



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO¹

EXPEDIENTE: SUP-JDC-189/2020

ACTORA: CLAUDIA ZULEMA GARNICA
PINEDA²

RESPONSABLE: TRIBUNAL ESTATAL
ELECTORAL DE NAYARIT³

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIO: FERNANDO ANSELMO
ESPAÑA GARCÍA

COLABORÓ: JORGE RAYMUNDO
GALLARDO

Ciudad de México, a veintiocho de octubre de dos mil veinte⁴.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁵ dicta sentencia en el sentido de **revocar**, por lo que hace a la promovente, el acuerdo emitido por el Tribunal local, porque de manera indebida apercibió a Claudia Zulema Garnica Pineda como integrante del Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral de Nayarit⁶.

ANTECEDENTES

1. Sentencia del Tribunal local. El catorce de febrero, el Tribunal local emitió sentencias en los expedientes TEE-JDCN-15/2019 y acumulado y TEE-JDCN-16/2019, en los cuales, entre otras cuestiones, ordenó la reinstalación del Director de Organización y Capacitación Electoral, así como de la Directora Jurídica, ambos del Instituto local.

¹ En lo subsecuente juicio para la ciudadanía.

² En adelante actora, parte actora o promovente.

³ En lo sucesivo Tribunal local u órgano responsable.

⁴ En lo subsecuente las fechas corresponden a dos mil veinte, salvo mención en contrario.

⁵ En adelante Sala Superior o TEPJF.

⁶ En lo sucesivo Consejo del Instituto local.

2. Sesión de cumplimiento y posicionamientos. El veintiséis de febrero, el Consejo del Instituto local realizó una sesión para dar cumplimiento a las sentencias enunciadas anteriormente, en dicha sesión la actora manifestó su disenso sobre las sentencias del Tribunal local que se estaban acatando; sin embargo, por unanimidad se aprobaron los acuerdos en cumplimiento de las sentencias.

3. Apercibimiento. El seis de marzo, la autoridad responsable emitió un acuerdo en el que apercibe al Consejo del Instituto local a conducirse con objetividad, institucionalidad y respeto a la función jurisdiccional electoral que realizan la y los magistrados y abstenerse de realizar descalificaciones en contra de los integrantes del Pleno, el cual fue notificado mediante oficio TEE/78/2020.

4. Comunicación a la actora. El trece de marzo, la Consejera Presidenta del Instituto local, comunicó a la actora el apercibimiento mencionado, acompañando para tal efecto el diverso oficio TEEN/78/2020.

5. Juicio para la ciudadanía. En contra del acuerdo de apercibimiento, el dieciocho de marzo, la parte actora promovió juicio para la ciudadanía, al considerar que el acuerdo viola el ejercicio del cargo como consejera del Instituto local, así como los principios de autonomía e independencia que tiene como integrante del Consejo para emitir sus decisiones con plena imparcialidad y el derecho humano de libertad de expresión y con ello ejercer plenamente sus funciones.

6. Recepción y turno. En su oportunidad, la Presidencia de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente del juicio para la ciudadanía SUP-JDC-189/2020, y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis.

7. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó el expediente, proveyó la admisión y cierre de instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS



PRIMERA. Competencia. La Sala Superior es la autoridad competente para resolver el presente medio de impugnación⁷, toda vez que se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por una ciudadana, en su calidad de consejera electoral del Instituto local de Nayarit, quien aduce la vulneración a su derecho político-electoral de integrar un órgano de autoridad electoral, en su vertiente de ejercicio del cargo.

La controversia está relacionada con el apercibimiento impuesto por el Tribunal local en un Acuerdo de Pleno que no se encuentra vinculado con algún expediente, con motivo de las expresiones y juicios de valor realizados en la sesión pública de veintiséis de febrero. Al respecto, la actora considera que con ello se vulnera su derecho a ejercer el cargo para el cual fue designada.

Debe tenerse presente que ha sido criterio de la Sala Superior que el supuesto para impugnar los actos y resoluciones por quien, teniendo interés jurídico, considere que indebidamente se afecta su derecho para integrar las autoridades electorales de las entidades federativas, también implica aquellos actos o resoluciones que atenten contra el pleno ejercicio de la función electoral de los integrantes de los órganos citados de conformidad con los principios y valores que se establecen en la Constitución federal⁸.

Lo anterior, en atención a que una concepción completa del derecho a integrar un órgano electoral, no se limita a poder formar parte de este, sino que se debe entender que implica también el derecho a ejercer plenamente las funciones inherentes al cargo⁹.

⁷ De conformidad con lo dispuesto en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI; 94, párrafo primero; 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución federal); 184; 186, fracción III, inciso c); 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, párrafo 1; 6, párrafo 3; 79, párrafo 2, y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en lo sucesivo Ley de Medios).

⁸ Véanse los medios de impugnación SUP-AG-24/2020, SUP-JDC-9/2019, SUP-JDC-497/2018, SUP-JDC-135/2018, SUP-JDC-1170/2017, SUP-JDC-158/2017, SUP-JDC-1714/2016, SUP-JDC-1679/2016 y SUP-JDC-184/2016.

⁹ Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia 3/2009 de rubro: COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS. Las

Ahora bien, este órgano jurisdiccional ha determinado que corresponde el conocimiento de los asuntos a las Salas Regionales cuando se trata de controversias vinculadas con órganos públicos electorales locales que únicamente repercuten en personas que integran el órgano electoral, diversas a quienes integran una consejería; o bien, controversias contra actos de la propia autoridad electoral local que guardan impacto en la entidad federativa¹⁰. De esta manera, ello no resulta aplicable cuando se trata de posibles vulneraciones a personas que ocupan una consejería electoral local que, con motivo de una decisión jurisdiccional, dictada fuera de un expediente judicial, reclamen un acto que pudiese transgredir su derecho a ejercer y desempeñar su cargo.

De igual modo, la Sala Superior ha considerado que cuando la sanción es impuesta a autoridades responsables en una sentencia vinculada con un caso concreto, debe conocer la respectiva Sala Regional, básicamente bajo un criterio de continencia de la causa¹¹, ya que de esa manera conocerían de la misma sentencia reclamada, así como de los medios de impugnación contra la sanción impuesta a las autoridades con motivo de su diligencia en la emisión del acto reclamado o en la atención a los requerimientos formulados durante el trámite del juicio¹².

jurisprudencias y tesis del TEPJF pueden ser consultadas en la página electrónica: <http://bit.ly/2CYUIy3>.

¹⁰ Por ejemplo, se ha determinado que corresponde conocer a las Salas Regionales en los juicios electorales SUP-JE-11/2020 y SUP-JE-12/2020 donde la materia de controversia estuvo relacionada con la remoción de la Directora Jurídica y el titular de la Dirección de Organización y Capacitación Electoral, ambos del Instituto local; de igual modo, al resolver el SUP-JE-15/2020 cuyo litigio se vinculaba con el presunto incumplimiento de la Consejera Presidenta del Instituto local de Morelos de un acuerdo del propio consejo, en el que se le ordenó pagar un bono, finiquitos y vales de despensa a diversos trabajadores y trabajadoras del propio organismo, por lo que sólo tenía incidencia en el ámbito individual y esfera jurídica de las personas servidoras públicas a las que, en su caso, se les adeudaban las prestaciones señaladas, o bien, en el SUP-JE-60/2020 y acumulado, cuyo tema de fondo se relacionaba única y exclusivamente con la distribución del financiamiento público local de un partido político estatal. Sin embargo, en todos esos precedentes no se trataban de alguna sanción impuesta a alguna persona en su calidad de consejera electoral, sino respecto de servidores públicos de un Instituto Electoral distintos a los integrantes del Consejo General, o bien, un tema relativo únicamente a financiamiento público de un partido político local.

¹¹ Véanse los juicios ciudadanos SUP-JDC-56/2019 y SUP-JDC-1738/2016.

¹² Por ejemplo, al resolver el SUP-JDC-56/2019 y acumulados, resuelto el veinte de marzo de dos mil diecinueve, la Sala Superior determinó que del apercibimiento impuesto a autoridades electorales que se impugnaba a través de diversos juicios ciudadanos, le correspondía conocer a la Sala Regional Xalapa, en virtud de que fue impuesta en una sentencia de un tribunal electoral local, en cuyo medio de impugnación se reclamaba un acuerdo de un instituto electoral local, a través del cual aprobó los criterios aplicables para el registro de candidaturas de diputaciones locales para la renovación de la integración del Congreso del Estado de Quintana Roo, habida cuenta de que la Sala Regional había conocido de diversos medios de impugnación contra la sentencia del Tribunal local, por lo que con dicha determinación se daba coherencia al sistema.



En este sentido, la competencia para resolver el presente asunto corresponde a la propia Sala Superior, en tanto que se trata de un apercibimiento a una consejera electoral que se realizó en un **Acuerdo del Pleno** del Tribunal local, que **no se encuentra vinculado a un expediente, con motivo de expresiones y juicios de valor realizados por diversos integrantes del Consejo General del Instituto local, en una sesión pública**, es decir, se trata de un acto autónomo e independiente a un procedimiento jurisdiccional¹³, razón por la cual, la actora aduce una posible **vulneración al desempeño de su cargo y ejercicio de sus funciones**, supuesto que no se encuentra previsto en alguno de los establecidos para las Salas Regionales¹⁴.

SEGUNDA. Justificación para resolver por videoconferencia. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020¹⁵ 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.

En ese sentido, se justifica la resolución del juicio ciudadano de manera no presencial.

TERCERA. Causales de improcedencia. Por ser una cuestión de orden público, previo al estudio de fondo, se analizarán las causales de improcedencia hechas valer por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

Se advierte que el Tribunal local ha hecho valer dos causales de improcedencia: 1) falta de definitividad; y 2) falta de interés jurídico de la actora.

¹³ Si bien el Tribunal local hizo referencia a que en dicha sesión se dio cumplimiento a las sentencias de los expedientes TEE-JDCN-15/2019 y acumulado y TEE-JDCN-16/2019, no se trató de una actuación dictada dentro de dichos expedientes, ni el apercibimiento se vinculó con el cumplimiento dado a las sentencias, sino el órgano jurisdiccional los apercibió por las expresiones realizadas por algunos integrantes del Consejo General del Instituto local en la referida sesión.

¹⁴ Similar criterio sostuvo la Sala Superior al resolver los juicios ciudadanos SUP-JDC-1875/2016 y SUP-JDC-1573/2016.

¹⁵ ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 8/2020, POR EL QUE SE REANUDA LA RESOLUCIÓN DE TODOS LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. Aprobado el primero de octubre de dos mil veinte. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre de dos mil veinte, en vigor a partir del día siguiente.

Este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión de que resultan **infundadas**, como se evidencia enseguida.

1. Falta de definitividad

Al rendir el informe circunstanciado, el órgano responsable adujo que la actora impugna un acto que no es definitivo ni firme y carente de consecuencia jurídica, ya que no lleva la aplicación de una sanción.

Razona lo anterior al estimar que no produce una afectación jurídica o material a la actora, en la medida en que no constituye una sanción que pueda ser objeto de revisión, sino dicho apercibimiento asume la característica de un exhorto, una invitación a conducirse con objetividad, institucionalidad y respeto hacia la función jurisdiccional electoral que realizan los magistrados.

Además, considera que es una concientización respecto del medio de apremio que se podría aplicar en caso de incumplimiento a lo ordenado, de ahí que tal situación no le genera perjuicio, ya que dependerá únicamente de la actitud que asuma la impugnante.

En concepto de este órgano jurisdiccional, debe desestimarse dicha causal ya que el determinar si dicho apercibimiento constituye un acto definitivo y una sanción para la actora tendrá que definirse al estudiar el fondo del asunto, en tanto que es uno de los puntos controvertidos.

De lo contrario se podría incurrir en el vicio lógico de petición de principio, debido a que la pretensión de la actora es que se revoqué el apercibimiento por considerar que se trata de una sanción que vulnera su libertad de expresión, autonomía e independencia en el ejercicio de su cargo¹⁶.

2. Interés jurídico

¹⁶ Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN) P./J. 135/2001, de rubro: IMPROCEDENCIA DEL JUICIO DE AMPARO. SI SE HACE VALER UNA CAUSAL QUE INVOLUCRA EL ESTUDIO DE FONDO DEL ASUNTO, DEBERÁ DESESTIMARSE. Todas las tesis y jurisprudencias de la SCJN y Tribunales Colegiados son consultables en: <https://bit.ly/2ErvyLe>.



La autoridad responsable hace valer como causal de improcedencia que la actora no acredita el perjuicio directo que le causa el acuerdo impugnado, ni la irremediable afectación a su esfera jurídica y material individual, al no establecer una afectación material a su derecho ciudadano.

Considera que el apercibimiento es una especie de invitación-advertencia que no le causa algún perjuicio personal y directo a la parte actora, al no vulnerar su derecho a la autonomía, independencia y libertad de expresión, sino que atiende a una excitativa de conducirse con profesionalidad, institucionalidad y respeto.

Sustenta su argumento al señalar que la intención es evitar en lo sucesivo descalificaciones indebidas, así como el demerito del trabajo jurisdiccional realizado por los integrantes del Tribunal local.

Esta Sala Superior considera que, contrario a lo sostenido por el órgano responsable, la promovente sí tiene interés jurídico para promover el presente juicio para la ciudadanía, como se evidencia a continuación.

Este Tribunal Electoral ha determinado que se materializa el interés jurídico procesal cuando: **a)** se plantea en la demanda la afectación de algún derecho sustancial del promovente, y **b)** este demuestra que la intervención de la autoridad jurisdiccional es necesaria y útil para reparar dicha afectación¹⁷.

En un sentido semejante, la Segunda Sala de la SCJN ha considerado que los elementos constitutivos del interés jurídico consisten en: **a)** la existencia del derecho subjetivo que se dice vulnerado, y **b)** que el acto de autoridad afecta ese derecho, de lo que se puede derivar el agravio correspondiente¹⁸.

Con apoyo en los criterios expuestos, esta Sala Superior entiende que tiene un interés jurídico quien es titular de un derecho subjetivo (como es el

¹⁷ Véase la jurisprudencia 7/2002, de rubro INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.

¹⁸ De conformidad con la jurisprudencia de rubro INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.

caso de los derechos político-electorales reconocidos en el artículo 35 de la Constitución federal) y se encuentra frente a un acto que es susceptible de afectar dicho derecho de alguna manera. En otras palabras, se debe estar ante una situación en donde es factible que se incida de manera directa e inmediata sobre la esfera jurídica de quien pretende acudir a un mecanismo de tutela judicial.

Esta exigencia procesal tiene por objeto asegurar la viabilidad del sistema de administración de justicia, de manera que solamente se active ante casos justificados, en los que efectivamente se está ante una posible afectación de un derecho.

En el caso, el acuerdo impugnado fue emitido con motivo de las declaraciones realizadas por integrantes del Consejo del Instituto local durante la sesión de cumplimiento de dicho órgano administrativo, en la cual, la actora realizó manifestaciones en oposición a las sentencias dictadas por el Tribunal local.

Si bien el apercibimiento decretado por el Tribunal local se dirige a todos los integrantes del Instituto local, lo cierto es que al ser la actora integrante del Consejo del Instituto local, quien además emitió su posicionamiento en contra de lo ordenado por dicho órgano jurisdiccional, es evidente que incide en la esfera de derechos de la actora.

En ese contexto, la parte actora hace valer que el apercibimiento aprobado por el Tribunal local respecto del órgano colegiado del que forma parte afecta su libertad de expresión, autonomía e independencia en el ejercicio de su derecho político-electoral de integrar un órgano electoral, en su vertiente de ejercicio del cargo.

Habida cuenta de que la actora se duele de que no tiene certeza de cuáles de sus dichos fueron los que dieron lugar al apercibimiento, por lo que tendrá que ejercer su cargo con ciertas limitantes en sus expresiones, en tanto que sus manifestaciones pueden constituir una desobediencia al apercibimiento conforme lo determinado por el Tribunal local, por lo que podría volver a ser sancionada.



Todo lo anterior es razón suficiente para considerar que sí cuenta con interés para promover el medio de impugnación.

CUARTA. Procedencia. El juicio es procedente en tanto que reúne los requisitos previstos en la legislación correspondiente¹⁹.

1. Forma. Se cumple en tanto que el medio de impugnación se presentó por escrito, se hizo constar el nombre y firma autógrafa de quien promueve, así como el resto de los requisitos legales exigidos.

2. Oportunidad. La presentación de la demanda es oportuna ya que la determinación fue comunicada por la Consejera Presidenta del Instituto local el trece de marzo; por tanto, el plazo corrió del dieciséis al diecinueve de marzo al no estar vinculado el acuerdo reclamado con un proceso electoral.

Al haberse presentado la demanda el dieciocho de marzo, es incuestionable su presentación oportuna.

3. Legitimación. La promovente cuenta con legitimación para promover el juicio para la ciudadanía, toda vez que se trata de una ciudadana en su carácter de consejera integrante de un órgano electoral local, que a su vez alega una posible vulneración a su derecho político-electoral de integrar un órgano de autoridad electoral local, en su vertiente de ejercicio del cargo.

4. Interés jurídico. La actora tiene interés jurídico para promover el juicio para la ciudadanía, tal como quedó demostrado al resolver la causal de improcedencia que se hizo valer.

5. Definitividad. En el caso, se satisface dicho requisito ya que no existe otro medio para controvertir la resolución en cuestión y tal como se precisó en la causal de improcedencia considerada como infundada.

Por tanto, el medio de impugnación cumple con el requisito para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia²⁰.

¹⁹ De conformidad con artículos 7, párrafo 2, 9, 13, párrafo 1, inciso b) y 79 de la Ley de Medios.

QUINTA. Síntesis del acuerdo impugnado y de los conceptos de violación.

1. Precisión del acuerdo impugnado

Se cuestiona el acuerdo de seis de marzo emitido por el Pleno del Tribunal local, a través del cual, señala que en la sesión por la que el Consejo del Instituto local dio cumplimiento a lo ordenado en las sentencias dictadas en los expedientes TEE-JDCN-15/2019 y acumulado y TEE-JDCN-16/2019, los integrantes de dicho órgano administrativo electoral realizaron una serie de expresiones y juicios de valor, cuestionando el buen actuar, y objetividad de quienes integran el Pleno del Tribunal local, denostando sin argumentos jurídicos, la decisión aprobada por ellos, la cual se encuentra apegada a la constitucionalidad, convencionalidad y legalidad.

Con el propósito de evitar en lo sucesivo descalificaciones indebidas, así como el demerito del trabajo jurisdiccional realizado por el Tribunal local, apercibió a los integrantes del Consejo del Instituto local, a efecto de conducirse con objetividad, institucionalidad y respeto hacia la función electoral que realizan las y los magistrados y abstenerse de realizar descalificaciones en contra de los integrantes del Pleno.

Lo anterior con fundamento en el artículo 55, fracción I, de la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit y 55, fracción I, inciso a), del Reglamento Interior del Tribunal Estatal Electoral.

2. Síntesis de conceptos de violación

Esta Sala Superior ha considerado que para tener por configurados los agravios basta la causa de pedir²¹.

En efecto, todos los razonamientos y expresiones que con tal proyección o contenido aparezcan en la demanda constituye un principio de agravio, con independencia de su ubicación en cierto capítulo o sección de ésta, así

²⁰ Sirve de criterio orientador, en relación con la procedencia del presente juicio, la tesis XXXIV/2009, de rubro: JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO. ES EL MEDIO IDÓNEO PARA IMPUGNAR SANCIONES ADMINISTRATIVAS QUE AFECTEN EL DERECHO A SER VOTADO.

²¹ Jurisprudencia 3/2000 de rubro AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR.



como de su presentación, formulación o construcción lógica, ya sea como silogismo o mediante cualquier fórmula deductiva o inductiva.

Basta que se exprese con claridad la causa de pedir, precisando la lesión o agravio que le causa el acto impugnado y los motivos, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables al asunto sometido a su decisión, la Sala Superior se ocupe de su estudio.

Así, de la demanda se identifican los siguientes conceptos de violación:

a. Falta de fundamentación y motivación. El acuerdo fue dictado de oficio, los hechos fueron indebidamente manifestados como ciertos, toda vez que éste no tiene alguna prueba ni valoración que dé certeza y sirva de prueba para sustentarlo, como pudiese haber sido alguna fe pública de hechos.

Señala que se hace el apercibimiento de realizar descalificaciones en contra de los integrantes del Pleno del Tribunal local, pero sin que se mencione qué expresiones se realizaron que constituyan descalificaciones.

b. Indebida aplicación de la medida de apremio o corrección disciplinaria. El acuerdo impugnado no hace un análisis individualizado, ni especifica la manifestación que causó agravio, ya que en dicha sesión las y los consejeros, así como representantes de partidos expresaron sus posiciones y el Tribunal local apercibe a los integrantes del Consejo del Instituto local, sin que la actora puede hacerse responsable de las acciones u omisiones de otros.

Afirma que en todas sus intervenciones se apegó al reglamento de sesiones, sin realizar denostaciones ni descalificaciones, ya que sólo cuestionó la sentencia del Tribunal local en uso de la independencia de sus decisiones, en específico, señaló que **i)** la sentencia era contradictoria en el tema de la competencia, **ii)** careció de exhaustividad, porque no se pronunció sobre lo que ya había dicho el Consejo local sobre los directores actuales, **iii)** en términos de la Ley Federal de Trabajo y jurisprudencia de la SCJN, el patrón está eximido de la obligación de reinstalación en el caso

de los trabajadores de confianza, por lo que fue incorrecto que se ordenará ésta.

Señala que ninguna de esas expresiones son juicios de valor, ni denostaciones ni descalificaciones indebidas, sino únicamente expresó su postura en relación con las sentencias.

c. Violación a la libertad de expresión. Señala que su intervención fue manifestar sus consideraciones y disensos sobre las sentencias que en ese momento se acató en sus términos, por lo que el apercibimiento del Tribunal local limita su libertad de expresión a la cual tiene derecho en términos del artículo 6 de la Constitución federal y diversas jurisprudencias de la SCJN y Sala Superior del TEPJF.

Limita su derecho fundamental a la libertad de expresión, que comprende tanto la libertad de expresar el pensamiento propio, como el derecho a buscar, recibir y difundir informaciones e ideas de toda índole.

Además, señala que todas las autoridades y los servidores públicos son sujetos del escrutinio público, entre ellos los magistrados del Tribunal local.

d. Violación a los principios de autonomía e independencia del Instituto local. Como integrante del Consejo del Instituto local, goza de autonomía e independencia en sus decisiones, por lo que el apercibimiento realizado implica una restricción que se le impone a su derecho de uso de la voz y con ello ejercer plenamente las funciones constitucionales y legales del Consejo del que es parte.

Afirma que el derecho a integrar un órgano electoral no se limita a formar parte de éste, sino que se debe entender que implica también el derecho a ejercer las funciones inherentes al cargo, por lo que limitar su derecho a disentir sobre los acuerdos, es limitar sus atribuciones y en consecuencia se limita al órgano electoral, vulnerando la autonomía e independencia con la que debe conducirse, en tanto que se debería de privilegiar la libertad de ideas y el debate crítico de los asuntos.



e. Violación a la garantía de audiencia. El acuerdo impugnado la deja en un estado de indefensión ya que no se le dio la garantía de audiencia ni se respetó su presunción de inocencia.

Señala que la medida de apremio debe resultar del desahogo de un medio de impugnación, de conformidad con el artículo 56 de la Ley de Justicia Electoral de Nayarit, por lo que, al no hacerlo así, el apercibimiento impuesto la deja en estado de indefensión derivada del desconocimiento de cuáles fueron las actuaciones o hechos en particular, que resultaron suficientes para emitir el acuerdo.

El apercibimiento es para todos los integrantes del Consejo, sin individualizar sanción, aun y cuando estuvieron presentes representantes de los partidos que no hicieron uso de la voz y, hubo posicionamientos de algunos consejeros y consejeras a favor de la determinación tomada por el Tribunal local.

SEXTA. Estudio de Fondo

1. Planteamiento del caso

La **pretensión** inmediata de la actora es que se **revoque** el acuerdo reclamado, por medio del cual se apercibió a los integrantes del Consejo del Instituto local a que se condujeran con objetividad, institucionalidad y respeto hacia la función jurisdiccional electoral que realizan las y los magistrados y abstenerse de realizar descalificaciones en contra de los integrantes del Pleno del Tribunal local. Asimismo, señala como pretensión final que esta Sala Superior fije un criterio o límite en cuanto a la incidencia que puede tener una autoridad jurisdiccional frente al ejercicio de atribuciones que les concede la norma respecto a las autoridades administrativas electorales.

La **causa de pedir** se basa en que el acuerdo no se encuentra debidamente fundado y motivado, en específico, cuáles manifestaciones constituyeron una denostación y responsabilidad para ser apercibida, no se individualizó correctamente la sanción, aunado a que tal corrección

disciplinaria vulnera su libertad de expresión y su derecho a desempeñar el cargo con autonomía e independencia.

La **cuestión por resolver** consiste en determinar si el apercibimiento realizado por el Tribunal local constituye una sanción y, en caso de ser así, si fue correctamente impuesta.

A fin de dar respuesta, como cuestión preliminar se determinará la naturaleza jurídica del apercibimiento reclamado, es decir, si constituye un exhorto como refiere el órgano responsable en su informe circunstanciado, una medida de apremio o bien, una corrección disciplinaria, en tanto que de ello dependerá el análisis de los agravios.

En relación con los agravios que se hacen valer, cabe destacar que se encuentran estrechamente vinculados, en tanto que todos se relacionan con el principio de legalidad para que el Tribunal local apercibiera a los integrantes del Consejo del Instituto local.

En ese sentido, en aras de garantizar una impartición de justicia pronta y resolver la controversia de manera definitiva, se analizarán primero el agravio de fundamentación y motivación, a fin de garantizar el mayor beneficio a la actora²², y sólo en caso de resultar infundado se analizarán los restantes motivos de disenso, es decir, los relativos a la violación a la garantía de audiencia, vulneración a los derechos de libertad de expresión y al ejercicio del cargo de la consejera electoral.

²² Véanse al respecto la jurisprudencia emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante SCJN), P./J. 3/2005, y del Primer Tribunal Colegiado de Circuito del Centro Auxiliar de la Cuarta Región (IV Región) 1o. J/7 (10a.), cuyos rubros son: CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE, AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES Y VIOLACIONES PROCESALES. ESTÁN SUBORDINADAS AL ESTUDIO DE FONDO CUANDO ÉSTE REDUNDA EN MAYOR BENEFICIO PARA EL QUEJOSO, AUN CUANDO SEAN ADVERTIDAS EN SUPLENCIA DE LA QUEJA DEFICIENTE O SE HAGAN VALER VÍA CONCEPTOS DE VIOLACIÓN (INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 189 DE LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). Todas las tesis y jurisprudencias de la SCJN y Tribunales Colegiados de Circuito son consultables en: <https://bit.ly/2ErvyLe>.



Esta metodología de estudio no genera perjuicio alguno a la parte actora, porque la forma como los agravios se analizan no es lo que puede originar una lesión, sino que se omita el estudio de alguno de ellos²³.

2. Cuestión preliminar. Naturaleza del apercibimiento reclamado

El contexto del apercibimiento reclamado tiene como origen dos sentencias emitidas por el Tribunal local en las que ordenó la reinstalación en el ejercicio del cargo del Director de Organización y Capacitación Electoral, así como a la Directora Jurídica, ambos del Instituto local.

Durante la sesión del Consejo del Instituto local, por medio de la cual dio cumplimiento a las sentencias, la actora manifestó su disenso sobre las sentencias del Tribunal local que se estaban acatando; sin embargo, en cumplimiento de las sentencias, por unanimidad de votos se aprobaron los acuerdos de reinstalación, así como de inicio de procedimiento de remoción de los funcionarios.

Al tener conocimiento de lo anterior, el Tribunal local dictó un acuerdo en el que hace referencia a la referida sesión del Consejo del Instituto local, en la que dio cumplimiento a lo que mandató, haciendo énfasis en que los integrantes de dicho órgano electoral realizaron una serie de expresiones, juicios de valor, cuestionando el buen actuar y objetividad de la y los magistrados, denostando sin argumentos jurídicos la decisión apegada a la constitución, razón por la cual apercibió a los integrantes del Consejo del Instituto local a conducirse con objetividad, institucionalidad y respeto a la función jurisdiccional electoral que realizan la y los magistrados y abstenerse de realizar descalificaciones en contra de los integrantes del Pleno.

A fin de determinar la naturaleza jurídica de dicho apercibimiento, resulta indispensable desarrollar la diferencia entre una medida de aprecio y una corrección disciplinaria.

a. Marco jurídico

²³ Jurisprudencia 4/2000, AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

De conformidad con los artículos 55 y 56 de la *Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit*²⁴ se establece que el Tribunal local para hacer cumplir las disposiciones de la ley electoral y las sentencias que dicte, así como para mantener el orden y el respeto y las consideraciones debidas, podrá tomar todas las medidas necesarias; aplicar discrecionalmente los medios de apremio y las correcciones disciplinarias siguientes: I. Apercibimiento; II. Amonestación; III. Multa de cincuenta hasta doscientas veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización; pudiéndose duplicar dicha multa para los casos de reincidencia; IV. Auxilio de la fuerza pública, y V. Arresto hasta por treinta y seis horas.

Asimismo, señala que los medios de apremio y las correcciones disciplinarias referidas serán aplicados por el Presidente del Tribunal de manera indistinta y sin sujetarse al orden de prelación señalado, tomándose en cuenta para su determinación las circunstancias particulares del caso, las personales del responsable y la gravedad de la infracción;

Por su parte, los artículos 55 a 57 del *Reglamento Interior del Tribunal Estatal Electoral de Nayarit* reiteran dichas disposiciones, el primero de dichos dispositivos precisa que el apercibimiento es la advertencia que se hace a una persona para que haga o deje de hacer determinada conducta, señalándose las consecuencias para en caso de incumplimiento, incluso las que se puedan tipificar como delitos penales.

La amonestación es el extrañamiento verbal o escrito, con la exhortación de enmendar la conducta; la multa es la sanción económica con cargo al patrimonio de una persona, con la finalidad de sancionar el incumplimiento a un deber o lograr el cumplimiento de éste; y el auxilio de la fuerza pública consiste en la excitativa escrita, formulada a la autoridad competente para que proporcione los elementos a su cargo necesarios, para el cumplimiento de una determinación jurisdiccional.

El segundo de dichos dispositivos señala que las correcciones disciplinarias podrán ser aplicadas a las partes, a sus representantes y en

²⁴ El presente marco jurídico se realiza con base en la legislación aplicable al momento de emitir el acuerdo reclamado, en la inteligencia de que la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit fue reformada por decreto publicado en el periódico oficial del Estado publicado el siete de octubre de dos mil veinte.



general a cualquier persona que provoque desorden o no guarde el respeto y la consideración debidos o se conduzca con falta de probidad y decoro. Si la conducta asumida pudiese constituir delito, el Presidente del Tribunal ordenará que se levante el acta correspondiente y que se haga del conocimiento de la autoridad competente, para que proceda conforme a derecho.

Finalmente, el último de dichos preceptos reglamentarios prevé que en la determinación y aplicación de los medios de apremio y de las correcciones disciplinarias, el Presidente tomará en consideración las circunstancias particulares del caso, las personas responsables y la gravedad de la conducta sancionada.

Por cuanto hace a los órganos electorales y autoridades responsables, así como a las autoridades federales, estatales, municipales y Notarios Públicos, el apercibimiento podrá consistir en aplicar el medio de apremio o la corrección disciplinaria sin perjuicio de cualquier otra responsabilidad que pudiera derivarse.

De los artículos transcritos se advierte que las **medidas de apremio** previstas en la legislación electoral de Nayarit tienen como propósito hacer cumplir las determinaciones del Tribunal local.

Ello implica que la aplicación de una medida de apremio **sólo encuentra justificación en la resistencia u oposición de los sujetos obligados a cumplir las determinaciones judiciales.**

Al respecto, la jurisprudencia del Poder Judicial de la Federación considera que las medidas de apremio están destinadas a hacer efectivo coactivamente el mandato contenido en una resolución del juez o tribunal, que es desobedecida por el destinatario²⁵.

²⁵ Véanse las jurisprudencias I.6o.C. J/18 y 1a./J. 20/2001, cuyos rubros son: "MEDIOS DE APREMIO. SU FINALIDAD CONSISTE EN HACER CUMPLIR LAS DETERMINACIONES DE LA AUTORIDAD JUDICIAL" y "MEDIDAS DE APREMIO. EL APERCIBIMIENTO ES UN REQUISITO MÍNIMO QUE DEBE REUNIR EL MANDAMIENTO DE AUTORIDAD PARA QUE SEA LEGAL LA APLICACIÓN DE AQUÉLLAS (LEGISLACIONES DEL DISTRITO FEDERAL Y DE LOS ESTADOS DE NUEVO LEÓN Y CHIAPAS)".

En estas condiciones, ante un eventual desacato a sus determinaciones, el tribunal responsable está facultado para hacer valer su autoridad a través de las medidas de apremio previstas.

El uso de las medidas de apremio no es absoluto sino limitado a aquellos casos en los que necesariamente deban utilizarse, hipótesis en la cual se requiere justificar legalmente dicha aplicación, por lo que para ello se requiere, en primer lugar, que se dé la existencia previa del **apercibimiento** respectivo —advertencia—; en segundo término, que conste en forma indubitable que a quien se pretenda imponer la medida correspondiente, conozca a qué se expone en caso de desacato o resistencia a lo que ordena la autoridad judicial; y, en tercer lugar, que la persona a quien se imponga la sanción, sea la que efectivamente se haya opuesto a la diligencia u orden de que se trate y no persona distinta.

En el caso de las **correcciones disciplinarias** su finalidad es mantener el orden, disciplina y seguridad al interior del Tribunal local, por lo que **usualmente son vinculadas con las audiencias, sesiones o cualquier diligencia que se lleva a cabo por el órgano jurisdiccional.**

Sin embargo, es posible distinguir las medidas de apremio de las correcciones disciplinarias o sanciones administrativas, puesto que las primeras están encaminadas a revertir los efectos que la conducta transgresora hubiera ocasionado o evitar que ésta se produzca, en tanto que las correcciones disciplinarias o sanciones administrativas, buscan principalmente disuadir o desincentivar la realización de infracciones a la ley.

En efecto, en todo ordenamiento jurídico, el régimen de sanciones tiene como finalidad evitar o disminuir en la medida de lo posible la transgresión de la ley, el cual debe estar perfectamente delimitado en la normatividad atinente.

En ese orden de ideas, el apercibimiento previsto en el artículo 55, fracción I, de la Ley electoral local y 55, párrafo 1, inciso a), del Reglamento del Tribunal local, puede ser tanto una medida de apremio como una corrección disciplinaria o sanción administrativa, según sea utilizada como



advertencia de la consecuencia que tendrá el incumplir a un requerimiento o a una resolución, o a fin de disuadir o desincentivar una conducta.

b. Caso concreto

Del acuerdo reclamado que obra en autos es posible advertir que no se encuentra vinculado con algún expediente en específico, no se da cuenta en relación con alguna actuación, ni se relaciona con algún escrito o consulta, únicamente se titula como “Acuerdo del Pleno del Tribunal Estatal Electoral”.

Si bien se cita en el contenido del acuerdo dos expedientes —TEE-JDCN-15/2019 y acumulado y TEE-JDCN-16/2019—, no se advierte que el acto reclamado en este juicio se hubiese dictado en dichos sumarios ni que exista un pronunciamiento propiamente respecto al cumplimiento de las sentencias, se advierte que su finalidad fue apercibir a los integrantes del Consejo del Instituto local.

El apercibimiento impuesto fue con base en el artículo 55, fracción I, de la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit y 55, fracción I, inciso a), del Reglamento Interior del Tribunal Estatal Electoral.

En ese sentido, contrario a lo aducido por el órgano responsable, no puede ser considerado como un exhorto, en tanto que fue fundado en los artículos que regulan las medidas de apremio y correcciones disciplinarias de las cuales puede hacer uso para lograr el cumplimiento de sus sentencias, así como para mantener el orden.

De igual modo, no se puede considerar como una medida de apremio, en tanto que no se encuentra vinculado con un procedimiento en específico, o bien, con algún requerimiento en el cual se hiciera del conocimiento de los integrantes del Consejo del Instituto local cuál o cuáles serían las consecuencias o sanciones que acarrearía su actuación en caso de que no se sujetara a las pautas o directrices apuntadas, o bien no se advierte alguna actitud negativa, resistencia o, siquiera falta de disposición para cumplir con algún requerimiento formulado durante la sustanciación de

algún juicio, lo que, como se dijo sería el presupuesto necesario para imponer una medida de apremio.

De ahí que esta Sala Superior llegue a la conclusión de que **el apercibimiento se trata de una corrección disciplinaria o sanción administrativa**, que si bien no fue llevada en alguna diligencia, su finalidad era la de disuadir o desincentivar la conducta atribuida a los integrantes del Consejo del Instituto local, esto es, el abstenerse de realizar descalificaciones en contra de los integrantes del Pleno del Tribunal local, en tanto que constituye una carga adicional a la obligación que tienen de sujetar sus actuaciones.

Con base en dicha naturaleza es como se analizarán los agravios que se hacen valer por la parte actora.

3. Análisis de los agravios

Los agravios que hace valer la parte actora son esencialmente **fundados** como se desarrollará a continuación.

3.1. Falta de fundamentación, motivación e indebida individualización

La parte actora señala que se hace el apercibimiento de realizar descalificaciones en contra de los integrantes del Pleno del Tribunal local, pero sin que se mencione qué expresiones se realizaron que constituyan descalificaciones.

Asimismo, se duele de que los hechos fueron indebidamente manifestados como ciertos, sin que del acuerdo reclamado se advierta alguna prueba o valoración que dé certeza y sirva de prueba para sustentarlos.

También se duele que se le apercibe a que se abstenga de realizar descalificaciones en contra de los integrantes del Pleno del Tribunal local, cuando en todas sus intervenciones se apegó al reglamento de sesiones, sin realizar denostaciones ni descalificaciones, ya que sólo cuestionó la sentencia del Tribunal local en uso de la independencia de sus decisiones, en específico, señaló que **a)** la sentencia era contradictoria en el tema de la competencia, **b)** careció de exhaustividad, porque no se pronunció sobre



lo que ya había dicho el Consejo local sobre los directores actuales, **c)** en términos de la Ley Federal de Trabajo y jurisprudencia de la SCJN, el patrón está eximido de la obligación de reinstalación en el caso de los trabajadores de confianza, por lo que fue incorrecto que se ordenará ésta.

Señala que ninguna de esas expresiones son juicios de valor, ni denostaciones ni descalificaciones indebidas, sino únicamente expresó su postura en relación exclusivamente con las sentencias, en específico manifestó sus consideraciones y disensos respecto de éstas.

Finalmente, se duele de que el acuerdo impugnado no hace un análisis individualizado, ni específica respecto a cuál manifestación de la actora le causó agravio, ya que en dicha sesión las y los consejeros, así como representantes de partidos hicieron manifestaciones y el Tribunal local apercibe a los integrantes del Consejo del Instituto local, sin que la actora pueda hacerse responsable de las acciones u omisiones de otros.

Los motivos de disenso son **fundados**, de conformidad con lo siguiente:

a. Marco jurídico

- Fundamentación y motivación

El artículo 16 de la Constitución federal establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de las y los gobernados, pero la contravención al mandato constitucional que exige la expresión de ambas en los actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: a) la derivada de su falta y, b) la correspondiente a su inexactitud.

Así, se produce la falta de fundamentación y motivación, cuando se omite expresar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica.

En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su

adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso.

De manera que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto.

Tal diferencia permite advertir que, en el primer supuesto, se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos ínsitos, connaturales, al mismo por virtud de un imperativo constitucional, por lo que, advertida su ausencia mediante la simple lectura del acto reclamado, procederá revocar el acto impugnado y, en el segundo caso, consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos, lo cual, por regla general, también dará lugar a un fallo favorable, sin embargo, será menester un previo análisis del contenido del asunto para llegar a concluir la mencionada equivocación.

Así, la fundamentación y motivación de una determinación de autoridad, en términos generales se encuentra en la expresión del o los preceptos jurídicos que permiten expedirla y que establezcan la hipótesis que genere su emisión, así como en la exposición concreta de las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas tomadas en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso.

La obligación de fundar un acto o determinación, establecida en el artículo 16 de la Constitución federal, se traduce en el deber, por parte de la autoridad emisora, de expresar con claridad y precisión los preceptos



legales aplicables al caso concreto; es decir, citar las disposiciones normativas que rigen la medida adoptada.

Por su parte, la motivación es la exposición de las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar a la emisión del acto reclamado, indicándose las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que sirvan de sustento para la emisión de dicho acto, con lo cual se tiende a demostrar racionalmente que determinada situación de hecho produce la actualización de los supuestos contenidos en los preceptos invocados en ese acto de autoridad.

Así, resulta ineludible la debida adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables²⁶.

En este sentido, la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia total de tales requisitos; en tanto que la indebida fundamentación y motivación supone una deficiencia al citar la normativa aplicable, o bien, en las razones que justifican su adopción.

El deber de fundamentación y motivación también tiene sustento en el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías, por un tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier carácter. La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que el deber de motivación es una de las “debidas garantías” previstas en dicho precepto, con el que se pretende salvaguardar el derecho a un debido proceso²⁷.

Sobre esta cuestión, es indispensable tomar en cuenta que el referido tribunal internacional ha declarado que “[l]as garantías contempladas en el artículo 8.1 de la Convención son también aplicables al supuesto en el que alguna autoridad pública adopte decisiones que determinen [los] derechos [humanos], tomando en cuenta que no le son exigibles aquellas propias de

²⁶ Es orientadora la tesis de jurisprudencia, con número de registro 238212, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte Justicia de la Nación, cuyo rubro es: “*FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN*”.

²⁷ Corte IDH. *Caso López Mendoza Vs. Venezuela*. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia 1 de septiembre de 2011. Serie C No. 233. párra. 141.

un órgano jurisdiccional, pero sí debe cumplir con aquellas garantías destinadas a asegurar que la decisión no sea arbitraria” .

En ese sentido, un agravio relacionado con la fundamentación y motivación debe examinarse en su integridad, a fin de identificar si éste controvierte una ausencia o una deficiencia, ya que ello será relevante para determinar sus efectos en caso de declararse fundado.

Cuando el vicio consiste en la falta de fundamentación y motivación, la consecuencia será que la autoridad responsable, una vez que deje insubsistente el acto reclamado, subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación ausente.

En cambio, ante una indebida fundamentación y motivación, el efecto de la sentencia será que la autoridad responsable aporte fundamentos y motivos diferentes a los que formuló previamente.

A efecto de cumplir con la garantía de fundamentación y motivación, la autoridad responsable debe señalar, en cualquier parte de la determinación, el precepto aplicable al caso y expresar las circunstancias, razones especiales y las causas inmediatas que se tuvieron en consideración para su emisión.

Para una debida fundamentación y motivación, debe existir una adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso.

- Individualización de sanciones

El principio de legalidad referido en el apartado que antecede incide de manera relevante al momento de definir en la ley las infracciones administrativas y las sanciones que se deben aplicar a éstas, así como al decidir sobre la responsabilidad del autor del hecho y la condena que se le debe aplicar.

En ese contexto, el citado postulado de legalidad y su aplicación material se vuelven definitorios en la reafirmación de la norma, puesto que únicamente cuando se materializa una sanción de forma efectiva pueden



cristalizar los fines vinculados con la protección de los valores que ella protege.

De ahí que puedan identificarse algunos parámetros óptimos de todo sistema sancionador: justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad.

En efecto, toda sanción, como medida disciplinaria que impone el poder del Estado por medio de los órganos facultados para ello, es una medida cuyo objeto es mantener la vigencia del estado de derecho, sin embargo, la misma debe ser proporcional y razonable.

Lo anterior, toda vez que de conformidad con el artículo 22 de la Constitución federal, están prohibidas las penas excesivas, inusitadas y trascendentales, debiendo entenderse por tales, aquellas que rebasen el límite de lo ordinario o de lo razonable, en tal virtud se otorga a la autoridad pleno arbitrio para valorar la gravedad del ilícito, las circunstancias objetivas y subjetivas de comisión de la infracción y el valor jurídico tutelado que ha sido transgredido, a efecto de que con base en ello determine el tipo de medida o sanción que se debe imponer.

Ahora bien, en el ejercicio de individualizar o aplicar las sanciones, también se debe advertir una doble finalidad de prevención: general, para impedir la comisión de otros hechos irregulares, al constituirse en la confirmación de la amenaza abstracta expuesta en la ley, y especial, al aplicarse en concreto al responsable de la infracción para que no vuelva a transgredir el ordenamiento²⁸.

Al respecto, la autoridad debe especificar en forma pormenorizada, lógica y congruente, las razones por las que todos los datos que analiza influyen en su ánimo para determinar el *quantum*, o bien, el tipo de sanción, elementos jurídicamente relevantes para cumplir con el principio de racionalidad de la

²⁸ Esta Sala Superior sostuvo similares consideraciones en las ejecutorias dictadas en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-647/2018 y acumulado y en el recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-451/2017 y acumulado.

pena, al atender al comportamiento sancionable y a las circunstancias que concurren al caso concreto²⁹.

b. Caso concreto

Los conceptos de agravio son **fundados** por las razones que se explican a continuación.

En principio, como ya fue referido, el Tribunal local dictó un acuerdo plenario que no se encuentra vinculado con algún expediente en específico, pues si bien en él se hace referencia a dos expedientes de su índice—TEE-JDCN-15/2019 y acumulado y TEE-JDCN-16/2019—, no se advierte que se hubiese dictado en dichos sumarios ni que exista un pronunciamiento propiamente respecto al cumplimiento de las sentencias, de ahí que sea ajeno a ellos, habida cuenta de que el objetivo de dicho acuerdo fue apercibir a los integrantes del Consejo del Instituto local³⁰.

También como ya quedó señalado, dicho apercibimiento fue realizado como corrección disciplinaria o sanción administrativa, en tanto que tuvo como finalidad disuadir o desincentivar la conducta atribuida a los integrantes del Consejo del Instituto local, esto es, el abstenerse de realizar descalificaciones en contra de los integrantes del Pleno del Tribunal local; sin embargo, no fue realizado durante alguna diligencia o actuación llevada a cabo por la autoridad responsable que tuviera como objeto mantener el orden, disciplina o seguridad al interior de su sede.

Ahora, si bien el órgano responsable fundó el acuerdo reclamado en los artículos 55, fracción I, de la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit y 55, fracción I, inciso a), del Reglamento Interior del Tribunal Estatal Electoral, que regulan las medidas de apremio y correcciones disciplinarias, entre otras, el apercibimiento, lo cierto es que no señaló los

²⁹ Sirve de sustento a lo anterior la tesis IV/2018, cuyo rubro es INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN. SE DEBEN ANALIZAR LOS ELEMENTOS RELATIVOS A LA INFRACCIÓN, SIN QUE EXISTA UN ORDEN DE PRELACIÓN.

³⁰ Incluso del orden del día para la sesión pública del seis de marzo, se señalaron tres puntos de orden del día, los dos primeros vinculados con expedientes y el tercero consistente en "Análisis, discusión y aprobación, en su caso, del proyecto de acuerdo que tiene por objeto apercibir al Consejo Local Electoral del Instituto Estatal Electoral", sin que se relacione con expediente alguno. Asimismo, al rendir su informe circunstanciado, este no se relacionó con algún expediente del Tribunal local.



artículos que consideró que habían sido vulnerados por los integrantes del Consejo del Instituto local³¹.

Tampoco motivó adecuadamente su determinación, en virtud de que se limitó a señalar que la autoridad administrativa electoral, en la sesión de cumplimiento a las sentencias dictadas en los juicios TEE-JDCN-15/2019 y acumulado y TEE-JDCN-16/2019 realizó una serie de expresiones y juicios de valor, cuestionando el buen actuar y objetividad de los magistrados integrantes del Tribunal local, denostando sin argumentos jurídicos la decisión constitucional que asumió el órgano jurisdiccional electoral, que la intención del apercibimiento era evitar descalificaciones indebidas, así como el demérito del trabajo jurisdiccional.

Sin embargo, en ningún momento precisó cuáles eran esas expresiones, juicios de valor, denostaciones y descalificaciones que se atribuía a cada uno de los integrantes del Consejo del Instituto local y que justificaban el apercibimiento formulado.

Lo anterior cobra mayor relevancia, en tanto que entre las constancias que obran en autos, se encuentran las resoluciones IEEN-CLE-37/2020 y IEEN-CLE-38/2020, de las cuales se advierte que en cumplimiento a lo ordenado por el Tribunal local se reinstaló a Juana Oliva Amador Barajas como Directora Jurídica del Instituto local y a Edgar Allan Iñiguez Martínez como Director de Organización y Capacitación Electoral del Instituto local, sin que de los siete puntos de acuerdos de cada uno de dichos proveídos, exista alguna manifestación de disenso en relación con las sentencias que se acataron.

De lo anterior, es posible advertir que las manifestaciones o hechos que consideró el Tribunal local no fueron aprobados como órgano colegiado, de ahí que resultará indispensable que precisará las expresiones que atribuía a cada uno de los integrantes del Consejo del Instituto local, cómo las tuvo acreditadas, el precepto aplicable al caso donde se encontrará la infracción a la normativa y expresar las circunstancias, razones especiales y las causas inmediatas que tuvo en consideración, cómo determinó la

³¹ Véase la tesis de la Segunda Sala de la SCJN, cuyo rubro es APERCIBIMIENTOS COMO ACTOS DE AUTORIDAD. DEBE CITARSE EL ORDENAMIENTO EN QUE SE APOYAN.

adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso, la responsabilidad, gravedad y cualquier razón que justificaran por qué ameritaban el apercibimiento impuesto.

Por tanto, se advierte que el órgano responsable violentó el principio de legalidad, en virtud de que no fundó ni motivó adecuadamente su determinación, habida cuenta de que no individualizó correctamente por qué se justificaba sancionar a la totalidad de los integrantes del referido Consejo.

Aunado a lo anterior, se advierte que sancionó a los integrantes del Consejo del Instituto local, entre ellos, a la actora, en relación con las manifestaciones que realizaron en la sesión pública del veintiséis de febrero, en tanto que cuestionaron a consideración del Tribunal local el buen actuar y objetividad de la y los magistrados que lo integran, por lo que les apercibió para que evitaran en lo sucesivo descalificaciones indebidas, así como el demerito del trabajo jurisdiccional.

Sin embargo, este órgano jurisdiccional considera que el Tribunal local no analizó debidamente el contexto de las manifestaciones ya que se trataron de expresiones ejercidas por la consejera en el desempeño de su cargo en cuestión y que no encuentran una norma que las limite, aunado a que no tomó en cuenta que para la deliberación de los asuntos las y los consejeros están facultados para manifestar su disentimiento de las propuestas, con independencia de que se esté dando cumplimiento a resoluciones de órganos jurisdiccionales.

En el caso, esta Sala Superior considera que las manifestaciones realizadas por la consejera, previamente señaladas, no pueden considerarse como faltas de respeto a los integrantes del Tribunal responsable, ni actualizan infracción alguna, por lo que fue incorrecto sancionarla.

En efecto, se considera que el Tribunal responsable se excedió del ejercicio de sus atribuciones porque no hay elementos para que hubiera apercibido de forma general a los integrantes del Consejo General del Instituto local, por las manifestaciones que se hubiesen hecho en el sentido



de no estar de acuerdo con lo mandatado por él en dos expedientes, porque esas manifestaciones se hicieron en el ejercicio de sus atribuciones, sin que exista una base objetiva de la imposición de esa sanción, porque no obstante que algunos de sus integrantes expresaron su punto de vista respecto a lo mandatado, no dejaron de cumplir con ello, de ahí que esta Sala Superior considera que los dichos de la consejera no son susceptibles de una medida disciplinaria.

De ahí que los motivos de disenso resulten **fundados**.

Con base en todo lo anterior se concluye que el acuerdo reclamado que impuso el apercibimiento a Claudia Zulema Garnica Pineda, en su carácter de consejera electoral del Instituto local violentó la garantía de legalidad y el ejercicio de cargo de la actora como consejera electoral, de ahí que deba **revocarse** lisa y llanamente, únicamente por lo que hace a la promovente.

Por tanto, resulta innecesario analizar los diversos motivos de disenso, ya que la parte actora alcanzó su pretensión inmediata relativa a la revocación del acuerdo reclamado, sin que pueda alcanzar en la presente instancia un mayor beneficio al que se le ha concedido³².

Por lo expuesto y fundado, se aprueba el siguiente

RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca** el acuerdo reclamado únicamente por lo que hace a Claudia Zulema Garnica Pineda.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

³² Resulta orientadora la jurisprudencia I.7o.A. J/47, del Séptimo Tribunal Colegiado En Materia Administrativa Del Primer Circuito, de rubro AGRAVIOS EN LA REVISIÓN FISCAL. SI UNO DE ELLOS RESULTA FUNDADO Y SUFICIENTE PARA DEJAR SIN EFECTOS EL FALLO IMPUGNADO, ES INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS RESTANTES.

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 el voto en contra de los magistrados Felipe de la Mata Pizaña, Felipe Alfredo Fuentes Barrera y José Luis Vargas Valdez, quienes emiten voto particular. El Secretario General de Acuerdos autoriza y 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 motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA, FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA Y JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DEL JUICIO CIUDADANO SUP-JDC-189/2020, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DE ESTE TRIBUNAL ELECTORAL.

Con el debido respeto a las señoras Magistradas y los señores Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de expresar las razones por las que nos apartamos de las consideraciones sustentadas por la mayoría, formulamos el presente **voto particular**.

1. Consideraciones del proyecto que no se comparten

En el proyecto, se refiere que esta Sala Superior puede conocer del asunto, ya que se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por una ciudadana, en su calidad de consejera electoral del Instituto local de Nayarit, aduciendo la vulneración a su derecho político-electoral de integrar un órgano de autoridad electoral local, en su vertiente de ejercicio del cargo.

En relación con lo anterior, se considera que el apercibimiento que le fue impuesto no está vinculado con algún expediente, y que por ello ese asunto se aparta de otros similares, en los que la Sala Superior ha determinado que le corresponde conocer a las Salas Regionales bajo un criterio de continencia de la causa.

Lo anterior, ya que de esa manera conocerían las Salas Regionales de la misma sentencia reclamada, así como de los medios de impugnación en contra del fondo de la impugnación, así como de la sanción impuesta a las autoridades con motivo de su diligencia en la emisión del acto reclamado o en la atención a los requerimientos formulados durante el trámite del juicio.

2. Razones por las que NOS apartAMOS del criterio mayoritario

No compartimos lo afirmado en el proyecto en el sentido de que esta Sala Superior haya determinado en otros precedentes reenviar a las Salas Regionales, medios de impugnación presentados por autoridades

electorales, cuando se impone una sanción, siempre y cuando exista continencia de la causa.

Contrario a lo sostenido en el proyecto, nos parece que esta Sala Superior ha sostenido de manera reiterada que no resulta competente para conocer de controversias vinculadas con las autoridades electorales locales cuando éstas solamente tengan una incidencia en el ámbito local, no estén vinculadas con una elección y no se trate de un supuesto exclusivo de conocimiento de la Sala Superior.

Por ejemplo en el SUP-JE-60/2020 y acumulados, SUP-JE-11/2020, SUP-JE-12/2020 y SUP-JE-15/2020, esta Sala Superior determinó que las Salas Regionales, respectivamente, debían de conocer de los asuntos vinculados con la organización y funcionamiento de las autoridades electorales, si ello solamente tenía incidencia en la esfera local, y si únicamente repercutía en el ámbito individual, y en la esfera jurídica de las personas servidoras públicas que acuden al juicio.

Más aún, en el SUP-JDC-56/2019, citado en el proyecto como ejemplo de lo que consideran un asunto en el que se remitió el juicio a la Sala Regional Xalapa por continencia de la causa, se advierte que más bien la razón fundamental por la que no conoció del mismo la Sala Superior fue porque el tema planteado no estaba relacionado directamente con un proceso electoral, aunado a que solamente repercutía en el estado de Quintana Roo, y en el desempeño de las funciones de los integrantes del Consejo General del Instituto local.

En el caso, consideramos que se actualizan las mismas hipótesis ya que el juicio presentado no está directamente vinculado con un proceso electoral, en su caso, únicamente tiene impacto en el ámbito local, y sus efectos se refieren al ámbito individual y en la esfera jurídica de la servidora pública que promueve el juicio ciudadano.

De hecho, el apercebimiento que se controvertió en la demanda materia del presente juicio derivó del acatamiento a una resolución dictada por el Tribunal Electoral de Nayarit, que posteriormente fue controvertida vía juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del



ciudadano, el cual fue sustanciado y resuelto por la Sala Regional Guadalajara de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (SG-JDC-59/2020 y acumulado).

Lo cual evidencia que, desde un principio, se trató de un conflicto que ha correspondido conocer a la Sala Regional Guadalajara, pues el acuerdo controvertido forma parte de las actuaciones efectuadas en acatamiento a otra resolución cuya legalidad ya le correspondió revisar e incluso revocar a dicho órgano jurisdiccional y no a esta Sala Superior, contrario a lo sostenido en la resolución aprobada por la mayoría, de que se trata de un asunto independiente que no guarda vinculación con algún otro conflicto.

Tan es así que en el propio acuerdo materia de controversia en este juicio se hace mención expresa de la resolución que posteriormente fue revocada por la Sala Regional Guadalajara en los términos siguientes:

*El catorce de febrero del año en curso, se dictó sentencia en el expediente **TEE-JDCN-15/2019 y su acumulado (...)**; el 17 de febrero siguiente, se resolvió el expediente TEE-JDCN-16/2019. En ambos casos, la resolución fue dictada de manera objetiva, imparcial, e independiente; con respeto a los principios que enarbolan la labor de este Tribunal y con el uso de las pautas interpretativas de las normas jurídicas derivadas de la Ley de Justicia Electoral para el Estado de Nayarit, entre ellas, la maximización de derechos fundamentales y aplicación de normativa de fuente internacional para resolver la cuestión debatida.*

[...]

*Ahora bien, **en la sesión de cumplimiento de las sentencias, TEE-JDCN-15/2019 y su acumulado (...)**, llevada a cabo por la autoridad administrativa responsable, se realizaron una serie de expresiones y juicios de valor, cuestionando el buen actuar, y objetividad de los magistrados integrantes del Tribunal Estatal Electoral, denostando sin argumentos jurídicos la decisión apegada a Constitucionalidad, Convencionalidad y legalidad que asumió este órgano jurisdiccional electoral.*

***En base a ello**, con el propósito de evitar en lo sucesivo descalificaciones indebidas, así como el demerito (...), se apercibe a los integrantes del Consejo Local Electoral....*

[...]

Por esas razones, consideramos que el juicio ciudadano debió remitirse a la Sala Regional Guadalajara, al ser la competente por razón de adscripción para conocer de una controversia que tiene lugar en el Estado de Nayarit.

En virtud de las consideraciones que exponemos, de manera respetuosa, nos apartamos de las consideraciones y efectos aprobados por la mayoría y emitimos 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.