



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-446/2022

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

MAGISTRADA: JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS

SECRETARIA: ROXANA MARTÍNEZ AQUINO

COLABORÓ: BRENDA DURÁN SORIA

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ dicta sentencia en el recurso al rubro indicado, en el sentido de **desechar** la demanda, porque el acto impugnado no es definitivo, al ser un acto intraprocesal.

ANTECEDENTES

1. Proceso electoral en Hidalgo. El quince de diciembre de dos mil veintiuno, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Hidalgo declaró el inicio del proceso electoral ordinario 2021-2022, para la renovación de la gubernatura en esa entidad federativa.

2. Queja. El dieciséis de mayo de dos mil veintidós², el Partido Revolucionario Institucional³ presentó escrito de queja, ante la autoridad responsable, en contra las gobernadoras de Campeche y Colima, Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México⁴ y una senadora por el estado de Guanajuato, respectivamente, al aducir que el

¹ En lo subsecuente, Sala Superior o esta Sala.

² En adelante, las fechas corresponden a dos mil veintidós.

³ En lo subsecuente, PRI.

⁴ En lo sucesivo, la recurrente o actora.

SUP-REP-446/2022

día domingo ocho de mayo estuvieron presentes y participaron de manera activa, haciendo intervenciones, en un evento de campaña del candidato de Morena a la gubernatura del Estado de Hidalgo, en el que solicitaron el voto a favor de ese instituto político y su candidato.

3. Admisión de la denuncia y requerimiento (acuerdo impugnado). El tres de junio pasado, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior en el SUP-REP-321/2022⁵, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral⁶ emitió un acuerdo mediante el cual ordenó la integración del expediente del procedimiento especial sancionador⁷ UT/SCG/PE/PRI/CG/322/2022, admitió la denuncia, reservó el emplazamiento a las partes involucradas y requirió diversa información, entre otras, a la ahora recurrente.

4. Recurso de revisión. El diez de junio posterior, la recurrente presentó demanda de recurso de revisión ante el INE, la cual, en su oportunidad, fue remitida a este órgano jurisdiccional.

5. Turno. Por acuerdo de la presidencia de esta Sala Superior, se integró el expediente **SUP-REP-446/2022** y se ordenó turnarlo a la Ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicó.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior es competente para resolver la impugnación, porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador por el que se controvierte un acuerdo emitido por la

⁵ Inicialmente, la Unidad Técnica determinó que el INE carecía de competencia para conocer de los hechos motivo de queja, toda vez que se relacionaban únicamente con el proceso electoral de Hidalgo, por tanto, correspondía a la autoridad electoral en ese Estado conocer del medio de impugnación, lo cual fue controvertido por el PRI y resuelto por este órgano jurisdiccional en el expediente SUP-REP-321/2022, en el sentido de revocar el acuerdo controvertido a efecto de que el INE, en plenitud de atribuciones, procediera conforme a Derecho.

⁶ En adelante, Unidad Técnica o autoridad responsable.

⁷ En lo subsecuente, PES.



Unidad Técnica, órgano del INE, en el marco de un PES; recurso cuyo conocimiento es competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.⁸

SEGUNDA. Resolución en videoconferencia. Esta Sala Superior emitió el acuerdo general 8/2020, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución del recurso por videoconferencia.

TERCERA. Contexto del caso y acto impugnado. A efecto de enmarcar la controversia, dar claridad al objeto de la presente sentencia y evitar repeticiones innecesarias, se precisarán las particularidades del caso, previo a cualquier otra determinación.

El presente asunto se relaciona con la elección de gubernatura en el Estado de Hidalgo, en el marco del proceso electoral 2021-2022.

El PRI denunció a las gobernadoras del estado de Colima y de Campeche, a Claudia Sheinbaum Pardo, Jefa de Gobierno de la Ciudad de México y una senadora por el estado de Guanajuato, aduciendo que el domingo ocho de mayo estuvieron presentes y participaron de manera activa, haciendo intervenciones, en un evento de campaña de Julio Ramón Menchaca Salazar, candidato de Morena a la gubernatura del estado de Hidalgo, en el que solicitaron el voto a favor de ese instituto político y su candidato, actuar que, a su decir, transgrede los principios de legalidad, equidad e imparcialidad.

También se denunció a Morena y el candidato referido por la supuesta *culpa in vigilando*, derivada del actuar de las servidoras públicas.

Como pruebas, el PRI adjuntó al escrito de queja ligas de páginas de internet, solicitando la certificación del contenido.

⁸ Artículos 41, párrafo tercero, base VI y 99, párrafo cuarto, fracciones III y X, de la Constitución; 164; 166.III inciso a) y X, y 169.XVIII, de la Ley Orgánica; y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante, Ley de Medios).

SUP-REP-446/2022

En cumplimiento a lo ordenado en la sentencia SUP-REP-321/2022, mediante Acuerdo de tres de junio, la Unidad Técnica registró la queja como un procedimiento especial sancionador, admitió a trámite la queja y reservó el emplazamiento, al estar pendiente la realización de diligencias de investigación.

En el mismo Acuerdo, en el punto OCTAVO, requirió, entre otros, a la ahora recurrente, a efecto de que, en un plazo que no podría exceder de cuarenta y ocho horas, contadas a partir de la legal notificación del acuerdo, informara lo siguiente:

- a. Precise si asistió usted a un evento -celebrado el pasado ocho de mayo del año en curso-, en el estado de Hidalgo, supuestamente organizado en favor de Julio Ramón Menchaca Salazar, candidato (del partido político MORENA y/o de la coalición en la que participa dicho instituto) a la gubernatura de Hidalgo.*
- b. En caso de que confirme haber asistido a tal acto, precise la razón o el motivo de que haya acudido al mismo.*
- c. Indique la persona o personas que le formularon la invitación para asistir a dicho acto.*
- d. Refiera si, para participar en el evento en mención, solicitó usted separarse temporalmente del cargo de elección popular que ocupa; de ser el caso, proporcione las constancias respectivas.*
- e. Refiera si, además de asistir, usted emitió algún mensaje, en el marco de tal evento.*
- f. Precise el origen de los recursos erogados para su traslado al evento ya indicado, así como, de ser el caso, para su estancia en la Ciudad en la que el mismo se llevó a cabo.*

Se hizo del conocimiento de las personas requeridas que, en caso de no cumplir lo ordenado en tiempo y forma, se les impondría una amonestación pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 35, del Reglamento de Quejas y Denuncias⁹ del INE.

El contenido del referido punto de Acuerdo OCTAVO constituye el acto controvertido en la presente ejecutoria.

CUARTA. Improcedencia. Esta Sala Superior considera que debe **desecharse de plano** la demanda, porque el requerimiento controvertido

⁹ En lo subsecuente, Reglamento de Quejas.



carece de definitividad y firmeza, toda vez que, en este momento procesal, no afecta los derechos sustantivos de la recurrente.

A. Marco normativo

El artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV de la Constitución, dispone que los actos del procedimiento contencioso-electoral sólo pueden ser controvertidos como violaciones procesales mediante la impugnación a la sentencia definitiva o de la última resolución que se emita, según sea el caso, porque de otra forma, no puede estimarse que el acto haya adquirido definitividad y firmeza.

Tratándose del PES, esta Sala Superior ha sostenido que existen dos tipos de actos:

Preparatorios o intraprocesales: cuya finalidad es proporcionar elementos para que, en su oportunidad, se tome y apoye la decisión.

De decisión: Donde se analiza y determina el objeto de la controversia; o en su caso, se determinar otra diversa forma de conclusión, en caso de que la autoridad estime que no existen los elementos necesarios para resolver el fondo de la cuestión planteada.

Así, los actos preparatorios o intraprocesales ordinariamente no suponen una afectación directa e inmediata sobre el derecho sustantivo que es objeto del procedimiento, en tanto que los vicios procesales durante el desarrollo del asunto no necesariamente se traducen en un perjuicio en los derechos de quien está sujeto al mismo.

Lo anterior, toda vez que no trascienden al resultado del procedimiento o, en su caso, son impugnables con la decisión final que, ordinariamente, es la que le causa perjuicio.

En tales condiciones, si los actos preparatorios solo surten efectos inmediatos al interior del procedimiento, y no producen una afectación real en los derechos del inconforme, tales actos no reúnen el requisito de definitividad.

SUP-REP-446/2022

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido el criterio¹⁰ que el requisito constitucional de definitividad para la procedencia de los medios de impugnación podría configurarse, excepcionalmente, en el PES, en el acuerdo de inicio y la orden de emplazamiento.

Lo anterior, 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 actor.

Respecto de los acuerdos de requerimiento, este órgano jurisdiccional ha considerado que pueden presentarse dos supuestos:

Requerimientos formal y materialmente intraprocesales: por sí mismos no producen de una manera directa e inmediata afectación a los derechos sustantivos¹¹, en los que la autoridad instructora realiza requerimientos de información respecto de los hechos denunciados, con posibilidad racional de constituir una infracción, tanto a los denunciados como a otros sujetos involucrados, para allegarse de los elementos necesarios **antes de la admisión de la queja**, para definir las posibles responsabilidades.

Esos requerimientos, con independencia de si habían sido o no correctos, no causaban por sí mismos una afectación de imposible reparación, porque solo surtirían efectos hasta la resolución que pusiera fin al PES, sin que produjeran una afectación de imposible reparación.

Además, señaló que, en su caso, los datos allegados con tales requerimientos podrían favorecer a los requirentes y no, necesariamente, ser contrarios a sus intereses y en este caso, se repararían con la determinación final; por lo que, al no ser actos definitivos y firmes producen el desechamiento de plano de la demanda de REP.

¹⁰ Jurisprudencia 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.

¹¹ SUP-REP-47/2019, SUP-REP-56/2019, SUP-REP-59/2019 y SUP-REP-104/2020.



Requerimientos formalmente intraprocesales y materialmente definitivos. Por sus características pueden afectar directa e inmediatamente derechos sustantivos¹². En ellos, la autoridad instructora, con base en su atribución de efectuar mayores diligencias, realizar requerimientos a los sujetos plenamente identificados como posibles responsables de la conducta infractora durante el PES, una vez que ya se había admitido éste; y dada la forma en que habían realizado, podían afectar derechos como el de no autoincriminación y/o presunción de inocencia.

Así la diferencia estriba en que el requerimiento se hizo cuando posterior al dictado del acuerdo de admisión, y el punto toral es que en esa etapa del trámite se requirió información a las personas a las que ya se les atribuía la comisión de la conducta infractora y, por ende, la responsabilidad y, sobre todo, lo que se les pedía y la manera de formularlo les obligaba a adoptar una postura al respecto antes de ser emplazados.

Por lo que, en los precedentes, la Sala Superior centró el análisis en la factibilidad jurídica de requerir información en esa fase del procedimiento, que exige una mayor obligación de respetar las garantías mínimas del debido proceso, cuando pueden trastocarse derechos sustantivos de los denunciados.

Además, se indicó que podía contravenir el derecho de defensa, porque se les conducía a fijar una posición, sin saber concretamente que se les imputa, ni conocer las pruebas ofrecidas por el denunciante para acreditarlo y, menos de la infracción o, en caso de proceder, la sanción que podía llegar a aplicárseles.

B. Caso concreto

En primer término, el acto impugnado **no es un acuerdo de emplazamiento** que pudiera considerarse como excepcionalmente

¹² SUP-REP-489/2015, SUP-REP-132/2016 y SUP-REP-78/2020, respectivamente.

SUP-REP-446/2022

definitivo, sino un acuerdo de requerimiento de información que emitió la autoridad responsable en un PES.

El requerimiento se sustentó, como ya se evidenció, en la necesidad de contar con los elementos suficientes y estar en condiciones de que la autoridad competente se pronuncie sobre la posible comisión de infracciones y, de ser el caso, la probable responsabilidad de la recurrente.

A partir de lo anterior, en concepto de este órgano jurisdiccional, el requerimiento de información impugnado forma parte de los actos preparatorios llevados a cabo por la Unidad Técnica, los cuales surtirán efectos y adquirirán definitividad hasta el momento en que la Sala Regional Especializada emita la resolución final en el procedimiento especial sancionador.

Lo anterior es así por las razones siguientes: (a) El acuerdo que de manera unipersonal emite la autoridad responsable no constituye la decisión última del procedimiento; y (b) emitir un requerimiento de información sobre los hechos denunciados en el PES no ocasiona a la parte recurrente una afectación de imposible reparación.

Máxime que, en el acuerdo en cuestión, la Unidad Técnica únicamente solicitó a la recurrente diversa información relacionada con los hechos denunciados, sin hacer algún pronunciamiento de fondo, ni impuso alguna sanción.

En efecto, se denunció que la recurrente participó activamente en un evento de campaña del entonces candidato de Morena a la gubernatura de Hidalgo y se le preguntó si asistió a ese evento y, de hacerlo, que informara la razón, la persona que le invitó, si solicitó separarse temporalmente del cargo que ocupa; si emitió algún mensaje y el origen de los recursos erogados para su traslado al evento y por su estancia en Hidalgo.

A partir de lo anterior, el requerimiento no implica que el asunto vaya a resolverse en contra de los intereses de la parte ahora recurrente, de hecho, podría serle favorable al momento de la resolución de fondo.



Cabe destacar que ese criterio ha sido sostenido por esta Sala Superior en diversos asuntos similares al presente, en los que se impugnaron actos dictados en un procedimiento administrativo sancionador.¹³

En ese sentido, lo conducente es que sea la Sala Regional Especializada, al momento de emitir la resolución, quien valore si el acuerdo controvertido le causa alguna afectación a la recurrente, porque es hasta ese momento cuando podrá hacer valer las presuntas violaciones que expone en su demanda, a saber: indebida fundamentación y motivación del requerimiento; que el PES se rige, preponderantemente por el principio dispositivo y es el quejoso quien debe aportar las pruebas necesarias para resolver; que la autoridad responsable vulnera el derecho a la no autoincriminación.

Por los fundamentos y razones expuestas se aprueba el siguiente:

RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **desecha** de plano la demanda.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias atinentes y archívense los expedientes como asuntos concluidos.

Así lo resolvieron, por **mayoría** de votos, 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. El Secretario General de Acuerdos da fe, de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

¹³ Similar criterio se sostuvo al resolver los recursos SUP-REP-230/2021, SUP-REP-125/2021 y acumulados; así como SUP-REP-191/2021 y SUP-REP-194/2021 acumulado, respectivamente.

SUP-REP-446/2022

motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Asimismo, de conformidad con el numeral cuarto del Acuerdo General 8/2020.



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-446/2022, 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 el Estado de Hidalgo e informara el motivo o razón de su asistencia, así como la participación que tuvo en dicho evento y si emitió un mensaje, aunado a que estableciera si solicitó licencia en el cargo, y precisara el origen y tipo de recursos erogados.

La ahora recurrente, adujo imposibilidad jurídica de responder lo solicitado acorde a los principios de no

SUP-REP-446/2022

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-446/2022, 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 procedimiento¹⁴.

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.

En esa tesitura, los actos preparatorios o intraprocesales ordinariamente no suponen una afectación directa e

¹⁴ Entre otras, en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-78/2020 y SM-JE-7/2021.

SUP-REP-446/2022

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 actor¹⁵.

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”*¹⁶.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los actos que causan sobre las personas o las

¹⁵ 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.

¹⁶ Al resolver el recurso SUP-REP-78/2020.

SUP-REP-446/2022

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 procedimiento¹⁷.

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 de su asistencia, así como la participación que tuvo en dicho evento y si emitió un mensaje, lo cual, en el sentido en que

¹⁷ 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.



respondiera dicha respuesta traería una consecuencia directa a su situación jurídica, y que de alguna manera se traduciría 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

SUP-REP-446/2022

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-446/2022

- 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 uno de los sujetos centrales de los hechos denunciados.

I. Contexto del asunto

- 3 El presente asunto se originó a partir de la denuncia que presentó el Partido Revolucionario Institucional en contra de las titulares de los Poderes Ejecutivos Locales de Campeche, Ciudad de México y Colima, así como de una senadora de la



República, porque el pasado dieciséis de mayo, durante el periodo de campañas dentro del proceso electoral local en Hidalgo, asistieron a un evento proselitista en favor del candidato a gobernador de Hidalgo por MORENA, 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 las funcionarias públicas denunciadas, 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.** refiera si emitió palabras de apoyo durante el evento; y **vi.** determine el origen de los recursos empleados para su traslado.
- 5 La autoridad responsable les otorgó un plazo de cuarenta y ocho horas a las denunciadas para que dieran contestación al requerimiento, y en caso de incumplimiento, se las 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

SUP-REP-446/2022

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.¹⁸
- 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.

¹⁸ 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**”.

SUP-REP-446/2022

- 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.¹⁹
- 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

¹⁹ 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,²⁰ en el que se

²⁰ Resuelto en la sesión de uno de junio de dos mil veintidós.

SUP-REP-446/2022

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 diversas servidoras públicas, entre ellas, la jefa de gobierno de la Ciudad de México, por asistir a un evento proselitista, al supuestamente vulnerar como funcionarias los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda, así como la posible utilización de recursos públicos para su traslado en la citada entidad federativa.
- 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

SUP-REP-446/2022

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 y/o posible estancia, 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.²¹

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.

²¹ 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