

**RECURSO DE REVISIÓN DEL  
PROCEDIMIENTO ESPECIAL  
SANCIONADOR**

**EXPEDIENTE: SUP-REP-489/2015**

**RECURRENTE: HERMINIO CORRAL  
ESTRADA**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:  
UNIDAD TÉCNICA DE LO  
CONTENCIOSO ELECTORAL DE LA  
SECRETARÍA EJECUTIVA DEL  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**MAGISTRADO PONENTE:  
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR**

**SECRETARIA: BEATRIZ CLAUDIA  
ZAVALA PÉREZ**

México, Distrito Federal, a primero de julio de dos mil quince.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso al rubro indicado, en el sentido de **revocar** el requerimiento formulado al hoy actor en el expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/402/PEF/446/2015, signado por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral<sup>1</sup>, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

## **I. ANTECEDENTES**

**1. Vista derivada del escrito recibido en el Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur.** El dos de junio de dos mil

---

<sup>1</sup> En adelante Unidad de lo Contencioso o autoridad responsable

quince, mediante oficio SE-IEEEBCS-113/2015, el Director de Quejas y Denuncias y de Procedimiento Contencioso y Administrativo del Instituto Estatal Electoral de Baja California Sur hizo del conocimiento de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, la queja presentada por Héctor Edmundo Salgado Cota, en su calidad de representante del Partido Revolucionario Institucional, por la presunta adquisición de tiempo en radio atribuida a Carlos Mendoza Davis, candidato a gobernador postulado por los partidos Acción Nacional y Renovación Sudcaliforniana y a **Herminio Corral Estrada**.

**2. Acuerdo de incompetencia y remisión del escrito a la Unidad de lo Contencioso.** Por considerar que la Unidad de Fiscalización era incompetente para conocer sobre los hechos denunciados, el cuatro de junio siguiente, mediante oficio INE/UTF/DRN/14769/2015, el Director de dicha unidad remitió a la Unidad de lo Contencioso copia certificada de la denuncia, a efecto de que en el ámbito de su competencia determinara lo que en derecho procediera.

**3. Recepción de la denuncia y radicación.** El seis de junio, el Titular de la Unidad de lo Contencioso acordó, entre otras cosas, tener por recibida la documentación, ordenando formar el expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/402/PEF/446/2015 y ser competente para conocer de los hechos denunciados consistentes en: *“... la supuesta contratación y/o adquisición de tiempos en radio, derivado de que el día veinticinco de mayo de dos mil quince, se transmitió en la emisora identificada con las siglas XEBSC-AM, un comunicado por parte de **Herminio Corral Estrada**, Vocero de la campaña de Carlos Mendoza*

*Davis, candidato a la Gubernatura del estado de Baja California Sur, en el cual hizo del conocimiento la decisión de que dicho candidato no asistiría al debate organizado por el Instituto Estatal Electoral de dicha entidad federativa, por lo que a juicio del quejoso, dicha conducta es contraria a la normatividad electoral.”*

**4. Acto impugnado.** En el mismo acuerdo, el titular de la Unidad de lo Contencioso reservó la admisión y emplazamiento y ordenó requerir, entre otras personas, a Herminio Corral Estrada, Vocero de la campaña de Carlos Mendoza Davis, candidato a la gubernatura del estado de Baja California Sur.

El citado acuerdo se **notificó personalmente** al hoy recurrente el nueve de junio de dos mil quince.

**5. Recurso de Apelación.** El once de junio siguiente, Herminio Corral Estrada, en su calidad de vocero de la campaña de Carlos Mendoza Davis, interpuso recurso de apelación en contra del requerimiento precisado en el punto inmediato anterior ante la Junta Local Ejecutiva en Baja California Sur.

**6. Recepción y turno.** El diecinueve de junio del año en curso, recibido el expediente del recurso de apelación en esta Sala Superior, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-250/2015** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar.

**7. Acuerdo de reencauzamiento.** El treinta de junio del año en curso, esta Sala Superior determinó reencauzar el recurso de

apelación, al presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

**8. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor determinó, entre otras cosas, radicar el expediente, admitir a trámite la demanda, cerrar la instrucción y formular el proyecto de resolución que conforme a Derecho procede.

## **II. CONSIDERACIONES**

**1. Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;<sup>2</sup> 186, fracción III, inciso a), 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, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>3</sup>, porque se impugna un acuerdo dictado por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, dentro de un procedimiento especial sancionador.

Apoya la consideración anterior, lo dispuesto en el punto cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 4/2014, de veintinueve de septiembre de dos mil catorce, por el que se aprueban las

---

<sup>2</sup> Con posterioridad Constitución

<sup>3</sup> En lo subsecuente Ley de Medios

reglas aplicables a los procedimientos especiales sancionadores competencia de la Sala Regional Especializada y sus impugnaciones, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintidós de octubre del dos mil catorce, en donde se establece que la Sala Superior conocerá de los recursos de revisión interpuestos contra el desechamiento de la queja o denuncia de un procedimiento especial sancionador, así como de **cualquier otra determinación**, como es la relativa a las medidas cautelares o la determinación del órgano competente para la sustanciación, tal como ocurre en el presente caso.

**2. Procedencia.** El presente medio de impugnación cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, 45, 109 y 110, párrafo 1, de la Ley de Medios, conforme con lo siguiente:

**2.1. Forma.** Se tiene por cumplido, ya que la demanda se presentó por escrito, ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Baja California, la cual auxilia a la autoridad señalada como responsable, se hace constar el nombre y la firma autógrafa del recurrente y se señala el domicilio para recibir notificaciones; se identifican el acto impugnado y la autoridad responsable; asimismo, se mencionan los hechos y agravios que el recurrente aduce le causa el acuerdo reclamado.

**2.2. Oportunidad.** El presente recurso fue interpuesto oportunamente, toda vez que el acto impugnado se notificó al recurrente el nueve de junio y la demanda se presentó el once

siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto para tal efecto.

**2.3. Legitimación.** Dicho requisito se encuentra satisfecho plenamente, pues el recurso que se analiza fue interpuesto por Herminio Corral Estrada, en su calidad de vocero de la campaña de Carlos Mendoza Davis, candidato a la gubernatura del estado de Baja California Sur, a quien le fue formulado el requerimiento y, a su vez, tienen el carácter de parte denunciada en el procedimiento, tal como se advierte en las constancias que integran el expediente.

**2.4. Interés jurídico.** El recurrente tiene interés jurídico para reclamar el acto impugnado, pues alega que el requerimiento atenta contra su derecho de defensa, porque sin haber sido emplazado al procedimiento, se le solicita se pronuncie sobre cuestiones que van a ser juzgadas en el fondo, a pesar de que no cuenta con elementos suficientes para su defensa y, el recurso de revisión constituye la vía procedente para, en su caso, reparar la cuestión de hecho que, dice el recurrente, resulta contraria a derecho.

**2.5. Definitividad.** Contrariamente a lo manifestado por la autoridad responsable, el acto impugnado sí cumple con este requisito, porque Herminio Corral Estrada controvierte el acuerdo de seis de junio de dos mil quince, por el cual el titular de la Unidad de lo Contencioso le requirió diversa información dentro del procedimiento especial sancionador identificado con la clave UT/SCG/PE/PRI/CG/402/PEF/446/2015, el cual si bien se trata formalmente de un acto intraprocesal o preparatorio

dentro del citado procedimiento administrativo, materialmente producen efectos jurídicos respecto del recurrente que ha sido requerido, por lo cual constituye un acto de autoridad susceptible de ser impugnado, máxime que el ahora recurrente no ha sido emplazado a ese procedimiento sancionador y no se encuentra previsto en la ley adjetiva electoral federal la procedencia de un medio de impugnación que permita revocar, anular o modificar el acto controvertido.<sup>4</sup>

### **3. Estudio de fondo**

#### **Resumen de agravios**

##### **a) Falta de fundamentación y motivación**

El recurrente sostiene que el acuerdo impugnado carece de fundamentación y motivación, en virtud de que la autoridad responsable omitió expresar la norma jurídica aplicable al caso y señalar los motivos en los que sustentó su determinación, por cuanto hace a la oportunidad en el requerimiento de información, con lo cual se vulnera el principio de legalidad.

##### **b) Violación a la garantía de audiencia y a su derecho de defensa**

El recurrente aduce que el requerimiento formulado por la autoridad responsable vulnera su garantía de audiencia, toda vez que el desahogo de la información requerida implica que sin haber sido emplazado, se pronuncie y fije su postura sobre los hechos que le fueron imputados en la denuncia que generó la

---

<sup>4</sup> Coincide con lo resuelto por esta Sala Superior el trece de mayo de dos mil quince en los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-136/2015 y SUP-RAP-145/2015, acumulados, así como SUP-RAP-190/2015.

apertura del procedimiento especial sancionador, sin que se le otorgue la oportunidad de conocer de manera exhaustiva las circunstancias de hecho y las pruebas del expediente.

Sostiene que las jurisprudencias invocadas por la Unidad de lo Contencioso son inaplicables, porque resultan insuficientes para justificar la necesidad y oportunidad del requerimiento, dado que la facultad de investigación de la autoridad responsable no la autoriza a solicitarle información a una de las partes denunciadas, sin antes haberla emplazado, pues dicha indagación se traduciría en una confesión de parte, sin contar con los elementos suficientes para su defensa, debido a que desconoce los hechos que se le imputan y las pruebas que sostienen la acusación.

El recurrente señala que el requerimiento impugnado conculca lo previsto en los artículos 14 y 41, fracción VI, de la Constitución; 30, párrafo 2, 471, 472 y 473 de la Ley Electoral, y vulnera los principios de necesidad, proporcionalidad y mínima intervención que rigen la función investigadora, en virtud de que la Unidad de lo Contencioso no eligió la opción que trastocara de la menor forma posible su garantía de audiencia y porque la medida elegida resulta desproporcionada, porque lo obliga a pronunciarse sobre circunstancias de modo, tiempo y lugar respecto de un hecho, sin darle la oportunidad de defenderse, ya que desconoce los hechos que se le imputan y las pruebas ofrecidas por el denunciante para acreditar tales hechos.

**Contexto de la cuestión a dilucidar**

El treinta y uno de mayo de dos mil quince, Héctor Edmundo Salgado Cota, en su calidad de representante del Partido Revolucionario Institucional, denunció ante el Instituto Estatal Electoral de Baja California a **Herminio Corral Estrada**, Carlos Mendoza Davis, Partido Acción Nacional y Partido de Renovación Sudcaliforniana, por considerar que la transmisión en la estación de radio XEBCS-AM (1050 Khz) del comunicado mediante el cual el vocero del candidato a gobernador, Carlos Mendoza Davis, hizo del conocimiento de la ciudadanía su decisión de no asistir al debate organizado por la autoridad electoral, constituyó una adquisición indebida, ya que se difundió el comunicado completo, en una estación de radio estatal, minutos antes al inicio del debate, con el fin de posicionar a dicho candidato.

El mismo día, el Titular de la Dirección Ejecutiva de Quejas y Denuncias y de Procedimiento Contenciosos Electoral del Instituto Electoral local remitió la denuncia junto con sus anexos a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, por considerar que en ella se invocaban violaciones a lo previsto en los artículos 50 a 55 de la Ley General de Partidos Políticos, 72 y 76 de la Ley Electoral y 27 y 32 del Reglamento de Fiscalización.

Mediante oficio INE/UTF/DRN/14769/2015, el Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, remitió a la Unidad de lo Contencioso la denuncia referida, por

considerar que en ella se hacían valer violaciones a la normativa electoral.

El seis de junio siguiente, el Titular de la Unidad de lo Contencioso acordó, entre otras cosas, **a)** tener por recibida la documentación, ordenando formar el expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/402/PEF/446/2015; **b)** asumir competencia para conocer de los hechos denunciados, por la vía del procedimiento especial sancionador, en virtud de que la conducta toral denunciada se relacionaba con la presunta adquisición de tiempos en radio, lo cual podría actualizar la violación a lo dispuesto en los artículos 41, Base III, Apartado A, de la Constitución, y 470, párrafo 1, inciso a) de la Ley Electoral; **c)** admitir la denuncia y **reservar el emplazamiento a las partes involucradas** hasta en tanto se encontrara debidamente integrado el expediente; **d) requerir información** a: **i)** el representante legal de la radiodifusora del Gobierno del Estado de Baja California Sur, concesionaria de la emisora identificada con las siglas XEBCS-AM 1050 Khz, **ii)** la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, y **iii)** al hoy recurrente, en su calidad de vocero de la campaña del candidato a Gobernador Carlos Mendoza Davis, y **e)** certificar el contenido de diversas páginas de Internet.

**Planteamiento de la cuestión a resolver.**

El problema central consiste en determinar si durante la fase de investigación del procedimiento especial sancionador (antes de la admisión y emplazamiento) es válido requerir información a

alguno de los sujetos denunciados respecto de los hechos que constituyen la materia de la denuncia, pues para el recurrente dicho requerimiento se traduce en una vulneración a su garantía de audiencia, en virtud de que se le obliga a pronunciarse sobre las circunstancias de hecho denunciadas, sin contar con los elementos necesarios para su defensa, dado que desconoce los hechos que motivaron la denuncia y las pruebas aportadas para ello, mientras que para la autoridad responsable, dicho requerimiento de información implica el ejercicio de la facultad de investigación que le autoriza ejercer la normativa electoral, dado que la finalidad de dicha facultad es allegarse de los elementos de convicción indispensables para estar en condiciones de determinar la actualización de infracciones y la sanción que, en su caso, corresponde imponer.

#### **Consideraciones de la Sala Superior**

Son sustancialmente **fundados** los agravios, dado que el requerimiento formulado por el Titular de la Unidad de lo Contencioso al hoy recurrente se traduce en una vulneración a su derecho de defensa, como enseguida se comprueba.

#### ***Diligencias de investigación en los procedimientos sancionadores.***

Al interpretar las reglas previstas para el ejercicio de las atribuciones de la Unidad de lo Contencioso en los procedimientos sancionadores, esta Sala Superior ha considerado que si bien es cierto que dicha unidad tiene facultades para investigar la verdad de los hechos por los medios legales a su alcance (lo cual implica el deber de allegarse de los elementos de convicción indispensables para

estar en condiciones de determinar la actualización de infracciones y la sanción que corresponda imponer), también lo es que el ejercicio de esa facultad se debe llevar a cabo conforme con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.<sup>5</sup>

Respecto a tales criterios, esta Sala Superior ha estimado que al desahogar la **función investigadora**, la autoridad administrativa electoral debe cuidar la **idoneidad**, consistente en que la finalidad de las diligencias es conseguir el fin pretendido, por lo que tal autoridad debe visualizar que existan posibilidades objetivas de eficacia en el caso concreto, impidiendo así que se extienda en forma indiscriminada, debiendo colmar todos sus objetivos y finalidades; sin prolongarse ni comprender aspectos que atenten contra los principios consagrados en el artículo 17 de la Constitución.

Por cuanto hace al principio de **necesidad** o de intervención mínima, se ha dicho que tal principio consiste en que al existir la posibilidad de hacer varias diligencias, razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, la autoridad debe elegir aquéllas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos objeto de denuncia.

Finalmente, por lo que hace a la **proporcionalidad**, se ha sostenido que implica la facultad de la autoridad para ponderar

---

<sup>5</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 dice: *PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.*

si la molestia a los intereses individuales guarda relación justa con la necesidad de fiscalizar, verificar o investigar los hechos materia del procedimiento, para lo cual, la autoridad debe evaluar, entre otros aspectos, la gravedad de los hechos objeto de denuncia y la naturaleza de los derechos enfrentados, acorde al principio de razonabilidad.

En este sentido, la Sala Superior ha establecido que el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución dispone que nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. La citada fundamentación y la motivación se cumplen, cuando la autoridad que emite el acto de molestia, lo hace por escrito y en él expresa las disposiciones y apartados legales que se estiman aplicables al caso y las razones particulares, causas inmediatas y circunstancias especiales que lo justifican, existiendo una relación lógica entre esa justificación y los preceptos invocados.<sup>6</sup>

También ha sostenido, que en el ejercicio de las facultades que la ley le concede a las autoridades electorales federales con relación a la sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores, se pueden generar actos de molestia a los particulares; de ahí que resulte indispensable para que esos actos no violen derechos fundamentales, que se observen los parámetros que establece el artículo 468, párrafo 1, de la Ley Electoral, es decir, que las diligencias de investigación se hagan

---

<sup>6</sup> Al respecto se ha considerado aplicable, *mutatis mutandi*, la jurisprudencia 63/2002, con el rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBEN PRIVILEGIARSE LAS DILIGENCIAS QUE NO AFECTEN A LOS GOBERNADOS".

de manera seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.

Con relación a estas diligencias, este órgano jurisdiccional ha considerado que las investigaciones realizadas por la autoridad electoral federal al margen de los requisitos constitucionales y legales, genera un acto de molestia que vulnera derechos fundamentales cuyo ejercicio, en su caso, deberá ser restituido por este Tribunal Electoral, por ser el órgano facultado constitucionalmente para garantizar que todos los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.<sup>7</sup>

Una de las diligencias con que cuenta el Instituto Nacional Electoral para el ejercicio de sus facultades en los procedimientos sancionadores consiste en formular requerimientos de información a los sujetos que tienen alguna relación con los hechos investigados, así como preguntas y solicitudes de documentación que sirva para el conocimiento de la verdad.

Se ha estimado que para considerar apegados a derecho los requerimientos de información y solicitudes de constancias realizados a diversas personas físicas y morales, además de guardar un nexo lógico-causal con los hechos investigados, deben tener las siguientes características: **a)** ser claros y precisos; **b)** referirse a hechos propios del que otorga la información; **c)** no ser insidiosos ni inquisitivos; **d)** no estar

---

<sup>7</sup> Al respecto pueden consultarse las sentencias dictadas en los expedientes SUP-CDC-14/2009; SUP-RAP-36/2011, SUP-RAP-499/2011, SUP-RAP-136/2015 y SUP-RAP-145/2015, acumulados, así como SUP-RAP-190/2015.

dirigidos a buscar que el requerido adopte una postura con la que genere su propia responsabilidad; **e)** en su caso, precisar cuál es la sanción aplicable por su incumplimiento; **f)** se podrá solicitar que se acompañe copia de la documentación o las constancias que justifiquen esa información; por lo que cualquier requerimiento que incumpla con esas características debe estimarse ilegal dado que no se ajusta a las condiciones bajo las cuales el Instituto Nacional Electoral debe ejercer las facultades de investigación.

Estos criterios son los que tomó en consideración la autoridad responsable para fundar el requerimiento impugnado, así como lo previsto en los artículos 14, 16, 17 y 41, Base III, Apartado A, inciso g), de la Constitución; 159, párrafos 4 y 5, 160, 441, 442, párrafo 1, incisos c), d) e i), 445, párrafo 1, inciso f), 452, párrafo 1, incisos a), b) y e), 468, 470, párrafo 1, inciso a) y 471, párrafo 1, de la Ley Electoral, entre otros.

Sin embargo, estos criterios han sido adoptados por esta Sala Superior al resolver las controversias en las cuales se ha cuestionado el ejercicio de las facultades de investigación llevadas a cabo por la autoridad electoral para averiguar los hechos motivo de una denuncia, donde se ha requerido a diversos sujetos vinculados con los hechos denunciados, sin tener la calidad de parte denunciada en el procedimiento, por lo que si bien son indicativos respecto a cómo se ha interpretado el ejercicio de la potestad investigadora de la autoridad responsable, lo cierto que no resuelven el problema planteado en el caso, porque el requerimiento impugnado se realizó al recurrente, que es uno de los ciudadanos a quien se le atribuye

la comisión de la conducta infractora y, por ende, la responsabilidad.

Por ello, es necesario que esta Sala Superior se pronuncie respecto a la factibilidad jurídica de un requerimiento de información, formulado a la parte denunciada previamente a la admisión de la denuncia y al emplazamiento.

### **Diligencias de investigación y sujetos denunciados**

En reiteradas ocasiones esta Sala Superior ha determinado, que para la procedencia de la queja e inicio del procedimiento especial sancionador es suficiente la existencia de elementos que permitan considerar objetivamente que los hechos objeto de denuncia tienen racionalmente la posibilidad de constituir una infracción a la ley electoral.

También ha sostenido que si bien es verdad que el procedimiento especial sancionador se rige por el principio dispositivo, al corresponder a las partes aportar las pruebas que acrediten los hechos denunciados,<sup>8</sup> también lo es que la autoridad administrativa electoral está en posibilidad de ordenar el desahogo de las pruebas necesarias para resolver el asunto, siempre y cuando la violación reclamada lo amerite, las pruebas sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos y los plazos lo permitan.<sup>9</sup>

---

<sup>8</sup> Jurisprudencia 12/2010 de rubro: CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.

<sup>9</sup> Jurisprudencia 22/2013 de rubro: PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN

Al resolver la contradicción de criterios identificada con la clave SUP-CDC-14/2009, esta Sala Superior estimó, 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 es la investigación por parte del órgano administrativo que conoce del procedimiento sancionador o, en su caso, la prevención al quejoso, así como el examen de los hechos denunciados y la valoración de las pruebas aportadas o recabadas por la autoridad, pues sólo satisfechos estos aspectos es que la autoridad podrá discernir entre admitir el procedimiento y ordenar emplazar o desestimar la queja o denuncia.

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, por lo que en caso de ser necesario, debe ejercer su potestad para indagar los hechos que presumiblemente generan conductas infractoras a la normativa electoral.

Sin embargo, el ejercicio de esta atribución no puede soslayar la carga probatoria que corresponde a la parte denunciante, en el sentido de que debe aportar los elementos de convicción idóneos para acreditar, por lo menos de manera indiciaria, los hechos denunciados y la probable responsabilidad del o los denunciados, porque la legislación prevé que cuando el material

probatorio resulte insuficiente para acreditar la infracción, la denuncia debe desecharse de plano.

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>10</sup>

El ejercicio de esta atribución tampoco puede eludir la obligación de la autoridad de respetar las garantías mínimas del debido proceso, dado que con ello trastocaría los derechos fundamentales de las personas vinculadas a los hechos denunciados.

Conforme con lo previsto en el artículo 470 de la Ley Electoral, 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 basa la denuncia, así como ofrecer y aportar las pruebas dirigidas a acreditar tales hechos o, en su caso, mencionar las que la autoridad deberá requerir, por no tener la posibilidad el denunciante de recabarlas. El párrafo 5 del citado precepto establece, que la denuncia será desecheda sin prevención alguna, entre otros supuestos, cuando el denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna.

Como se aprecia, en principio, el denunciante tiene la carga de acreditar, aunque sea de manera indiciaria, los hechos en los

---

<sup>10</sup> 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.

que basa su denuncia. Sin embargo, cuando la autoridad estima que faltan elementos tendentes a evidenciar la existencia de la conducta infractora y, en su caso, la responsabilidad de los sujetos, puede allegarse de dichos elementos a través de las diligencias de investigación, las cuales deben ejercerse cuidando que con dicho actuar no se vulneren derechos fundamentales.

Conforme con lo previsto en los artículos 14 y 20 de la Constitución, así como 471, párrafo 7 de la Ley Electoral, un derecho fundamental de los sujetos denunciados es que cuando son llamados al procedimiento se les haga de su conocimiento los hechos que se les imputan, las pruebas que sustentan la acusación, la conducta infractora y, en su caso, la sanción que puede ser aplicada, para que estén en condiciones de fijar su posición, probar y alegar lo que a su derecho convenga, en la audiencia respectiva. Por ende, es claro que antes de ser emplazados, los denunciados no pueden ser vinculados al procedimiento mediante la solicitud de información tendente a esclarecer los hechos que motivaron la denuncia, pues ello implicaría que se pronunciaran sobre cuestiones que pueden repercutir en su esfera jurídica, sin conocer los hechos que se le imputan y las pruebas que los acreditan, porque con ello se vulnerarían sus derechos y garantías procesales.

En tal virtud, la interpretación sistemática y funcional de lo previsto en los artículos 14 y 20 de la Constitución, en relación con las reglas establecidas en el artículo 471 de la Ley Electoral para el procedimiento especial sancionador conduce a sostener, que antes del emplazamiento no es factible solicitar a

la parte denunciada información relacionada con el esclarecimiento de los hechos denunciados y su posible responsabilidad, puesto que con esa forma de proceder no solo soslaya que es a la parte denunciante a la que corresponde aportar los elementos mínimos probatorios para acreditar los hechos que estima infractores a la normativa electoral, sino además, se deja en estado de indefensión a la parte denunciada, dado que se le exige pronunciarse sobre las circunstancias de hecho que pueden generar su responsabilidad, sin conocer la imputación y las pruebas que la soportan.

#### **Aplicación al caso**

El acto reclamado es el acuerdo de seis de junio de dos mil quince, a través del cual el titular de la Unidad de lo Contencioso ordenó requerir, entre otras personas, a **Herminio Corral Estrada**, Vocero de la campaña de Carlos Mendoza Davis, candidato a la gubernatura del estado de Baja California Sur, para que dentro de las veinticuatro horas **informara**: **“a) Si el día veinticinco de mayo de la presente anualidad, realizó un comunicado ante diversos medios de comunicación social, en específico en la emisora identificada con las siglas XEBCS-AM, en el cual manifiesta que el candidato a la Gubernatura Carlos Mendoza Davis, no asistiría al debate organizado por el Instituto Estatal Electoral de dicha entidad federativa; b) En caso de ser afirmativa la respuesta anterior, indique si dicho comunicado fue ordenado y/o contratado para su difusión, y c) De ser el caso diga el nombre de la persona o personas que contrataron o convinieron, para la difusión del comunicado, precisando el**

*contrato o acto jurídico celebrado para formalizar la difusión, detallando lo siguiente: 1) Datos de identificación (nombre) y/o localización (domicilio) de las personas físicas o morales u instituto político, que intervinieron en la realización del contrato o acto jurídico en cuestión; 2) Fecha de celebración del contrato o acto jurídico por el cual se formalizó la difusión del comunicado en cuestión, y 3) Monto de la contraprestación económica establecida como pago del servicio en comento o bien, términos y condiciones del convenio por el que se acordó la difusión.*

*Es de referirse que la información que tenga a bien proporcionar, deberá expresar la causa o motivo en que sustenta sus respuestas, asimismo, acompañar copia de la documentación o constancias que justifiquen sus afirmaciones, con la finalidad de obtener un elemento que respalde la veracidad de su dicho.”*

Los hechos denunciados por Héctor Edmundo Salgado Cota, en su calidad de representante del Partido Revolucionario Institucional, consistieron en la supuesta contratación y/o adquisición de tiempos en radio, derivado de que el día veinticinco de mayo de dos mil quince, se transmitió en la emisora identificada con las siglas XEBSC-AM, un comunicado por parte de **Herminio Corral Estrada**, Vocero de la campaña de Carlos Mendoza Davis, candidato a la Gubernatura del estado de Baja California Sur, en el cual hizo del conocimiento la decisión de que dicho candidato no asistiría al debate organizado por el Instituto Estatal Electoral de dicha entidad federativa.

Como responsables de tales hechos se señaló a **Herminio Corral Estrada**, Carlos Mendoza Davis, Partido Acción Nacional y Partido de Renovación Sudcaliforniana.

Como se ve, si bien es verdad que el requerimiento formulado por la autoridad responsable es claro y preciso respecto de los que le solicita al recurrente y se refiere a los hechos que son propios, tal requerimiento resulta ilegal, no solo porque implica que uno de los sujetos denunciados adopte una postura con relación a los hechos que se le atribuyen, que a la postre puede generar su propia responsabilidad, sino además, porque contraviene el derecho de defensa del recurrente, ya que se le conduce a fijar una posición respecto a los hechos denunciados, sin tener conocimiento de los hechos que se le imputan ni de las pruebas ofrecidas por el denunciante para acreditarlos y, mucho menos de la infracción y, en su caso, sanción que puede aplicarse.

En virtud de lo anterior, lo procedente es revocar el requerimiento impugnado.

### **III. RESOLUTIVO**

**ÚNICO.** Se **revoca** el requerimiento de seis de junio de dos mil quince, formulado Herminio Corral Estrada en el expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/402/PEF/446/2015, por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.

**NOTIFÍQUESE** como corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del Magistrado Flavio Galván Rivera, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO**

**VOTO CONCURRENTES QUE EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-REP-489/2015.**

No obstante que coincido con el sentido y algunas de las consideraciones de la sentencia que el Pleno de esta Sala Superior ha dictado en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador al rubro indicado, formulo **VOTO CONCURRENTES**, en los siguientes términos.

En el particular, coincido en que se debe revocar el acuerdo de seis de junio de dos mil quince, emitido por el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/402/PEF/446/2015, por el cual requirió al actor diversa información vinculada con los hechos motivo de denuncia, consistentes en “... *la supuesta contratación y/o adquisición de tiempos en radio, derivado de que el día veinticinco de mayo de dos mil quince, se transmitió en la emisora identificada con las siglas XEBSC-AM, un comunicado por parte de **Herminio Corral Estrada**, Vocero de la campaña de Carlos Mendoza Davis, candidato a la Gubernatura del estado de Baja California Sur, en el cual hizo del conocimiento la decisión de que dicho candidato no asistiría al debate organizado por el Instituto Estatal Electoral de dicha entidad federativa, por lo que a juicio del quejoso, dicha conducta es contraria a la normatividad electoral*”.

En efecto, coincido con el criterio asumido en la sentencia, en el sentido de que no es conforme a Derecho

requerir a los sujetos denunciados, de manera previa al emplazamiento, en el cual se les corra traslado con copia de la denuncia y de las pruebas que obren en el expediente a fin de sustentar la responsabilidad que se les atribuya.

Sin embargo, a juicio del suscrito, no es conforme a Derecho, como se hace en la sentencia emitida en el recurso al rubro identificado, declarar que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral *“tiene facultades para investigar la verdad de los hechos por los medios legales a su alcance (lo cual implica el deber de allegarse de los elementos de convicción indispensables para estar en condiciones de determinar la actualización de infracciones y la sanción que corresponda imponer)”*.

A efecto de sistematizar los motivos de disenso del suscrito, con relación a las aludidas consideraciones que sustentan la decisión de la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, se hace la exposición en los siguientes apartados específicos:

**I. Naturaleza sumarísima del procedimiento especial sancionador.**

En el particular, es necesario destacar que a partir del nuevo Sistema Electoral Nacional, que derivó de la reciente reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce y de la expedición de la nueva legislación ordinaria, publicada oficialmente el veintitrés de mayo del mismo año, se establecieron novedosas reglas específicas conforme a las

cuales, durante el procedimiento electoral, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deben llevar a cabo un procedimiento especial sancionador concentrado o sumarísimo, caracterizado fundamentalmente por los plazos brevísimos otorgados a los interesados y a las autoridades electorales, las reglas estrictas y limitativas en materia probatoria y a la necesidad de resolver los conflictos de intereses, de trascendencia jurídico-política, de manera inmediata.

En este sentido, en términos de lo previsto en los artículos 470, 471, 472, 473, 474, 475, 476 y 477, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se concluye que el procedimiento especial sancionador es de naturaleza sumarísima, el cual se lleva a cabo durante el desarrollo de un procedimiento electoral, en los casos en que se aduce violación a lo establecido en el párrafo segundo, Base III, del artículo 41, o a lo dispuesto en el párrafo séptimo u octavo del artículo 134, ambos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y también cuando se contravengan normas sobre propaganda política o electoral o se trate de actos anticipados de precampaña o de campaña.

Asimismo se advierte que, aun cuando la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en los artículos 471, párrafos 1 y 2, y 474, párrafo 1, inciso a), establecen una distinción respecto a la presentación de la denuncia, dependiendo de si la conducta objeto de queja está relacionada

o no con propaganda política o electoral difundida en radio y/o televisión, en las entidades federativas, o bien si se trata de la ubicación física o el contenido de propaganda política o electoral impresa, pintada en bardas o de cualquier otra diferente a la transmitida por radio y/o televisión, así como en los casos de actos anticipados de precampaña o de campaña, lo cierto es que, conforme a lo dispuesto en el artículo 474, párrafo 1, inciso b), se advierte que las reglas relativas a los plazos y al procedimiento en general, son las mismas; por tanto, en todo caso, se trata de reglas de procedimiento que establecen plazos breves, no mayores a cuarenta y ocho horas.

En este sentido, conforme a lo establecido en los mencionados artículos de la citada Ley General, se advierte que los plazos se establecen en horas, inclusive en minutos y si bien es cierto que en algunos casos la citada Ley no precisa algún plazo específico, también es verdad que emplea las palabras "*inmediata*", "*acto seguido*", "*expedito*" e "*ininterrumpida*", que son expresiones que aluden a la concentración y celeridad conforme a las cuales se debe desarrollar el procedimiento especial sancionador.

**II. El procedimiento especial sancionador se caracteriza por reglas estrictas en materia probatoria. Corresponde al denunciante la carga de la prueba y no se impone a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral y menos aún a la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, el deber jurídico de llevar a cabo diligencias de investigación para determinar si existe o no infracción, ello sin mengua de la**

**facultad de ordenar el desahogo de diligencias para mejor proveer.**

Con relación al ofrecimiento y aportación de pruebas, en el procedimiento especial sancionador, conforme a lo establecido en los artículos 471, párrafo 3, inciso e), y párrafo 5, inciso c), y 472, párrafo 3, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se debe atender a lo siguiente:

1. Con el escrito de denuncia se deben ofrecer y aportar los elementos de prueba que tenga el denunciante; en su caso, el denunciante debe mencionar qué elementos de prueba se deben requerir, por no tener posibilidad de recabarlas.

2. La denuncia se ha de desechar de plano, por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, **sin prevención alguna**, cuando:

- No reúna los requisitos establecidos en el párrafo 3, del artículo 471, entre los cuales está el ofrecimiento de pruebas señalado en el numeral 1 (uno) que antecede.

- El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna, para acreditar "*sus dichos*".

3. No se admiten más elementos de prueba que la documental y la técnica; esta última, de ser admitida, debe ser desahogada siempre que el oferente aporte los medios para tal efecto, ello durante el desarrollo de la audiencia.

4. Por cuanto hace a la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, sólo en el caso de advertir omisiones o deficiencias, en el desahogo del debido procedimiento especial sancionador o en la integración del expediente, e incluso otras violaciones a las reglas establecidas en la Ley General aplicable, se debe realizar u ordenar al Instituto Nacional Electoral que lleve a cabo las actuaciones necesarias.

Asimismo, la Sala Regional Especializada puede ordenar el desahogo de diligencias para mejor proveer, lo cual no implica, a juicio del suscrito, el deber jurídico o la carga de llevar a cabo actos de investigación, para descubrir o demostrar la existencia de los hechos y actos jurídicos constitutivos de una infracción.

Por tanto, para el desahogo de las diligencias para mejor proveer se debe señalar con toda precisión qué actuaciones se han de llevar a cabo y dentro de qué plazo se deben practicar, sin que ello implique la sustitución de las actuaciones que, conforme a Derecho, son a cargo de los interesados.

En este orden de ideas, se debe reiterar que no es conforme a Derecho exigir a la autoridad responsable, en el contexto del nuevo procedimiento especial sancionador, llevar a cabo diligencias de investigación, con la finalidad de determinar si existe o no una infracción en materia electoral.

### **III. Determinación en el caso objeto de resolución.**

Expuesto lo anterior, a juicio del suscrito, en el particular se debe revocar el acuerdo de seis de junio de dos mil quince,

**SUP-REP-489/2015**

emitido por Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave de expediente UT/SCG/PE/PRI/CG/402/PEF/446/2015, dado que con el requerimiento formulado al denunciado ahora actor, se conculca su derecho de defensa al no haber sido emplazado previamente; asimismo, no se debe imponer, a la autoridad responsable, el deber jurídico de llevar a cabo diligencias de investigación, sobre los hechos objeto de la denuncia, a fin de concluir si existe o no alguna infracción en materia electoral.

Por lo expuesto y fundado, emito el presente **VOTO CONCURRENTE**.

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**