.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE

¹⁴ Similares consideraciones han sido sustentadas por esta Sala Superior en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador identificados con el número de expediente SUP-REP-12/2019 y SUP-REP-17/2019.

ÚNICO. Se **revoca** el acuerdo controvertido, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE, como corresponda en términos de Ley.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

SUP-REP-22/2019

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE