



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-245/2021

RECURRENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA¹

AUTORIDAD RESPONSABLE: UNIDAD
TÉCNICA DE LO CONTENCIOSO
ELECTORAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL²

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIO: OMAR ESPINOZA HOYO

Ciudad de México, a cinco de junio de dos mil veintiuno.

En el medio de impugnación indicado al rubro, la Sala Superior **resuelve confirmar**, en lo que es materia de impugnación, la resolución reclamada.

ANTECEDENTES

De la narración de hechos que se hace en el escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

¹ En lo sucesivo el PRD.

² En lo sucesivo la Unidad o la UTCE.

SUP-REP-245/2021

1. Denuncias. El veinticuatro y el veinticinco de mayo del año en curso³, el Partido Acción Nacional⁴ y el PRD, respectivamente, presentaron denuncias en contra de Morena y de quienes resultaran responsables, por la utilización de un cuadernillo denominado "*Manual del Representante de Casilla. Morena La esperanza de México*", en el cual, según los denunciantes, se instruye a sus representantes ante las mesas directivas de casilla, para que, en lo conducente:

- Identifiquen, contacten y platiquen, antes de la jornada electoral, con las personas que fungirán como funcionarias y funcionarios de las mesas directivas de casilla, a efecto de que ese día tengan una comunicación más amigable.
- Durante el escrutinio y cómputo de los votos, cada vez que se cruce la boleta de los tres partidos que integran la coalición, registren hasta tres votos en lugar de un voto a la candidatura y el resto como voto fraccionado.

Lo anterior, de acuerdo con los denunciantes, alteraría el resultado real de la votación, causando confusión y datos inexactos en los cómputos totales, lo que es contrario a la ley⁵.

³ En lo sucesivo las fechas se referirán al año 2021, salvo que se establezca lo contrario.

⁴ En lo sucesivo el PAN.

⁵ Las quejas se registraron con las claves UT/SCG/PE/PAN/CG/200/PEF/216/2021 y UT/SCG/PE/PRD/CG/203/PEF/216/2021, respectivamente.



2. Desechamiento. El veintinueve de mayo, la Unidad, después de practicar diversas diligencias y acumular las quejas, determinó desecharlas.

3. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador. El dos de junio, el PRD interpuso recurso de revisión.

4. Turno de expediente y trámite. En su oportunidad, el Magistrado Presidente de este Tribunal acordó integrar el expediente SUP-REP-245/2021 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁶.

CONSIDERANDOS

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 recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así

⁶ En lo sucesivo Ley de Medios.

SUP-REP-245/2021

como 3, párrafo 2, inciso f); 4º, párrafo 1, y 109, párrafos 1, inciso c) y 2, de la Ley de Medios.

Lo anterior, porque la resolución de tal clase de recursos corresponde de manera exclusiva a este órgano jurisdiccional.

SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución del asunto de manera no presencial.

TERCERO. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación que se examina cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, 45; 109 y 110, párrafo 1, de la Ley de Medios, conforme con lo siguiente:

1. Forma. Se cumplen los requisitos previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley de Medios, porque en la demanda consta el nombre y la firma de la parte recurrente, se



identifica el acto impugnado y a la autoridad responsable, se mencionan los hechos y se expresan agravios.

2. Oportunidad. El recurso se presentó de manera oportuna, ya que, como se advierte en autos, el acuerdo impugnado se emitió el veintinueve de mayo y la demanda se presentó el dos de junio, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios.

3. Legitimación y personería. Los requisitos se encuentran satisfechos, en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracción IV, en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley de Medios. Lo anterior, porque la demanda fue interpuesta por el PRD quien fue uno de los denunciados.

Además, fue interpuesta por conducto de su representante ante el Consejo General⁷ del Instituto Nacional Electoral⁸, cuya personería la reconoce la responsable.

4. Interés jurídico. El recurrente acredita el interés jurídico, porque fue uno de los partidos que presentó una de las quejas que dio origen al acuerdo que ahora se impugna, lo cual evidencia la posibilidad de que se beneficie su esfera jurídica, en caso de obtener una sentencia

⁷ En lo sucesivo el CG.

⁸ En lo sucesivo el INE.

SUP-REP-245/2021

favorable; de ahí, que tenga interés en que se revoque el acuerdo controvertido.

5. Definitividad. Se cumple con esta exigencia, porque el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es el único medio de impugnación idóneo para controvertir la resolución que se controvierte, de conformidad con el artículo 109 de la Ley de Medios.

CUARTO. Estudio de fondo. A continuación se analizará la controversia; previamente se expondrán los antecedentes relevantes y se sintetizarán los agravios.

4.1. Antecedentes relevantes. a) Quejas. El PAN y el PRD presentaron quejas en contra de MORENA y de quienes resultaran responsables, por la utilización de un cuadernillo denominado "*Manual del Representante de Casilla. Morena La esperanza de México*", en el cual, según los denunciantes, se instruye a sus representantes ante las mesas directivas de casilla, para que, en lo conducente:

- Identifiquen, contacten y platiquen con las personas que fungirán como funcionarias y funcionarios de las mesas directivas de casilla antes de la jornada electoral, a efecto de que ese día tengan una comunicación más amigable.

- Durante el escrutinio y cómputo de los votos, cada vez que se cruce la boleta de los tres partidos que integran la



coalición, registren hasta tres votos en lugar de un voto a la candidatura y el resto como voto fraccionado.

Lo anterior, de acuerdo con los denunciantes, alteraría el resultado real de la votación, causando confusión y datos inexactos en los cómputos totales, lo que es contrario a la ley.

b) Diligencias de investigación. A efecto de esclarecer los hechos denunciados, la Unidad realizó lo siguiente:

1. Requirió a MORENA a efecto de que informara, entre otras cosas, si difundió entre las personas que fungirán como sus representantes ante mesas directivas de casilla, el documento denominado *Manual del Representante de Casilla. MORENA La esperanza de México*; en caso de no ser así, precisara si elaboró algún manual o instructivo, para ser entregado a sus representantes ante mesas directivas de casilla.

2. Ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada, en la que se hizo constar la existencia y contenido de las ligas electrónicas precisadas en los escritos de denuncia.

3. Requirió a las Direcciones Ejecutivas de Organización Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, con la finalidad de que, entre otras

SUP-REP-245/2021

cosas, emitieran su opinión respecto a la validez o no del documento denominado *Manual del Representante de Casilla*. MORENA La esperanza de México, y si MORENA había presentado ante esas Direcciones Ejecutivas, algún manual o instructivo para ser entregado a sus representantes ante mesas directivas de casilla que haya designado.

4. Requirió a las Vocalías Ejecutivas Local y Distrital, de las Juntas Local Ejecutiva y 03 Distrital Ejecutiva del INE, ambas en Michoacán, que indicaran, entre otras cosas, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, en que se allegaron del *Manual del Representante de Casilla* y, en su caso, informaran el nombre de la persona que se los entregó y si ésta pertenecía algún partido político.

A partir de las pruebas aportadas por los quejosos y las citadas diligencias de investigación, se obtuvo lo siguiente:

- Se proporcionaron a la autoridad, dos versiones del denominado *Manual de Representante de Casilla*:
 - Uno exhibido, en copia simple, por el PRD, que consta de 23 páginas;
 - Otro, en original, enviado por la Junta Local Ejecutiva de Michoacán, constante de 31 páginas.



- El partido político MORENA informó que no difundió el documento denominado *Manual de Representante de Casilla*, entre las personas que fungirán como sus representantes ante mesas de directivas de casilla, por lo que desconocía el contenido del mismo.
- Las Direcciones Ejecutivas de Organización Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, precisaron que si bien es cierto, el documento denunciado contiene información que no es acorde a lo establecido en la legislación de materia, respecto de los temas controvertidos, lo cierto es que indicaron que MORENA ni algún otro partido político presentaron, ante esas Direcciones Ejecutivas, manual o instructivo para los fines antes referidos.
- El Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva del INE en Michoacán, informó que el Manual que hizo llegar a la Secretaría Ejecutiva, le fue enviado, en un primer momento, por el encargado del despacho de la Vocalía Ejecutiva de la 03 Junta Distrital Ejecutiva en esa entidad.

Por su parte, el encargado del despacho de la aludida Vocalía precisó que el documento denunciado le fue entregado en propia mano, por una persona del sexo masculino, quien no proporcionó su nombre, por lo que desconocía sus datos de identificación y localización.

- Finalmente, de las actas circunstancias, se desprende que los sitios electrónicos proporcionados por los quejosos se tratan de notas periodísticas que dan cuenta de la supuesta difusión del Manual aludido.

c) Desechamiento. La Unidad determinó desechar de plano las denuncias, al actualizarse la causa prevista en los artículos 471, párrafo quinto, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁹ y 10, párrafo primero, fracción V, en relación con el 60, párrafo primero, fracción I, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral¹⁰, de conformidad con las consideraciones siguientes.

- En el procedimiento administrativo sancionador las denuncias deben estar sustentadas en hechos claros y precisos, que expliquen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se verificaron; además, se debe

⁹ Artículo 471. ... 5. La denuncia será desecheda de plano por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, sin prevención alguna, cuando:

...

c) El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos, ...

¹⁰ Artículo 10. Requisitos del escrito inicial de queja o denuncia

1. El escrito inicial de queja o denuncia deberá cumplir con los requisitos siguientes:

...

V. Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, cuando el promovente acredite que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y no le hubieren sido entregadas.

...

Artículo 60. Causales de desechamiento en el procedimiento especial sancionador
1. La denuncia será desecheda de plano por la Unidad Técnica, sin prevención alguna, cuando:

I. No reúna los requisitos indicados en el artículo 10 de este Reglamento;

...



aportar por lo menos un mínimo de material probatorio a fin de que la autoridad administrativa electoral esté en aptitud de determinar si existen indicios que conduzcan a iniciar su facultad investigadora, ya que de lo contrario se imposibilitaría una adecuada defensa del gobernado a quien se le atribuyen los hechos, como se señala en la jurisprudencia sustentada por esta Sala Superior de rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA.

- Los procedimientos administrativos sancionadores se rigen, preponderantemente, por el principio dispositivo, conforme al cual la o el denunciante tiene la carga de ofrecer y aportar las pruebas que sustentan su denuncia.
- En el proceso dispositivo, las facultades de la autoridad sustanciadora están limitadas y condicionadas al actuar de las partes, por lo que el impulso procesal está confiado principalmente en las partes, y la litis se fija por los hechos aducidos y alegados por ellas. En consecuencia, los medios de prueba se circunscriben, en gran medida, a los aportados por las mismas, y la resolución atinente se debe limitar a lo alegado y probado por las partes.

SUP-REP-245/2021

- Si bien la Unidad cuenta con la facultad investigadora, ésta se sustenta, en principio, en la existencia de indicios mínimos sobre los cuales pueda ejercer dicha facultad, mismos que deben ser aportados en el escrito de denuncia por parte de la o el quejoso.

- El ejercicio de facultad investigadora no puede soslayar que corresponde a la parte denunciante aportar datos precisos y elementos de convicción idóneos para acreditar, al menos de manera indiciaria, los hechos denunciados, así como para estar en posibilidad de identificar a las o los eventuales responsables de los hechos que se dicen infractores de la norma.

- Implementó (la responsable) su facultad investigadora con la finalidad de obtener algún dato relacionado con el responsable de la supuesta difusión del manual del representante de casilla.

- Se han agotado las líneas de investigación sin obtener, ni siquiera a nivel indiciario, información respecto del algún responsable de dicha difusión e inclusive si el documento cuestionado efectivamente ha sido entregado, porque:

- El partido denunciado negó la difusión y entrega de ese documento entre sus representantes ante mesas directivas de casilla, e incluso refirió desconocer el mismo.



- Las Direcciones Ejecutivas de Organización Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, a la pregunta de que si MORENA había presentado algún manual o instructivo para sus representantes ante mesas directivas de casillas, a contestaron en sentido negativo.

- Al preguntar al funcionario involucrado sobre la forma en obtuvo el citado Manual, manifestó que le fue entregado por una persona del sexo masculino, sin precisar más datos al respecto, por lo que no era posible ubicarlo, además de que los denunciantes no aportaron algún elemento probatorio que hiciera posible su identificación y así, lograr su eventual localización.

- Los denunciantes únicamente citaron vínculos electrónicos relativos a espacios noticiosos que informaban sobre la supuesta difusión del documento denunciado, limitándose a señalar al partido político MORENA, como el probable responsable, sin que hayan aportado algún elemento probatorio que sustentara tal señalamiento.

- El PRD aportó una copia simple de lo que, según su dicho, es el Manual distribuido, pero es diferente al original aportado por las instancias del Instituto, lo que hace presumir la falta de veracidad del mismo.

SUP-REP-245/2021

- Los denunciantes aportaron indicios respecto de una posible violación en material electoral, pero no dieron elementos para identificar al sujeto infractor, siendo que, se reitera, únicamente señalaron, sin fundamento o prueba alguna, a un partido político.

- La prosecución del procedimiento es inviable al no ser posible alcanzar jurídicamente su objetivo fundamental, consistente en llegar a determinar la responsabilidad a un sujeto determinado, con el objeto de establecer, en su caso, las medidas sancionatorias que procedan.

- Por tanto, al ser insuficientes los elementos de prueba aportados para vincular indiciariamente a alguna persona física o moral o partido político con la conducta denunciada, conforme al principio de razonabilidad en el análisis de los indicios que se deben aportar como pruebas, para efectos de la investigación correspondiente de los hechos denunciados, lo procedente era desechar de plano las quejas.

4.2. Síntesis de agravios. El inconforme aduce, en resumen, que la responsable:

- Incorrectamente establece que no existen violaciones en materia de propaganda político-electoral, por lo que no es necesario realizar juicios de valor acerca de la legalidad de los hechos.



- Considera que tiene la facultad de desechar la queja sin prevención alguna, cuando de los hechos que se denuncian no se evidencien violaciones en materia político-electoral, lo cual se mal interpreta, dado que en la investigación, la cual no desplegó, *"inmediatamente señala que no existen elementos conculcatorios que señalen que en veda electoral se está infringiendo la norma constitucional y electoral para que el día de la jornada electoral y en su momento en los conteos de los votos que se realicen de forma contraria lo estipulado en la norma, causa daños y perjuicios irreparables"*, al grado de verse disminuido en los votos que por el irregular conteo que pretende realizar MORENA por medio de sus representantes de casilla se violente la norma electoral.

- La inexacta interpretación deriva de que a juicio de la autoridad, para que se inicie un procedimiento administrativo sancionador, se deben aportar elementos de tiempo, modo y lugar, los cuales han sido informados, pero que la autoridad no toma en cuenta como base de su investigación la existencia del manual de representantes de casilla, con el membrete del partido MORENA y es repartido en época de campaña, es decir, se cumplen los elemento de la infracción denunciada.

- Hace caso omiso de la jurisprudencia de rubro:
PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

SUP-REP-245/2021

DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA.

- Sin fundar y motivar determina que no se aportaron los elementos de tiempo, modo y lugar y por eso desecha la queja, dejándolo en estado de indefensión *“dado que se encuentra inmiscuido en violaciones graves a la normativa constitucional y electoral, y que como entidad de interés público tiene obligación de velar por el derecho de los ciudadanos de votar en las elecciones y que su voto emitido de forma libre se vea disminuido en valor que se le debe dar conforme a las reglas previamente establecidas por el constituyente permanente”*.

- Está obligada jurisprudencialmente a realizar investigaciones a partir del indicio que se pone a su consideración, y de forma sesgada se limita preguntar al partido político denunciado que si es responsable de los hechos denunciados, quien se limita a responder de forma obvia que no es responsable.

- Cuestiona a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, si MORENA había presentado algún manual o instructivo para sus representantes ante mesas directivas de casilla, a lo que obviamente contestaron que no, dado que los



partidos políticos no tienen la obligación de registrar sus manuales de ese tipo ante la autoridad, razón por la que la autoridad cuestionada no tiene por qué tenerlos en sus archivos.

- Se limitó a preguntar al responsable directo y a la autoridad no obligada a tener el registro del manual referido, dado que se trata de una estrategia interna de MORENA, es decir, las preguntas realizadas a las personas mencionadas son completamente limitadas y resultan no idóneas, necesarias ni proporcionales para que se identifiquen las conductas reprobables.

- *“Mi representado, sin tener la facultad de investigación y causar, posibles daños a terceras personas que tienen conocimiento de los hechos denunciados, debió pedir información a quienes tuvieron conocimiento de las ilegalidades motivo de investigación”.*

4.3. Consideraciones de la Sala Superior. Son infundados en una parte e inoperantes en otra los agravios hechos valer, como enseguida se pondrá de relieve.

Es infundado que la resolutora haya considerado que no existían violaciones en materia de propaganda político-electoral.

SUP-REP-245/2021

En efecto, lo que la responsable estableció fue que el denunciante aportó indicios respecto de una posible violación en material electoral, pero no dio elementos para identificar al sujeto infractor, ya que únicamente señaló, sin fundamento o prueba alguna, a un partido político.

Por ende, la autoridad determinó que al ser insuficientes los elementos de prueba aportados para vincular indiciariamente a alguna persona física o moral o partido político con la conducta denunciada, conforme al principio de razonabilidad en el análisis de los indicios que se deben aportar como pruebas, para efectos de la investigación correspondiente de los hechos denunciados, lo procedente era desechar de plano las quejas, lo que pone de relieve lo infundado del agravio de que se trata.

Igualmente, es infundado que la responsable haya interpretado erróneamente la procedencia del desechar de una queja, ante la falta de elementos probatorios mínimos que hagan presumir la existencia de la irregularidad denunciada.

Para arribar a la anotada conclusión, se tiene presente que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Quejas y Denuncias del INE prevén el desechar de la queja, entre otros supuestos, cuando:

- a) los hechos denunciados no constituyan una violación en



materia de propaganda político-electoral; o b) La parte denunciante no aporte ni ofrezca prueba de su dicho.

Cabe aclarar que con independencia de que la autoridad instructora cuenta con facultades para sustanciar la investigación de los hechos y allegarse de los elementos de convicción indispensables para integrar el expediente, la Sala Superior¹¹ ha establecido que el procedimiento especial sancionador¹² se rige preponderantemente por el principio dispositivo, por lo que el inicio e impulso del procedimiento está en manos de las partes y no del encargado de su tramitación.

En ese sentido, quien denuncia tiene la carga de ofrecer las pruebas que sustenten su pretensión¹³.

El artículo 61, numeral 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, prevé que si del análisis de las constancias aportadas por el denunciante, se advierte la falta de indicios suficientes para iniciar la investigación, la autoridad instructora dictará las medidas necesarias para llevar a cabo una investigación preliminar, atendiendo al objeto y al carácter sumario del procedimiento.

¹¹ Jurisprudencia 16/2011. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA.

¹² En lo sucesivo el PES.

¹³ Conforme al artículo 23, numeral 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

SUP-REP-245/2021

En ese sentido, esta Sala Superior ha establecido que los procedimientos sancionadores, se rigen preponderantemente por el principio dispositivo, lo que implica que la iniciación e impulso del procedimiento corresponde a las partes y no al encargado de su tramitación.

Por ende, es la o el denunciante quien tiene la carga de ofrecer y aportar las pruebas que sustenten su pretensión, dado los plazos brevísimos, por lo que emprender una investigación sin contar con indicios de los hechos denunciados sería inadecuado; y los medios de prueba se circunscriben, en gran medida, a los aportados por las partes y la decisión del órgano instructor se debe limitar a lo alegado y probado por ellas.

Así, toda vez que el PES se rige preponderantemente el principio dispositivo, resulta necesario destacar que, entre otros requisitos, a la denuncia deben aportarse elementos de convicción, de los cuales de forma indiciaria pueda desprenderse la probable violación a la normativa electoral, conforme al artículo 23, numeral 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, que dispone que las pruebas deben:

1. Ofrecerse en el primer escrito que presenten las partes en el procedimiento.



2. Expresar con claridad cuál es el hecho o hechos que se pretenden acreditar y las razones por las que se estima que demostrarán las afirmaciones vertidas.

De lo que se desprende, en principio, que la parte denunciante debe acreditar, aunque sea de manera indiciaria, los hechos en los que basa su denuncia, lo cual debe encontrar un justo balance con la potestad investigadora de la autoridad, sin que deba soslayarse que corresponde al denunciante aportar datos precisos y elementos de convicción idóneos para acreditar, al menos de manera indiciaria, los hechos controvertidos¹⁴.

Conforme a lo expuesto, para que la autoridad administrativa electoral se pronuncie sobre la admisión o desechamiento de la queja, es necesario considerar objetiva y razonablemente que los hechos denunciados y las pruebas aportadas y recabadas son de la entidad necesaria para estar en posibilidad de, cuando menos indiciariamente, dar curso a la investigación de una conducta que se dice transgrede a la ley electoral.

¹⁴ Jurisprudencia 16/2011: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA y la tesis XVII/2015: PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIO DE INTERVENCIÓN MÍNIMA.

SUP-REP-245/2021

Por lo que las pruebas del denunciante deben servir de base para la admisión, de otro modo, se releva al promovente del principio de prueba, lo que contraviene el principio dispositivo del PES.

Lo expuesto permite advertir que sólo cuando existen indicios suficientes es posible admitir el procedimiento de investigación.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver el recurso de revisión SUP-REP-120/2021.

En este orden de ideas, es infundado que la responsable haya mal interpretado la facultad que tiene de desechar las quejas, ante la falta de pruebas que pongan de relieve cuando menos indiciariamente la posible vulneración a la normativa electoral por el sujeto denunciado, por el contrario, su decisión fue correcta, según se ha puesto de relieve.

Igualmente, es infundado lo alegado en el sentido de que la autoridad electoral administrativa dejó de desplegar su facultad investigadora.

Lo anterior es así, en virtud de que, contrario a lo que se alega, a efecto de esclarecer los hechos denunciados, la Unidad desplegó su facultad investigadora, realizando lo siguiente:



1. Requirió a MORENA a efecto de que informara, entre otras cosas, si difundió entre las personas que fungirán como sus representantes ante mesas directivas de casilla, el documento denominado *Manual del Representante de Casilla. MORENA La esperanza de México*; en caso de no ser así, precisara si elaboró algún manual o instructivo, para ser entregado a sus representantes ante mesas directivas de casilla.

2. Ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada, en la que se hizo constar la existencia y contenido de las ligas electrónicas precisadas en los escritos de denuncia.

3. Requirió a las Direcciones Ejecutivas de Organización Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica, con la finalidad de que, entre otras cosas, emitieran su opinión respecto a la validez o no del documento denominado *Manual del Representante de Casilla. MORENA La esperanza de México*, y si MORENA había presentado ante esas Direcciones Ejecutivas, algún manual o instructivo para ser entregado a sus representantes ante mesas directivas de casilla que haya designado.

4. Requirió a las Vocalías Ejecutivas Local y Distrital, de las Juntas Local Ejecutiva y 03 Distrital Ejecutiva del INE, ambas en Michoacán, que indicaran, entre otras cosas, las

SUP-REP-245/2021

circunstancias de modo, tiempo y lugar, en que se allegaron del *Manual del Representante de Casilla* y, en su caso, informaran el nombre de la persona que se los entregó y si ésta pertenecía algún partido político.

Lo expuesto pone de relieve que es infundado que la responsable haya dejado de desplegar su facultad investigadora.

También es inexacto que la resolutora, sin fundar y motivar, hubiera determinado que no se aportaron los elementos de tiempo, modo y lugar y por eso desecha la queja.

En efecto, la responsable estableció que las denuncias deben estar sustentadas en hechos claros y precisos en los cuales se expliquen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se verificaron y aportar por lo menos un mínimo de material probatorio a fin de que la autoridad administrativa electoral esté en aptitud de determinar si existían indicios que conduzcan a iniciar su facultad investigadora.

Empero, no desecho la queja por la omisión de señalar las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se verificaron los hechos denunciados, sino porque eran insuficientes los elementos de prueba aportados para vincular indiciariamente a alguna persona física o moral o



partido político con la conducta denunciada, lo que torna infundados los agravios de que se trata.

Cabe agregar que tal proceder de la responsable, conlleva la observancia y no el incumplimiento de la jurisprudencia de rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA.

Lo anterior es así, dado que dicha jurisprudencia dispone, precisamente, que en el procedimiento administrativo sancionador electoral se han desarrollado diversos principios, entre los cuales se encuentra el relativo a que las quejas o denuncias deben estar sustentadas, en hechos claros y precisos en los cuales se expliquen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se verificaron y aportar por lo menos un mínimo de material probatorio a fin de que la autoridad administrativa electoral esté en aptitud de determinar si existen indicios que conduzcan a iniciar su facultad investigadora, pues la omisión de alguna de estas exigencias básicas no es apta para instar el ejercicio de tal atribución.

En ese sentido, en cumplimiento a lo dispuesto por dicha jurisprudencia, fue que la resolutora determinó desechar la

SUP-REP-245/2021

queja porque no se aportó un mínimo de material probatorio apto para determinar si existen indicios que conduzcan a iniciar su facultad investigadora.

Finalmente, se consideran inoperantes los restantes motivos de inconformidad, incluyendo, desde luego, aquél en el que se alega que la autoridad no toma en cuenta como base de su investigación la existencia del manual de representantes de casilla, con el membrete del partido MORENA, que es repartido en época de campaña, con lo que se cumple los elementos de la infracción denunciada.

Lo anterior es así, en virtud de que la resolutora estableció que el PRD aportó una copia simple de lo que, según su dicho, es el Manual distribuido, pero advirtió que era diferente al original aportado por las instancias del Instituto, lo que hacía presumir la falta de veracidad del mismo.

Asimismo, la responsable estimó que los denunciantes aportaron indicios respecto de una posible violación en material electoral, pero no dieron elementos para identificar al sujeto infractor, siendo que únicamente señalaron, sin fundamento o prueba alguna, a un partido político.

Por tanto, la resolutora consideró que al ser insuficientes los elementos de prueba aportados para vincular indiciariamente a alguna persona física o moral o partido



político con la conducta denunciada, conforme al principio de razonabilidad en el análisis de los indicios que se deben aportar como pruebas, para efectos de la investigación correspondiente de los hechos denunciados, lo procedente era desechar de plano las quejas.

Tales consideraciones no son controvertidas por el recurrente, por lo que dada su preponderancia, deben seguir rigiendo el sentido de la resolución en la que se dictaron, lo que torna inoperantes el resto de los agravios hechos valer.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se confirma, en lo que es materia de impugnación el acuerdo controvertido.

Notifíquese en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvase los documentos respectivos, y archívese el asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis. El Secretario

SUP-REP-245/2021

General de Acuerdos autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTALORA MALASSIS RESPECTO A LA SENTENCIA CORRESPONDIENTE AL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-245/2021¹⁵

Disiento del criterio sostenido por la mayoría de los integrantes del Pleno de esta Sala Superior. Como desarrollaré en el presente voto particular, considero incorrecta la decisión de confirmar el Acuerdo por el cual la Unidad Técnica de lo Contencioso del Instituto Nacional Electoral¹⁶ desechó la queja presentada.

El origen del asunto deriva de las quejas que los partidos Acción Nacional¹⁷ y de la Revolución Democrática¹⁸ presentaron en contra de MORENA y de quienes resultaran responsables, por la supuesta difusión de un cuadernillo denominado "**Manual del Representante de Casilla. Morena La esperanza de México**", en el cual, a decir de los quejosos, se instruye a sus representantes ante las mesas directivas de casilla para que:

¹⁵ Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

¹⁶ En lo sucesivo, Unidad Técnica.

¹⁷ En adelante, el PAN.

¹⁸ En lo subsecuente, el PRD.



Primero, identifiquen, contacten y platiquen, antes de la jornada electoral, con las personas que fungirán como funcionarias y funcionarios de las mesas directivas de casilla, a efecto tener el día de la jornada una comunicación más amigable.

Y, **segundo**, durante el escrutinio y cómputo de los votos, cada vez que se cruce la boleta de los tres partidos que integran la coalición, registren hasta tres votos en lugar de un voto a la candidatura y el resto como voto fraccionado.

La Unidad Técnica decidió acumular las quejas y las desechó, argumentando que los quejosos omitieron aportar por lo menos un mínimo de material probatorio a fin de que se esté en aptitud de determinar si existen indicios que conduzcan a iniciar su facultad investigadora. Esa decisión fue confirmada por la mayoría de mis pares.

Desde mi perspectiva, lo procedente hubiera sido revocar para el efecto de ordenar a la responsable que, de no advertir causa de improcedencia, admitiera las quejas e iniciara el procedimiento administrativo sancionador, con el fin de investigar de manera expedita y exhaustiva los hechos denunciados y, en su momento, remitiera el expediente a la Sala Especializada, para que resolviera¹⁹, por las razones que explico enseguida.

Esta Sala Superior ha sostenido que los escritos que se presentan ante ella se deben considerar como un todo y, como consecuencia de ello, deben ser analizados en su integridad, con la finalidad de que el juzgador pueda determinar con exactitud, cuál es la verdadera intención del promovente.

Por tanto, se debe atender preferentemente a lo que se quiso decir y no sólo a lo que expresamente se dijo²⁰.

¹⁹ Véase la Tesis XIII/2018 de rubro PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE TRAMITAR POR ESTA VÍA LAS QUEJAS O DENUNCIAS QUE SE PRESENTEN DURANTE EL CURSO DE UN PROCESO ELECTORAL.

²⁰ Resulta aplicable la jurisprudencia de esta Sala Superior, identificada con la clave 04/99 cuyo rubro es al tenor siguiente: MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.

SUP-REP-245/2021

En el caso concreto, de la lectura de la demanda se advierte que el actor retomó en su literalidad porciones del Acuerdo controvertido en los que se refirió, de manera genérica, que los hechos no podían configurar vulneración en materia electoral y que se omitió presentar circunstancias de modo, tiempo y lugar.

No obstante que esa no fue la razón en la que se sustentó el desechamiento, el actor también señala en su demanda que la Unidad Técnica está obligada jurisprudencialmente a realizar investigaciones a partir del indicio que se pone a su consideración y, no obstante que cumplió con dicha obligación, se limitó a preguntar al denunciado si era responsable de los hechos, lo que implica que sean los quejosos quienes, sin tener facultades de investigación, soliciten información a terceros.

A partir de lo anterior, en mi concepto procede suplir la deficiencia del agravio²¹ porque en el caso se advierte claramente la causa de pedir del recurrente y es suficiente que haya expresado la lesión o agravio que le causa el Acuerdo impugnado para que sea procedente dicho estudio²².

En consecuencia, en mi opinión, la sentencia aprobada por la mayoría abordó de manera incorrecta la pretensión del actor y, en consecuencia, entendió de manera indebida el análisis del caso.

El proyecto propone confirmar a partir de considerar que el recurrente se equivocó en identificar cuál fue la razón del desechamiento, y analiza el caso como si, los quejosos no hubieran aportado elementos mínimos sobre lo que denunciaron, es decir, como si no hubieran presentado alguna prueba.

No comparto la afirmación de la responsable, en el sentido de que resultaron insuficientes los elementos de prueba aportados por los

²¹ Resulta aplicable la tesis XX/2015 (10a.) emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA, así como la jurisprudencia 22/2016 (10a.) emitida por la Primera Sala de ese mismo órgano jurisdiccional, cuyo rubro es ACCESO A LA JUSTICIA EN CONDICIONES DE IGUALDAD. ELEMENTOS PARA JUZGAR CON PERSPECTIVA DE GÉNERO.

²² De conformidad con lo previsto en el artículo 23, párrafo 2, de la Ley de Medios y en términos de la jurisprudencia 03/2000, de rubro AGRAVIOS, PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.



quejosos, para vincular indiciariamente a alguna persona física o moral o partido político.

Como lo reconoce la sentencia aprobada por la mayoría, los denunciantes sí aportaron indicios respecto de una posible violación en material electoral, esa circunstancia no es materia de controversia y es a partir de esa base que debe analizarse la pretensión del hoy actor.

No obstante, la mayoría validó la decisión controvertida señalando que los quejosos no proporcionaron elementos para identificar al sujeto infractor y únicamente señalaron, sin fundamento o prueba alguna, a un partido político.

Desde mi perspectiva, la circunstancia apuntada no justifica el desechamiento de las quejas.

Al resolver el juicio electoral 36 de este año, la Sala Superior sostuvo que el aspecto central de una queja es la exposición de hechos que se estime pudieran ser ilícitos, **con independencia de la manera como sean calificados o presentados por el denunciante, o de que propiamente no se identifique a un responsable.**

Con base en lo anterior, en mi concepto no existe duda de que los quejosos cumplieron el requisito de aportar elementos mínimos, en el caso, se cuenta con indicios sobre la existencia del Manual denunciado —el PRD ofreció una copia al presentar la queja y, derivado del requerimiento formulado por la Unidad Técnica, la Junta Local Ejecutiva de Michoacán²³ remitió un original—, indicios en cuanto a su difusión —el quejoso ofreció notas periodísticas que dan cuenta de ese aspecto— y los quejosos sí identificaron a un presunto responsable.

Al respecto, en mi opinión, resulta irrelevante para efectos del inicio del procedimiento la circunstancia de que la copia del Manual proporcionado por el PRD resulte distinto al original que obtuvo la Junta local, porque lo trascendente es que el indicio que arrojó la copia se fortaleció derivado de las investigaciones de la autoridad.

²³ En lo sucesivo, la Junta local.

SUP-REP-245/2021

En cuanto a los indicios sobre la difusión, resulta relevante considerar que, a diferencia de lo que ha sucedido en otros precedentes²⁴, las notas periodísticas que los quejosos ofrecieron como pruebas sí se vinculan con los hechos que denuncian y que pretenden probar.

Con base en lo que he referido, si bien no existe prueba sobre la responsabilidad cierta de Morena, al contar con indicios respecto del resto de los elementos, considero que está plenamente justificada que la Unidad Técnica iniciara el procedimiento, y a partir de ello, hiciera debido uso de sus facultades de investigación.

Mi postura es congruente con el principio dispositivo que rige los procedimientos especiales sancionadores porque, como ya lo he evidenciado, en el caso, no se actualiza la causa de improcedencia relativa a que no se aporten elementos mínimos para iniciar la investigación.

Una interpretación distinta llevaría al extremo de exigir a los quejosos a contar con información y documentación que, ordinariamente, está fuera de su alcance; es mi convicción que no resulta adecuado imponer al denunciante la carga de acreditar plenamente los hechos en que sustenta sus afirmaciones, porque, en todo caso, la demostración fehaciente corresponde al resultado del procedimiento de investigación que se realice.

Finalmente, no comparto la afirmación de la Unidad Técnica relativa a que resulta inviable continuar con la investigación porque no es posible determinar la responsabilidad a un sujeto determinado, a partir de que considera agotada la línea de investigación.

Desde mi perspectiva, a partir de las particularidades del caso resulta idóneo y viable, por ejemplo, realizar una revisión muestral y cuestionarios destinados a recabar información por parte de la ciudadanía en cuanto a la existencia y presunta distribución del material denunciado, lo cual resulta congruente con la actuación que el INE ha desplegado en casos vinculados con la actuación de los representantes generales y de casilla.

²⁴ Véase lo resuelto en el SUP-REP-195/2021.



Fortalece mi postura la circunstancia de que las áreas del INE, especializadas en la materia —Direcciones Ejecutivas de organización Electoral y de Capacitación Electoral y Educación Cívica—, emitieron su opinión técnica en el sentido de que el contenido del cuadernillo no es acorde a la Ley —la función de los representantes se constriñe al día de la jornada y no puede desplegarse en días previos, aunado a que no tienen atribución para localizar a quienes serán funcionarios de casilla—.

No soslayo que dichas autoridades señalaron que Morena no presentó ante ellas algún Manual para sus representantes, no obstante, en mi opinión, esa circunstancia no justifica el desechamiento de las quejas, porque ante la naturaleza de los hechos denunciados se debe recurrir a pruebas indirectas.

Aunado a lo anterior, en mi opinión la autoridad responsable debió tomar en consideración que, según lo refieren los quejosos, las indicaciones contenidas en el referido Manual relativas a establecer una comunicación amigable con funcionarias y funcionarios de mesas directivas de casilla desde días previos, así como la manera de contabilizar los votos de los partidos que integran la coalición, se dirigían a establecer una estrategia de actuación partidista durante la jornada electoral.

Finalmente, si bien la sentencia señaló como precedente lo resuelto en el SUP-REP-120/2021, desde mi perspectiva, no resulta aplicable al caso por la diferencia del contexto de las quejas. Así, en el presente caso las notas periodísticas sí dan cuenta de la presunta difusión del Manual, lo cual no ocurrió en aquel asunto.

Por las razones presentadas emito este voto.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.