

INE/CG958/2018

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR DE QUEJA EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN, INSTAURADO EN CONTRA DE QUIEN RESULTE RESPONSABLE, IDENTIFICADO COMO INE/Q-COF-UTF/536/2018**

Ciudad de México, 6 de agosto de dos mil dieciocho.

**VISTO** para resolver el expediente **INE/Q-COF-UTF/536/2018**.

**A N T E C E D E N T E S**

**I. Escrito de queja.** El tres de julio de dos mil dieciocho, se recibió en la Unidad Técnica de Fiscalización el oficio INE-JAL-JLE-VE-1920-2018 de fecha veintinueve de junio de dos mil dieciocho, firmado por el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva en el estado de Jalisco, mediante el cual remite, a petición de los C. José Clemente Castañeda Hoeflich, el escrito de queja, presentado por dicho ciudadano en su carácter de candidato al Senado de la República por el estado de Jalisco en contra de quien resulte responsable, denunciando hechos que considera podrían constituir infracciones a la normativa electoral, en materia de origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados de la presunta contratación de llamadas telefónicas que benefician su campaña y la del candidato a la Presidencia de la República el C. Ricardo Anaya Cortés, en el marco del Proceso Electoral Federal Ordinario 2017-2018; a efecto que esta autoridad fiscalizadora, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo que en derecho proceda (Fojas 1 a 19 del expediente).

**II. Hechos denunciados y elementos probatorios.** De conformidad con el artículo 42, numeral 1, fracción II, incisos b) y c) del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se transcriben los hechos denunciados y se enlistan los elementos probatorios ofrecidos y aportados por el quejoso en su escrito de queja.

“(…)

**HECHOS**

*La denuncia se sustenta en los siguientes:*

*i. Inicio del Proceso Electoral en Estado de Jalisco: El 1 de septiembre de 2017, inició el Proceso Electoral en el estado de Jalisco.*

*ii. Periodo de campaña de los candidatos al Senado de la República. Los candidatos del estado de Jalisco al Senado de la República **Verónica Delgadillo García y José Clemente Castañeda Hoeflich** por la coalición "Por México al Frente", dieron inicio a su campaña el pasado 30 de marzo de 2018 y finalizará el próximo 27 de junio del mismo año.*

*Cabe señalar que durante el transcurso de la campaña no se han realizado erogaciones ni contratación alguna por el concepto propaganda difundida por llamadas telefónicas.*

*iii. Llamada Telefónica. El pasado 25 de junio de 2018, tuvimos conocimiento de la realización de una llamada a un teléfono celular, con el objeto de difundir un mensaje en beneficio de nuestra campaña al Senado de la República y del candidato a la Presidencia Ricardo Anaya Cortés, todos postulados por la coalición "Por México al Frente" integrada por los partidos Acción Nacional, y de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano.*

*(...)*

**Caso concreto.**

*Una vez que se expuso el marco normativo anterior, es importante mencionar que el día 25 de junio de 2016 nos percatamos que se han estado realizando llamadas a la ciudadanía en nombre de la coalición "Por México al Frente" integrada por los partidos Acción Nacional, de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, con la intención de solicitar el voto a favor del candidato a la Presidencia de la República Ricardo Anaya Cortés y de mi candidatura, al final de la llamada se menciona al Partido Acción Nacional como el presunto responsable de dichas llamadas.*

*Al respecto, cabe mencionar que nuestras campañas electorales, en ningún momento llevaron a cabo la contratación de propaganda vía telefónica y mucho menos se programó la emisión de la misma en conjunto de quien está promocionando la imagen de Ricardo Anaya Cortés.*

*Asimismo, las campañas electorales que hemos llevado a cabo en el estado de Jalisco, en todo momento han sido en estricto apego a la normatividad electoral y en observancia del artículo 242 de la LGIPE, motivo por el cual negamos haber gestionado la implementación de propaganda que no se encuentra estipulada dentro de dicho precepto legal.*

*La difusión de dicha propaganda representa un fuerte agravio a nuestra persona y a aspiraciones políticas, ya que es claro que un tercero llevó a cabo la producción y difusión de la misma con la finalidad de afectar mi imagen y la de Verónica Delgadillo, confundir a la ciudadanía y generar una posible afectación*

*ante la autoridad electoral, pues este tipo de acciones desincentivan la formación de una conciencia crítica, informada y dotada de valores democráticos, siendo la autoridad electoral a la que recurro la encargada de vigilar el cumplimiento de dichos fines de la democracia.*

*Por lo anterior, si bien consideramos que es complicado conocer quién fue el autor y difusor del mensaje señalado, solicitamos a esta autoridad electoral que realice las diligencias necesarias a efecto de determinar quién pudo haber llevado dicha contratación violentando la Legislación Electoral.*

*Aunado a lo anterior se comete una infracción grave en materia de datos personales, al usarlos con fines proselitistas, por lo cual se solicita se haga del conocimiento del Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, a efecto que realice las investigaciones que a derecho correspondan y así evitar la violación de derechos fundamentales.*

*La presente queja no debe ser desestimada por ese Instituto Nacional Electoral, pues la comisión del acto que se denuncia desvirtúa lo establecido por el legislador en materia de propaganda electoral, afecta de manera directa la campaña electoral, sobre todo por la etapa en la que nos encontramos, a un día de iniciar la veda electoral.*

*Por último y a efecto de robustecer mi dicho hago, del conocimiento de esta autoridad electoral que se presentaron de manera oportuna los deslindes de gastos antes la Unidad Técnica de Fiscalización, en los cuales se aclara que dentro de nuestra estrategia de propaganda no se incluye la difusión de propaganda por vía telefónica ni mucho menos la de emitir propaganda conjunta con el candidato presidencial. (...).”*

Elementos aportados al escrito de queja para sustentar los hechos denunciados:

- 1. PRESUNCIONAL LEGAL Y HUMANA.** Consistente, la primera, en la aplicación del derecho enunciado en el presente escrito y demás relacionado al caso; la segunda, que es la humana, se hace consistir en todas y cada una de las deducciones lógicas y palpables que se desprendan de actuaciones, en todo lo que favorezcan a la parte que represento.
  - 2. INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES.** Consistente en todo lo que se actúe en el procedimiento sancionador que se inicie con motivo de la presente denuncia, en cuanto beneficie a los intereses de la parte que represento.
- III. Acuerdo de recepción y prevención.** El seis de julio de dos mil dieciocho, la Unidad Técnica de Fiscalización tuvo por recibido el escrito de queja, acordó

integrar el expediente respectivo con la clave alfanumérica INE/Q-COF-UTF/536/2018, registrarlo en el libro de gobierno, notificar la recepción al Secretario del Consejo General del Instituto y prevenir al quejoso a efecto de que subsanara las omisiones respecto de los requisitos de procedencia establecidos en el artículo 30, numeral 1, fracción III, en relación con los artículos 29, numeral 1, fracciones III, IV, y V; y 41 numeral 1, incisos e) y h) del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, toda vez que, de la redacción de los hechos no se advierte una narración expresa y clara de los mismos, pues basa su queja en referencias genéricas, de llamadas telefónicas a celular, sin que de la narración de los hechos señalados en su escrito de queja se adviertan circunstancias de tiempo, modo y lugar que, enlazadas entre sí, hagan verosímiles la versión de los hechos denunciados; de la misma forma no aporta elementos de prueba, aun con carácter indiciario; previniéndole que en caso de no atender los elementos precisados, se actualizaría el supuesto establecido en el artículo 31, numeral 1, fracción II y 33 numeral 1 y 2 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización (Foja 20 del expediente).

**IV. Notificación de recepción al Secretario del Consejo General.** El dieciséis de julio de dos mil dieciocho, mediante oficio INE/UTF/DRN/38775/2018, la Unidad Técnica de Fiscalización informó al Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, la recepción y el registro en el libro de gobierno del procedimiento de queja al rubro indicado (Foja 21 del expediente).

**V. Notificación de la Prevención al quejoso.**

a) El dieciocho de julio de dos mil dieciocho, mediante oficio INE-JLE-CM-06905/2018, firmado por el Vocal Ejecutivo de la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral de la Ciudad de México, se notificó la prevención al C. José Clemente Castañeda Hoeflich, con la finalidad de que en un término de setenta y dos horas contadas a partir de la notificación respectiva, precisara de forma expresa y clara los hechos en los que basa la queja; respecto de las llamadas telefónicas: describiera las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se llevaron a cabo, que, enlazados entre sí, hagan verosímil la versión de los hechos narrados; aportara los elementos de prueba que soporten su aseveración; y relacione todas y cada una de las pruebas que ofrezca con cada uno de los hechos narrados; previniéndolo que en caso de no hacerlo se actualizaría lo establecido en la parte final de los artículos 31, numeral 1, fracción II del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización (Fojas 24 y 39 del expediente).

b) El veinte de julio de dos mil dieciocho, se recibió en la Unidad Técnica de Fiscalización escrito sin número, mediante el cual el C. José Clemente Castañeda Hoeflich desahogo la prevención realizada (Fojas 40 a la 43 del expediente).

**VI. Sesión de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.** En virtud de lo anterior, se procedió a formular el Proyecto de Resolución, el cual fue aprobado por la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la Vigésima Sesión Extraordinaria celebrada el tres de agosto de dos mil dieciocho, por mayoría de votos de las y los Consejeros Electorales presentes integrantes de la Comisión de Fiscalización, Dra. Adriana Margarita Favela Herrera; Dr. Benito Nacif Hernández; Mtro. Marco Antonio Baños Rodríguez y Dr. Ciro Murayama Rendón, Consejero Presidente del órgano colegiado; y el voto en contra de la Consejera Electoral Lic. Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles.

Una vez expuesto lo anterior, se procede a determinar lo conducente.

### **C O N S I D E R A N D O**

**1. Competencia.** Con base en los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 196, numeral 1; 199, numeral 1, incisos c), k) y o); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 5, numeral 2 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización, la Unidad Técnica de Fiscalización es **competente** para tramitar, sustanciar y formular el presente Proyecto de Resolución.

Precisado lo anterior, y con base en el artículo 192, numeral 1, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 5, numeral 1 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización, la Comisión de Fiscalización es competente para conocer el presente Proyecto de Resolución y someterlo a consideración del Consejo General.

En este sentido, de acuerdo con lo previsto en los artículos 41, Base V, apartado B, penúltimo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 35, numeral 1; 44, numeral 1, inciso j) y 191, numeral 1, incisos d) y g) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General es competente para emitir la presente Resolución y, en su caso, imponer las sanciones que procedan.

**2. Cuestión de previo y especial pronunciamiento.** Por tratarse de una cuestión de orden público y en virtud de que en el artículo 30, numeral 2 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización establece que las causales de improcedencia deben ser examinadas de oficio, procede entrar a su estudio para determinar si en el presente caso se actualiza alguna de ellas, de ser así, existirá un obstáculo que impida la válida constitución del proceso e imposibilite un pronunciamiento sobre la controversia planteada.

En este sentido, es importante precisar que cuando se analice un escrito inicial de queja por la presunta comisión de irregularidades en materia de origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos, la autoridad debe estudiar de manera integral y cuidadosa el escrito respectivo, así como el material probatorio que se aporte para acreditar en un primer momento los elementos de procedencia de la queja, a efecto de proveer conforme a derecho sobre su admisión o desechamiento y, en este último caso, justificar que se está ante un supuesto evidente que autorice rechazar la queja o denuncia.

De la lectura preliminar al escrito de queja que nos ocupa, la instancia fiscalizadora advirtió que no se cumplía con el requisito de procedencia establecido en el artículo 30, numeral 1, fracción III, en relación con los artículos 29, numeral 1, fracciones III, IV y V; y 41, numeral 1, incisos e) y h) del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, por tanto, dictó acuerdo en el que otorgó al quejoso un plazo setenta y dos horas para que subsanara las omisiones presentadas en su escrito de queja, previniéndole que de no hacerlo así, se desearía el mismo en términos del artículo 31, numeral 1, fracción II del Reglamento aludido.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> **Artículo 29.**

**Requisitos** 1. Toda queja deberá ser presentada por escrito, así como cumplir los requisitos siguientes: (...) III. La narración expresa y clara de los hechos en los que se basa la queja; IV. La descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que, enlazadas entre sí, hagan verosímil la versión de los hechos denunciados V. Aportar los elementos de prueba, aun con carácter indiciario, con los que cuente el quejoso y soporten su aseveración, así como hacer mención de aquellas pruebas que no estén a su alcance, que se encuentren en poder de cualquier autoridad. (...) (...)

**Artículo 30. 1.** El procedimiento será improcedente cuando: (...) III. Se omite cumplir con algunos de los requisitos previstos en el numeral 1, fracciones III, IV y V del artículo 29 del Reglamento. (...)

**Artículo 41**

1. Para la tramitación y sustanciación de las quejas reguladas en este Capítulo, se estará a lo establecido en el Capítulo anterior, aplicando las reglas siguientes: (...) e) Además de los requisitos previstos en el artículo 29 del Reglamento, los escritos de queja por hechos que presuntamente vulneren la normatividad en materia de fiscalización dentro de los Procesos Electorales, deberán estar acompañados por las pruebas que permitan acreditar la veracidad de los hechos denunciados. (...) h) En caso de que se actualice la prevención, la Unidad Técnica, dentro de las 72 horas posteriores a su recepción, emitirá un Acuerdo en el que otorgue al quejoso un plazo de 72 horas para subsanar las omisiones, apercibiéndolo de que, en caso de no hacerlo se deseará de plano el escrito de queja.

**Artículo 31. 1.** La Unidad Técnica elaborará y someterá a la aprobación de la Comisión el Proyecto de Resolución que determine el desechamiento correspondiente, atendiendo a los casos siguientes: II. Se actualice alguna causal de improcedencia contenida en el numeral 1, fracciones I y III del artículo 30 del Reglamento, sin que se desahogue la prevención, cuando proceda, en el plazo establecido. (...)"

Ahora bien, el artículo 41, numeral 1, apartado h del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización establece que en caso que se actualice la prevención, la Unidad Técnica de Fiscalización emitirá un acuerdo en el que otorgue al quejoso un plazo de setenta y dos horas para subsanar las omisiones advertidas, apercibiendo al denunciante que, en caso de no hacerlo, se desechará el escrito de queja.

Asimismo el artículo 33, numeral 2 del citado ordenamiento, señala que aun contestada la prevención por el quejoso, si derivado del análisis que de ella se haga, ésta resulte insuficiente, o no aporte elementos novedosos, se desechara el escrito de queja.<sup>2</sup>

En este orden de ideas, de la normatividad señalada se advierte lo siguiente:

- i) Que la autoridad electoral debe prevenir al quejoso en aquellos casos en los que no narre expresa y claramente los hechos en los que basa la queja; ni aporte y ofrezca circunstancias de tiempo, modo o lugar ni elemento probatorio o indiciario que sustente los hechos denunciados, concediéndole un plazo perentorio para que subsane dichos requisitos esenciales; y
- ii) Que en caso que no se subsanen las omisiones hechas valer en la prevención de mérito, o aun habiendo contestado la prevención no aporte elementos novedosos, la autoridad electoral se encuentra facultada para desechar el escrito de queja respectivo.

Lo anterior es así, ya que la omisión de narrar de forma expresa y clara de los hechos, así como la falta de circunstancias de tiempo, modo y lugar, o la ausencia de elementos probatorios, constituyen un obstáculo para que la autoridad pudiese trazar una línea de investigación, lo cual le posibilite realizar diligencias que le permitan acreditar o desmentir los hechos denunciados, pues la falta de elementos probatorios o indiciarios impiden que los hechos sean verosímiles; es decir, las circunstancias del caso concreto, determinan el contexto en que se llevó a cabo la conducta denunciada -situación que en el caso concreto no aconteció- y adquieren relevancia para que en cada caso, se dilucide si existió o no infracción a la normativa electoral.

---

<sup>2</sup> **Artículo 33 Prevención** "(...) 2. Lo señalado en el párrafo que antecede resulta aplicable para el caso de que, **aun habiendo contestado la prevención**, y derivado del análisis que de ella haga la autoridad, ésta resulte insuficiente, **no aporte elementos novedosos** o verse sobre cuestiones distintas al requerimiento formulado. (...)”

Sirven como sustento de lo anterior, las siguientes tesis emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que a la letra rezan:

***“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA.-***

*Los 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.*

*Cuarta Época: Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-250/2007.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Tercera Sala Unitaria del Tribunal Estatal Electoral del Estado de Tamaulipas.—10 de octubre de 2007.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Pedro Esteban Penagos López.—Secretaria: Claudia Pastor Badilla.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-142/2008.—Actor: Partido de la Revolución Democrática.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Federal Electoral.—10 de septiembre de 2008.—Unanimidad de seis votos.—Ponente: Manuel González Oropeza.—Secretario: David Cienfuegos Salgado.*

*Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano. SUP-JDC-502/2009.—Actor: Sergio Iván García Badillo.—Autoridad responsable: Sala de Segunda Instancia del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de San Luis Potosí.—3 de julio de 2009.—Unanimidad de*



votos.—Ponente: *Constancio Carrasco Daza.*—Secretario: *Fabrizio Fabio Villegas Estudillo.*”

**[Énfasis añadido]**

**“QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. REQUISITOS DE LA ADMISIÓN DE DENUNCIA.-** Los artículos 4.1 y 6.2<sup>3</sup> del Reglamento que Establece los Lineamientos Aplicables en la Integración de los Expedientes y la Sustanciación del Procedimiento para la Atención de las Quejas sobre el Origen y aplicación de los Recursos Derivados del Financiamiento de los Partidos y Agrupaciones Políticas, establece como requisitos para iniciar los primeros trámites, con motivo de la presentación de una queja, que: **1. Los hechos afirmados en la denuncia configuren, en abstracto uno o varios ilícitos sancionables a través de este procedimiento; 2. Contenga las circunstancias de modo, tiempo y lugar que hagan verosímil la versión de los hechos, esto es, que se proporcionen los elementos indispensables para establecer la posibilidad de que los hechos denunciados hayan ocurrido, tomando en consideración el modo ordinario en que suele dotarse de factibilidad a los hechos y cosas en el medio sociocultural, espacial y temporal que corresponda a los escenarios en que se ubique la narración, y 3. Se aporten elementos de prueba suficientes para extraer indicios sobre la credibilidad de los hechos materia de la queja. El objeto esencial de este conjunto de exigencias consiste en garantizar la gravedad y seriedad de los motivos de la queja, como elementos necesarios para justificar que la autoridad entre en acción y realice las primeras investigaciones, así como la posible afectación a terceros, al proceder a la recabación de los elementos necesarios para la satisfacción de su cometido. Con el primero, se satisface el mandato de tipificación de la conducta denunciada, para evitar la prosecución inútil de procedimientos administrativos carentes de sentido, respecto de hechos que de antemano se advierte que no son sancionables. Con el segundo, se tiende a que los hechos narrados tengan la apariencia de ser verdaderos o creíbles, de acuerdo a la forma natural de ser de las cosas, al no encontrarse caracteres de falsedad o irrealidad dentro del relato, pues no encuentra justificación racional poner en obra a una autoridad, para averiguar hechos carentes de verosimilitud dentro de cierta realidad en la conciencia general de los miembros de la sociedad. De modo que cuando se denuncien hechos que por sí mismos no satisfagan esta característica,**

---

<sup>3</sup> **Nota:** El contenido de los artículos 4.1 y 6.2 del Reglamento que establece los lineamientos aplicables en la integración de los expedientes y la sustanciación del procedimiento para la atención de las quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones políticas, los cuales se interpretan en esta jurisprudencia, corresponde respectivamente, con los artículos 17, párrafo 1, inciso c) y 20.2, del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización vigente en el año 2002.

*se deben respaldar con ciertos elementos probatorios que el denunciante haya podido tener a su alcance de acuerdo a las circunstancias, que auxilién a vencer la tendencia de su falta de credibilidad. El tercer requisito fortalece a los anteriores, al sumar a la tipificación y a la verosimilitud ciertos principios de prueba que, en conjunción con otros, sean susceptibles de alcanzar el grado de probabilidad necesario para transitar a la segunda fase, que es propiamente la del procedimiento administrativo sancionador electoral. Estos requisitos tienen por finalidad evitar que la investigación, desde su origen, resulte en una pesquisa general injustificada, prohibida por la Constitución de la República.*

*Tercera Época: Recurso de apelación. SUP-RAP-050/2001. Partido Revolucionario Institucional. 7 de mayo de 2002. Unanimidad de votos.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-054/2001. Partido de la Revolución Democrática. 7 de mayo de 2002. Unanimidad de votos.*

*Recurso de apelación. SUP-RAP-011/2002. Partido de la Revolución Democrática. 11 de junio de 2002. Unanimidad de votos.”*

**[Énfasis añadido]**

En otras palabras, sólo si del escrito de queja se desprenden elementos suficientes con carácter de indicio que presupongan la veracidad de los hechos denunciados los cuales tuvieron verificativo en un contexto que pudiese incidir en el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, la autoridad se encuentra constreñida a ejercer sus facultades indagatorias a efecto de constatar que se está ante hechos que pudiesen constituir alguna infracción en materia de origen, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos.

De lo anterior, es dable sostener que para la admisión de quejas sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos, la normatividad establece una serie de requisitos como lo son: i) **la narración expresa y clara de los hechos** en los que se basa la queja; ii) que el escrito **contenga las circunstancias de modo, tiempo y lugar** que hagan verosímil la versión de los hechos, esto es, que se proporcionen los elementos indispensables para establecer la posibilidad que los hechos denunciados hayan ocurrido, tomando en consideración el modo ordinario en que suela dotarse de factibilidad a los hechos y cosas en el medio sociocultural, espacial y temporal que corresponda a los escenarios en que se ubique la narración, y iii) que se **aporten elementos de prueba suficientes** para extraer indicios sobre la credibilidad de los hechos materia de la queja; ello en virtud de garantizar la gravedad y seriedad de los motivos de la queja, como elemento necesario **para justificar que la autoridad haga uso de su facultad de comprobación y realice las primeras investigaciones, y derivado**

**de ello la posible afectación a terceros**, al proceder a la recabar los elementos necesarios para la satisfacción de su cometido.

En el procedimiento que por esta vía se resuelve, del análisis del escrito de queja, la autoridad fiscalizadora advirtió que no se precisaron expresa y claramente los hechos, ni las circunstancias de tiempo, modo y lugar que entrelazadas con las pruebas hagan verosímiles la versión de los hechos denunciados, de modo tal, que pudieran ser sancionados a través de la sustanciación del procedimiento de queja que pretende.

Por lo anterior, de conformidad con el artículo 41, numeral 1, apartado h del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, esta autoridad mediante Acuerdo de fecha seis de julio de dos mil dieciocho, ordenó prevenir al C. José Clemente Castañeda Hoeflich, a efecto que en un plazo de setenta y dos horas, una vez realizada la notificación correspondiente, aclarara su escrito de queja presentado a fin de narrar de forma expresa y clara los hechos en los que basa la queja; aportara circunstancias de modo, tiempo y lugar así como de los elementos de prueba necesarios que soporten su dicho y que pudieran ser sancionados a través de la sustanciación del procedimiento de queja que pretende, con la prevención que de no desahogar lo anterior, se desecharía la queja de mérito. A continuación, se transcribe la parte conducente:

“(…)

*Del análisis al escrito presentado, se advierte que este no cumple con el requisito de procedencia establecido en el artículo 30, numeral 1, fracción III, en relación con los artículos 29, numeral 1, fracciones III, IV, y V; y 41 numeral 1, apartado h del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, toda vez que, de la redacción de los hechos no se advierte una narración expresa y clara de los mismos, pues basa su queja en referencias genéricas, de llamadas telefónicas a celular, sin que de la narración de los hechos señalados en su escrito de queja se adviertan circunstancias de tiempo, modo y lugar que, enlazadas entre sí, hagan verosímiles la versión de los hechos denunciados; de la misma forma no aporta elementos de prueba, aun con carácter indiciario, que soporten su aseveración, por lo que el quejoso deberá precisar lo siguiente: 1.-Narrar de forma expresa y clara los hechos en los que basa la queja. 2. Respecto de las llamadas telefónicas: a) Describir las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se llevaron a cabo, que, enlazados entre sí, hagan verosímil la versión de los hechos narrados; b) Aporte los elementos de prueba que soporten su aseveración; c) Relacione todas y cada una de las pruebas que ofrezca con cada uno de los hechos narrados.*

(…)

*Prevéngase al quejoso para que en un término de setenta y dos horas contados a partir de la notificación respectiva, subsane las omisiones señaladas con antelación, previniéndole que en caso de no hacerlo, se actualizaría el supuesto establecido en el artículo 31, numeral 1, fracción II, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización.*

(...)"

En ese sentido, cabe hacer mención que la notificación del acuerdo de prevención se practicó por la instancia fiscalizadora con las debidas formalidades, especificando con nitidez la fecha de término para que el quejoso estuviera en aptitud de desahogar el requerimiento de información que se le solicitó.

Así, el quejoso tenía como plazo máximo para contestar la prevención efectuada por la Unidad Técnica de Fiscalización el día 21 de julio de dos mil dieciocho, como se ilustra en el cuadro siguiente:

<b>Fecha de notificación del acuerdo de prevención</b>	<b>Inicio del plazo para desahogar la prevención</b>	<b>Término del plazo para desahogar la prevención</b>
18 de julio de 2018	18 de julio de 2018	72 horas.

En atención a la prevención realizada, el veinte de julio de dos mil dieciocho, el C. José Clemente Castañeda Hoeflich, desahogó la prevención realizada, manifestando lo siguiente:

"(...)

*1. Narrar de forma expresa y clara los Hechos en los que basa la queja.*

*A efecto de dar cumplimiento por lo solicitado por la autoridad fiscalizadora, proceda a formular lo siguiente:*

*El día 25 de junio del año en curso, en el municipio de Guadalajara, Jalisco, se tuvo conocimiento, a través de simpatizantes, de la realización de llamadas telefónicas a la ciudadanía en nombre de la Coalición "POR MÉXICO AL FRENTE" conformada por PAN, PRD y MC, con el objetivo de solicitar el voto a favor de Ricardo Anaya Cortés (candidato a la presidencia de la República) Verónica Delgadillo García y mi candidatura (candidatos a Senadores de la República), de tal manera que al concluir con la referida llamada se especifica como emisor el PAN.*

*Simpatizantes de mi campaña nos dieron a conocer los hechos expresados en el párrafo anterior, lo cual, se expone a la autoridad sustanciadora que no se tiene certeza de la emisión de dichas llamadas, número telefónico o en su defecto medio de convicción pertinente que pueda ser exhibido para los efectos legales conducentes.*

*Por lo anterior, ante la probable comisión de un ilícito procedimos a dar cumplimiento con la Legislación Electoral, esto es, presentamos escritos de deslinde y de queja ante la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, pues como ha sido referido ese tipo de propaganda no fue la planeada dentro de nuestra estrategia.*

*En ánimo de cumplir con la Legislación Electoral es que tomamos esas medidas jurídicas, asimismo tanto el instituto político como nosotros en nuestra calidad de garantes, tratamos de indagar sobre los hechos materia del presente procedimiento, para poder aportar mayores elementos que permitieran a esa autoridad. arribar a la verdad de estos, sin embargo, no volvimos a tener conocimiento de la recepción de las llamadas.*

*Así de manera clara y puntual se debe tener por desahogado el presente apartado.*

**2. Respecto de las llamadas telefónicas:**

*Describir las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se llevaron a cabo que, enlazados entre sí, haga verosímil la versión de los hechos narrados.*

*Cabe recalcar a la autoridad fiscalizadora que respecto a la circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se sustentan los hechos denunciados, sabemos que la difusión de las llamadas telefónicas se realizó el 25 de junio del presente año, pues en esa fecha nos reportaron nuestros simpatizantes las mismas, sin embargo, desconocemos si en momentos distintos se llevaron a cabo, pues como se señaló en el escrito inicial de queja, fueron comunicadas por los seguidores de la coalición que encabecé para el cargo de senador de la República por el estado de Jalisco.*

*Respecto al ámbito geográfico o lugar de la conducta infractora sabemos que se llevaron a cabo en la ciudad de Guadalajara, Jalisco, desconocemos si ocurrió en algún otro lugar.*

*En aras de cumplir con mis obligaciones en materia de propaganda electoral, se determinó promover acciones jurídicas respecto a este actuar, pues nuestras campañas electorales, en ningún momento llevaron a cabo la contratación de*

*propaganda vía telefónica y mucho menos se programó la emisión de la misma en conjunto de quien está promocionando la imagen de Ricardo Anaya Cortés.*

*Por ello, presentamos los deslindes correspondientes ante la Unidad Técnica de Fiscalización a efecto de hacer constar que nuestra campaña no es la responsable del acto denunciado, mismo que puede ser confirmado a través del Sistema Integral de Fiscalización (SIF), como reflejo de nuestra estrategia de campaña no se desprenden acciones de este tipo.*

*Por lo antes expuesto, es materialmente imposible contar con las circunstancias de tiempo en que se llevaron a cabo los hechos denunciados. Sin embargo, dicha autoridad debe atender a los indicios mínimos para sustanciar el procedimiento correspondiente a efecto de imputar la conducta al sujeto responsable.*

(...)"

Al respecto, tal y como se advierte de la transcripción anterior, si bien el quejoso presentó un escrito dentro del plazo establecido para el desahogo de la prevención, de su contenido no se advierte que desahogue el requerimiento de la autoridad, pues se limita en esencia a repetir los elementos de su escrito inicial de queja sin que aportara elementos de prueba, ni circunstancias de modo, tiempo y lugar que hagan los hechos verosímiles; por lo que, lo procedente es desechar la queja de mérito, lo anterior de conformidad con los artículos 31, numeral 1, fracción II, en relación al 30, numeral 1, fracción III del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización.

Aunado a lo anterior, del análisis preliminar de las pruebas presentadas, así como de las transcripciones del escrito de denuncia, no se advierte su relación, ni siquiera indiciaria con los hechos que configuren un ilícito en materia de fiscalización, debido a que al tratarse de un supuesto, no probado, en materia de propaganda y que incumple con los Lineamientos en la materia, es necesario primero determinar su existencia con base en pruebas verosímiles y que sea determinada y sancionada en los términos de la legislación correspondiente, una posible infracción en materia de propaganda electoral, para en su caso proceder a realizarse la cuantificación en materia de fiscalización.

En este sentido, en el particular, no existen elementos objetivos para iniciar una investigación o se lleven a cabo mayores diligencias, porque no se ofrecieron otros elementos de prueba con los que se pudiera dar algún grado de convicción a la queja, toda vez que, los elementos de prueba que consta en el expediente son

insuficientes para vencer la dificultad que representa el desarrollo de diligencias que refiere el quejoso y para imputar con seriedad una infracción a una persona.

Lo anterior, en el presente caso cobra especial relevancia, toda vez que la infracción se encuentra relacionada con presunta propaganda electoral, lo cual exige que los indicios deban ser claros y precisos.

Por lo anteriormente expuesto y de conformidad con el artículo 31, numeral 1, fracción II en relación con el artículo 33, numerales 1 y 2 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización; lo procedente es desechar el escrito de queja, ya que aun cuando el quejoso desahogue la prevención efectuada, derivado del análisis realizado por la autoridad, ésta resulta insuficiente, situación que se actualiza en el presente asunto.

En consecuencia, este Consejo General concluye que atendiendo a las razones y consideraciones de hecho y derecho antes vertidas, lo procedente es **desechar** la queja interpuesta por el entonces candidato a Senador de la República el C. José Clemente Castañeda Hoeflich en contra de quien resulte responsable.

**3. Cuestiones de previo y especial procedimiento (Medidas Cautelares).** Dado que las medidas cautelares constituyen providencias provisionales que se sustentan en el **fumus boni iuris** —apariencia del buen derecho—, unida al elemento del **periculum in mora** —temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, por lo que, de manera previa a analizar el fondo del procedimiento sancionador, se procede a realizar el análisis correspondiente, en los términos siguientes:

El promovente solicitó la aplicación de medidas cautelares. Al respecto, es preciso señalar que las medidas cautelares, también denominadas medidas de seguridad o medidas provisionales, son un instrumento que puede decretarse **por la autoridad competente**, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento principal, lo que en el caso que nos ocupa no acontece.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-36/2016, mediante Acuerdo

INE/CG161/2016<sup>4</sup>, aprobado en sesión extraordinaria celebrada el treinta de marzo de dos mil dieciséis, determinó que no ha lugar a la solicitud de adoptar medidas cautelares en los procedimientos en administrativos en materia de fiscalización; ello, al tenor de las siguientes consideraciones:

Conforme a lo que establecen los artículos 199, numeral 1, inciso k) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 26 y 27 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, el procedimiento especializado en materia de fiscalización es relativo a las quejas o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados; por consiguiente, es un procedimiento especializado por su materia y por las instancias de la autoridad administrativa electoral que intervienen en su instrucción y resolución.

En ese sentido, dicho procedimiento forma parte de un sistema de fiscalización integrado por una pluralidad de elementos regulatorios, establecidos en la Base II del artículo 41 constitucional; en los artículos 190 a 200, y 425 a 431 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como en los Reglamentos de Fiscalización y de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización; en virtud de ello, la integralidad del sistema de fiscalización implica que todos sus componentes arrojan información relativa a los ingresos y gastos de los sujetos obligados, de modo que la autoridad electoral puede obtener una visión exhaustiva de la situación contable de los sujetos obligados mediante la concatenación de la información obtenida por diversas vías.

Ahora bien, la medida cautelar es un instrumento que puede decretarse por la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento. Derivado de ello, para el dictado de las medidas cautelares se hace necesario la presencia de los siguientes elementos:

- La apariencia del buen derecho, entendida como la probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso;

---

<sup>4</sup> Al respecto la Sala Superior en el SUP-RAP-176/2016 (interpuesto por MORENA en contra del Acuerdo INE/CG161/2016) estableció que la medida cautelar es una resolución accesoría, ya que es una determinación que no constituye un fin en sí mismo, pues es dictada para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad. Asimismo, que la finalidad de ésta es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, así como evitar que el agravio se vuelva irreparable -asegurando la eficacia de la resolución que se dicte-, por lo que al momento en que se dicte el pronunciamiento de fondo que resuelva la cuestión litigiosa, su razón de ser desaparece.



- El peligro en la demora, relativo al temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama; y
- La irreparabilidad de la afectación, que significa la afectación sobre derechos o principios que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

Sin embargo, en materia de fiscalización no existe norma jurídica alguna que otorgue a la autoridad electoral administrativa la facultad de ordenar esa clase de medidas en los procedimientos que versen sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos, por lo que se estimó que no existen las condiciones de derecho necesarias y suficientes para establecer un criterio interpretativo conforme al cual puedan dictarse medidas cautelares en el procedimiento sancionador especializado en materia de fiscalización.

Así pues, ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ni en el Reglamento de Fiscalización o en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización señalan alguna atribución de la autoridad electoral administrativa –ya sea el Consejo General, la Comisión de Fiscalización y/o de la Unidad Técnica de Fiscalización- para decretar medidas cautelares dentro del procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización; de ahí que por cuanto hace al marco normativo, resulte que no ha lugar la adopción de medidas cautelares en el procedimiento en comento, pues no existe fundamento jurídico para que sean ordenadas por la autoridad electoral administrativa.

Aunado a ello, la medida cautelar dentro de un procedimiento sancionador en materia de fiscalización sería una determinación de la autoridad encaminada a suspender ciertos hechos u actos presuntamente irregulares o contrarios a la ley; sin embargo, siendo las medidas cautelares una medida provisional, que no constituye un juicio definitivo sobre la controversia de fondo, su imposición dentro de un Proceso Electoral de esta naturaleza puede causar un daño irreparable al denunciado, al verse afectado en la esfera de sus derechos.

Como se puede apreciar, si bien las medidas cautelares puede ser solicitadas por una de las partes en un procedimiento administrativo, no debemos pasar por alto que el artículo 16 de la Constitución establece que *“nadie puede 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*", asimismo el artículo 17 señala que *"toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes"*; por lo que en el caso específico del procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, se estima que el debido proceso y el ejercicio del derecho de acceso a la justicia, hacen improcedente la implementación de la medida cautelar.

En atención a las consideraciones anteriores, la autoridad administrativa electoral establece que en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización debe prevalecer el criterio consistente en que **no ha lugar a decretar de medidas cautelares** en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización, **en consecuencia, la solicitud del quejoso no es procedente.**

**En atención a las consideraciones vertidas, y en ejercicio de las atribuciones que le confieren a este Consejo General del Instituto Nacional Electoral, los artículos 35, numeral 1; 44, numeral 1, inciso j) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se:**

## RESUELVE

**PRIMERO.** Se **desecha** la queja interpuesta por el entonces candidato a Senador de la República, el C. José Clemente Castañeda Hoeflich, en el marco del Proceso Electoral Federal 2017-2018, de conformidad con lo expuesto en el **Considerando 2** de la presente Resolución.

**SEGUNDO.** En términos de los argumentos esgrimidos en el **Considerando 3** de la presente Resolución, no ha lugar a conceder las medidas cautelares solicitadas por el quejoso.

**TERCERO.** Notifíquese al quejoso la Resolución de mérito.

**CUARTO.** En términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado "recurso de apelación", el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnada.

**CONSEJO GENERAL  
INE/Q-COF-UTF/536/2018**

**QUINTO.** En su oportunidad archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

La presente Resolución fue aprobada en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 6 de agosto de 2018, por diez votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y un voto en contra de la Consejera Electoral, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles.

Se aprobó en lo particular por lo que hace al tratamiento de medidas cautelares en los términos del Proyecto de Resolución originalmente circulado, por nueve votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y dos votos en contra de los Consejeros Electorales, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña y Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL  
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA  
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**