

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-490/2015.

RECURRENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL.

AUTORIDAD RESPONSABLE: VOCAL
EJECUTIVO DE LA 07 JUNTA
DISTRITAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL EN EL
ESTADO DE PUEBLA.

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

SECRETARIOS: LUCÍA GARZA
JIMÉNEZ Y ERNESTO CAMACHO
OCHOA.

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

VISTOS, para acordar los autos del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave **SUP-REP-490/2015**, promovido por el Partido Acción Nacional, contra el acuerdo de dieciséis de junio de dos mil quince, emitido por el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el distrito electoral federal siete (07), con cabecera en Tepeaca, Puebla, que desechó la denuncia contra el candidato Alejandro Armenta Mier, por el supuesto reparto indebido de propaganda no textil.

RESULTANDO

I. Antecedentes. De la narración de hechos que el partido político actor hace en su escrito de demanda, así como de las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

1. Queja. El siete de junio de dos mil quince, el Partido Acción Nacional, por conducto de su representante, presentó queja contra Alejandro Armenta Mier, candidato a Diputado Federal para el distrito electoral número 07, postulado por la coalición integrada por el Partido Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, por el reparto indebido de cilindros de plástico, considerados como artículos utilitarios distintos a los elaborados de material textil.

2. Acuerdo de desechamiento. El dieciséis de junio de dos mil quince, el Vocal Ejecutivo de la Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el distrito electoral federal siete (07) en el Estado de Puebla, desechó la denuncia en el procedimiento especial sancionador, expediente JD/PE/PAN/JD07/PUE/PEF/30/2015.

II. Recurso de apelación.

1. Demanda. El diecinueve de junio de dos mil quince, el actor presentó recurso de apelación a fin de controvertir el acuerdo de desechamiento antes referido.

2. Acuerdo plenario. El treinta de junio del año en curso,

mediante acuerdo plenario, la Sala Superior determinó reencauzar la demanda del recurso de apelación interpuesto a recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

III. Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

1. Turno. Mediante el acuerdo correspondiente, se ordenó integrar el expediente del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador identificado con la clave SUP-REP-490/2015, con motivo del acuerdo antes precisado, y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

2. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente, admitió la demanda, y al no haber diligencias que realizar, ordenó cerrar la instrucción y poner los autos en estado de resolución.

CONSIDERANDO

PRIMERO. 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 los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III y X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder

Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador promovido para controvertir una resolución emitida por el Vocal Ejecutivo de la 07 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, correspondiente al distrito electoral federal siete del Estado de Puebla, con sede en Tepeaca de Negrete, por la que determinó desechar una denuncia.

SEGUNDO. REQUISITOS DE PROCEDENCIA.

Se tienen por satisfechos 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 General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en ella se hace constar el nombre y firma autógrafa del recurrente o de su representante, se identifica el acto impugnado y autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado; los preceptos presuntamente violados y se ofrecen pruebas.

2. Oportunidad. El recurso fue interpuesto de manera oportuna, toda vez que la resolución impugnada fue notificada

al representante del PAN, el dieciséis y la demanda se presentó el diecinueve, ambos días de junio de dos mil quince.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que el recurrente es un partido político nacional quien tiene el carácter de quejoso en el procedimiento sancionador, quien promueve el recurso de revisión, por conducto de su representante acreditado ante la 07 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, cuya personería le es reconocida por la autoridad responsable.

4. Interés jurídico. Se advierte que el recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en que se actúa, ya que alega como acto esencialmente controvertido, el acuerdo emitido por el Consejo Distrital 07 del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Puebla, por el cual se desechó la queja que dio origen al procedimiento especial sancionador en el que se actúa.

5. Definitividad. Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que debiera agotarse por el recurrente antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse satisfecho el requisito de procedencia bajo análisis.

TERCERO. ESTUDIO DE FONDO.

A. Controversia.

a. Resolución.

La autoridad responsable, después de radicar el escrito de queja del ahora recurrente y de requerir a la denunciante para que señalara los elementos para sustentar las aseveraciones de su escrito de denuncia, en específico que señalara las circunstancias de tiempo, modo y lugar, así como las circunstancias objetivas que permitieran vincular a los denunciados con la realización de las conductas imputadas y la ubicación de los lugares donde solicitó la inspección judicial, y desahogado dicho requerimiento, consideró que se debía desechar la denuncia en virtud de que *“Sin(sic) bien es cierto que la propaganda electoral en el caso de los cilindros plásticos, están prohibidos por la norma electoral, de conformidad con lo estipulado con el artículo 209 numerales 3, 4 y 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, también lo es que la denunciante no aportó los elementos que permitieran observar la probable responsabilidad de los denunciados.”*

b. Planteamiento.

De la revisión del escrito de demanda del medio de impugnación al rubro indicado, se advierte que la pretensión del recurrente es que se revoque el acuerdo de desechamiento dictado por el Vocal Ejecutivo de la 07 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, correspondiente al distrito

electoral federal siete del Estado de Puebla, con sede en Tepeaca de Negrete.

Su causa de pedir la sustenta en que la autoridad responsable, indebidamente consideró que se debía desechar la denuncia, sin llevar a cabo un análisis de los elementos de prueba.

B. Decisión.

A juicio de esta Sala Superior es **fundada la pretensión** del recurrente, conforme a los razonamientos que a continuación se expresan.

C. Demostración.

a. Marco Normativo.

Diligencias de investigación en los procedimientos sancionadores.

Al interpretar las reglas previstas para el ejercicio de las atribuciones de la autoridad administrativa electoral en los procedimientos sancionadores, esta Sala Superior ha considerado que si bien es cierto que tienen 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.¹

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 si la molestia a los intereses individuales guarda relación justa con la necesidad de fiscalizar, verificar o investigar los hechos

¹ 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.*

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.²

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

² 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.³

Una de las diligencias con que cuenta la autoridad administrativa 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

³ 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.

precisos; **b)** referirse a hechos propios del que otorga la información; **c)** no ser insidiosos ni inquisitivos; **d)** no estar 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.

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,⁴ también lo es que la autoridad administrativa electoral está en posibilidad de ordenar el desahogo de las pruebas necesarias para resolver el asunto,

⁴ Jurisprudencia 12/2010 de rubro: CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.

siempre y cuando la violación reclamada lo amerite, las pruebas sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos y los plazos lo permitan.⁵

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.

⁵ Jurisprudencia 22/2013 de rubro: PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN.

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.⁶

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

⁶ 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.

sin prevención alguna, entre otros supuestos, cuando el denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna.

Como se aprecia, por regla general, el denunciante tiene la carga de acreditar, aunque sea de manera indiciaria, los hechos en los que basa su denuncia, y en todo caso, se actualizará el desechamiento cuando la autoridad advierta que el denunciante omite aportar pruebas encaminadas a demostrar los hechos que afirma y de los mismos no se actualicen circunstancias excepcionalmente mínimas de tiempo, modo y lugar.

b. Caso concreto.

En el caso en específico, el titular del 07 Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Puebla dictó acuerdo en el que desechó de plano la denuncia, al considerar que no existían los elementos que permitieran observar la probable responsabilidad de los denunciados.

Al efecto, el instituto político recurrente impugna la falta de valoración de pruebas ofrecidas, esto es, los diez cilindros de plástico presentados, y la falta de pronunciamiento de la autoridad respecto al material con el que están fabricados y a sobre el rebase del límite de ingresos y del tope de gasto de campaña autorizado.

Ello, porque alega el Partido Acción Nacional, que los hechos denunciados en el escrito inicial de queja son la entrega de

diversos cilindros de plástico con material no textil en diversos domicilios de ciudadanos, así como en la vía pública en Tepeaca, Estado de Puebla, los días treinta y treinta y uno de mayo del año en curso.

Además, sostiene que los cilindros fueron entregados en pleno proceso electoral para candidato a Diputado Federal en el Distrito 07 de Puebla, lo que causa un efecto directo en perjuicio del partido político denunciante.

Por todo lo anterior alega, que el estudio de la queja se debe realizar de manera integral y no debe desecharse sin recabarse la información complementaria a la ofrecida en la denuncia, sino que es obligación de la autoridad administrativa electoral realizar una exhaustiva investigación de los hechos denunciados, recabar informes y pruebas adicionales a las ya ofrecidas y analizar de manera integral el fondo del asunto.

c. Conclusión.

Esta Sala Superior estima **fundados** los motivos de inconformidad, porque en efecto, la responsable no expuso argumentos consistentes para llegar a la conclusión de que la distribución de los cilindros de plástico a que se refirió el recurrente en el escrito de denuncia, hayan sido

manufacturados con materiales distintos al permitido en la legislación electoral.

Ahora bien, la autoridad responsable en el acuerdo impugnado no expuso argumentos sólidos y específicos que lleven a la certeza de que los materiales con los que se comprobaba que los cilindros plásticos no estaban elaborados conforme a la normativa electoral, sino que únicamente desechó porque la denunciante no aportó los elementos que permitieran observar la probable responsabilidad de los denunciados, por lo que tampoco se evidencia que se haya allegado de los elementos suficientes para sustentar su determinación.

Sin embargo, es dable considerar que a partir de los elementos aportados por el actor y de conformidad a los hechos expresados en la demanda existieron elementos para que admitiera la denuncia respectiva y determinar lo procedente conforme a derecho.

Lo anterior se sustenta en el hecho que en el escrito de denuncia, el PAN incluye diez cilindros con el logotipo de la coalición como prueba, lo que sumado a las fotografías que se aportaron al sumario, pueden generar indicios suficientes para que se presuma la existencia de una posible repartición de los mismos, por parte de la Coalición directamente o por medio de terceros.

Por ende, esta Sala Superior considera procedente ordenar a la autoridad responsable para que de no existir otra causal de improcedencia, admita el presente procedimiento especial sancionador y determine en su caso, lo que en derecho proceda respecto al material con el que están elaborados y una vez hecho lo anterior remita el expediente al órgano encargado de resolver el procedimiento, para que éste se encuentre en aptitud jurídica de pronunciarse en torno al grado de responsabilidad de los sujetos denunciados por su posible vínculo la producción y distribución de los cilindros de plástico referidos y, en su caso, fijar la sanción correspondiente.

Efectos de la sentencia.

Al resultar **fundado** el planteamiento del recurrente, respecto de que la responsable no llevó a cabo las diligencias de investigación necesarias, para comprobar que los cilindros estaban elaborados con material distinto al autorizado por la legislación electoral aplicable, lo procedente es **revocar** el acuerdo impugnado, para el efecto de que la Junta Distrital responsable, de no advertir alguna causa de improcedencia, admita y sustancie el procedimiento especial sancionador como corresponda.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

SUP-REP-490/2015

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

NOTIFÍQUESE como corresponda en derecho.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente 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 la ausencia del Magistrado Flavio Galván Rivera y el Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CLAUDIA VALLE AGUILASOCHO