

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-61/2019

**RECORRENTE:** MORENA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** JUNTA  
LOCAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL EN EL  
ESTADO DE PUEBLA

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ LUIS  
VARGAS VALDEZ

**SECRETARIOS:** AIDÉ MACEDO  
BARCEINAS Y RAÚL ZEUZ ÁVILA  
SÁNCHEZ

**COLABORÓ:** DANIEL ERNESTO ORTIZ  
GÓMEZ

Ciudad de México, veintinueve de mayo de dos mil diecinueve.

**S E N T E N C I A:**

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el sentido de **revocar** el acuerdo de desechamiento dictado por la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral<sup>1</sup> en el estado de Puebla, dentro del procedimiento especial sancionador JL/PE/MORENA/JL/PUE/PEF/46/2019 y su acumulado.

**Í N D I C E**

<b>RESULTANDO:</b> .....	2
<b>CONSIDERANDOS:</b> .....	3
<b>RESUELVE:</b> .....	26

---

<sup>1</sup> En adelante INE.

**R E S U L T A N D O:**

- 1 **I. Antecedentes.** De la narración de los hechos expuestos en la demanda, así como de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente.
  
- 2 **A. Denuncia.** El cuatro y seis de mayo de la presente anualidad, MORENA presentó sendas denuncias ante el Consejo Local del INE en el estado de Puebla, en contra de Enrique Cárdenas Sánchez, candidato común a gobernador de la entidad, postulado por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y de quien resulte responsable; lo anterior, al sostener que supuestamente se han realizado llamadas telefónicas en las que se calumnia a Luis Miguel Barbosa Huerta, candidato a gobernador postulado por la coalición “Juntos Haremos Historia”, situación que beneficia de manera directa al denunciado.
  
- 3 **B. Radicación y reserva de admisión.** En su oportunidad, el Vocal Secretario de la Junta Local del INE en Puebla radicó las denuncias con las claves JL/PE/MORENA/JL/PUE/PEF/46/2019 y JL/PE/MORENA/JL/PUE/PEF/47/2019; ordenó las diligencias que consideró necesarias para la investigación preliminar, tales como requerimientos al Instituto Federal de Telecomunicaciones, al denunciado y a los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y Revolucionario Institucional; además, reservó la admisión de las quejas.
  
- 4 **C. Acuerdo impugnado.** El quince de los corrientes, la Junta local determinó desechar las denuncias, porque con las pruebas obtenidas en la investigación preliminar no se logró determinar a la persona responsable de las llamadas telefónicas objeto de la queja, toda vez que los únicos indicios consistieron en notas periodísticas,

sin que estas se pudieran vincular con el denunciado y los partidos que lo postulan.

- 5 **II. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** En contra del referido acuerdo, el veintiuno siguiente, el recurrente interpuso el presente medio de impugnación.
- 6 **III. Turno.** Mediante acuerdo del Magistrado Presidente de la Sala Superior se ordenó integrar el expediente, registrarlo con la clave SUP-REP-61/2019, y turnarlo a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 7 **IV. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda y al estar debidamente integrado el expediente, declaró cerrada la instrucción, quedando el medio de impugnación en estado de dictar sentencia.

## **CONSIDERANDOS:**

### **PRIMERO. COMPETENCIA**

- 8 La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1; y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de

## SUP-REP-61/2019

Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, a través del cual se impugna un acuerdo dictado por la Junta local del INE en el estado de Puebla que desechó la queja presentada por MORENA.

### **SEGUNDO. Requisitos de procedencia.**

- 9 Se tiene por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 109, párrafo 1, inciso a); y 110, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:
- 10 **A. Forma.** Este requisito se satisface porque la demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en ella se identifica al partido político actor; se menciona el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como la persona autorizada para tal efecto; se identifica el acuerdo impugnado; se señalan los hechos en que se basa la impugnación; se hacen valer agravios; y se hace constar la firma autógrafa de quien promueve en su representación.
- 11 **B. Oportunidad.** Se satisface el requisito porque de conformidad con las constancias en autos, así como de lo narrado por el recurrente en la demanda, el acuerdo impugnado le fue notificado el diecisiete de mayo del año en curso, y la demanda del presente recurso se interpuso el veintiuno siguiente.
- 12 De esta forma, resulta evidente que el recurso se presentó dentro del plazo legal de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Lo anterior de conformidad con la jurisprudencia 11/2016 de rubro: *“RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LOS*

*ACUERDOS DE DESECHAMIENTO O INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA, ES DE CUATRO DÍAS”.*

- 13 **C. Legitimación y personería.** Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), en correlación con el 110, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 14 Lo anterior porque quien interpone el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador es un partido político nacional, por conducto de su representante ante el Consejo Local del INE en el estado de Puebla.
- 15 **D. Interés.** El requisito se colma, ya que MORENA fue quien presentó los escritos de queja de los que derivó el desechamiento que se combate.
- 16 **E. Definitividad.** Al no estar previsto algún otro medio de impugnación que deba ser agotado de manera previa para acudir a la presente instancia, debe tenerse por satisfecho el requisito.

### **TERCERO. Estudio de fondo.**

#### **A. Hechos denunciados.**

- 17 El cuatro y seis de mayo del año en curso, MORENA denunció a Enrique Cárdenas Sánchez, candidato a gobernador de Puebla postulado por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y quien resultara responsable, por la supuesta realización de diversas llamadas telefónicas en las que se alude a que Luis Miguel Barbosa Huerta es corrupto por presuntamente haber comprado una propiedad cuyo costo ascendió a ciento treinta millones de pesos.

## SUP-REP-61/2019

- 18 El denunciante, para acreditar tales hechos, ofreció los siguientes elementos:

### Descripción del contenido de la llamada telefónica

- La llamada provino de los números 222-245-8961 y 222-023-5687), cuya grabación contenía una voz femenina que decía, entre otras cuestiones: *“Luis Miguel Barbosa Huerta es un corrupto, por adquirir una casa del expresidente Miguel de la Madrid con un valor de 130 millones de pesos”*. Posteriormente se anuncia una encuesta.

### Notas periodísticas

- Diario cambio: *“Más guerra sucia telefónica contra Barbosa: ahora lo acusa de corrupto”*, 2 de mayo de 2019. Consultable en: <https://www.diariocambio.com.mx/2019/zoon-politikon/item/14699-mas-guerra-sucia-telefonica-contra-barbosa-ahora-lo-acusan-de-corrupto>
- Diario cambio: *“MORENA achaca a Cárdenas y al PAN campaña telefónica contra Barbosa”*, 3 de mayo de 2019. Consultable en: <https://www.e-consulta.com/nota/2019-05-03/elecciones/morena-achaca-cardenas-y-al-pan-campana-telefonica-contra-barbosa>
- Diario Milenio: *“Santiago Creel detrás de guerra sucia contra Barbosa: Vocero”*. Consultable en: <https://www.milenio.com/politica/santiago-creel-guerra-sucia-barbosa-vocero>

## SUP-REP-61/2019

- Diario Cambio: *“Desatan guerra sucia telefónica con miles de llamadas contra”*. Consultable en:

<https://www.diariocambio.com.mx/2019/eleccion-2019/item/14713-desatan-guerra-sucia-telefonica-con-miles-de-llamadas-contr-barbosa>

- Diario Cambio: *“Este es el audio de la campaña negra contra Barbosa”*. Consultable en:

[https://www.diariocambio.com.mx/2019/zoon-politikon/item/14903-mas-guerra-sucia?utm\\_source=dlvr.it&utm\\_medium=twitter](https://www.diariocambio.com.mx/2019/zoon-politikon/item/14903-mas-guerra-sucia?utm_source=dlvr.it&utm_medium=twitter)

- 19 En ese sentido, MORENA sostenía que el contenido de estas llamadas constituía calumnia en contra de su candidato, y le atribuía la responsabilidad a Enrique Cárdenas Sánchez, entre otros, en tanto que se beneficiaba de estos hechos.

### **B. Acuerdo impugnado.**

- 20 El quince de mayo siguiente, la Junta local del INE en Puebla determinó lo siguiente:
- Del análisis preliminar de los hechos denunciados, así como de las pruebas recabadas, se configuraba la causa de desechamiento porque no existió un material probatorio mínimo con el que se hayan acreditado las circunstancias de modo, tiempo y lugar para que la autoridad investigadora estuviera en posibilidades de desplegar sus facultades.
  - De acuerdo con lo manifestado por el Instituto Federal de Telecomunicaciones se denotó la falta de elementos de prueba

## **SUP-REP-61/2019**

para establecer de manera clara y precisa a quien corresponden los números telefónicos, así como su operador.

- En virtud de lo anterior, consideró que no tenía objeto continuar con la investigación del procedimiento especial sancionador, ya que no podía atribuirse la responsabilidad por propaganda electoral de carácter calumnioso a Jaime Cárdenas Sánchez y a los partidos que lo postulan, en tanto que no existía indicio alguno para sostener que hubieran contratado la difusión de las llamadas telefónicas objeto de queja.
- Dada la imposibilidad de identificar el sujeto a quien se le pudiera atribuir las conductas denunciadas, la prosecución del procedimiento se consideró inviable al no ser posible alcanzar jurídicamente su objetivo fundamental, consistente en llegar a determinar la responsabilidad a un sujeto determinado.
- El objetivo mencionado hace evidente que uno de los requisitos indispensables para que el órgano jurisdiccional electoral pueda conocer de un juicio y dictar resolución de fondo, consiste en la viabilidad de los eventuales efectos jurídicos de esa resolución. Tal requisito constituye un presupuesto procesal del medio de impugnación que, en caso de no actualizarse, provoca el desechamiento de plano de la demanda.

### **C. Síntesis de agravios.**

- 21 En la demanda el recurrente señala que indebidamente se desecharon sus escritos de denuncia, toda vez que la autoridad responsable no fundamentó ni motivó las razones para no continuar con la investigación de los hechos, ya que a su juicio sí se habían

aportado los elementos mínimos para realizar mayores diligencias de investigación al haber ofrecido:

- a) Los números telefónicos de donde provinieron las llamadas;
  - b) Un disco compacto con el audio de las llamadas; y
  - c) Diversas notas periodísticas que dan cuenta de la situación.
- 22 Asimismo, sostiene que la autoridad responsable no fue exhaustiva al realizar la investigación preliminar, porque de la respuesta al requerimiento realizado al Instituto Federal de Telecomunicaciones era posible inferir que el número de teléfono estaba “*enmascarado*”; por lo que, a juicio del recurrente, la autoridad sustanciadora debió de ordenar el desahogo de mayores diligencias de investigación para allegarse de los elementos necesarios a fin de continuar con la sustanciación del procedimiento especial sancionador.

**D. Marco normativo.**

- 23 A partir de la reforma constitucional y legal en materia electoral del año dos mil catorce, se estableció un modelo de investigación y sanción de las faltas que pudieran incidir en los procesos electorales, en el cual, participan la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, las juntas locales del referido instituto, y la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quienes deben desarrollar en su respectivo ámbito de competencias, un procedimiento especial sancionador concentrado o sumario, acotado por plazos breves para el desahogo probatorio, y en el cual, la celeridad, así como los principios de eficiencia y eficacia son componentes fundamentales para su desarrollo.

## SUP-REP-61/2019

- 24 De conformidad con lo previsto en los artículos 470, 471, y 474, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el procedimiento especial sancionador inicia con la presentación de una denuncia, en la cual se deben narrar de manera expresa y clara los hechos en que se funda, y en la que deben aportarse las pruebas dirigidas a acreditar tales hechos o, en su caso, mencionar aquéllas que la autoridad deberá requerir, por no tener la posibilidad el denunciante de recabarlas.
- 25 **En el párrafo 5, del artículo 471 de la Ley General de referencia, se establece que la denuncia será desechada sin prevención alguna, entre otros supuestos, cuando el denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna.**
- 26 Como se aprecia, en principio, el denunciante debe acreditar, aunque sea de manera indiciaria, los hechos en los que basa su denuncia, pero esa potestad debe encontrar un justo balance con diversas actuaciones que corren a cargo de la autoridad y que determinan un componente oficioso del procedimiento.
- 27 De lo previamente expuesto, es posible desprender que el procedimiento especial sancionador se rige por el principio dispositivo, en el que el denunciante tiene la obligación de ofrecer y aportar las pruebas que sustenten en un grado mínimo el hecho denunciado, para que la autoridad pueda estar en aptitud de desplegar su facultad investigadora.
- 28 Lo anterior, tiene sustento en la jurisprudencia 16/2011, 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*<sup>2</sup>.

- 29 Desde un punto de vista procesal, el principio dispositivo debe entenderse como una obligación para la parte denunciante de dar impulso al propio procedimiento sancionador, a través de la presentación de elementos indiciarios que acrediten la existencia de determinada conducta que amerite la intervención de la autoridad electoral.
- 30 Sin embargo, este principio no implica que la carga probatoria la tenga de manera exclusiva el denunciante, sino que debe existir un justo balance que permita a la propia autoridad instructora realizar diversas actuaciones para integrar correctamente el expediente y someterlo a su valoración por parte de la Sala Especializada de este Tribunal Electoral.
- 31 De ahí, que de conformidad con la jurisprudencia 22/2013 de rubro *“PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN*<sup>3</sup>, la autoridad instructora cuenta con la facultad para ordenar el desahogo de las pruebas que estime necesarias para la resolución del procedimiento, siempre que la violación reclamada así lo amerite, los plazos lo permitan y sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.

---

<sup>2</sup> Consultable en:

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=16/2011&tpoBusqueda=S&sWord=16/2011>

<sup>3</sup> Véase en:

<https://www.te.gob.mx/IUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=22/2013&tpoBusqueda=S&sWord=22/2013>

## SUP-REP-61/2019

- 32 En ese orden, la autoridad administrativa encargada de la instrumentación del procedimiento, cuenta con un ámbito de facultades que tienen por objeto realizar la investigación de los hechos por los medios legales que considere pertinentes, a efecto de determinar, en un primer momento, si procede la admisión de la denuncia o queja, pues como se ha señalado, basta con que el quejoso aporte elementos indiciarios para que la autoridad competente ejerza su facultades de investigación, a fin de integrar debidamente el expediente respectivo.
- 33 Por ello, se encuentra en la posibilidad de allegarse de los elementos de convicción indispensables para estar en condiciones de proveer sobre la admisión o desechamiento de la queja, y eventualmente, admitirla, a fin de integrar el expediente y remitirlo a la Sala Regional Especializada, para que ésta resuelva sobre la actualización o no de infracciones y la sanción que corresponda imponer; facultad que debe ejercerse conforme con los criterios de **idoneidad, necesidad y proporcionalidad.**<sup>4</sup>

---

<sup>4</sup> En este sentido, se ha considerado que resulta aplicable la *ratio essendi* del criterio sustentado por esta Sala Superior en la jurisprudencia 62/2002, cuyo rubro y texto señalan: *PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD. Las disposiciones contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, encaminadas a salvaguardar a los gobernados de los actos arbitrarios de molestia y privación de cualquier autoridad, ponen de relieve el principio de prohibición de excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, como en el caso de la función investigadora en la fiscalización del origen, monto y destino de los recursos de los partidos políticos. Este principio genera ciertos criterios básicos que deben ser observados por la autoridad administrativa en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba, que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad. La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que bajo este criterio, se debe limitar a lo objetivamente necesario. Conforme al criterio de necesidad o de intervención mínima, al existir la posibilidad de realizar varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, deben elegirse las medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. De acuerdo al criterio de proporcionalidad, la autoridad debe ponderar si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con la fiscalización de los recursos de los partidos políticos para lo cual se estimará la*

- 34 De ese modo, la determinación en torno a la procedencia de la queja e inicio del procedimiento especial sancionador también revela la necesidad de ceñirse a esos principios básicos.
- 35 De ahí que pueda afirmarse que para la ponderación inicial relativa a la **admisión o desechamiento de la queja**, es pertinente considerar objetiva y razonablemente que los hechos que dan origen a la denuncia y las pruebas aportadas y recabadas son de la entidad necesaria para estar en posibilidad de dar curso o servir de base para la investigación de una conducta que se dice, transgrede a la ley electoral.
- 36 En efecto, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver la contradicción de criterios identificada con la clave SUP-CDC-14/2009 determinó que para verificar la existencia de la infracción y la responsabilidad de la parte denunciada, puede ser necesario realizar actos previos a la emisión del auto de inicio, como pudieran ser la prevención al denunciante, requerimientos a autoridades o terceros, o la valoración de pruebas aportadas o recabadas oficiosamente por la autoridad, todo lo cual, debe ponderarse, previo a determinar la admisión o el sobreseimiento de la queja atinente.
- 37 Lo anterior, porque se parte de la base de que la finalidad de la facultad investigadora consiste en que la autoridad pueda establecer, **por lo menos en un grado presuntivo, la existencia de una infracción y la responsabilidad del o de los sujetos denunciados para estar en condiciones de iniciar el procedimiento y emplazar a los denunciados.**

---

*gravedad de los hechos denunciados, la naturaleza de los derechos enfrentados, así como el carácter del titular del derecho, debiendo precisarse las razones por las que se inclina por molestar a alguien en un derecho, en aras de preservar otro valor.*

## SUP-REP-61/2019

- 38 El ejercicio de esta atribución no puede soslayar que corresponde al 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 los eventuales responsables de los hechos que se dicen infractores de la norma.**
- 39 Al respecto resulta aplicable, en lo conducente, la jurisprudencia 16/2011 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.”*<sup>5</sup>
- 40 En el mismo sentido, en el artículo 23 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral se dispone que las pruebas deberán ofrecerse en el primer escrito, expresando con toda claridad **cuál es el hecho o hechos que se pretenden acreditar, así como las razones por las que se estima que demostrarán las afirmaciones vertidas, y respecto a ordenar el**

---

<sup>5</sup> El texto de la jurisprudencia es el siguiente: Los artículos 16 y 20, apartado A, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos garantizan los derechos de los gobernados, relativos a la obligación de la autoridad de fundar y motivar la causa legal del procedimiento en los actos de molestia, así como el específico para los inculpados, de conocer los hechos de que se les acusa. En este contexto, en el procedimiento administrativo sancionador electoral se han desarrollado diversos principios, entre los cuales se encuentra el relativo a que las quejas o denuncias presentadas por los partidos políticos en contra de otros partidos o funcionarios, que puedan constituir infracciones a la normatividad electoral, 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. Lo anterior, porque de no considerarse así, se imposibilitaría una adecuada defensa del gobernado a quien se le atribuyen los hechos. Es decir, la función punitiva de los órganos administrativos electorales estatales, debe tener un respaldo legalmente suficiente; no obstante las amplias facultades que se les otorga a tales órganos para conocer, investigar, acusar y sancionar ilícitos. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 31 y 32.

**desahogo de cualquier otro medio de convicción, se da la facultad potestativa a la autoridad para decidir en cada caso que lo amerite.<sup>6</sup>**

- 41 Como se observa, de las previsiones que rigen la presentación e investigación preliminar para proveer sobre la admisión o desechamiento de las quejas relativas a procedimientos especiales sancionadores, se dirigen a señalar que en el curso de la investigación han de recabarse pruebas pertinentes y necesarias para la resolución del procedimiento.
- 42 La exigencia de que la probanza sea pertinente significa, que ha de guardar relación con los hechos materia de la pretendida irregularidad, y el requisito de necesidad supone que la prueba debe servir para formar el conocimiento de la autoridad, pues, evidentemente, la autoridad no se encuentra obligada a recabar pruebas si éstas no versan directa o indirectamente sobre los hechos objeto de prueba, o si ya obran en autos elementos suficientes para decidir si ocurrieron o no los hechos que dieron lugar al procedimiento.
- 43 El juicio sobre la pertinencia y necesidad de la prueba adquiere importancia en la función investigadora de la autoridad

---

<sup>6</sup> **Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.**

**Artículo 23. Del ofrecimiento, la admisión y desahogo de las pruebas.**

1. Las pruebas deberán ofrecerse en el primer escrito que presenten las partes en el procedimiento, expresando con toda claridad cuál es el hecho o hechos que se pretenden acreditar, así como las razones por las que se estima que demostrarán las afirmaciones vertidas.

[...]

5. La autoridad que sustancie el procedimiento ordinario o especial podrá ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales así como pruebas periciales cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados, tomando en consideración los principios de expedites y debido proceso. El desahogo de los reconocimientos o inspecciones judiciales atenderá a lo siguiente: (...).

## **SUP-REP-61/2019**

administrativa electoral, porque supone que dicha autoridad lleve a cabo una valoración preliminar, en la que excluye del procedimiento las pruebas impertinentes o innecesarias, con lo cual se evita que se realicen actuaciones inútiles para la determinación de los hechos. Además, en virtud de este juicio, la autoridad anticipa en forma hipotética el resultado de la prueba, esto es, conjetura si la prueba es capaz de producir elementos de conocimiento sobre el hecho a determinar, o bien, sobre un hecho secundario, vinculado con aquél.

- 44 Con el fin de delimitar la función investigadora de la autoridad, y evitar que ésta se prolongue excesivamente, dentro de la gama de pruebas pertinentes y necesarias, la autoridad debe elegir aquellas que sean idóneas, es decir, aptas para conseguir el fin pretendido y tener ciertas probabilidades de eficacia en el caso concreto, en observancia a los principios de seguridad jurídica y economía procesal.
- 45 Ahora, la investigación derivada de la queja debe dirigirse, prima facie, a corroborar los indicios que se desprenden de los elementos de prueba que dieron origen al procedimiento, que implica que la autoridad cumpla la obligación de allegarse las pruebas idóneas y necesarias para verificarlos o desvanecerlos.
- 46 Asimismo, la autoridad puede acudir a los medios concentradores de datos a que pueda acceder legalmente, con el propósito de dicha verificación, así como para corroborar la existencia de personas y cosas relacionadas con los hechos materia de la pretendida irregularidad, y tendientes a su localización, como puede ser, los registros o archivos públicos que por disposición de la ley estén accesibles al público en general.

- 47 En caso de que el resultado de tales investigaciones no arroje la verificación de hecho alguno, o bien, se encuentren elementos que desvanezcan, desvirtúen o destruyan los que dieron origen al procedimiento, y no se generen nuevos indicios relacionados con la materia de la queja, se justificará plenamente que no se instrumente nuevas medidas tendentes a generar principios de prueba de esos u otros hechos, pues la base de su actuación radica precisamente en la existencia de indicios derivados de los elementos probatorios iniciales, y de la existencia de las personas y cosas relacionadas con éstos.
- 48 En cambio, si se fortalece la prueba para la verificación de los hechos, la autoridad tendrá que sopesar el vínculo de inmediatez entre los indicios iniciales y los nuevos, y la relación que guardan entre sí los hechos verificados, de manera que si se produce entre ellos un nexo directo, inmediato y natural, esto denotará que la averiguación transita por camino sólido y que la línea de investigación se ha extendido, con posibilidades de reconstruir la cadena fáctica denunciada, por lo cual, a partir de los nuevos extremos, se pueden decretar nuevas diligencias en la indagatoria tendientes a descubrir los eslabones inmediatos, si los hay y existan elementos para comprobarlos, con lo cual se dará pauta a la continuación de la investigación, hasta que ya no se encuentren datos vinculados a la línea de investigación iniciada.

**E. Estudio de los agravios.**

## SUP-REP-61/2019

- 49 Los motivos de inconformidad se analizan en forma conjunta, dada la estrecha vinculación que se advierte entre los mismos, sin que se considere que ello irroge algún perjuicio al actor<sup>7</sup>.
- 50 Son esencialmente **fundados** los agravios expresados por el recurrente.
- 51 Lo anterior, en tanto que con los elementos indiciarios aportados por el partido político denunciante la autoridad sustanciadora estuvo en posibilidad de iniciar su facultad de investigación respecto de los hechos materia de queja, tan es así que realizó diversos requerimientos al Instituto Federal de Telecomunicaciones, a los partidos políticos Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano, Revolucionario Institucional y al candidato a la gubernatura de Puebla Enrique Cárdenas Sánchez.
- 52 Los sujetos requeridos desahogaron las peticiones de información acorde a lo que cada uno de ellos estimó conducente.
- 53 Así, el candidato a la gubernatura del Estado de Puebla, Enrique Cárdenas Sánchez, y los partidos políticos requeridos esencialmente negaron la elaboración, contratación o difusión de la propaganda supuestamente calumniosa que fue materia de queja, derivada de la supuesta realización de llamadas telefónicas en contra del diverso candidato al mismo cargo público Luis Miguel Barbosa Huerta.
- 54 Por su parte, el Instituto Federal de Telecomunicaciones aportó los datos que tuvo a su alcance respecto de los números telefónicos denunciados. En ese sentido, informó que dichos números no

---

<sup>7</sup> Esto con base en el Jurisprudencia 4/2000, bajo el rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

cumplen con la estructura del número nacional y por consiguiente no existen, así como tampoco han sido asignados a ningún proveedor de servicios de telecomunicaciones, pero que los consultados pudiesen estar “*enmascarados*”, práctica que consiste en modificar el número de origen de una llamada mediante el uso de equipos de conmutación o aplicaciones con funcionalidades de conmutador (PBX), con la finalidad de informar al usuario de destino de la llamada, un número distinto al real o un número inexistente conforme al Plan Técnico Fundamental de Numeración.

- 55 Como se aprecia, con los elementos que la autoridad sustanciadora obtuvo de la denuncia, estuvo en posibilidad de desplegar su facultad de investigación, con lo cual, a juicio de esta Sala Superior, la parte denunciante cumplió con la carga probatoria que le correspondía, pues al escrito de queja aportó la información y piezas indiciarias a su alcance, atendiendo a la naturaleza de los hechos denunciados y las circunstancias de su supuesta comisión.
- 56 Ciertamente, los hechos materia de la queja giraban en torno a aparentes llamadas telefónicas de las que en su mensaje no se aprecia su autor; no obstante, el partido político quejoso ofreció los números telefónicos de origen (2220458961 y 2220235687), el contenido del mensaje, así como notas periodísticas que daban cuenta de tales hechos.
- 57 Esto, dadas las características de los acontecimientos denunciados, cumple los parámetros probatorios que pueden exigirse a los denunciantes, a quien solo puede exigirse indicios sobre los hechos; máxime que en el caso, no debe perderse de vista que las pruebas que se presentaron para acreditar la existencia de las supuestas llamadas telefónicas no refieren datos sobre el autor o responsable de las llamadas, de ahí que, en

## **SUP-REP-61/2019**

principio careciera de mayor información sobre quién elaboró y difundió tales mensajes.

- 58 Lo anterior es así, porque el estándar probatorio que se debe exigir para la admisión de una queja en materia electoral, se prevé en el artículo 471, párrafo 5, inciso a) o c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que se establece que una denuncia relacionada con un procedimiento especial sancionador será desechada de plano sin prevención alguna cuando quien denuncia no reúna los requisitos indicados en el párrafo 3 del mismo artículo (en lo conducente, la narración de los hechos en que se basa la denuncia, así como el ofrecimiento y la exhibición de las pruebas con que se cuente) y no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos.
- 59 La exigencia probatoria que se desprende de esa previsión únicamente está dirigida a demostrar que los hechos reclamados en efecto tuvieron lugar y, adicionalmente, que existe una probabilidad de que los mismos configuren una infracción a la normativa electoral. Ello implica que, si la denuncia contiene los elementos mínimos para demostrar que la conducta se actualizó y que es susceptible de ser ilícita, entonces se debe admitir y se deben realizar las diligencias necesarias para la debida integración del expediente, lo que implica realizar los requerimientos necesarios a las autoridades y particulares que se estimen pertinentes para verificar la existencia de los hechos así como al presunto responsable.
- 60 Así, para que la admisión de la denuncia esté justificada únicamente es necesario que se aporten elementos mínimos de los que se desprenda que los hechos denunciados efectivamente se materializaron y que existe la posibilidad de que tengan carácter

ilícito. Ello considerando que la autoridad administrativa electoral está obligada, una vez admitida la denuncia, a integrar debidamente el expediente, ordenando la realización de las diligencias que estime pertinentes para tal efecto, con el fin último de tener un conocimiento cierto sobre las circunstancias que rodean los hechos denunciados<sup>8</sup>.

- 61 Bajo este contexto, si bien conforme a la Jurisprudencia 12/2010 de rubro: *“CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE”*, en el tipo de procedimientos como el que ahora nos ocupa -especial sancionador-, la carga probatoria se atribuye al quejoso, siendo su deber aportarlas desde la presentación de la denuncia, lo cierto es que esto no releva de la facultad investigadora a cargo de la autoridad electoral, pues el ofrecimiento de las pruebas e indicios que aporte el denunciante debe atender a la naturaleza de los hechos materia de queja, pues habrá casos en los que no tendrá posibilidad de recabar mayores pruebas e indicios, como en el caso, en que la información estuviera en poder del Instituto Federal de Telecomunicaciones y otras autoridades.
- 62 Por otra parte, cabe destacar que en la respuesta otorgada al requerimiento formulado por la autoridad sustanciadora, el mencionado Instituto expresó que los números telefónicos (2220458961 y 2220235687) involucrados en las denuncias no habían sido asignados a algún proveedor de servicios de telecomunicaciones, pero que pudiesen estar enmascarados.
- 63 Esto, necesariamente implica que la autoridad investigadora ejerza sus facultades, a fin de identificar al presunto responsable, ya que

---

<sup>8</sup> Ver SUP-REP-11/2017 y SUP-REP-44/2018.

## SUP-REP-61/2019

es quien cuenta con las atribuciones de solicitar el apoyo y colaboración de otras autoridades, incluso del orden penal, para el esclarecimiento de los hechos, pues si bien la autoridad en materia de telecomunicaciones no contaba con la información requerida, imponer esa exigencia al denunciante resultaría desproporcionado.

- 64 De lo anterior se aprecia que aun cuando la autoridad en telecomunicaciones no aportó información que pudiera ser concluyente para la investigación de los hechos denunciados, sí indicó la existencia de una posibilidad en cuanto a los números de mérito, al señalar que cada uno de éstos pudiera estar *“enmascarado”*.
- 65 Esto es, con la información aportada por el Instituto Federal de Telecomunicaciones se abrió una línea de investigación que pudo arrojar datos sobre el titular de los números telefónicos origen de las llamadas denunciadas, que la responsable debió indagar como parte del principio de exhaustividad en la investigación; por lo que al no haber procedido de esta manera, no se encuentra justificado que la autoridad administrativa haya omitido instrumentar nuevas medidas tendentes a generar principios de prueba en relación con ese hecho, ya que como resultado de la investigación preliminar que realizó se generaron nuevos indicios que era obligación de la responsable investigar, sin que de las constancias de autos se aprecie alguna diligencia dirigida a obtener los números telefónicos reales -no enmascarados- de donde se originaron las tales llamadas, pues ésta sólo se limitó a señalar que limitó a expresar que de lo manifestado por el Dirección General de Autorizaciones y Servicios del Instituto Federal de Telecomunicaciones, en sus oficios IFT/212/CGVI/425/2019 e IFT/212/CGVI/426/2019, ambos de fecha ocho de mayor de este año, se denotaba falta de

elementos de prueba que puedan establecer de manera clara y precisa a nombre de quién se encuentra asignado y/o el operador de dichos números telefónicos

- 66 En ese sentido, la responsable debió agotar las líneas de investigación existentes y realizar todas las diligencias posibles a fin de conocer los números telefónicos reales -no enmascarados- de donde supuestamente se difundieron los mensajes materia del procedimiento especial sancionador.
- 67 Asimismo, del análisis de las constancias que obran en el expediente esta Sala Superior advierte que la responsable debió continuar la investigación con los datos que arrojaron las actas circunstanciadas levantadas de fechas seis y siete de mayo de este año<sup>9</sup> para certificar el contenido de las direcciones electrónicas señaladas en las denuncias, pues de las mismas se aprecia diversa información difundida por diversos medios periodísticos, como 4Cambio, Milenio y E-consulta.com.
- 68 A partir de los razonamientos expuestos, este órgano jurisdiccional considera que la Junta local del INE en el estado de Puebla sustentó el desechamiento combatido en una falta de exhaustividad en la investigación preliminar de los hechos que fueron materia de queja.
- 69 Este actuar llevó a la responsable a adoptar una conclusión carente de la debida motivación, al señalar que no se logró obtener mayores datos respecto de la persona responsable de la difusión de las llamadas denunciadas ni indicios suficientes para imputarle los hechos a Enrique Cárdenas Sánchez ni a los partidos políticos

---

<sup>9</sup> Fojas 18 y 71 del expediente.

## SUP-REP-61/2019

Acción Nacional, de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano y Revolucionario Institucional.

- 70 Como ya se señaló, si bien el procedimiento especial sancionador, como el que ahora nos ocupa, se caracteriza por tener una naturaleza dispositiva, ello no implica que la autoridad sustanciadora no emprenda diligencias en la investigación cuando existen indicios sobre una irregularidad<sup>10</sup>.
- 71 Asimismo, ya se indicó que el ejercicio de esa facultad se debe llevar a cabo de manera seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.<sup>11</sup>
- 72 Sobre el particular, se ha considerado que en el ejercicio de las facultades de investigación que emprende la autoridad electoral para el conocimiento cierto de los hechos, la investigación que realice el Instituto Nacional Electoral, debe ser:
- *Seria*, lo que significa que las diligencias sean reales, verdaderas, sin engaño o disimulo.
  - *Congruente*, que debe ser coherente, conveniente y lógica con la materia de investigación.

---

<sup>10</sup> Esto tampoco se traduce en que la actividad indagatoria de esa autoridad carezca de límites, ya que en un Estado Constitucional de Derecho, el ejercicio de esa facultad de investigación se encuentra sujeta a reglas y límites que permiten armonizarla con el ejercicio de otros derechos y libertades de los gobernados. La primera limitación se establece en el artículo 16, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que pone de relieve el principio que prohíbe excesos o abusos en el ejercicio de facultades discrecionales, de la que no escapa la función investigadora atinente a ordenar determinadas diligencias para recabar pruebas esenciales para el esclarecimiento de las conductas imputadas. En esa línea, se deben privilegiar y agotar las diligencias en las cuales no sea necesario afectar a los gobernados; de ahí que se deba acudir primeramente a los datos que legalmente se pudieran recabar de las autoridades, o si es indispensable afectarlos, que sea con la mínima molestia posible.

<sup>11</sup> Sobre ese punto, se debe mencionar que en la tesis de jurisprudencia publicada en la Compilación 1997-2012 "Jurisprudencia y Tesis en materia electoral", Volumen 1, páginas 501 y 502, con el rubro "*PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD*".

- *Idónea*, que debe ser adecuada y apropiada para su objeto.
  - *Eficaz*, que se pueda alcanzar o conseguir el efecto que se desea o espera.
  - *Expedita*, que se encuentre libre de trabas.
  - *Completa*, que sea acabada o perfecta.
  - *Exhaustiva*, que la investigación se agote por completo.
- 73 Conforme a lo señalado, toda investigación que realice la autoridad administrativa electoral nacional que no cumpla los requisitos constitucionales y legales, no se puede considerar ajustada a Derecho.<sup>12</sup>

**Efectos de la sentencia.**

- 74 Bajo esas condiciones, procede **revocar** la determinación impugnada consistente en el desechamiento de las quejas presentadas por MORENA los días cuatro y seis de mayo del año en curso, para el efecto de que la responsable agote las diligencias de investigación relacionadas con la posible identificación de los autores y/o responsables de las llamadas telefónicas que fueron materia de la queja, así como su eventual localización, y en su caso, adopte la determinación que en Derecho corresponda sobre la admisión o no de las denuncias respectivas; asimismo, y de considerar la responsable admitir las quejas, ésta deberá

---

<sup>12</sup> Similares consideraciones se encuentran en la sentencia SUP-RAP-185/2017.

**SUP-REP-61/2019**

pronunciarse sobre la adopción de las medidas cautelares solicitadas.

Por lo anteriormente expuesto, se:

**R E S U E L V E:**

**ÚNICO.** Se **revoca** el acuerdo impugnado, para los efectos precisados en esta ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE**, como corresponda en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y 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 Janine M. Otálora Malassis, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADA**

**SUP-REP-61/2019**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ  
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**