



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-445/2022

RECURRENTE: CLAUDIA SHEINBAUM
PARDO, JEFA DE GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

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

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIADO: CLAUDIA MARISOL
LÓPEZ ALCÁNTARA, MANUEL
GALEANA ALARCÓN Y RODRIGO
QUEZADA GONCEN

COLABORARON: FRANCISCO
CRISTIAN SANDOVAL PINEDA,
ANDRÉS RAMOS GARCÍA, NICOLÁS
ALEJANDRO OLVERA SAGARRA

Ciudad de México, veintidós de junio de dos mil veintidós.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **desecha** de plano la demanda del recurso promovido por el Director General de Servicios Legales de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del gobierno de la Ciudad de México¹ en representación de la administración

¹ En adelante CDMX.

pública de la CDMX y de su titular, emitido por el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral dentro del expediente UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022, por el que requirió información a Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, en relación con los hechos denunciados por el Partido Acción Nacional.

I. ANTECEDENTES

De constancias de autos, se advierte:

1. **A. Denuncia.** El veinticuatro de abril de dos mil veintidós, el Partido Acción Nacional, denunció que en el Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, se llevó a cabo un acto de campaña del partido político MORENA, en el que estuvo presente Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, quien expresó su apoyo a María Hermelinda Lezama Espinoza, candidata a gobernadora, y a favor de Angy Estefanía Mercado Ascencio, candidata a diputada local por el distrito X, por lo que consideró el denunciante que existió uso indebido de recursos públicos por parte de la aludida funcionaria pública y vulneración a los principios de neutralidad e imparcialidad, así como un beneficio en favor de las mencionadas candidatas.
2. **B. Acuerdo impugnado.** El once de mayo de dos mil veintidós, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo **UT/SCG/CA/PAN/JD01/QROO/134/2022**, por medio del cual consideró que la autoridad competente para conocer de la queja era el Instituto Electoral de Quintana Roo.



3. **C. Primer recurso de revisión.** En contra de lo anterior, el veintiuno de mayo del presente año, el Partido Acción Nacional interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador ante el Instituto Nacional Electoral, quien lo remitió a la Sala Superior.
4. **D. Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente **SUP-REP-391/2022** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual fue resuelto el uno de junio del año en curso, en el sentido de revocar el acuerdo impugnado, así como todas aquellas actuaciones dictadas en consecuencia y remitir las constancias del expediente al Instituto Nacional Electoral, para que, en plenitud de atribuciones, procediera conforme a derecho respecto de la queja presentada por el Partido Acción Nacional.
5. **E. Acuerdo impugnado.** El tres de junio del año en curso, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, tuvo por recibidas las constancias del expediente de origen, la sentencia dictada por esta Sala Superior citada en el párrafo que antecede, ordenó formar el expediente UT/SCG/PE/PAN/JD01/QROO/323/2022, asumió la competencia para conocer del mismo y admitió a trámite el procedimiento sancionador.
6. En el acuerdo en mención, también se ordenó, entre otras cosas, requerir información a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de

México, a fin de proveer lo conducente en ese expediente y contar con elementos suficientes para la integración del mismo.

7. **F. Segundo recurso de revisión.** Inconforme con el requerimiento contenido en el acuerdo de tres de junio del año en curso, el diez siguiente, la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, por conducto del Director General de Servicios Legales de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México, interpuso el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.
8. **G. Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente **SUP-REP-445/2022** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
9. **H. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** Posteriormente, el Magistrado Instructor radicó y admitió a trámite la demanda; agotada la instrucción, la declaró cerrada, con lo cual los autos quedaron en estado de resolución.

II. COMPETENCIA

10. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se controvierte un acuerdo que emitió la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, dentro de un procedimiento especial sancionador.



11. Lo anterior, en conformidad a los artículos 41, párrafo tercero, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Federal; 164, 166, fracción X y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como los artículos 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.

III. JUSTIFICACIÓN PARA SESIONAR POR VIDEOCONFERENCIA

12. Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020², en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo, determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. Lo anterior justifica la resolución de los presentes juicios de manera no presencial.

IV. IMPROCEDENCIA

A. Tesis de la decisión

13. A juicio de la Sala Superior resulta fundada la causal de improcedencia que hace valer la responsable, motivo por el cual se debe **desechar** de plano la demanda porque el acuerdo que pretende controvertir la parte recurrente carece de definitividad y firmeza, pues es de carácter intraprocesal, por lo que no supone una afectación directa e inmediata sobre el derecho sustantivo

² Acuerdo aprobado el primero de octubre de dos mil veinte, el cual fue publicado en el *Diario Oficial de la Federación* el trece siguiente.

que es objeto del procedimiento, por lo que no le causa ningún perjuicio irreparable.

14. En ese sentido, se actualiza la causal de improcedencia que se desprende de los artículos 9, párrafo 3; y 10, párrafo 1, inciso d) de la Ley de Medios.

B. Marco teórico

15. Los actos que conforman los procedimientos contencioso-electorales, como el que nos ocupa, sólo pueden ser combatidos como violaciones procesales a través de las impugnaciones a la sentencia definitiva o la última resolución que, según sea el caso, se emita en el procedimiento de que se trate, pues de otra forma, no puede considerarse que el acto de referencia haya adquirido definitividad y firmeza.
16. Para arribar a la anterior conclusión, se toma en cuenta que el principio de definitividad se encuentra establecido en dos sentidos:³
17. Los de carácter preparatorio, cuya única misión consiste en proporcionar elementos para, en su oportunidad, tomar y apoyar la decisión.
18. El acto de decisión, donde se asume la determinación que corresponda, es decir, el pronunciamiento sobre el objeto de la controversia o posiciones en litigio; o aquellas llamadas formas anormales de conclusión, que se presentan cuando la autoridad

³ Es ilustrativa en este aspecto, la Tesis VI.1o.A.6 K (10ª), PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. SE ENCUENTRA ESTABLECIDO EN DOS SENTIDOS, VERTICAL Y HORIZONTAL, RESPECTO DE LA IMPUGNACIÓN DE ACTOS DE TRIBUNALES JUDICIALES, ADMINISTRATIVOS O DEL TRABAJO EN EL JUICIO DE AMPARO. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro IV, enero de 2012, Tomo 5, página 4577.



resolutora considera que no existen los elementos necesarios para resolver el fondo de la cuestión planteada y termina el juicio.

19. Así, los actos preparatorios o intraprocesales ordinariamente son susceptibles de incidir sobre derechos adjetivos, esto es, pueden tener un impacto sobre las garantías de un debido proceso.
20. Sin embargo, este tipo de determinaciones, en principio, no suponen una afectación directa e inmediata sobre el derecho sustantivo que es objeto del procedimiento. Lo anterior, pues se parte de la idea de que los vicios procedimentales que se materializan en el marco de un procedimiento podrían no traducirse en un perjuicio sobre ese derecho.
21. Pero a pesar de la posible actualización de violaciones sobre derechos procesales, es factible que se emita una determinación definitiva en la que se resuelva a favor de las partes promoventes o peticionarios. Lo anterior porque es posible que los vicios procesales no trasciendan al resultado del procedimiento.
22. En las condiciones apuntadas, si la sola emisión de actos preparatorios únicamente surte efectos inmediatos al interior del procedimiento al que pertenecen y no produce una afectación real sustancial al inconforme, tales actos no reúnen el requisito de definitividad en sus dos vertientes.

C. Caso concreto

23. El acto impugnado es un acuerdo de inicio y reserva de emplazamiento que, en principio, pudiera considerarse como un

acto excepcionalmente definitivo que pueda ser controvertido.⁴ Sin embargo, lo que se controvierte concretamente es un requerimiento de información que emitió la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral a una servidora pública (Jefa de Gobierno de la Ciudad de México) en un procedimiento especial sancionador.

24. Lo anterior en atención a la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional en la que atribuía, entre otros, a la Jefa de Gobierno, diversos actos que vulneraban el principio de imparcialidad y equidad en la contienda en contra de la parte recurrente debido a su participación en un acto de campaña del partido político MORENA que se llevó a cabo el veinticuatro de abril de dos mil veintidós en el Municipio de Benito Juárez, Quintana Roo.
25. En ese sentido, se debe considerar que el requerimiento de información a una servidora pública forma parte de los actos preparatorios llevados a cabo por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, los cuales surtirán efectos y adquirirán definitividad hasta el momento en la autoridad competente emita la resolución final en el procedimiento especial sancionador.
26. Lo anterior es así por las siguientes razones: **(a)** El acuerdo no constituye la decisión última del procedimiento; y **(b)** emitir un requerimiento de información sobre los hechos denunciados en

⁴ Véase jurisprudencia de la Sala Superior 1/2010, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE. Fuente: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, página 30.



el procedimiento especial sancionador no ocasiona a la parte recurrente una afectación de imposible reparación.

27. Máxime que, en el acuerdo en cuestión, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral únicamente solicitó en un plazo de veinticuatro horas a la recurrente diversa información relacionada con los hechos denunciados, consistente en lo siguiente:

- a) *Si el veinticuatro de abril de dos mil veintidós, asistió a un evento público en el Domo del Toro Valenzuela SM 71, sobre Calle 39 Norte, entre avenida Miguel Hidalgo y Avenida Francisco I Madero, en el municipio de Benito Juárez, Quintana Roo, en el cual estuvieron presentes, María Hermelinda Lezama Espinoza, candidata a gobernadora y Angy Estefanía Mercado Asencio, candidata a Diputada Local por el Distrito X, postulada por la coalición Juntos Haremos Historia por Quintana Roo.*
- b) *En caso de ser afirmativa su respuesta al cuestionamiento anterior, informe la causa, motivo o razón de su asistencia, así como la participación que tuvo en dicho evento.*
- c) *Indique si recibió invitación para su asistencia al evento materia de denuncia, debiendo aportar, en su caso, la documentación comprobatoria.*
- d) *Indique si para asistir al evento de mérito, solicitó licencia del cargo que ostenta y, en su caso, si recibió la autorización respectiva, debiendo remitir copia certificada de la documentación atinente.*
- e) *Precise el origen y tipo de recursos, públicos o privados, utilizados para su traslado, vía aérea o terrestre, así como para la estancia en la entidad federativa en que se llevó a cabo el*

evento materia de denuncia, debiendo aportar la documentación respectiva.

- f) Señale las fechas de su estancia en Quintana Roo para la asistencia del evento denunciado, esto es, fecha de llegada y de regreso, debiendo aportar la documentación que ampare su respuesta.*
- g) Proporcione copia certificada de su agenda de actividades de veinticuatro de abril de dos mil veintidós.*
- h) Indique si durante el evento de mérito formó parte o estuvo en el templete o escenario principal.*
- i) Indique si en el evento denunciado emitió el mensaje siguiente: ESTEFANÍA MERCADO DISTRITO DIEZ PLAYA DEL CARMEN, TODO NUESTRO APOYO QUE SIGA LA CUARTA TRANSFORMACIÓN POR MUJERES COMO ELLA, entre otras manifestaciones alusivas a la candidata de referencia.*

No se omite señalar que la información que tenga a bien proporcionar, deberá expresar la causa o motivo en que sustenta cada una de 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.

28. De lo anterior se advierte que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral no hizo algún pronunciamiento de fondo ni impuso alguna sanción, únicamente precisó que en caso de no cumplir con lo ordenado en tiempo y forma se le impondría una amonestación como medida de apremio contemplada en el artículo 35 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.



29. Por otra parte, no se advierte que la responsable se hubiera extralimitado en los principios y elementos que deben revestir las diligencias investigatorias por parte de la autoridad administrativa electoral nacional dentro de los procedimientos sancionadores, vulnerando los derechos sustantivos de la recurrente de no autoincriminación y presunción de inocencia.⁵
30. En el caso, la responsable requirió a la parte actora información específica sobre los hechos materia de la queja, que se estiman relevantes en la investigación, de ahí que, en este momento procesal, esta Sala Superior no advierte que el acuerdo impugnado pueda generar afectación a los derechos de la parte recurrente.
31. Similares consideraciones se sustentaron al resolver el SUP-REP-230/2021.
32. En ese sentido, el acto impugnado no se encuentra en algún supuesto de excepción que permita considerar satisfecho el requisito de definitividad, pues la emisión del acuerdo en cuestión no afecta directamente en el ejercicio de los derechos sustantivos de acceso a la justicia como servidora pública. Es decir, no se le genera un estado de indefensión o una afectación en la esfera de derechos que no sea reparable con la resolución definitiva que habrá de dictarse, ya que se la autoridad electoral le requirió información para contar con los elementos suficientes

⁵ Esta Sala Superior al resolver el SUP-REP-78/2020 determinó que, los requerimientos que realiza la autoridad investigadora pueden ser ilegales, si implican que la parte denunciada adopte una postura en relación con los hechos que se le atribuyen, sin que previamente haya sido emplazada formalmente a efecto de tener pleno conocimiento de los hechos que se le imputan y las pruebas ofrecidas para acreditarlos.

para determinar el curso de la queja presentada por el partido político denunciante.

33. De ahí que no se transgredan los derechos de presunción de inocencia y autoincriminación que refiere la recurrente, ya que ello solamente sería posible en un análisis de fondo del procedimiento, y no así en las diligencias preliminares en las que la autoridad se allega de información para determinar el curso legal que deberá dar a la queja presentada.
34. Por las razones expuestas, se debe desechar la demanda del recurso de revisión.
35. Por lo expuesto, se aprueba el siguiente

V. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **desecha** la demanda del recurso de revisión.

NOTIFÍQUESE, como en derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos en contra de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y del Magistrado José Luis Vargas Valdez, quienes emiten voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-445/2022

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-445/2022, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 167, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con la debida consideración de la Magistrada y los Magistrados que integran el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formuló VOTO PARTICULAR en relación con el asunto en comento.

I. Contexto del asunto.

En el acuerdo que se controvierte, el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral requirió información a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, en relación con los hechos denunciados por un partido político.

El requerimiento consistió en que señalara si la servidora pública asistió al evento público denunciado en Quintana Roo e informara el motivo o razón de su asistencia, así como la participación que tuvo en dicho evento y si emitió un mensaje alusivo a una candidata, aunado a que estableciera si solicitó licencia en el cargo, precisara el origen y tipo de recursos erogados y, remitiera copia certificada de su agenda de actividades.



La ahora recurrente, adujo imposibilidad jurídica de responder lo solicitado acorde a los principios de no incriminación e intervención mínima al considerar que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral no estaba facultada para coaccionar a la presunta infractora para que manifestara lo que la autoridad no podía obtener por otros medios.

II. Razones del disenso

Respetuosamente **no comparto la determinación** de esta Sala Superior de desechar la demanda del recurso SUP-REP-445/2022, pues de manera contraria a lo que concluye la sentencia, considero que en el presente asunto, si bien el requerimiento impugnado formalmente constituye un acto intraprocesal dentro del procedimiento especial sancionador en que se emitió, lo cierto es que, por la forma en que se redactó, materialmente produce efectos jurídicos respecto de la recurrente y podría implicar la vulneración de sus derechos sustantivos a la no autoincriminación y de presunción de inocencia.

Sobre todo, porque la promovente, al momento del dictado del acto impugnado no había sido siquiera emplazada al procedimiento sancionador, no estaba respondiendo formalmente a una acusación, o denuncia, que le hubiese dejado en claro qué se le atribuía, las circunstancias de los

hechos que se le imputaban, y la razón de ello. Este criterio también fue sustentado en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-78/2020, SUP-REP-132/2016, y SUP-REP-489/2015, entre otros.

Es criterio reiterado de este órgano jurisdiccional, que los actos de carácter adjetivo, por su naturaleza jurídica –por regla general– no afectan en forma irreparable los derechos de quienes promueven, sino que solo crean la posibilidad de que ello ocurra, en la medida en que trasciendan al dictado de la resolución definitiva o acto que ponga fin al procedimiento⁶.

En los procedimientos administrativos sancionadores, como ocurre en los procesos jurisdiccionales, es posible distinguir dos tipos de actuaciones, aquellas de carácter preparatorio y otras definitivas o decisorias.

En cuanto a los actos preparatorios debe decirse que se trata de aquellos que tienen como función proporcionar los elementos que, en su oportunidad, servirán de base para adoptar la decisión que corresponda. Mientras que, en los de naturaleza decisoria, se asume la determinación que pone fin al procedimiento.

⁶ Entre otras, en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-78/2020 y SM-JE-7/2021.



En esa tesitura, los actos preparatorios o intraprocesales ordinariamente no suponen una afectación directa e inmediata sobre el derecho sustantivo que es objeto del procedimiento.

Lo anterior, porque los vicios procesales que se materializan en su desarrollo no necesariamente se traducen en un perjuicio en los derechos de quien está sujeto al mismo, debido a que no trasciendan al resultado de tal procedimiento o, en su caso son impugnables con la decisión final que es la que, ordinariamente, le causa la afectación.

Por ende, si la emisión de los actos preparatorios solo surte efectos inmediatos al interior del procedimiento al que pertenecen, y estos efectos no producen una afectación real en los derechos del inconforme tales actos no reúnen el requisito de definitividad para efecto de la impugnación.

En esa lógica, la improcedencia contra actos intraprocesales no constituye una regla absoluta, porque existen actos del procedimiento que pueden llegar a generar una afectación sustancial e irreparable a algún derecho fundamental de los actores.

Por lo que, la improcedencia de la impugnación contra actos intraprocesales no se actualiza cuando sus efectos presumiblemente afectan ese tipo de derechos y no pueden ser reparados en sentencia definitiva o impugnación

correspondiente, o bien, la revisión hasta el acto final del proceso o su impugnación genera una afectación trascendental a las partes.

Principalmente porque la Sala Superior ha sostenido que el requisito constitucional de definitividad para la procedencia de los medios de impugnación podría configurarse, excepcionalmente, dentro del procedimiento administrativo sancionador electoral, en el acuerdo de inicio y la orden de emplazamiento, por contener una determinación sobre la existencia de una posible infracción y la probable responsabilidad del denunciado, cuando pueda limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político-electorales del actor⁷.

Sobre esta temática, de manera expresa ha sostenido que *"los requerimientos formulados dentro de los procedimientos especiales sancionadores que soliciten información a las partes que puedan implicar una violación a sus derechos sustantivos de no autoincriminación y presunción de inocencia, deben considerarse de imposible reparación para efectos de tener por colmado el requisito de definitividad"*⁸.

⁷ Jurisprudencia 1/2010, de rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE. Publicada en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral*, año 3, número 6, 2010, p.30.

⁸ Al resolver el recurso SUP-REP-78/2020.



Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los actos que causan sobre las personas o las cosas una afectación de imposible reparación, por regla general, son aquellos que producen una afectación material a derechos sustantivos y sus consecuencias son de tal gravedad que impiden en forma actual el ejercicio de algún derecho, del cual su significado rebase lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviene exclusivamente de leyes adjetivas.

En ese orden de ideas, el acto autoritario debe impedir el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, incluso antes del dictado del fallo definitivo y respecto del cual su afectación no depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento⁹.

En el presente caso, la Unidad Técnica le solicitó datos subjetivos a la recurrente pues se le cuestionó si había asistido al evento público denunciado e informara el motivo o razón

⁹ Ver jurisprudencias del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 37/2014 (10a.): PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, página 39 y P./J. 7/2019: DENUNCIA DEL JUICIO A TERCEROS. EL AUTO O RESOLUCIÓN QUE NIEGA SU ADMISIÓN NO CONSTITUYE UN "ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN", POR LO QUE ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN SU CONTRA. Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 6.

de su asistencia, así como la participación que tuvo en dicho evento y si emitió un mensaje, lo cual, en el sentido en que respondiera dicha respuesta traería una consecuencia directa a su situación jurídica, y que de alguna manera se traducía en la búsqueda de una confesión, sin siquiera existir una citación a proceso, ni correrle traslado de la denuncia presentada en su contra para conocer sobre la imputación.

Esto es, el requerimiento realizado por la responsable pretende que la persona denunciada manifieste su participación en actos que son considerados infracciones, lo que constituiría una confesión, lo que efectivamente podría trascender a sus derechos sustantivos de no autoincriminación y presunción de inocencia, por tanto, debe ser considerado como un acto intraprocesal que afecta derechos sustantivos, por no ser parte formal en el procedimiento, porque como actuación preliminar, sin previo emplazamiento se le solicitó pronunciarse sobre la esencia de una imputación que formalmente no se le había dado a conocer.

Por tanto, en el contexto del caso, esto podría traducirse en que (aún antes de admitir la denuncia) le atribuyeron la probable comisión de las infracciones denunciadas; y podría entenderse que no se trataban de diligencias previas, sino de actuaciones que eventualmente servirían para fijar o imputar una probable responsabilidad a la recurrente de la posible infracción, pues existe la posibilidad que, con base en la



postura que tome, podría serle desfavorable a la postre, ya sea que contestara en cualquier sentido, o bien dejara de atender el requerimiento.

Máxime que esta Sala Superior ha sostenido que el punto principal para determinar si un acto intraprocesal debe considerarse como definitivo, es observar la manera en que los requerimientos se formulan, en el sentido que obligara a las personas a quienes se dirigen a adoptar una postura al respecto de los hechos que se imputaron, antes de ser emplazados, **de ahí la procedencia del recurso.**

En el caso, el requerimiento realizado por la responsable pretende que la persona denunciada manifieste su participación en actos que son considerados infracciones, lo que constituiría una confesión.

Esto es, el requerimiento implica que la parte denunciada adopte una postura en relación con los hechos que se le atribuyen, que a la postre puede generar su propia responsabilidad; además de que contraviene su derecho de defensa, ya que se le conduce a fijar una posición respecto a los hechos denunciados, sin haber sido emplazada formalmente al procedimiento a efecto de tener pleno conocimiento de los hechos que se le imputan, las pruebas ofrecidas por el denunciante para acreditarlos y, mucho menos de la infracción y, en su caso, sanción que pudiera aplicársele.

Caso distinto es cuando con motivo de sus funciones en su calidad de autoridades aporten las pruebas que la autoridad les requiera para la debida investigación de los hechos denunciados en un procedimiento, lo que en el presente caso no acontece.

Por lo anterior, formulo el presente **voto particular**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-REP-445/2022

- 1 Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la debida consideración de la mayoría de este Pleno, formulo el presente **voto particular** en el recurso de reconsideración identificado en el rubro, pues respetuosamente disiento del criterio adoptado en la sentencia, por el que se determinó el desechamiento de plano la demanda en contra del requerimiento de información hacia la jefa de gobierno de la Ciudad de México, al considerar que se trataba de un acto que carecía de definitividad por ser preparatorio dentro de un procedimiento sancionador.

- 2 En mi consideración, este Pleno debió de conocer y resolver el fondo de la controversia en atención a que, en el caso, se actualiza una excepción al referido principio, porque se planteó que la información solicitada impacta en una posible vulneración al derecho de no incriminación de la servidora pública, al ser la sujeto central de los hechos denunciados.

I. Contexto del asunto

- 3 El presente asunto se originó a partir de la denuncia que presentó el Partido Acción Nacional en contra de la jefa de gobierno de la Ciudad de México, porque el pasado veinticuatro de abril, durante el periodo de campañas dentro del proceso

electoral local en Quintana Roo, asistió a un evento proselitista en favor de las candidaturas postuladas por la coalición “*Juntos haremos Historia*”, a la gubernatura y una diputación local lo que en su concepto actualizaría la infracción al principio de imparcialidad y neutralidad de los servidores públicos.

- 4 En ese sentido, el Instituto Nacional Electoral a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, aceptó la competencia para conocer del asunto, y admitió la queja al considerar que existían elementos indiciarios suficientes para acreditar la existencia de los hechos denunciados, sin embargo, consideró necesario realizar un requerimiento a la funcionaria pública denunciada, a efecto de tener mayores elementos para la integración del expediente, para lo cual le requirió lo siguiente:
 - i. afirme si asistió al evento;
 - ii. explique el motivo de su asistencia;
 - iii. indique si hubo una invitación y las personas que la realizaron;
 - iv. refiera si solicitó licencia al cargo y acredite su autorización;
 - v. determine el origen de los recursos empleados para su traslado y el periodo de su probable estancia; y
 - vi. explique si estuvo en el templete y emitió palabras de apoyo en favor de alguna de las candidaturas.
- 5 La autoridad responsable le otorgó un plazo de veinticuatro horas a la denunciada para que diera contestación al requerimiento, y en caso de incumplimiento, se le apercibió con la imposición una amonestación.

II. Controversia

- 6 En el medio de impugnación señalado en el rubro, la jefa de gobierno de la Ciudad de México controvirtió el aludido



requerimiento al considerar esencialmente que este vulneró su derecho de no autoincriminación pues las preguntas que le fueron formuladas suponen que fije una postura con relación a los hechos por los que fue denunciada.

III. Postura mayoritaria

- 7 En la sentencia, aprobada por la mayoría que integra el Pleno de esta Sala Superior, se consideró que el asunto debía desecharse de plano en virtud de que el requerimiento controvertido carecía de definitividad y firmeza, por ende, no era susceptible de afectar de manera sustantiva los derechos de la funcionaria pública recurrente.
- 8 Estimaron que el acto impugnado tenía un carácter intraprocesal, pues la autoridad instructora al ordenar el requerimiento de información sobre a la parte denunciada para que esta fijara su posición sobre los hechos denunciados, a pesar de existía la posibilidad racional de constituir una infracción, únicamente tenía la finalidad de allegarse de los elementos suficientes para la integración del expediente.
- 9 Tal requerimiento, con independencia de que estuviera o no justificado, por sí mismo, no afectaba de manera irreparable los derechos de la parte denunciada porque el acto surtirá efectos hasta la conclusión del procedimiento sancionador, mediante la resolución que emita la Sala Regional Especializada.
- 10 Se razonó que, inclusive los datos desahogados por la denunciada podrían favorecer a sus intereses, en virtud de que, podrá aportar elementos probatorios mediante los cuales

desvirtué la acreditación de las infracciones electorales por las que se le denunció.

IV. Motivos de disenso

- 11 No comparto la determinación relativa a que la demanda debe ser desechada, pues si bien esta Sala Superior ha considerado que los actos de carácter preparatorio dentro del procedimiento especial sancionador —como lo es el acuerdo de admisión de la queja—, por su naturaleza jurídica, no afectan de manera irreparable los derechos de la parte actora, sino que solo crean la posibilidad de que ello ocurra, en la medida en que sean tomados en consideración en la resolución definitiva, también es cierto que se admite excepción a lo anterior, cuando se estime que los actos pudieran limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos políticos-electorales.¹⁰
- 12 Con base en dicho criterio de excepción, a mi modo de ver, el asunto debió de ser admitido para que el Pleno de este Tribunal Electoral analizara el fondo de la controversia, pues la parte recurrente aduce que el requerimiento impugnado incluyó cuestionamientos que potencialmente podrían afectar su derecho de defensa dentro del procedimiento sancionador, porque la autoridad investigadora pretendía obtener información de manera coaccionada respecto de hechos que podrían implicar su presunta responsabilidad en materia electoral.

¹⁰ Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 1/2010, cuyo rubro es “**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE**”.



- 13 Desde mi perspectiva, tal planteamiento justificaba un análisis de fondo, porque el requerimiento impugnado a pesar de ser una actuación intraprocesal es susceptible de afectar derechos fundamentales de la parte inculpada.
- 14 Lo anterior, en virtud de que, con base en los elementos que se requirieron podría acreditarse la responsabilidad respecto de las conductas denunciadas.

A. Línea jurisprudencial vinculada con los requerimientos a sujetos denunciados

- 15 Este órgano jurisdiccional ha sostenido una línea jurisprudencial sólida con relación a los parámetros que debe seguir la autoridad instructora de los procedimientos sancionadores cuando realiza diligencias de investigación.¹¹
- 16 Así, se ha sostenido que el ejercicio de dicha facultad de investigación no es irrestricto, sino que, además de cumplir con la fundamentación y motivación como todo acto de molestia, debe desplegarse conforme a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.
- 17 En específico, tratándose de requerimientos de información que se pueden realizar tanto a los sujetos denunciados como aquellos que no tiene dicho carácter se ha dicho que deben: **i.** guardar un nexo lógico-causal con los hechos investigados; **ii.** ser claros y precisos; **iii.** referirse a hechos propios; **iv.** no ser insidiosos ni inquisitivos; **v.** no motivar a que el requerido adopte una postura que le genere su propia responsabilidad; **vi.** precisar

¹¹ Al respecto, véase el SUP-REP-78/2020, SUP-REP-132/2016 y SUP-REP-489/2015.

cuál es la sanción aplicable ante su incumplimiento; y **vii.** solicitar que acompañe la documentación que justifique la información.

18 Ahora bien, respecto de las diligencias de investigación efectuadas a los **sujetos denunciados**, se ha sostenido esencialmente que:

- En la garantía del debido proceso, previo a ser emplazados, no se les puede solicitar información tendente a esclarecer los hechos que motivaron la denuncia.
- Ello, porque no solamente se soslaya la carga de la prueba del quejoso, sino que se deja en estado de indefensión al denunciado, al tenerse que pronunciar sobre cuestiones repercutirán en su esfera jurídica, sin conocer los hechos y las pruebas.

19 Así, en los precedentes de esta Sala Superior en los que se han sustentado tales parámetros, aparte de que los casos que los originaron estaban relacionados con requerimientos efectuados a funcionarios públicos en su calidad de sujetos denunciados, se concluyó que las preguntas formuladas implicaban que se adoptara una postura con relación a los hechos que se les atribuían y que les podía generar su propia responsabilidad.

20 Asimismo, considero que existe un precedente similar a la presente controversia, pues en los expedientes SUP-REP-364/2022 y SUP-REP-373/2022 acumulado,¹² en el que se

¹² Resuelto en la sesión de uno de junio de dos mil veintidós.



analizó el fondo de este tipo de impugnaciones, al determinar la validez la amonestación derivada del incumplimiento a los requerimientos formulados a la jefa de gobierno y al secretario de gobierno, ambos de la Ciudad de México, por participar como servidores públicos en un acto de promoción de la revocación de mandato.

- 21 En dicho asunto, se analizó la competencia de la autoridad investigadora para realizar los requerimientos, así como los parámetros de validez de los requerimientos al precisar los elementos que la solicitud de información debía satisfacer.
- 22 De esta forma, es claro el criterio de esta Sala Superior con relación a que, en las controversias en las que se impugnen actos intraprocesales —como el presente requerimiento— que afecten derechos sustantivos sobre el debido proceso admiten ser analizados en fondo.

B. Caso concreto

- 23 En ese sentido, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría del Pleno, es mi convicción que resultaba necesario el análisis de fondo del contenido del requerimiento impugnado al advertirse la posible vulneración a su derecho de defensa en el procedimiento sancionador, lo cual se traduciría en una afectación al debido proceso.
- 24 Lo anterior porque en el requerimiento cuestionado: **a)** se dirigió a la funcionaria pública en su carácter como parte denunciada; y **b)** tuvo un carácter insidioso, pues implicó que la requerida

fijara una postura con relación los hechos atribuidos, cuestión que puede generar su propia responsabilidad.

- 25 Cabe precisar que, la denuncia está centrada en el actuar de la jefa de gobierno de la Ciudad de México, por asistir a un evento proselitista, al supuestamente vulnerar como funcionaria pública los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda, así como la posible utilización de recursos públicos para su traslado y probable estancia en Quintana Roo.
- 26 De esta forma, la investigación a cargo de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tiene como primer y principal propósito determinar si la infracción ha sido cometida o no; sin embargo, las investigaciones y diligencias que realice no pueden llevarse al extremo de vulnerar el derecho de no autoincriminación, al exigir que la persona sujeta al procedimiento sancionador sea quien presente los datos sobre su participación y posible responsabilidad; porque en todo caso, desde mi perspectiva, los documentos obtenidos de esta forma no podrían emplearse como elemento para acreditar la responsabilidad.
- 27 Lo anterior implicaba que, este Tribunal Electoral debía analizar sí el requerimiento impugnado suponía el deber de la denunciada de presentar información autoinculpatoria al procedimiento especial sancionador; ya que ello potencialmente implica el riesgo de invertir las cargas probatorias, puesto que, la autoridad investigadora es quien debe lograr probar la responsabilidad sin recurrir a elementos indiciarios obtenidos mediante métodos coercitivos o de presión en contra de la voluntad de la persona inculpada.



- 28 Ello ocurre así, porque en el requerimiento cuestionando, se le está solicitando a la servidora pública recurrente que especifique el motivo de su participación en el evento proselitista, acredite si solicitó licencia al cargo, si tuvo una participación activa en el mismo, y si empleó recursos públicos para su traslado, de ahí que, desde mi perspectiva debiera analizarse el contenido de las preguntas formuladas, para determinar si estas tienen un carácter insidioso, en tanto que a partir de los indicios obtenidos a través de ellas, podría determinarse la naturaleza y alcances de la participación de la funcionaria pública, al ser aspectos vinculados con las infracciones que se le atribuyen en la denuncia que se está investigando.
- 29 Tales aspectos implican que la autoridad investigadora está buscando obtener una respuesta relacionada con los supuestos fácticos de las infracciones que se le atribuyen a la servidora pública, lo que implica que deba fijar una postura con relación a los hechos que le fueron atribuidos, cuestión que, podría generar su propia responsabilidad al asumir que realizó conductas presuntamente constitutivas de una infracción, sin haber sido emplazada al procedimiento.
- 30 Además de lo anterior, me parece necesario señalar que era ineludible el análisis de fondo de la controversia, porque no es viable que la servidora pública recurrente incumpla con el requerimiento formulado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, puesto que, con independencia de las medidas de apremio que la autoridad investigadora pudiera imponerle, el desacato por parte de la requerida redundaría en una falta administrativa grave, al incurrir en el supuesto previsto

en el artículo 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.¹³

C. Conclusión

- 31 Es por todo lo anterior que, en mi concepto, la presente controversia admitía ser analizada por este Pleno, al plantearse que, el requerimiento de la autoridad investigadora posiblemente podía vulnerar el derecho de defensa de la parte denunciada, dentro de un procedimiento especial sancionador.
- 32 Por las razones y consideraciones expuestas, no comparto la sentencia aprobada por la mayoría, en consecuencia, emito el presente **voto particular**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

¹³ Ley General de Responsabilidades Administrativas

Capítulo II

De las faltas administrativas graves de los servidores públicos

Artículo 63. Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables