

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-192/2017.

ACTOR: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL.

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE MÉXICO.

MAGISTRADO PONENTE:
INDALFER INFANTE GONZALES.

SECRETARIO: ADÁN JERÓNIMO
NAVARRETE GARCÍA.

Ciudad de México, a cinco de julio de dos mil diecisiete.

VISTOS, para resolver, los autos del juicios al rubro indicado, promovido por el Partido Acción Nacional, a fin de controvertir la sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de México el quince de junio de dos mil diecisiete en el recurso de apelación **RA/44/2017**, que confirmó el acuerdo dictado el treinta de mayo del mismo año por el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México, dentro del procedimiento especial sancionador número **PES/EDOMEX/PAN/QRR/091/2017/05**.

RESULTANDO:

1. Promoción del juicio. El diecinueve de junio de dos mil diecisiete, el Partido Acción Nacional¹, promovió juicio de revisión constitucional electoral, a fin de controvertir la sentencia emitida

¹ Por medio de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México.

por el Tribunal Electoral de la mencionada entidad en el recurso de apelación **RA/44/2017**.

2. Turno. El veintiuno de junio de dos mil diecisiete, el Magistrado Presidente por ministerio de Ley acordó turnar el expediente al rubro indicado a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Recepción, admisión y cierre. En su oportunidad, el Magistrado Instructor tuvo por recibidas las constancias del presente medio de impugnación, lo admitió a trámite y declaró cerrada la instrucción, por lo que procedió a formular el proyecto de sentencia.

CONSIDERANDO:

I. Competencia. Esta Sala Superior es competente legalmente para conocer y resolver el presente juicio, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b) y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 87, numeral 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral².

Lo anterior, porque se trata de un juicio promovido para controvertir la sentencia del Tribunal Electoral Local, derivada de un

² En adelante, Ley General de Medios.

procedimiento especial sancionador, vinculado con la elección de la Gubernatura del Estado de México, que de manera exclusiva compete a esta Sala Superior para conocer y resolver la controversia planteada, en términos de la normativa referida.

II. Procedencia. Se tienen colmados los requisitos de procedencia, conforme con lo previstos en los artículos 7, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, y 86 de la Ley General de Medios, en los términos siguientes:

a. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en la cual consta el nombre del actor, así como del representante partidista ante el Consejo General del Instituto Local, señala domicilio para oír y recibir notificaciones, personas autorizadas para tal efecto; identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; menciona los hechos en que basa la impugnación; los agravios que le causan y los preceptos presuntamente violados; asimismo, consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación del instituto político aludido.

b. Oportunidad. El juicio se promovió dentro del plazo legal de cuatro días previsto en la legislación electoral, contados a partir del día siguiente a aquél en que se notificó al actor la sentencia del órgano jurisdiccional local.

Ello, porque la sentencia reclamada se emitió y se notificó al representante propietario del partido político actor, el jueves quince de junio de dos mil diecisiete. Por tanto, el plazo para impugnarla inició el viernes dieciséis siguiente y culminó el lunes diecinueve

de junio de este año, día en que se presentó la demanda; en consecuencia, se cumple el requisito establecido en el artículo 8, párrafo 1, de la citada Ley General de Medios de Impugnación.

Es de destacar que la sentencia combatida se vincula con el proceso electoral local 2016-2017, que actualmente se desarrolla en el Estado de México, de manera que todos los días son considerados hábiles, de conformidad con lo dispuesto por el artículo 7, párrafo 1, de la invocada Ley General de Medios.

c. Legitimación. El juicio de revisión constitucional electoral es promovido por el Partido Acción Nacional, órgano político que participa en el proceso electoral local mencionado, quien presentó la queja origen del procedimiento especial sancionador.

d. Personería. El partido político enjuiciante, presentó la denuncia por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Local, tal como es reconocido por la autoridad responsable al rendir su respectivo informe circunstanciado.

e. Interés jurídico. Se colma este supuesto, porque el Partido Acción Nacional fue quien presentó la queja que dio origen a la resolución controvertida, y en su concepto, considera que se debe admitir a trámite la demanda para sancionar las conductas contrarias a los principios en la materia.

f. Definitividad. También se reúne el requisito de procedencia en cuestión, porque en la normativa aplicable no existe un medio de impugnación previo para combatir la sentencia reclamada por el recurrente.

g. Requisitos especiales de procedencia de los juicios de revisión constitucional electoral. Por cuanto hace a los requisitos especiales de procedibilidad, previstos en el artículo 86, párrafo 1, de la Ley General de Medios, de autos se advierte lo siguiente:

g.1. Actos definitivos y firmes. El requisito se satisface en la especie, porque en contra de la sentencia impugnada no está previsto ningún medio de impugnación en la legislación local, ni existe disposición o principio jurídico del cual se desprenda la facultad de alguna autoridad del Estado de México, diversa a la responsable, para revisar y, en su caso, revocar, modificar o nulificar el acto impugnado³.

g.2. Violación de algún precepto de la Constitución. Se cumple también con el requisito exigido, toda vez que el promovente aduce la trasgresión en su perjuicio de los artículos 14, 17 y 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Este requisito debe entenderse en un sentido formal, es decir, como un presupuesto de procedencia y no como el resultado del análisis de los agravios propuestos por el partido actor, en virtud de que ello implicaría entrar al fondo del juicio⁴.

Lo anterior encuentra apoyo en la Jurisprudencia 2/97⁵, de rubro: ***“JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA***

³ De conformidad con el artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución, y desarrollado en el artículo 86, párrafo 1, incisos a) y f), de la Ley de Medios.

⁴ De conformidad con lo establecido en el artículo 86, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios.

⁵ Publicada a fojas 408 y 409, de la Compilación 1997-2013 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Volumen 1, Jurisprudencia.

PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA”.

g.3. Violación determinante. En el caso que se analiza, se cumple el requisito previsto en el artículo 86, párrafo primero, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, relativo a que la violación reclamada sea determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o para el resultado final de la elección.

Lo anterior, debido a que el asunto guarda relación con el desechamiento de una queja que presentó el partido político actor, contra quien resulte responsable, sobre propaganda electoral difundida durante el desarrollo de las campañas electorales en el Estado de México; por lo que, lo resuelto ahí, puede impactar en la declaración de validez de la elección.

g.4. Posibilidad y factibilidad de la reparación. Se colma tal supuesto, en tanto que, sería plenamente viable realizar cualquier modificación a la sentencia materia de estudio dentro de los plazos electorales.⁶

En virtud de lo expuesto, al haberse cumplido los requisitos generales y especiales de procedencia de los medios de impugnación en que se actúa, y dado que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación aplicable, lo conducente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada.

⁶ Previsto en el artículo 86, párrafo 1, incisos d) y e), de la Ley General de Medios.

III. Hechos relevantes. Los hechos que dan origen al análisis planteado, consisten medularmente en lo siguiente:

a. Proceso electoral local. El siete de septiembre de dos mil dieciséis, inició el proceso electoral en el Estado de México, en el que se habrá de elegir al Gobernador para el periodo constitucional del dieciséis de septiembre de dos mil diecisiete al quince de septiembre de dos mil veintitrés.⁷

Al efecto, se indicó que la etapa de campañas tendría lugar del tres de abril al treinta y uno de mayo del año que transcurre.

b. Denuncia. El siete de mayo de dos mil diecisiete, en la Oficialía de Partes del Instituto Electoral del Estado de México, el Partido Acción Nacional, a través de su representante propietario ante dicho órgano, presentó denuncia en contra de quien o quienes resulten responsables por incurrir en violaciones a las normas de propaganda electoral, derivado de llamadas telefónicas durante la madrugada, a través de las cuales se hace una invitación a votar por el Partido Acción Nacional y su candidata a Gobernadora Josefina Vázquez Mota; la denuncia fue radicada el nueve de mayo de este año, con la clave PES/EDOMEX/PAN/QRR/091/2017/05.

c. Trámite de la denuncia. En el acuerdo de radicación, previo a proveer sobre su admisión o desechamiento, el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México, consideró implementar

⁷ En términos del acuerdo IEEM/CG/77/2016 de dos de septiembre de dos mil dieciséis, mediante el cual el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México aprobó el calendario del proceso electoral ordinario 2016-2017, así como la Sesión Solemne de siete de septiembre siguiente, en la que se realizó la declaratoria formal de inicio del proceso electoral local. Consultable en el portal oficial de internet de esa autoridad http://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2016/a077_16.pdf

una investigación preliminar, a efecto de allegarse de indicios adicionales que permitan la integración del asunto.

Dentro de esta investigación preliminar, requirió informe al Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, respecto de las empresas que han registrado contratos de prestación de servicios de difusión de propaganda política y/o electoral a través de llamadas telefónicas; así como al Titular de la Unidad de Concesiones y Servicios del Instituto Federal de Telecomunicaciones, en relación con el origen de los números telefónicos 0000000000 y 9999999999.

Posteriormente, el veinte de mayo siguiente, el Secretario Ejecutivo en vía de diligencias para mejor proveer, requirió al Titular de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México, informara si en la implementación de procedimientos de vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo de la red pública de internet que realiza la Policía Cibernética, se habían detectado a partir del tres de abril de este año, llamadas masivas realizadas en la madrugada a diversos ciudadanos de dicha entidad federativa, de los números 0000000000, 8888888888 y 9999999999, con la intención de difundir propaganda electoral relacionada con el proceso electoral actual en la entidad.

Recibida la información requerida, en fecha treinta de mayo del dos mil diecisiete, el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México, emitió un acuerdo mediante el cual desechó de plano la queja referida en el punto anterior.

d. Recurso de apelación. Inconforme con la anterior determinación, el representante propietario del partido político actor, interpuso recurso de apelación en fecha tres de junio del presente año, ante la Oficialía de Partes del Instituto Electoral del Estado de México.

El ocho de junio de dos mil diecisiete, se recibió en la Oficialía de Partes del Tribunal Electoral del Estado de México, el recurso de apelación interpuesto, el cual fue registrado bajo el número de expediente **RA/44/2017**.

e. Acto reclamado. El quince de junio de dos mil diecisiete, el Tribunal Electoral responsable, dictó sentencia en el recurso de apelación **RA/44/2017**, y confirmó el desechamiento de la denuncia presentada por el Partido Político Acción Nacional ante el Instituto Electoral local.

IV. Estudio de fondo.

IV.1 Consideraciones de la sentencia reclamada. A efecto de confirmar el acuerdo de desechamiento recurrido, el Tribunal Electoral del Estado de México, en lo esencial, sostuvo que:

- Los Procedimientos Especiales Sancionadores, por su naturaleza probatoria, resultan ser de naturaleza preponderantemente dispositiva; esto es, le corresponde al denunciante o quejoso soportar la carga de ofrecer y aportar las pruebas que den sustento a los hechos denunciados, así como identificar aquellas que habrán de requerirse cuando no haya tenido posibilidad de recabarlas.

- Quien pretenda iniciar un procedimiento especial sancionador, deberá reunir los requisitos previstos en el párrafo tercero del artículo 483, del Código Electoral del Estado de México a fin de que la queja sea procedente; entre los que se encuentra la obligación de señalar el nombre del denunciado o presunto infractor.
- Consideró no procedente la interpretación sistemática de la normatividad local con lo dispuesto por el artículo 471, numeral 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; ello, porque atendiendo a que el referido artículo 483 párrafo tercero fracción IV, sí impone tal obligación, como un requisito de procedencia para el procedimiento especial sancionador, por lo que se debía atender a esa norma expresa.
- Que ante hechos como el que se denunció, puede ser posible que el quejoso señale como denunciante "*a quien resulte responsable*", sin embargo, si de la investigación preliminar no es posible evidenciar quien es dicho infractor, tiene como consecuencia el desechamiento de la queja.
- La autoridad administrativa electoral local, a fin de poder determinar la identidad del responsable, llevó a cabo diligencias preliminares de investigación, entre ellas, requerimientos al Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, así como al Titular de la Unidad de Concesiones y Servicios del Instituto Federal de Telecomunicaciones y al Titular de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México.

- Dicha investigación, a juicio del Tribunal Electoral, resultaba oportuna, idónea y proporcional; concluyendo que, si en el escrito de queja y de las constancias que integran el sumario procesal no se advertían elementos indiciarios suficientes para identificar el denunciado o infractor, lo procedente, era, como lo hizo, desechar la queja de mérito. El desechamiento se sustentaba por dos razones:
 1. Que el Partido Acción Nacional omitió atribuir la responsabilidad en forma directa a un sujeto determinado, y,
 2. De la investigación realizada por la autoridad electoral tampoco se evidenció, al menos como indicio, una presunta responsabilidad a una persona jurídica o física.
- Que si bien, la autoridad electoral tiene la facultad de allegarse de los elementos necesarios y primordiales para robustecer y clarificar el hecho denunciado, conforme a la jurisprudencia 22/2013, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁸; también lo es que, esta facultad está restringida al cumplimiento de los requisitos

⁸ **“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN.-** De la interpretación de los artículos 358, párrafo 5, y 369, párrafo 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se colige que si bien, en principio, el procedimiento especial sancionador se rige de manera preponderante por el principio dispositivo, al corresponder a las partes aportar las pruebas de naturaleza documental y técnica, dicha disposición no limita a la autoridad administrativa electoral para que, conforme al ejercicio de la facultad conferida por las normas constitucionales y legales en la materia, ordene el desahogo de las pruebas de inspección o pericial que estime necesarias para su resolución, siempre y cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos así lo permitan y sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.”

legales por parte del promovente de la queja, como en el caso, señalar el nombre del probable infractor.

- Que el actor en su escrito de queja sólo ofreció como pruebas una nota periodística del diario “El Universal” de fecha cuatro de mayo, y la certificación de diversos links de la página de Facebook de la candidata Josefina Vázquez Mota; por lo tanto, los requerimientos que propuso ante el Tribunal Electoral local, que a su decir, debieron haberse realizado, tanto a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales así como a la Fiscalía General de Justicia del Estado de México, no eran dables, pues debió haberlos propuesto como medios de prueba en el escrito de queja inicial respectivo.
- Lo anterior, atendiendo a la naturaleza jurídica dispositiva del Procedimiento Especial Sancionador, es el denunciante o quejoso quien tiene la carga procesal de evidenciar a la autoridad administrativa electoral, no solo al presunto culpable, si no la existencia y responsabilidad de este, así como acreditar fehacientemente la violación a la normativa electoral.

IV.2 Agravios. El partido político promovente, descansa su estrategia de defensa argumentativa en esta instancia constitucional, en los agravios siguientes:

a. Interpretación de normas jurídicas. Sobre el particular, el promovente del juicio de revisión constitucional aduce que no se observó lo dispuesto en el artículo 2 del Código Electoral del

Estado de México, para hacer una interpretación sistemática y funcional del artículo 483 párrafo tercero y quinto fracción I de dicho ordenamiento, con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, atendiendo a lo dispuesto en el último párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para determinar que el nombre del posible infractor, como requisito de la denuncia, fuera susceptible de definirse mediante el agotamiento de todos los medios legales para tal fin.

b. Falta de fundamentación y motivación. Por cuanto a este tópico se refiere, el promovente sostiene que de la resolución reclamada no se advierte argumento alguno que acredite que la investigación realizada por la Secretaría Ejecutiva es oportuna, idónea y proporcional, y que permita concluir que dicha investigación se haya agotado o porque se considera que la misma se tuvo por concluida.

Señala el actor, que si bien de conformidad con la Jurisprudencia 22/2013 emitida por esta Sala Superior, el procedimiento especial sancionador es de naturaleza dispositiva, no implica limitar a la autoridad administrativa electoral para que ordenara el desahogo de pruebas de inspección y pericial que estimara necesarias para esclarecer los hechos denunciados.

c. Facultad de investigación. Que la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de México, contaba con facultades expresas para seguir indagando a fin de obtener indicios e identificar a los responsables, pues los propios hechos ameritaban continuar con la investigación y no concluirla para, en consecuencia, desechar la queja.

Que contrario a lo señalado por el Tribunal responsable, el principio dispositivo que rige al procedimiento especial sancionador, no implica necesariamente que desde un principio el actor debiera solicitar a la autoridad administrativa que requiriera información a diversas dependencias; pues la autoridad, a la luz de los hechos denunciados, está en aptitud de ordenar el desahogo de pruebas de inspección y pericial, que permitan identificar a los presuntos responsables.

IV.3 Consideraciones de esta Sala Superior. A criterio de este tribunal federal, debe revocarse la resolución reclamada, pues los motivos de agravio son esencialmente **fundados**, de conformidad con lo siguiente:

Marco normativo del Procedimiento especial sancionador. En el Estado de México, la legislación electoral prevé, en su artículo 482, fracción III⁹, que el procedimiento especial sancionador es un medio para denunciar aquellas conductas que contravengan normas sobre propaganda política o electoral.

Por su parte, el párrafo tercero del artículo 483, del Código Electoral del Estado de México¹⁰, establece los requisitos que deben reunir las

⁹ **Artículo 482.** Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, iniciará el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

[...]

II. Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral.

¹⁰ **Artículo 483.** [...]

La denuncia deberá reunir los siguientes requisitos:

[...]

IV. Nombre del denunciado o presunto infractor.

[...]

VI. Ofrecer y exhibir las pruebas con que se cuente; o en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, por no tener posibilidad de recabarse.

denuncias, siendo que, en sus fracciones IV y VI, dispone que el denunciante tiene que precisar el nombre del denunciado o presunto infractor, además del deber de ofrecer y exhibir las pruebas con que cuente o, en su caso, mencionar las que se habrán de requerir por no tener posibilidad de recabarlas.

Asimismo, el párrafo quinto del precepto 483 mencionado, dispone que cuando se admita la denuncia se emplazará al denunciante y al denunciado a una audiencia de pruebas y alegatos, en la cual, de conformidad con el artículo 484 de la mencionada legislación, el primero, podrá resumir el hecho que motivó la denuncia y hacer una relación de las pruebas que desde su perspectiva la corroboran; en tanto que, el denunciado, responderá a la denuncia y ofrecerá las pruebas que a su juicio desvirtúen la imputación que se le hace.

Ahora bien, ha sido criterio de esta Sala Superior que, por su naturaleza, el denunciante o sujeto que inicie este tipo de procedimientos tiene la carga de la prueba, por lo que tiene que ofrecer, preparar y exhibir los elementos de prueba con que cuente o, en su caso, mencionar los que se habrán de requerir, cuando no esté en aptitud legal de recabarlos por sí. Además, debe expresar con toda claridad los hechos y acreditar las razones por las que considera que se demostrarán sus afirmaciones.

Ello encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia 12/2010 emitida por esta Sala Superior, cuyo rubro y texto son:

“CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE. De la interpretación de los artículos 41, base III, apartado D, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 367 a 369 del Código

Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, mediante el cual la autoridad administrativa electoral conoce de las infracciones a la obligación de abstenerse de emplear en la propaganda política o electoral que se difunda en radio y televisión, expresiones que denigren a las instituciones, partidos políticos o calumnien a los ciudadanos, la carga de la prueba corresponde al quejoso, ya que es su deber aportarlas desde la presentación de la denuncia, así como identificar aquellas que habrán de requerirse cuando no haya tenido posibilidad de recabarlas; esto con independencia de la facultad investigadora de la autoridad electoral¹¹.”

En este tenor, si bien los preceptos que se interpretan en la tesis que se cita, son del derogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, resulta aplicable el criterio que se sostiene, en tanto que se refieren a normas similares.

De lo anterior, se desprende que esta Sala Superior ha considerado que el procedimiento especial sancionador en materia de prueba se rige preponderantemente por el principio dispositivo, pues desde el momento de la presentación de la denuncia se impone al denunciante la carga de presentar las pruebas que la respalden, o bien, el deber de identificar las que el órgano habrá de requerir; pero sólo para el supuesto de que no haya tenido la posibilidad de recabarlas, sin que la autoridad tenga el deber de allegarse de otras pruebas, salvo que se trate de diligencias para mejor proveer, a diferencia de lo que ocurre en los procedimientos ordinarios, en los cuales la responsable sí tiene el deber de impulsar la etapa de investigación y de ordenar el desahogo de las pruebas necesarias para cumplir con el principio de exhaustividad.

¹¹ Consultable en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 3, número 6, 2010, pp. 12 y 13.

Diligencias para mejor proveer. No obstante que en el procedimiento especial sancionador el denunciante tiene el deber de presentar los elementos de prueba que considere necesarios para sustentar su dicho, en términos de la fracción II, del párrafo cuarto, del artículo 485 del aludido Código electoral local¹², es posible que el Tribunal Electoral ordene al Instituto o, inclusive, directamente lleve a cabo las diligencias para mejor proveer que considere pertinentes, en particular, cuando advierta omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, así como violación a las reglas establecidas en el Código, las cuales se deban desahogar en la forma más expedita.

Estas diligencias se deben entender como aquellos actos de instrucción realizados por propia iniciativa del órgano responsable, conforme a sus exclusivas facultades, con el objeto de que pueda formar su propia convicción sobre la materia a resolver. En este sentido, es posible señalar que, en este tipo de procedimientos, en casos extraordinarios, la autoridad podrá ordenar que se realice alguna diligencia o que una prueba se perfeccione o desahogue, siempre que ello no signifique una dilación que impida resolver dentro de los plazos establecidos.

Lo anterior, sin que se pueda considerar que con ese proceder se cause agravio a las partes, habida cuenta que con esa diligencia no se altera el proceso o procedimiento, siendo que, no ejercer esta

¹² **Artículo 485.** Celebrada la audiencia, la Secretaría Ejecutiva deberá turnar de forma inmediata el expediente completo, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, al Tribunal Electoral, así como un informe circunstanciado.

[...]

II. Cuando advierta omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, así como violación a las reglas establecidas en este Código, realizará u ordenará al Instituto la realización de diligencias para mejor proveer, determinando las que deban realizarse y el plazo para llevarlas a cabo, las cuales deberá desahogar en la forma más expedita.

potestad, tampoco irroga agravio a las partes, por ser potestativa; lo que encuentra sustento en el criterio de esta Sala Superior contenido en la tesis de jurisprudencia 9/99, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

“DILIGENCIAS PARA MEJOR PROVEER. SU FALTA, NO IRROGA PERJUICIO A LAS PARTES, POR SER UNA FACULTAD POTESTATIVA DEL JUZGADOR. El hecho de que la autoridad responsable no haya ordenado la práctica de diligencias para mejor proveer en la controversia que le fue planteada, no puede irrogar un perjuicio reparable por este tribunal, en tanto que ello es una facultad potestativa del órgano resolutor, cuando considere que en autos no se encuentran elementos suficientes para resolver. Por tanto, si un tribunal no manda practicar dichas diligencias, ello no puede considerarse como una afectación al derecho de defensa de los promoventes de un medio de impugnación, al constituir una facultad potestativa de la autoridad que conoce de un conflicto.”

Bajo esta línea argumentativa, la investigación que realice la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral local, se debe realizar con apego a los principios de legalidad, congruencia, exhaustividad, idoneidad, eficacia, celeridad, mínima intervención y proporcionalidad según los artículos 480 del Código Electoral del Estado de México¹³ en relación con el diverso 37 del Reglamento para la sustanciación de los procedimientos sancionadores del Instituto Electoral del Estado de México¹⁴.

Cabe destacar que el principio de intervención mínima, el cual busca un balance o equilibrio con otros derechos fundamentales en el contexto de la investigación, no obstaculiza que la Secretaria

¹³ **“Artículo 480.** La investigación para el conocimiento cierto de los hechos se realizará por el Instituto de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.
(...)”

¹⁴ **“Artículo 37.-** La investigación para el conocimiento cierto de los hechos, se realizará por la Secretaría conforme a lo señalado en el Código, la cual deberá estar fundada, motivada y basada en los criterios de necesidad o de intervención mínima y proporcionalidad.”

Ejecutiva cumpla con su encomienda de realizar una investigación completa, tal como lo sostuvo esta Sala Superior en la Tesis XVII/2015 del tenor literal siguiente:

“PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIO DE INTERVENCIÓN MÍNIMA. De la interpretación sistemática de los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 468 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como de los numerales 2 y 17 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se desprende que el principio de intervención mínima, que rige en el Derecho Penal, se inscribe en el derecho administrativo sancionador electoral y convive con otros postulados de igual valor como son: legalidad, profesionalismo, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia y expeditéz. En ese contexto, su inclusión en el artículo 17 reglamentario implica que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral no despliegue una investigación incompleta o parcial, porque en esencia, la intervención mínima busca un balance o equilibrio con otros derechos fundamentales indispensables en la dinámica de la investigación, y si bien su aplicación impone el deber de salvaguardar al máximo la libertad y autonomía de las personas de frente a actos de privación o molestia en su esfera individual de derechos, es necesario que en cada caso, se ponderen las alternativas de instrumentación y se opte por aplicar aquella que invada en menor forma el ámbito de derechos de las partes involucradas, teniendo en cuenta en su aplicación, que el citado principio se enmarque a partir de los principios de legalidad, profesionalismo, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia y expeditéz.”

Bajo esta premisa, la Secretaría Ejecutiva desempeña una función de investigación con la finalidad de esclarecer los hechos que impliquen una posible infracción a normas electorales. Lo anterior, en consonancia con la Jurisprudencia 16/2004 emitida por esta Sala Superior, de rubro y texto:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL IFE TIENE FACULTADES INVESTIGADORAS Y DEBE EJERCERLAS CUANDO EXISTAN INDICIOS DE POSIBLES

FALTAS. Conforme a los artículos 40 y 82, párrafo 1, inciso t), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el artículo 12 de los Lineamientos generales para el conocimiento de las faltas administrativas y de las sanciones, previstas en el Título Quinto del Libro Quinto del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Junta General Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, por conducto de su secretario, tiene facultades para investigar la verdad de los hechos, por los medios legales a su alcance, potestad que no se ve limitada por la inactividad de las partes o por los medios que éstas ofrezcan o pidan. En efecto, el establecimiento de esta facultad tiene por objeto, evidentemente, que la referida autoridad conozca de manera plena la verdad sobre los hechos sometidos a su potestad, con el fin de lograr la tutela efectiva del régimen jurídico electoral, el cual está integrado por normas de orden público y observancia general (artículo 1o. del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, entre otros), por lo que no puede verse limitada por las circunstancias apuntadas, y por tanto puede ejercerla de oficio. De lo anterior se advierte, que en las normas que regulan la potestad probatoria conferida al secretario ejecutivo, y en los principios que rigen la materia de la prueba en el procedimiento en comento, existe una mayor separación del principio dispositivo y un mayor acercamiento al principio inquisitivo, lo cual es explicable porque se está en el terreno donde se desenvuelven actividades de orden público, como es la función electoral. **Por estas razones, si en el procedimiento administrativo sancionador electoral iniciado con motivo de una queja existen elementos o indicios que evidencien la posible existencia de una falta o infracción legal, ya sea porque el denunciante haya aportado algún medio de convicción con ese alcance, o que de oficio se haya allegado alguna prueba que ponga de relieve esa situación y, no obstante tal circunstancia, el secretario ejecutivo no hace uso de las facultades investigadoras y probatorias que le confiere la ley, con la finalidad de esclarecer plenamente la verdad de las cuestiones fácticas sometidas a su potestad, implica una infracción a las normas que prevén dichas facultades, así como a los principios de certeza y legalidad que rigen en la materia,** en términos de lo previsto en el artículo 41, fracción III, constitucional; pues no es sino hasta que el secretario mencionado determina que con los medios de prueba allegados al expediente es factible conocer con certeza los términos, condiciones y particularidades de las cuestiones que se hicieron de su conocimiento, cuando debe formular el proyecto de dictamen correspondiente, porque de no ser así, el expediente no se encuentra debidamente integrado. Consecuentemente, cuando el Consejo General del Instituto

Federal Electoral conoce del dictamen elaborado por la Junta General Ejecutiva, para su decisión, y advierte que no están debidamente esclarecidos los puntos de hecho correspondientes, debe ordenar a dicha junta, acorde a lo dispuesto por el artículo 82, apartado 1, inciso t), del código en cita, la investigación de los puntos específicos que no están aclarados, para lograr la finalidad perseguida con el otorgamiento de la potestad investigadora, además de que la normatividad en cita no restringe ni limita en forma alguna el ejercicio de esos poderes a una etapa o fase determinada del procedimiento, pues no se le sujeta a un momento determinado, sin que sea obstáculo para lo anterior, que el artículo 10, inciso e), de los lineamientos citados, establezca como regla general que el dictamen se debe presentar en un plazo no mayor de treinta días naturales, contados a partir de que se recibió la denuncia, pues también establece que no será así cuando las pruebas ofrecidas o las investigaciones que se realicen justifiquen la ampliación del plazo, además de que dicho precepto reglamentario no puede dejar sin efecto la atribución del Consejo General de ordenar la investigación de puntos no aclarados.”

Caso concreto. Del análisis del escrito de demanda, se advierte que la **pretensión** del actor es que se revoque la resolución impugnada a efecto de que se continúe con la investigación a fin de dar con el responsable de los hechos denunciados, consistentes en propaganda electoral mediante llamadas telefónicas realizadas en la madrugada a nombre del partido político actor y su candidata a Gobernador en el Estado de México.

Su **causa de pedir** la hace consistir, esencialmente, en la indebida valoración de los elementos de prueba recabados, porque desde su perspectiva, eran suficientes para que ejerciera su facultad investigadora.

El actor aduce, que el principio dispositivo que rige al procedimiento especial sancionador, no implica necesariamente que desde un principio debió haber solicitado a la Secretaría Ejecutiva del

Instituto Electoral del Estado de México que requiriera información a diversas dependencias, entre ellas, la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales así como la Fiscalía General de Justicia del Estado de México; pues la autoridad, a la luz de los hechos denunciados, está en aptitud de ordenar el desahogo de pruebas que permitan identificar a los presuntos responsables.

El argumento anterior, con base en el marco normativo señalado en párrafos precedentes, es **fundado**, pues de autos se advierte que existen elementos o indicios respecto a la posible existencia de una falta o infracción legal, que se desprenden precisamente de las pruebas que de oficio se allegó el secretario ejecutivo en uso de las facultades investigadoras y probatorias que le confiere la ley.

En efecto, la denuncia inicial se presentó en contra de quien o quienes resulten responsables por incurrir en violaciones a las normas de propaganda electoral, derivado de llamadas telefónicas durante la madrugada, en las cuales se hace una invitación a votar por el Partido Acción Nacional y su candidata a Gobernadora Josefina Vázquez Mota.

En el acuerdo de radicación, previo a proveer sobre su admisión, el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México, consideró implementar una investigación preliminar, a efecto de allegarse de indicios adicionales que permitan la integración del asunto.

Dentro de esta investigación preliminar, requirió diversos informes al Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, al Titular de la Unidad de Concesiones y

Servicios del Instituto Federal de Telecomunicaciones, así como al Titular de la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México, en relación con el origen y uso de los números telefónicos 0000000000 y 9999999999, con la intención de difundir propaganda electoral relacionada con el proceso electoral actual en la entidad.

Recibida la información requerida, en fecha treinta de mayo del dos mil diecisiete, el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México, emitió un acuerdo en el que determinó que la denuncia inicial no contenía el nombre del denunciado o presunto infractor, requisito que marca la fracción IV del artículo 483 del Código Electoral de esa entidad federativa; razón por la cual, lo procedente era desecharla sin prevención alguna.

Además, señaló el Secretario Ejecutivo, de la investigación preliminar con el objeto de allegarse de mayores indicios, no fue posible obtener datos o elementos ni en forma indiciaria para conocer la posible participación de personas físicas o morales a quien atribuirles la responsabilidad en las conductas denunciadas.

Para confirmar lo anterior, el Tribunal responsable precisó en la resolución reclamada, que ante los hechos denunciados era posible que el promovente señalara como denunciante "*a quien resulte responsable*"; sin embargo, de la investigación preliminar realizada no fue posible evidenciar quien era el probable infractor.

Respecto a dicha investigación, a juicio del Tribunal Electoral local, resultaba oportuna, idónea y proporcional; concluyendo que, si en el escrito de queja y de las constancias que integran el sumario procesal no se advertían elementos indiciarios suficientes para identificar el denunciado o infractor, además de que el Partido

Acción Nacional omitió atribuir la responsabilidad en forma directa a un sujeto determinado; lo procedente, era, como lo hizo el Secretario Ejecutivo, desechar la denuncia.

Sin embargo, contrario a lo señalado por el Tribunal Electoral responsable, de las constancias que obran en la queja de origen, se advierte que la investigación realizada por el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral local no fue idónea y proporcional.

En efecto, en autos obra el oficio 202LA0000/CES/0454/2017 de veinticuatro de mayo de dos mil diecisiete, remitido por la Comisión Estatal de Seguridad Ciudadana del Estado de México, en cumplimiento al requerimiento formulado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral local, en el cual informó lo siguiente:

*“... que una vez realizada la búsqueda correspondiente, se desprende **que se recibieron hasta la fecha** en el "Sistema de Denuncia Anónima 089", operado por el Centro de Mando y Comunicación de este órgano Desconcentrado, **un total de 68 denuncias en las que se reportaron llamadas telefónicas desde los números señalados con antelación.***

En este contexto, el Departamento de Atención Víctimas de Fraude, Extorsión y Amenaza Vía Telefónica, dependiente de la Dirección General de Inteligencia e Investigación para la Prevención, brindó asesoría a los denunciantes, indicándoles lo siguiente:

** Que las llamadas no representan algún tipo de riesgo para el equipo de telefonía, como sustraer la información o propagar algún tipo de virus.*

** Que los números telefónicos 9999999999, 8888888888 y 0000000000 que aparecen en el identificador de llamadas, **son empleados como máscaras electrónicas que ocultan el verdadero número del que provienen.***

** Que este tipo de llamadas no constituyen un mecanismo de extorsión y que en medida de lo posible eviten contestar llamadas de dichos números, **conminándoles a presentar la denuncia formal ante la Fiscalía General de Justicia del Estado de México.***

*Por otro lado, por cuanto hace a la vigilancia, identificación, monitoreo y rastreo de la red pública de internet para la prevención y combate de los delitos, efectuada por la Policía Cibernética de esta Comisión Estatal, **se detectó que existen quejas y comentarios con relación a llamadas telefónicas efectuadas a ciudadanos, en las que se les conmina a votar por la candidata a Gobernadora del Partido Acción Nacional, Josefina Vázquez Mota**; es importante precisar que hasta el momento no se ha recibido algún tipo de denuncia formal para su seguimiento, por lo que toda vez que la información subida a la red de internet es pública y fácilmente manipulable, la misma resulta poco confiable; sin embargo, la Policía Cibernética se encuentra monitoreando constantemente la red pública de internet con la finalidad de poder identificar a los probables responsables de dichas acciones.” (lo resaltado no es de origen)*

Además, de autos se advierte el oficio IEEM/CG/1871/2017 de ocho de mayo de este año, por medio del cual el Contralor General del Instituto Electoral del Estado de México, informó al Secretario Ejecutivo que, a través del Sistema de Captación de Quejas y Denuncias, Sonia Aguilar Romero hizo de su conocimiento lo siguiente:

“... EL DÍA 4 DE MAYO DE 2017 A LA 1:50 DE LA MADRUGADA ESTÁN MARCANDO A MI DOMICILIO PARTICULAR UNA GRABACIÓN DE UN NÚMERO TELEFÓNICO 99999999999, PARA REALIZAR UNA ENCUESTA DONDE PREGUNTAN A JOSEFINA VÁZQUEZ MOTA; ASÍ COMO TAMBIEN EL DÍA 5 DE MAYO A LAS 3:13 IGUAL DE LA MADRUGADA Y EL DÍA 6 A LAS 3:18 DE LA MADRUGADA. Y NO SOLO A MI DOMICILIO, TAMBIÉN AL NÚMERO TELEFÓNICO DE MIS PADRES EN NAUCALPAN AL 5553049490 Y AL DE UN FAMILIAR EN HUIXQUILUCAN...”.

De lo anterior se advierte la existencia de quejas y comentarios con relación a llamadas telefónicas efectuadas a ciudadanos, en las que se les conmina a votar por la candidata a Gobernadora del Partido Acción Nacional, Josefina Vázquez Mota; denuncias anónimas en las que se reportaron llamadas telefónicas desde los números señalados con antelación; y, que los números telefónicos 9999999999, 8888888888 y 0000000000, son empleados como

máscaras electrónicas que ocultan el verdadero número del que provienen.

Así, si con tales manifestaciones se puede comprobar la existencia de las llamadas denunciadas, lo procedente era, a partir de la información proporcionada por la Comisión de Seguridad Ciudadana, efectuar diversos requerimientos, dentro de su facultad de investigación, como sería a la **Fiscalía General de Justicia del Estado de México**, para que, a través del área correspondiente, le informara la existencia formal de denuncias relacionadas con las llamadas telefónicas a que hace mención el partido político actor; de ser así, el número telefónico al que se recibieron, así como los nombres de las personas físicas y/o morales quienes presentaron la denuncia; y, de ser posible, los números de origen de las llamadas recibidas o algún dato que permita su identificación.

También, a las empresas encargadas de brindar el servicio de telefonía fija, como podría ser **Teléfonos de México, Sociedad Anónima Bursatil de Capital Variable**, para que, a través del área correspondiente, le informara sí los números telefónicos 9999999999, 8888888888 y 0000000000, son empleados o si lo tienen asignado a alguna persona física o moral; de ser así, proporcione los datos respectivos para su localización; si es posible detectar el número de origen, en caso de que sean empleados como máscaras electrónicas que ocultan el verdadero número del que provienen; y, de ser así, le proporcione el número de origen e información relativa a la persona que tiene asignado ese número.

Sin que la presente determinación implique limitar la facultad de investigación de la autoridad electoral local administrativa; es decir, realizar diligencias necesarias dentro de esa facultad, con el objeto de formar su propia convicción sobre la materia a resolver, con

apego a los principios de legalidad, congruencia, exhaustividad, idoneidad, eficacia, celeridad, mínima intervención y proporcionalidad, establecidos en el artículo 480 del Código Electoral del Estado de México, en relación con el diverso 37 del Reglamento para la sustanciación de los procedimientos sancionadores del Instituto Electoral del Estado de México.

En consecuencia, si los elementos señalados permiten construir la inferencia consistente en que se realizaron llamadas telefónicas respecto de los números denunciados y que estos en todo caso pueden pertenecer a una persona física o moral; la precisión respecto a quienes realizaron esas llamadas dependería de los resultados de la investigación que encamine la autoridad dentro de su facultad potestativa mencionada.

En efecto, los razonamientos desarrollados permiten sostener que, en el caso concreto, a partir de la existencia de las llamadas objeto de la queja, el partido cumplió con el estándar exigible para la investigación correspondiente; con independencia de que la autoridad electoral pueda determinar posteriormente, a raíz de los elementos derivados de las diligencias realizadas, sobre la certeza de la existencia o no de un sujeto de derecho a quien se le pueda atribuir la comisión de la conducta motivo de denuncia, para después concluir si es posible o no, atribuirle a persona alguna la ejecución de esa conducta en el procedimiento especial sancionador.

Además, es de precisar que se está en un punto de análisis donde la decisión sobre iniciar el procedimiento sancionador se debe adoptar considerando la posibilidad, sustentada en elementos objetivos, de que los hechos denunciados son susceptibles de ser irregulares y, por tanto, de generar consecuencias jurídicas; así, se actualiza el deber de investigarlos sin que ello contravenga el principio

dispositivo que le caracteriza, al haberse identificado elementos suficientes para hacer una investigación adecuada al respecto.

En las relatadas condiciones, al resultar fundado el agravio expresado por el partido político actor, procede revocar la sentencia impugnada, así como el desechamiento dictado, para el efecto de que el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México, se avoque a la investigación exhaustiva dentro de sus facultades, de los hechos sometidos a su consideración, y con base en ello, determine concluir si es posible o no atribuir a persona alguna la conducta denunciada.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia impugnada.

SEGUNDO. Se deja sin efectos el desechamiento emitido por el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México en la queja PES/EDOMEX/PAN/QRR/091/2017/05.

TERCERO. Se ordena al Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México, se avoque a la investigación exhaustiva de los hechos sometidos a su consideración, en los términos precisados en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

Así por unanimidad de votos, lo resolvieron, la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Mónica Alalí Soto Fregoso, ante la Secretaria General de Acuerdos, quién autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO