



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSOS DE REVISIÓN
DEL PROCEDIMIENTO
ESPECIAL SANCIONADOR**

EXPEDIENTES: SUP-REP-
74/2020 Y ACUMULADOS

RECORRENTE: ROSA IRENE
URBINA CASTAÑEDA

AUTORIDADES

RESPONSABLES: UNIDAD
TÉCNICA DE LO
CONTENCIOSO ELECTORAL
DE LA SECRETARÍA
EJECUTIVA Y COMISIÓN DE
QUEJAS Y DENUNCIAS;
AMBAS DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA

SECRETARIO: FRANCISCO
M. ZORRILLA MATEOS

Ciudad de México, veintidós de julio de dos mil veinte¹.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **revoca** los acuerdos de inicio y acumulación en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/CG/15/2020, así como el Acuerdo ACQyD-INE-7/2020 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral sobre la adopción de medidas cautelares por la probable promoción personalizada cometida por diversas personas servidoras públicas, derivado de la entrega de bienes y productos a la ciudadanía en el marco de la actual contingencia sanitaria, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/FEH/CG/9/2020 y sus acumulados para los efectos precisados en la resolución.

¹ Todas las fechas se refieren a dos mil veinte salvo mención particular.

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

CONTENIDO

GLOSARIO..... 2
 ANTECEDENTES 3
 I. Procedimiento Especial Sancionador..... 3
 II. Trámite del REP 4
 CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS..... 6
 I. Competencia 6
 II. Acumulación..... 6
 III. Excitativa de justicia 7
 IV. Causal de improcedencia 9
 V. Procedencia 12
 a. Forma 12
 b. Oportunidad 12
 c. Legitimación..... 13
 d. Interés jurídico 14
 e. Personería 14
 f. Definitividad 14
 VI. Pretensión y causa de pedir 14
 VII. Estudio de fondo 15
 R E S U E L V E 34

GLOSARIO	
Acuerdo o acto impugnado	Acuerdo ACQyD-INE-7/2020, de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, dictado en el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/FEH/CG/9/2020 y sus acumulados, por el que, entre otras cuestiones, determinó procedente la adopción de medidas cautelares, así como de tutela preventiva, por la probable promoción personalizada cometida por diversas personas servidoras públicas, derivado de la entrega de bienes y productos a la ciudadanía en el marco de la actual contingencia sanitaria relacionada con la pandemia por COVID-19.
COVID-19	Enfermedad causada por el coronavirus SARS-COV2, declarada como pandemia global por la Organización Mundial de la Salud.
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
CQyD	Comisión de Quejas y Denuncias del INE.
INE	Instituto Nacional Electoral
Junta Distrital	Junta Distrital Ejecutiva 12 del INE en Tapachula, Chiapas
Ley de medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral



GLOSARIO	
LGAMVLV	Ley General de Acceso de las Mujeres a una vida Libre de Violencia.
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
OPLE(S)	Organismo(s) Público(s) Local(es) Electoral(es)
PES	Procedimiento Especial Sancionador
Recurrente	Rosa Irene Urbina Castañeda
Reglamento de Quejas	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
REP	Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
TEPJF	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
URL	Localizador de recursos uniforme (Uniform Resource Locator, por sus siglas en inglés).
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

De las constancias que obran en autos, se advierten las siguientes:

ANTECEDENTES

I. Procedimiento Especial Sancionador

a. Registro de cuaderno auxiliar. El veintiuno de mayo la UTCE registró el Cuaderno de Antecedentes UT/SCG/CA/CG/37/2020 con motivo de la integración de diversas constancias, y ordenó certificar hechos por la Oficialía Electoral del INE, relacionadas con posibles actos ilícitos cometidos por personas del servicio público.

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

b. Inicio oficioso del procedimiento especial sancionador. El veintiuno de mayo la UTCE registró el Cuaderno de Antecedentes UT/SCG/CA/CG/37/2020 con motivo de la integración de diversas constancias, y ordenó certificar hechos por la Oficialía Electoral del INE, relacionadas con posibles actos ilícitos cometidos por personas del servicio público.

El primero de junio, el titular de la UTCE inició el PES UT/SCG/PE/CG/15/2020 en contra de la recurrente y de Mónica Escobar González, Presidenta Municipal y Regidora, respectivamente, del ayuntamiento de Tapachula, Chiapas, por la presunta entrega de diversos artículos (mascarillas, cubrebocas y toallas sanitizantes al personal médico), en el marco de la emergencia sanitaria relacionada con la pandemia por la propagación del virus COVID-19.

c. Notificación a la parte recurrente. El quince de junio, personal de la Junta Distrital Ejecutiva 12 del INE en Tapachula, Chiapas notificó el acuerdo a la hoy recurrente, de forma personal, en auxilio de la UTCE.

Así también, el treinta de junio siguiente, la UTCE le notificó a la actora el acuerdo por el que se admitió a trámite el procedimiento especial sancionador, se reservó el emplazamiento a las partes, y se determinó acumular el procedimiento UT/SCG/PE/CDG/15/2020 al diverso UT/SCG/PE/FEH/CG/9/2020.

II. Trámite del REP



a. Presentación y excitativa de justicia. El dieciocho de junio, la recurrente presentó el respectivo recurso ante la Junta Distrital Ejecutiva 12 del INE en Tapachula, Chiapas. Al día siguiente, el Vocal Secretario de la Junta remitió el escrito de demanda al Director Jurídico del INE.

El veinticinco de junio posterior, el titular de la UTCE remitió el expediente INE-RPED/9/2020 a esta Sala Superior.

No obstante, el veintisiete de junio, la recurrente presentó un escrito ante la Sala Superior en el que refiere que la Junta Distrital Ejecutiva 12 no le dio trámite a su demanda, y planteó una excitativa de justicia.

b. Acuerdo Núm. ACQyD-INE-7/2020. El treinta de junio la Comisión de Quejas y denuncias emitió el Acuerdo en cita.

c. Notificación a la recurrente. El treinta de junio, se notificó a la actora el acuerdo a través de correo electrónico.

d. Demanda. El dos de julio, la recurrente presentó ante las oficinas del INE, recurso de revisión para controvertir el Acuerdo en cita.

e. Turno. Mediante proveídos de veinticinco de junio y dos de julio de dos mil veinte, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar los expedientes respectivos y turnarlos a su Ponencia, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley de medios.

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

f. Radicación, admisión de la demanda y cierre de instrucción.

En su oportunidad, el Magistrado ponente acordó radicar los expedientes y admitir las demandas, ordenando cerrar la instrucción de los asuntos, por lo que se procedió a formular el presente proyecto de sentencia.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 99, párrafo cuarto, fracciones III y IX, de la CPEUM, 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso f); 4º, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley de medios.

Lo anterior, por tratarse de recursos de revisión del procedimiento especial sancionador cuya resolución corresponde de manera exclusiva a este órgano jurisdiccional, en los que se controvierten determinaciones emitidas dentro de un procedimiento especial sancionador, incluida la correspondiente al dictado de medidas cautelares.

II. Acumulación

De la revisión integral de las demandas que dieron origen a la integración de los expedientes de los recursos de revisión del



procedimiento especial sancionador SUP-REP-74/2020, SUP-REP-79/2020 y SUP-REP-81/2020, se advierte que existe identidad en la recurrente y los actos están estrechamente vinculados entre sí. Ello porque en los tres casos se impugnan acuerdos vinculados con el procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/CG/15/2020.

En atención a lo anterior, acorde al principio de economía procesal, lo procedente es acumular los recursos SUP-REP-79/2020 y SUP-REP-81/2020, al diverso SUP-REP-74/2020, por ser éste el que se recibió en primer orden en esta Sala Superior.

En consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia, a los autos de los recursos acumulados.

III. Excitativa de justicia

La recurrente presentó un escrito el veintisiete de junio, por medio del cual refiere que la Junta Distrital Ejecutiva 12 no le dio trámite a su escrito de demanda, y por ello realiza lo que denomina como “**excitativa de justicia**”.

Al respecto, esta Sala Superior sostiene en su línea jurisprudencial² que la excitativa de justicia ha sido considerada como un medio procesal a disposición de las partes que tiene por objeto compeler a los integrantes de un colegiado, particularmente, a jueces o magistrados que conforman un órgano jurisdiccional, generalmente por conducto de su Presidente, cuando se han dejado trascurrir los plazos legales sin dictar las resoluciones que correspondan, a fin de

² Ver. Resolución incidental. SUP-JDC-75/2019.

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

que se garantice el derecho a la justicia pronta, con el efecto de que el magistrado responsable formule el proyecto de resolución a la brevedad para no exceder de manera injustificada los plazos previstos legalmente.

En general, la excitativa de justicia no se concibe propiamente como un recurso o juicio, que tenga por objeto modificar, revocar o confirmar una resolución, puesto que precisamente su objetivo es que se ejecute un acto procesal. De manera que, los elementos que caracterizan a esta figura procesal son:

- a)** La petición de excitativa se promueve ante un órgano supraordinado, ordinariamente ante el presidente del colegiado para que sea este último el que se pronuncie sobre la misma.
- b)** El presupuesto de la petición es que el propio órgano o alguno de sus integrantes haya dejado transcurrir los plazos legales previstos para la emisión de la resolución que corresponda.
- c)** La excitativa no es un recurso sino un medio de naturaleza generalmente intraorgánica de impulso procesal.

En el caso, la actora no alega un incumplimiento o retraso de la autoridad jurisdiccional, sino que la Junta Distrital no le dio trámite a su medio de impugnación.

No obstante, de las constancias del expediente esta Sala Superior advierte que, la demanda y la documentación correspondiente fue remitida por la autoridad electoral el veinticinco de junio a este



Tribunal Electoral, de acuerdo con lo que establecen los artículos 17 y 18 de la Ley de medios.

De ahí que, contrario a lo sostenido por la recurrente, la autoridad responsable, le dio el trámite correspondiente a su escrito de demanda en tiempo y forma.

IV. Causal de improcedencia

La autoridad responsable manifestó en su informe circunstanciado que los recursos interpuestos por la recurrente SUP-REP-74/2020 y SUP-REP-79/2020 son improcedentes, toda vez que carecen de definitividad y firmeza, por lo que no le causan agravio irreparable.

Esto es que, los acuerdos por los cuales se inició de oficio el PES UT/SCG/PE/CG/15/2020, y se ordenó su acumulación al diverso UT/SCG/PE/FEH/CG/9/2020 son actos intraprocesales que no son definitivos y no producen afectación a la esfera jurídica de la recurrente, ya que sus efectos no son de imposible reparación.

Al respecto, esta Sala Superior considera que la causal de improcedencia hecha valer por la UTCE es **infundada** ya que los acuerdos impugnados actualizan una excepción a los actos intraprocesales, ya que generan una afectación a los derechos sustantivos de la recurrente.

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

La Sala Superior ha sostenido en diversos precedentes que el acuerdo de admisión de un procedimiento sancionador es un acto intraprocesal y, por tanto, no es definitivo ni firme.³

Los actos de carácter adjetivo, por su naturaleza jurídica no afectan en forma irreparable algún derecho de la recurrente, sino que sólo crean la posibilidad de que ello ocurra, en la medida en que sean tomados en cuenta en la resolución definitiva.

Las afectaciones que en su caso se pudieran provocar en el procedimiento administrativo sancionador se generan con el dictado de una resolución definitiva, en la cual se tome en cuenta la afectación procesal para acreditar alguno de los elementos del ilícito administrativo o la responsabilidad de la recurrente de imponerle una sanción.

Por tanto, ordinariamente, los actos emitidos al interior de un procedimiento administrativo sancionador forman parte de una serie cuya finalidad es la emisión de una resolución definitiva que, en su caso, es la que pudiera ocasionar algún perjuicio a la recurrente, y por ello es hasta esa etapa final cuando pudieran controvertirse las violaciones relacionadas con las etapas previas intraprocesales.

No obstante, tratándose de la competencia y de la definición de la vía, esta regla acepta excepciones. Cuando los actos procedimentales previos a la resolución de un procedimiento sancionador sean definitivos, esto es, siempre que por sí mismos,

³ Ver. SUP-RAP-3/2020, SUP-RAP-9/2020, SUP-JE-93/2019.



limiten o prohíban de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político-electorales.⁴

Lo cual sucede en el presente asunto, porque los acuerdos de admisión y acumulación controvertidos son susceptibles de generar una afectación a los derechos sustantivos de la parte recurrente, concretamente al derecho de debido proceso, lo cual implica un pronunciamiento de fondo por parte de esta Sala Superior.

La determinación sobre la competencia de la autoridad federal o local, y la vía procedimental para iniciar un procedimiento sancionador, ya sea por la vía ordinaria o bien, especial, puede generar un daño o afectación a los derechos político-electorales de la recurrente.

Ello puede repercutir en que se imponga una sanción por autoridad no competente, además de que se conozca por la vía especial un procedimiento sancionador que podría ameritar otro tratamiento jurídico.⁵

Más aún, toda vez que las causas que sustentaron el acuerdo de admisión, no pueden volver a ser planteadas por la recurrente para

⁴ 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. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, página 30.

⁵ Véase SUP-CDC-14/2009, el cual dio origen a la 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.**

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

evitar la instauración del procedimiento por una autoridad incompetente y en la vía especial, de ahí que, como se ha señalado, los acuerdos controvertidos, sí contienen una determinación que afecta su esfera jurídica.

Consecuentemente, en el caso, debe tenerse por satisfecho el principio procesal de definitividad.

V. Procedencia

Los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador cumplen con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 42, párrafo 1 y 45, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios, de conformidad con lo siguiente:

a. Forma

Los medios de impugnación se presentaron por escrito, en los que se hace constar el nombre y firma autógrafa de la recurrente, así como su domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifican los actos impugnados, se mencionan los hechos en que basa sus impugnaciones, agravios y preceptos presuntamente violados.

b. Oportunidad

Respecto del SUP-REP-74/2020 y SUP-REP-79/2020, los recursos se interpusieron dentro del plazo legal de tres días señalados por el artículo 109, numeral 3 de la Ley de medios, pues se advierte que los actos impugnados se notificaron el quince y treinta de junio, respectivamente.



El plazo para impugnar el acto emitido por la responsable transcurrió en el primer caso, del martes dieciséis al jueves dieciocho de junio, y en el segundo, del primero al tres de julio, sin considerar los días cuatro y cinco por ser fin de semana. Por lo que, si la primera demanda se presentó el miércoles dieciocho de junio, y la segunda, el jueves dos de julio, en ambos casos, su presentación debe tenerse como oportuna.

Por cuanto al SUP-REP-81/2020, de las constancias que obran en autos, se advierte que el medio de impugnación se encuentra dentro del plazo de cuarenta y ocho horas⁶, conforme a lo siguiente:

Notificación del acto impugnado	Plazo de cuarenta y ocho horas	Presentación de la demanda
A través del correo electrónico procedimientostapachula2020@gmail.com el treinta de junio a las tres horas con veinticinco minutos, P.M.	Dos de julio a las tres horas con veinticinco minutos, P.M.	Dos de julio a las diez horas con cincuenta y siete minutos, A.M.

c. Legitimación

Este requisito se encuentra satisfecho en virtud de que los recursos fueron interpuestos por Rosa Irene Urbina Castañeda, en su carácter de Presidenta Municipal del ayuntamiento de Tapachula, Chiapas, en contra de quien se inició el PES, cuyos acuerdos de inicio, acumulación y medidas cautelares se controvierten, respectivamente.

⁶ Previsto en el artículo 109, numeral 3, de la Ley de Medios.

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

d. Interés jurídico

Se acredita, ya que se impugnan los acuerdos de admisión y acumulación, y de medidas cautelares en el PES iniciado en contra de la parte recurrente.

e. Personería

Se tiene por acreditada, además de que la responsable reconoce tal carácter al rendir sus informes circunstanciados.

f. Definitividad

El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley de Medios no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado de manera previa al recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

VI. Pretensión y causa de pedir

La pretensión de la recurrente es que se revoquen los actos impugnados, y dejar sin efectos lo actuado ante la autoridad responsable. Asimismo, solicita el dictado de cualquier medida provisional de protección a fin de salvaguardar sus derechos político-electorales, y de debida defensa en tanto se resuelva la presente controversia.

La recurrente sustenta su causa de pedir en que la UTCE no es competente para conocer del procedimiento; la vía no es la del procedimiento especial sancionador, y además se viola el principio de inocencia en su perjuicio.



La autoridad electoral no debió acumular el procedimiento a otro diverso, sin que se actualizara la hipótesis de conexidad en el asunto.

Se dio una indebida difusión al acuerdo controvertido y existe una campaña mediática del INE en contra de su honor.

Adicionalmente denuncia actos de violencia política en razón de género en contra del titular de la UTCE, y solicita medidas provisionales de protección ante la incompetencia de la autoridad.

Por último, considera que las acciones de tutela preventiva ordenadas por la Comisión de Quejas vulneran su derecho al desempeño del cargo como presidenta municipal de Tapachula, Chiapas.

VII. Estudio de fondo

La **litis** en el presente asunto consiste en determinar si los acuerdos impugnados resultan apegados a Derecho.

Metodología

En primer lugar, se analizará el agravio relativo a la indebida competencia del INE para conocer del procedimiento sancionador, porque de resultar fundado, no sería necesario analizar los demás motivos de inconformidad.⁷

De manera posterior, se estudiarán los siguientes motivos de inconformidad de resultar procedente.

⁷ En términos de la jurisprudencia 4/2000, emitida por esta Sala Superior, de rubro: "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN".

Incompetencia del INE para conocer del PES

a) Marco normativo

La competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, por lo que su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público que debe analizarse de oficio.

Conforme con el artículo 16 de la CPEUM, el llamado principio de legalidad dispone que las autoridades únicamente están facultadas para realizar lo que la ley expresamente les permite.

En ese sentido, una autoridad será competente cuando exista una disposición jurídica que le otorgue expresamente la atribución para emitir el acto correspondiente. Así, cuando un acto es emitido por órgano incompetente, estará viciado y no podrá afectar a su destinatario.

Esta Sala Superior ha sostenido que cuando un juzgador advierta, por sí o a petición de parte, que el acto impugnado se emitió por una autoridad incompetente, o es fruto de otro que contiene este vicio, puede válidamente negarles efecto jurídico alguno.⁸

Ahora bien, respecto al régimen sancionador, esta autoridad ha considerado que la legislación de la materia otorga competencia para conocer de irregularidades e infracciones a la normativa electoral tanto al INE, como a los OPLE, dependiendo del tipo de

⁸ Véanse las sentencias de los expedientes SUP-JDC-127/2018, SUP-RAP-20/2018 y SUP-JRC-72/2014. Asimismo, tiene aplicación la jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro AUTORIDADES INCOMPETENTES. SUS ACTOS NO PRODUCEN EFECTO ALGUNO.



infracción y de las circunstancias de comisión de los hechos motivo de denuncia.⁹

Así, tal y como lo ha sostenido esta Sala Superior, de la interpretación de los artículos 41, párrafo segundo, base III, apartado D, y 116, fracción IV, inicio o), de la Constitución Federal, se advierte que existe un sistema de distribución de competencias entre las autoridades electorales nacionales y las locales, en el que cada una conocerá, en principio, de las infracciones a la normativa relacionadas, con los procesos electorales de su competencia y, además, con las particularidades del asunto denunciado acorde al tipo de infracción.¹⁰

En ese sentido, para establecer la competencia de las autoridades electorales locales en un procedimiento sancionador, en principio, debe analizarse si la irregularidad denunciada¹¹ :

- Se encuentra prevista como infracción en la normativa electoral local.
- Impacta sólo en la elección local o ámbito local, de manera que no se encuentra relacionada con los comicios federales.
- Está acotada al territorio de una entidad federativa.

⁹ Véase las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-8/2017, SUP-REP-15/2017, SUP-REP-142/2017 y SUP-REP-174/2017.

¹⁰ Véase la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-160/2019.

¹¹ Véase la jurisprudencia 25/2015, de rubro: "COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES".

¹¹ Véase la jurisprudencia 25/2015, de rubro: "COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES".

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

- No se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponda conocer al INE y a la Sala Especializada.

Así, cada órgano electoral administrativo y jurisdiccional, a través de los órganos facultados para ello, conocerán de las infracciones y, en su caso, sancionarán las conductas materia de la queja, en función de su vinculación con los procesos electorales de su competencia, pero atendiendo a las particularidades del asunto y al ámbito en el que impacten acorde al tipo de infracción que se denuncie¹².

Por ello, es necesario que la autoridad analice detenidamente, en cada caso, el asunto que se somete a su consideración, a fin de determinar cuáles conductas son de su competencia y cuáles no, así como si se podría configurar la figura procesal de la continencia de la causa.

Por otro lado, si las conductas denunciadas son independientes, a pesar de derivar de los mismos hechos, cada autoridad electoral se encargará de las que le corresponden conforme al sistema de distribución ordinario de competencias en los procedimientos sancionadores.

b) Tesis de la decisión

¹² Por ello, cuando se denuncian ciertas conductas vinculadas con la difusión de propaganda en radio o televisión, o cuando dichas conductas pudieran actualizar distintas competencias de las autoridades electorales (nacional y local), pero que no se pueden escindir, en esos casos, la autoridad competente será la autoridad nacional, y no la local, para no dividir la continencia de la causa, y evitar resoluciones contradictorias. Al respecto véanse las jurisprudencias 25/2010, 12/2011 y,13/2010, de rubros: “PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS, “COMPETENCIA. EN MATERIA DE ASIGNACIÓN DE TIEMPOS EN RADIO Y TELEVISIÓN EN EL ÁMBITO LOCAL CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN” y “COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CUANDO LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN SEA INESCINDIBLE”.



Es **fundado** el agravio de la recurrente porque la UTCE no tiene competencia para conocer de presuntas irregularidades electorales a partir de elementos probatorios que únicamente revelan una incidencia en el ámbito local.

c) Consideraciones que sustentan la decisión

En el caso, la UTCE determinó primero abrir el Cuaderno de Antecedentes UT/SCG/CA/CG/37/2020 con motivo de la integración de diversas constancias, y se ordenó la certificación de hechos instrumentada por la Oficialía Electoral del INE, relacionados con posibles actos ilícitos cometidos por personas del servicio público.

Entre las servidoras públicas que presuntamente cometieron actos ilícitos se encuentran Irene Urbina Castañeda, Presidenta Municipal de Tapachula, Chiapas, y Mónica Escobar González, Regidora del Ayuntamiento de Tapachula, Chiapas, que presuntamente entregaron diversos artículos a personal médico, en el marco de la emergencia sanitaria relacionada con la pandemia por COVID-19.

A partir esas constancias y de otras diligencias, la UTCE determinó iniciar de oficio el procedimiento especial sancionador, ya que del análisis integral a la información que obra en el expediente, se advirtió que distintas funcionarias y funcionarios públicos, según el caso, han entregado, ofrecido o distribuido artículos de limpieza, despensas o apoyos a la ciudadanía, o bien participado en eventos o actos de esa naturaleza, en el marco de la emergencia sanitaria relacionada con la pandemia COVID-19.

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

En el caso, la autoridad responsable considera que las conductas desplegadas por la parte recurrente podrían vulnerar, entre otros, **lo establecido en los artículos 134, párrafos séptimo y octavo de la CPEUM, y 209, párrafo 5, de la LGIPE.**

En relación con lo anterior, la autoridad responsable señala que los hechos y conductas que dieron origen al procedimiento especial sancionador se deben situar en un contexto y situación general, ya que **no son conductas aisladas, reducidas o focalizadas a una región en particular o atribuibles solamente a cierto servidor público.** Ello porque se tiene constancia que al menos, sesenta y un servidores públicos realizaron actividades posiblemente contrarias a la CPEUM y la ley (senadurías; diputaciones federales; diputaciones locales; alcaldías y, secretarías de ayuntamientos) en diferentes lugares del país, aunado a que dichos servidores públicos emanan de partidos políticos y fuerzas de distinto símbolo.

No obstante, este órgano jurisdiccional considera que, dados los hechos denunciados, **la competencia para conocer y resolver en el presente asunto corresponde a las autoridades locales y no a la federal.**

Si bien en un primer momento la UTCE actuó conforme a Derecho al iniciar el procedimiento oficioso sancionador al advertir indicios de una presunta promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos de las denunciadas; una vez recibida la información proporcionada por la actora en cumplimiento al requerimiento que le fue formulado, así como la recabada por la propia autoridad, ya contaba con los elementos para declararse incompetente de manera



sobrevenida, al advertir que no existían indicios en el caso sobre una posible incidencia en el ámbito federal.

En efecto, del acuerdo impugnado se advierte lo siguiente:

- Las denunciadas son funcionarias locales, que ocupan los cargos de Presidenta Municipal y Regidora del Ayuntamiento, ambas de Tapachula Chiapas, respectivamente.
- No está acreditado en el expediente, ni se refiere como parte de los hechos denunciados, que la queja se relacione con el uso de recursos federales.
- Las conductas por las que se inició el PES de manera oficiosa son posibles violaciones a la aplicación imparcial de recursos públicos, así como violaciones a las normas relativas a la propaganda gubernamental y electoral. Ello porque las denunciadas repartieron diversos artículos, entre ellos, mascarillas, cubrebocas y toallas sanitizantes al personal médico en un hospital en Tapachula Chiapas, en el marco de la pandemia por COVID-19.
- La participación de las denunciadas se investiga a fin de establecer si implicaba el uso de recursos públicos para influir en el proceso electoral o en la voluntad de la ciudadanía.
- Con su actuar, a juicio de la UTCE, la parte actora podría incurrir en vulneración a lo previsto en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la CPEUM y 209, numeral 5

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

de la LGIPE (uso de recursos públicos, propaganda gubernamental y propaganda electoral).

- En suma, que la conducta de las funcionarias, dado la proximidad de los procesos electorales locales y federal, respectivamente, pudieran ser contrarias a los principios y disposiciones constitucionales y legales, e incidir en la equidad de esos procedimientos.

Al respecto, cabe destacar que el ejercicio facultativo de la potestad sancionadora depende del **principio de oficialidad**, que implica el deber de perseguir y sancionar las infracciones, y del de **oportunidad o permisibilidad**, que se refiere a las condiciones para poner en marcha esas consecuencias jurídicas.¹³

En cuanto al principio de oficialidad, el artículo 15 numeral 2 del Reglamento de Quejas refiere que si la UTCE advierte hechos que puedan constituir distintas violaciones o la responsabilidad de alguna persona iniciará de oficio un procedimiento de investigación, o de ser el caso ordenará las vistas a la autoridad competente.

Ahora bien, respecto de la oportunidad o permisibilidad, esta Sala Superior ha sostenido en el SUP-REP-645/2018 y Acumulado, que la legislación en la materia otorga competencia para conocer de irregularidades e infracciones a la normativa electoral tanto al INE, como a los OPLES, dependiendo del tipo de infracción y de las circunstancias de comisión de los hechos motivo de la denuncia.

¹³ Nieto, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, Quinta Edición, Tecnos, Madrid, 1993, p. 101,



Así también, que para establecer la competencia de las autoridades electorales locales en un procedimiento sancionador, en principio debe analizarse si la irregularidad denunciada está prevista como infracción en la normativa local, si impacta sólo en la elección local o ámbito local, de manera que no esté relacionada con los comicios federales, si está acotada al territorio de una entidad federativa y si se trata de una conducta ilícita, cuya denuncia corresponda conocer al INE y a la Sala Especializada.

En el SUP-REP-279/2018, esta Sala Superior sostuvo que el conocimiento de violaciones al principio constitucional de imparcialidad y equidad en la contienda se debe definir a partir del tipo de proceso electoral en el que puedan tener incidencia.

Por otra parte, en el SUP-REP-61/2018, la Sala Superior determinó que la competencia para conocer del procedimiento sancionador se debe orientar a partir del tipo de elección en el que participe el denunciado. De ahí que cuando se trata de elecciones concurrentes, y no sea posible escindir la contienda de la causa porque la presunta infracción denunciada puede afectar ambos procesos electorales, entonces la autoridad competente es el INE

Por tanto, la Sala Superior ha fijado diversas pautas para definir la competencia para el conocimiento de los asuntos cuya materia verse sobre la violación del artículo 134 de la Constitución Federal.¹⁴ En todos los casos, se ha precisado que la presunta violación a la norma debe abordarse a partir de definir si tiene o puede tener incidencia en algún proceso electoral.

¹⁴ Ver SUP-REP-11/2014 y Acumulado.

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

Así también esta Sala Superior sostuvo que si la materia del procedimiento era propaganda respecto de la cual no se pudiera advertir relación alguna con un proceso electoral en específico, tal circunstancia no debía ser justificante para declarar la incompetencia de la autoridad, sino que se debe asumir competencia *prima facie*, y una vez analizado el extremo si se advierte que se refiere a alguna cuestión que no guarde relación con el ámbito de competencia, se debe declarar incompetente de manera sobrevenida.

Así también, esta Sala Superior en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-67/2020, determinó que se actualiza la competencia del INE, tratándose de violación al artículo 134 de la CPEUM cuando se desconociera el proceso electoral -federal o local- en el que incidieran las conductas, o bien, cuando se alegaran violaciones simultáneas en ambos procesos; supuesto que se actualizaba, ya que hasta el momento de la emisión del acuerdo impugnado no tenía certeza sobre el proceso electoral en que pudieran tener impacto las conductas y hechos objeto de la investigación.

No obstante, si se advierte que las conductas únicamente inciden o pueden repercutir en un proceso electoral local, entonces la competencia corresponde a las autoridades locales.

Ahora bien, en el presente asunto, los supuestos hechos ilícitos tienen que ver con la utilización indebida de recursos públicos, probables violaciones a las reglas de propaganda gubernamental y electoral por parte de funcionarias locales, en un hospital en Tapachula, Chiapas.



De ahí que, esta Sala Superior estime que, le corresponde a la autoridad local conocer del caso, ya que el sistema de competencias para sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores atiende, en principio, a la vinculación de la irregularidad denunciada con algún proceso comicial (local o federal), así como al ámbito territorial en que ocurra y tenga impacto la conducta ilegal.

Bajo esa perspectiva, se considera que, en el caso, **los hechos tendrían incidencia local y no federal**, y por tanto, el órgano competente para conocer de la denuncia en cuestión son las autoridades electorales locales, puesto que:

- Los hechos versan sobre el supuesto uso indebido de recursos públicos por parte del denunciado y propaganda electoral, lo que vulnera el principio de imparcialidad tutelado en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la CPEUM y 209, numeral 5 de la LEGIPE.
- Dicha violación se encuentra regulada en el ámbito local, en los artículos 109, de la Constitución del Estado de Chiapas, y 5, numeral 2, 49, fracción XII y 193 numerales 2 y 6 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.
- La recurrente refiere que el evento se realizó en un hospital en el Ayuntamiento de Tapachula Chiapas y que estuvieron acompañadas de funcionarios locales.
- Tanto la parte recurrente como la otra funcionaria en contra de quien se inició el procedimiento oficioso sancionador son funcionarias locales.

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

- Los recursos que supuestamente fueron utilizados: asistencia de las servidoras públicas, hospital y el material entregado presumiblemente tienen un origen local y no federal.
- Los hechos denunciados ocurrieron en el ayuntamiento de Tapachula, Chiapas, en concreto, en hospital local, por lo que la incidencia radica única y exclusivamente en el municipio señalado.
- En los hechos no se involucra la contratación o adquisición de tiempos en radio y televisión; el uso indebido de las pautas o la difusión en radio y televisión de propaganda gubernamental.
- La posible sanción a la que se haría acreedora la parte actora, sería impuesta según la legislación local aplicable.

Acorde con lo expuesto, como se advierte, dadas las características de la denuncia, **no se actualiza la competencia de la UTCE para conocer del procedimiento sancionador, porque se alegan conductas infractoras que tendrían incidencia en el ámbito local, y, por tanto, relacionadas exclusivamente con la normativa electoral local.**

No es obstáculo a lo dicho que, en el acuerdo de inicio, la autoridad refiera que los actos pueden incidir tanto en los procesos electorales locales como en el proceso electoral federal, pues como se advierte, no existen constancias en el expediente que hagan suponer el uso de recursos federales, la participación de funcionariado federal, la utilización indebida de tiempos en radio y televisión o alguna otra que actualice la competencia de la UTCE.



Tampoco se actualiza la competencia de la autoridad federal al señalar como contexto y marco general que se detectó que sesenta y un servidores públicos en diferentes cargos públicos tanto local, federal como municipal realizan actividades posiblemente contrarias a la normativa electoral, entre ellas las denunciadas.

Ello porque en su caso, corresponde a las autoridades locales y federales electorales, respectivamente, de acuerdo con el marco constitucional y legal que rigen sus competencias, determinar si inician un procedimiento en contra de las y los servidores antes referidos.

Destacar que en el caso de autos del procedimiento sancionador y del propio informe rendido por la autoridad responsable no se advierte que la investigación se siga atendiendo a la posible sistematicidad de violaciones a la normativa electoral, o que exista un nexo entre los diversos procedimientos que de manera genérica refiere, por lo tanto no hay elementos que permitan advertir algún indicio que, de manera preliminar, lleve a la conclusión que las investigaciones que refiere guarden vinculación alguna.

Así también, en el presente caso, no resulta aplicable el criterio contenido en la Jurisprudencia 25/2015 de esta Sala Superior, de rubro: **“COMPETENCIA. SISTEMA DE DISTRIBUCIÓN PARA CONOCER, SUSTANCIAR Y RESOLVER PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES”**.

Lo anterior, toda vez que, como ya se señaló, de autos no se advierten elementos que permitan concluir preliminarmente que los hechos denunciados tengan incidencia en el proceso electoral

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

federal, ya que se centran en la conducta de dos servidoras públicas locales; por la supuesta violación al artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la CPEUM y 209 numeral 5 de la LGIPE, al utilizar recursos públicos sin que en el momento de su realización se encuentre proceso electoral en curso en la entidad ni que existan indicios que permitan acreditar una posible afectación en el proceso federal; por lo que el impacto en principio estaría acotado a un municipio de Tapachula, Chiapas.

Al resultar fundado el agravio relativo a la falta de competencia de la UTCE para iniciar el procedimiento especial sancionador, no resulta necesario pronunciarse respecto de los demás motivos de inconformidad vinculados con la vía procedimental, la presunción de inocencia de la parte recurrente, y la indebida acumulación a otro procedimiento sancionador porque éstos presuponen la subsistencia del acuerdo impugnado.

En consecuencia, a juicio de la Sala Superior, lo procedente es revocar el acuerdo de inicio del PES, y por tanto, el acuerdo de acumulación y medidas cautelares, para que la UTCE remita las constancias al OPLE del Estado de Chiapas, y éste analice la documentación recabada por la autoridad electoral federal. El OPLE deberá determinar, una vez revisados los requisitos de procedibilidad, si se actualizan las causales para el inicio el procedimiento sancionador que corresponda, sin que esta resolución prejuzgue sobre el fondo del asunto.

d) Determinación sobre las medidas de protección



La actora solicita el dictado de medidas provisionales de protección respecto de los actos desplegados por el INE en ejercicio de su competencia.

Así también denuncia al titular de la UTCE porque considera que al haber iniciado la instrucción del procedimiento sancionador correspondiente ejerció actos de violencia política en su contra.

En principio, en atención a lo referido por la actora respecto de presuntos actos de violencia política en su contra, esta Sala Superior se avoca al análisis de los hechos que se aducen en el escrito de demanda por la parte actora a fin de proveer sobre las medidas de protección solicitadas.

Lo anterior, como lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 5/93, de rubro: **“SUSPENSION PROVISIONAL. PARA DECIDIR SOBRE SU PROCEDENCIA, DEBE ATENDERSE A LAS MANIFESTACIONES DEL QUEJOSO RESPECTO DE LA CERTIDUMBRE DEL ACTO RECLAMADO.”**, para decidir sobre la procedencia o no de la medida provisional, **el juzgador deben atender a las manifestaciones del quejosa hechas en su demanda bajo protesta de decir verdad**, cuando se duele de que existe peligro inminente de que se ejecute, en su perjuicio, el acto reclamado, ya que, por regla general, son los únicos elementos con que cuenta para resolver sobre la solicitud de concesión de la medida cautelar, sin que proceda hacer conjeturas sobre la improbable realización de los actos que el quejoso da por hecho se pretenden ejecutar en su contra, porque para resolver sobre la

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

suspensión provisional, **el juzgador debe partir del supuesto, comprobado o no, de que la totalidad de los actos reclamados son ciertos.**

Así, se tiene como base, bajo un análisis preliminar y con los elementos indiciarios que puedan servir de sustento para proveer sobre las medidas solicitadas, precisamente, porque se basa en las meras afirmaciones de la actora y no en la certeza de la existencia de las pretensiones¹⁵, dado que únicamente se busca asegurar de forma provisional los derechos para evitar un daño trascendente, en virtud de que, en esta etapa procedimental, la Sala Superior no cuenta con los elementos probatorios necesarios para emprender un análisis de fondo de la controversia respecto de los actos de violencia política en su contra que denuncia.

Al respecto, la Sala Superior ha sustentado¹⁶ que las medidas cautelares en materia electoral constituyen un mecanismo de tutela preventiva o instrumento jurídico para prevenir la posible afectación

¹⁵ El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia P./J. 15/96, de rubro: **“SUSPENSION. PARA RESOLVER SOBRE ELLA ES FACTIBLE, SIN DEJAR DE OBSERVAR LOS REQUISITOS CONTENIDOS EN EL ARTICULO 124 DE LA LEY DE AMPARO, HACER UNA APRECIACION DE CARACTER PROVISIONAL DE LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ACTO RECLAMADO.”**, ha entendido que la suspensión de los actos reclamados participa de la naturaleza de una medida cautelar, cuyos presupuestos son la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, por tanto, el examen de la naturaleza de la violación alegada no sólo comprende el concepto de violación aducido por el quejoso sino que implica también el hecho o acto que entraña la violación, considerando sus características y su trascendencia. Dicho análisis debe realizarse, **sin prejuzgar sobre la certeza del derecho**, es decir, sobre la constitucionalidad o inconstitucionalidad de los actos reclamados, ya que esto sólo puede determinarse en la sentencia de amparo con base en un procedimiento más amplio y con mayor información, teniendo en cuenta siempre que la determinación tomada en relación con la suspensión no debe influir en la sentencia de fondo, **toda vez que aquélla sólo tiene el carácter de provisional y se funda en meras hipótesis, y no en la certeza de la existencia de las pretensiones**, en el entendido de que deberá sopesarse con los otros elementos requeridos para la suspensión.

¹⁶ Jurisprudencia 14/2015, cuyo rubro es: **“MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA”**.



a un derecho, a los principios rectores en la materia, o para garantizar el cumplimiento de alguna obligación jurídica, en forma inmediata y eficaz, y previamente a cualquier resolución de fondo y definitiva en la materia.

De ahí que los presupuestos objetivos de las medidas cautelares sean en primer lugar la verosimilitud del derecho, y el peligro en la demora.

En el caso, se cumple con el primer extremo normativo, ya que se parte de la buena fe de la parte actora y sus manifestaciones, así como de la verosimilitud de las constancias que adjunta a la misma, las cuales no fueron controvertidas por el titular de la UTCE al rendir el informe circunstanciado correspondiente.

Por otra parte, en el escrito de demanda, la parte actora plantea que los supuestos actos de violencia derivaron de diversos actos realizados en su contra a saber:

- a) Proporcionar a las mujeres que ocupan un cargo de elección popular, información falsa o imprecisa para impedir que induzca el incorrecto ejercicio de atribuciones. De acuerdo con la actora ello se cumple en el caso porque a través de preguntas insidiosas formuladas mediante un requerimiento, se buscó hacer caer a la actora en el error, con el objeto de que aceptara alguna responsabilidad de violación a los principios electorales.
- b) Obligar a una mujer, mediante la fuerza, presión o intimidación, a suscribir documentos o avalar decisiones

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

contrarias a su voluntad o a la ley. Ello porque a juicio de la actora, la autoridad la amenazó con una supuesta sanción en el acuerdo de requerimiento de información que le fue formulado, en el sentido de que no atenderlo, sería sancionada, y por ello, contra su voluntad contestó las preguntas que se le realizaron en el requerimiento correspondiente.

- c) Obstaculizar o impedir el acceso a la justicia de las mujeres para proteger sus derechos políticos. Ello porque considera que en el caso, sólo le concedieron veinticuatro horas para atender el requerimiento de información, así como para exhibir las pruebas que avalaran sus respuestas.
- d) Limitar o negar arbitrariamente el uso de cualquier recurso o atribución inherente al cargo político que ocupa la mujer, impidiendo el ejercicio del cargo en condiciones de igualdad. Ello considera que ocurrió porque la intención de la autoridad electoral nacional, al tramitar el procedimiento sancionador es amedrentar a las servidoras públicas denunciadas para que no realicen actos humanitarios, consistentes en la entrega de material de apoyo a las instituciones de salud o al personal sanitario y dichos actos no son ilegales por definición, y pueden realizarse en tanto ni influyan en la contienda electoral.
- e) Imponer sanciones injustificadas o abusivas, impidiendo o restringiendo el ejercicio de sus derechos políticos en condiciones de igualdad. Esa conducta se actualiza en concepto de la actora porque la autoridad la apercibió, así como a la co-acusada, que de no atender el requerimiento se les iba a sancionar.



En el caso, esta Sala Superior estima que no se cumplen con los requisitos necesarios para el dictado de las medidas de protección que solicita la actora, ya que de las manifestaciones de la parte actora y de las constancias que obran en el expediente, a partir del principio de buena fe no se actualiza la apariencia del buen derecho, el peligro en la demora ni alguna afectación al interés social.

Lo anterior porque en el caso, todos los hechos que denuncia, que no se encuentran controvertidos, se trata de **actos procesales llevados de manera ordinaria** en todo procedimiento especial sancionador en términos de la normativa aplicable.

Tampoco se advierte que esos actos procesales atenten contra el interés social o la preservación del orden, ya que esas acciones están previstas por la norma electoral cuando la autoridad electoral nacional cuente con algún indicio de que se lleva a cabo alguna conducta contraria a Derecho en materia electoral. Lo cual, no implica un prejuzgamiento de esas conductas, sino más bien refleja el ejercicio de la potestad sancionadora depositada en los órganos del Estado.

Por último, cabe destacar que, como efecto del dictado de la presente resolución, al revocarse los acuerdos controvertidos y ordenarse que se remitan las constancias correspondientes al OPLE de Chiapas, no resulta posible el dictado de alguna medida de protección respecto de los actos procedimentales llevados a cabo por la UTCE.

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

De ahí que, esta Sala Superior no pueda ordenar una medida cautelar o de protección en el presente asunto respecto de las medidas vinculadas con la posible existencia de actos de violencia política, y violencia política en razón de género en agravio de la parte actora, con fundamento en los artículos, 463 Bis de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 27 y 33 de la Ley General de Acceso a las Mujeres a una Vida Libre de Violencia.

No obstante, se dejan a salvo los derechos de la parte actora para que de considerarlo así pertinente realice las acciones legales que considere pertinentes.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-79/2020 y SUP-REP-81/2020 al diverso SUP-REP-74/2020, en consecuencia, deberá agregarse copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia a los autos de los asuntos acumulados.

SEGUNDO. Se **revocan** los acuerdos impugnados para los efectos precisados en la sentencia.

NOTIFÍQUESE; como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron 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 Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular conjunto, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe 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 CONJUNTO QUE FORMULAN LA
MAGISTRADA JANINE OTÁLORA MALASSIS Y EL
MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN
RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO
DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR 74 Y ACUMULADOS DE ESTE AÑO¹⁷**

Emitimos el presente voto toda vez que no compartimos la decisión por la cual la mayoría determinó que el Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana de Chiapas es la autoridad competente para conocer los hechos vinculados con Rosa Irene Urbina Castañeda, en su carácter de presidenta municipal del Ayuntamiento de Tapachula, Chiapas.

¹⁷ Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

Consideramos que debieron confirmarse los acuerdos controvertidos —inicio, admisión y acumulación y el que ordenó a la actora abstenerse de entregar bienes durante la contingencia sanitaria, o difundir por cualquier medio ese tipo de acciones y conductas, utilizando nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada—, a efecto de que el Instituto Nacional Electoral (INE) lleve a cabo la investigación integral de los actos que pueden involucrar promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos, a partir de las particularidades en que acontecieron.

1. Antecedentes relevantes

El problema jurídico que se presentó en estos recursos inició cuando, durante los meses de abril, mayo y junio de este año, varias oficinas delegacionales del INE, así como la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, certificaron y documentaron distintas publicaciones, notas y fotografías en setenta y seis páginas de internet y en redes sociales, en las que aparecían servidores y servidoras públicas de diversas entidades federativas y de diversos niveles, repartiendo o entregando bienes o productos a la ciudadanía; todo en el marco de la emergencia sanitaria derivada del virus SARS-COV2.

Al considerar que estos hechos podrían constituir violaciones a la normativa electoral y, luego de haber realizado las investigaciones preliminares, la Unidad Técnica de lo Contencioso determinó, de oficio, iniciar procedimientos especiales sancionadores en contra de 61 servidores y servidoras públicas, de distintos niveles, y pertenecientes a, aproximadamente, 17 entidades federativas.



Con el inicio, determinó requerir a las y los servidores involucrados para que, en un plazo de veinticuatro horas, informaran sobre lo siguiente: quién administra el perfil de internet en el cual fue localizada la información relativa a la presunta entrega de los artículos; cuáles fueron las razones por las que se realizó la entrega; y cuál fue el periodo en que se llevó a cabo.

Al obtener las respuestas, la Unidad determinó admitir los procedimientos y acumularlos, a partir de referir que no se trataba de hechos aislados y que la realización de la conducta iba en aumento.

Finalmente, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE declaró procedente la adopción de medidas cautelares respecto de distintas publicaciones en las redes sociales, consistentes en que, de inmediato y en un plazo que no podría exceder 24 horas, las y los funcionarios mencionados realicen las acciones, trámites y gestiones suficientes y necesarias para eliminar la publicación de los vínculos de internet.

Asimismo, ordenó a todas y todos los funcionarios públicos que se abstuvieran de entregar bienes durante la contingencia sanitaria y/o difundir por cualquier medio ese tipo de acciones y conductas, utilizando nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada.

En contra del acuerdo en el cual se aprobaron las medidas cautelares (ACQyD-INE-7/2020), diversas funcionarias públicas promovieron sus respectivos medios de impugnación ante esta Sala Superior. Varios de estos recursos fueron desechados por

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

extemporáneos¹⁸, y algunos de los que resultaron oportunos, fueron acumulados, dando origen a los recursos que ahora se estudian.

2. Criterio mayoritario

Antes de estudiar los agravios de fondo de cada uno de los recursos, la postura mayoritaria de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación advirtió que la Comisión de Quejas y Denuncias del INE **carecía de competencia** para sustanciar los procedimientos sancionadores, así como para ordenar las medidas cautelares.

De un análisis de competencia realizado entre los institutos electorales locales y la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, la sentencia concluyó que, por la naturaleza de las presuntas infracciones y al no trascender del ámbito local, era el instituto electoral de cada entidad federativa el que debía de llevar a cabo las investigaciones.

Sin embargo, y dado que muchas funcionarias públicas no impugnaron el acuerdo emitido, y otras impugnaron de manera extemporánea, la Sala Superior sólo se pudo pronunciar respecto de aquellos procedimientos que sí fueron presentados oportunamente¹⁹.

De ahí que, el problema jurídico que se presentó fue determinar si el INE tiene facultades y competencia para iniciar, de oficio, los procedimientos sancionadores correspondientes a fin de que, en un segundo momento, sea la Sala Especializada quien determine lo conducente.

¹⁸ SUP-REP-83/2020; SUP-REP-86/2020 y SUP-REP-87/2020.

¹⁹ Adicional a este SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS, también resultaron oportunas las demandas que originaron los SUP-REP-82/2020 Y ACUMULADOS.



Como ya señalamos, el criterio mayoritario consideró que esto no era así, de forma que remitió los expedientes del caso en estudio al Instituto Electoral local de Chiapas.

3. Razones de nuestro disenso

Contrariamente a lo que se afirma en la sentencia aprobada, consideramos que el INE sí tiene las facultades y competencia para investigar las presuntas infracciones, tal como se explica en los apartados siguientes.

3.1. Distribución de competencias en materia de procedimientos sancionadores

Coincidimos con lo razonado en la sentencia respecto de que tanto el INE como los Institutos Electorales locales tienen competencia para conocer de irregularidades e infracciones en materia electoral, y que la competencia de cada uno se surtirá según distintos elementos o factores.

El artículo 41, base III, apartado D, de la Constitución general le otorga al INE la facultad para que, a través de procedimientos expeditos, investigue probables infracciones en materia político electoral. Por su parte, el artículo 116 constitucional dispone que las constituciones y leyes locales podrán determinar las sanciones por violaciones la normativa electoral.

Ahora bien, para determinar cuándo una probable infracción debe ser investigada por el INE y cuándo por un Instituto Electoral local,

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

esta Sala Superior ha desarrollado una serie de elementos a considerar²⁰:

- Si la infracción se encuentra prevista en la normativa local;
- Si la infracción impacta solo en la elección local y no se encuentre relacionada con las elecciones federales;
- Si la infracción está acotada al territorio de una entidad federativa;
- Si no se trata de una conducta ilícita cuya denuncia corresponde conocer, exclusivamente al INE y a la Sala Especializada.

De lo anterior, se desprende que, en principio, la autoridad federal será competente para investigar y conocer de una probable infracción a la normativa electoral cuando la infracción impacte o pueda impactar en una elección nacional y, contrariamente, se actualizará la competencia de los Institutos Electorales locales cuando la infracción impacte únicamente en el ámbito local.

Ahora bien, esta Sala Superior también ha considerado que, para determinar si el Instituto Electoral local tiene la competencia para conocer de un procedimiento sancionador se debe analizar elementos tales como²¹:

- Que los sujetos denunciados sean funcionarios públicos locales;

²⁰ SUP-REP-172/2018.

²¹ SUP-REP-157/2018.



- Que, tratándose de vulneraciones al artículo 134 Constitucional, las funcionarias denunciadas hayan hecho uso de recursos públicos locales;
- Que los hechos ocurran en el territorio local y solamente impacten dentro de ese territorio.

Finalmente, también, se ha precisado que no basta con que los hechos denunciados se lleven a cabo, o tengan incidencia, únicamente en el ámbito local para considerar que se actualiza la competencia del Instituto Electoral local. Sino que, también deben considerarse factores tales como: *i)* que no se encuentre próximo o no se esté desarrollando algún proceso electoral federal o local, en cuyo caso no sería posible vincular las presuntas infracciones con algún tipo de elección; y *ii)* que la propaganda repartida incida únicamente en el ámbito local²².

De lo anterior, se desprende que, en principio, los Institutos Electorales locales conocerán de infracciones cuando no trasciendan del ámbito local.

Ahora bien, este tribunal ya se ha pronunciado respecto de infracciones que pueden incidir en procesos electorales de distintos niveles, es decir, a nivel local y a nivel federal. En esos casos, en los cuales se actualiza la continencia de la causa, se ha razonado que será la autoridad nacional la que conozca.

Para ello, es necesario que cuando una autoridad reciba una queja, analice detenidamente los hechos a fin de advertir si se actualiza o no la continencia de la causa y, a partir de ello, determine qué

²² SUP-JE-87/2019.

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

autoridad es la competente para conocer de las presuntas infracciones.

De todo lo anterior, y siguiendo el precedente más reciente **SUP-AG-61/2020**, consideramos que se deben observar dos criterios para determinar qué autoridad es la competente cuando se aleguen infracciones en materia político-electoral:

- a. Material.** Es decir, si la infracción se vincula con un proceso electoral local o federal, con excepción de las previstas exclusivamente para que sea el INE quien conozca;
- b. Territorial.** Según el lugar en el que se llevó a cabo la infracción.

En el caso concreto, en nuestro concepto, existen suficientes elementos para considerar que la autoridad nacional es la que debe conocer del procedimiento sancionador. Esto es, se surte la competencia tanto del INE como de la Sala Especializada.

3.2. Particularidades del caso

Los hechos que se atribuyen a la actora ocurrieron en el estado de Chiapas, particularmente en el Ayuntamiento de Tapachula, en donde ella es presidenta municipal. Consideramos que esa sola circunstancia no excluye en automático la competencia del INE²³.

3.2.1. Contexto en el que se dan las presuntas infracciones

²³ Es importante considerar que la Unidad Técnica de lo Contencioso del INE está sustanciando cuatro procedimientos especiales sancionadores respecto de servidores públicos vinculados con Chiapas. Estos asuntos son los referentes a la presidenta municipal de Tapachula (actora en estos recursos), una regidora de ese Ayuntamiento y dos Diputados Federales.



Los hechos ocurrieron en el contexto de la emergencia sanitaria que afecta no sólo a nivel nacional, sino que está afectando a nivel mundial.

Esta situación no solo es un problema de salud pública, sino que, además, está generando consecuencias económicas muy adversas, tanto en lo particular como a mayor escala.

En este contexto, muchas personas no solo intentan mantenerse sanas a ellas mismas y a sus familias, sino que, están perdiendo sus trabajos o sus ingresos están disminuyendo.

Resulta evidente que la forma en cómo los representantes populares responden a esta situación será evaluado por la ciudadanía y el electorado en el siguiente proceso electoral.

Ante esta situación, consideramos que si se analizan de manera aislada los hechos atribuidos a cada una de las servidoras y los servidores públicos a los que se les inició una investigación, se generaría el riesgo de descontextualizar la incidencia que su conducta pudiera llegar a tener en los próximos procesos electorales.

Determinar que el Instituto Electoral de Chiapas es el encargado de conocer y resolver lo relativo a los hechos ocurridos dentro del ámbito territorial del estado (dejando de considerar que el INE inició procedimientos respecto de servidores de distintas entidades federativas, en relación con hechos ocurridos en cada una de ellas) podría **oscurecer u ocultar el impacto** que esos eventos pudieran

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

tener en el electorado y, como consecuencia, en las elecciones tanto locales como federal que se celebrarán próximamente.

Es decir, un Instituto Electoral local no es el encargo de analizar eventos en los que participan cerca de sesenta funcionarias y funcionarios públicos de todo el país, quienes presuntamente están haciendo uso indebido de recursos públicos, para promocionarse de manera personalizada por medio de entregas de recursos, de bienes o de ayudas, en el marco de la emergencia sanitaria nacional.

En nuestro concepto, revocar el acuerdo controvertido para el efecto de que sea el Instituto Electoral local quien conozca de los hechos, puede traer consecuencias negativas en los siguientes aspectos:

a) Riesgo de resoluciones contradictorias

Esto se da, primero, respecto de las infracciones denunciadas, entre cada una de las autoridades locales. Es decir, que mientras que para un Instituto Electoral local no existió una infracción, puede que para el instituto de otra entidad si haya existido.

Adicionalmente, esa situación se potencializa con el hecho de que aun y con la decisión de la mayoría de remitir al Instituto Electoral local el procedimiento sancionador, es de recordar que esto solo tendrá efecto para la actora en estos recursos.

Es decir, que todavía existen los procedimientos sancionadores que está sustanciando el INE de, aproximadamente, 55 servidoras y servidores públicos.



Por lo tanto, se corre el riesgo de que existan no sólo resoluciones contradictorias entre institutos locales, sino que, también, entre estos con la Sala Especializada.

b) Falta de un estudio integral

El hecho de que sea el Instituto Electoral local quien conozca de los hechos atribuidos a las y los servidores, a partir de que hayan ocurrido dentro de su entidad, implica un análisis parcial, cuando, por las condiciones en que tuvieron lugar los hechos, se requiere un estudio integral por parte del INE.

Al respecto, es importante tener presente que la Unidad Técnica de lo Contencioso del INE inició procedimientos especiales sancionadores respecto de cuatro servidoras y servidores públicos vinculados con el estado de Chiapas —la presidenta municipal de Tapachula, una regidora de ese Ayuntamiento y dos diputados federales—. De entre estos sujetos, únicamente la actora en estos recursos controversió la actuación del INE.

Lo anterior implica que, a partir de la determinación de la mayoría, la referida Unidad continuará con la sustanciación únicamente en contra de tres servidores públicos, respecto de los hechos ocurridos en Chiapas.

En nuestro concepto, esos son aspectos que la mayoría dejó de advertir, toda vez que si el INE conoce y resuelve respecto de la totalidad de los hechos por los cuales inició los procedimientos especiales sancionadores, se privilegiaría un análisis y, en

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

consecuencia, se podrá emitir una decisión homogénea con criterios uniformes.

3.2.2. Naturaleza del encargo de la servidora pública local investigada

En el caso, la actora es presidenta municipal de Tapachula, Chiapas.

Ha sido criterio de este órgano jurisdiccional que la naturaleza de la funcionaria investigada no determina la competencia. Lo que resulta fundamental es determinar en qué proceso electoral pueden llegar a incidir los hechos denunciados.

En el caso, y dado que los procedimientos se iniciaron de oficio por parte de la Unidad Técnica de lo Contencioso del INE, no se sabe cuáles son las aspiraciones de las y los 61 funcionarias y funcionarios públicos.

Esto es, el procedimiento en contra de la actora no se inició mediante una queja que proporcionara la información respecto de alguna intención o aspiración frente a los próximos procesos electorales, federales y locales.

Este es un elemento adicional para considerar que es el INE quien debe investigar las denuncias, pues con independencia de que las infracciones se hayan llevado a cabo en un ámbito local, lo cierto es que, si la actora pretende aspirar a un cargo federal, estaría incidiendo con sus conductas en un proceso electoral federal.

3.2.3. Impacto que pueden tener las presuntas infracciones



En el caso existen elementos para sostener que el impacto que genera la actuación de la servidora investigada, en el marco de la contingencia sanitaria, no se limita al Ayuntamiento de Tapachula, Chiapas, sino que puede trascender a nivel nacional e impactar en el proceso electoral que está próximo a comenzar.

Lo anterior, al tratarse de presuntas infracciones de: *i)* 61 funcionarios y funcionarias públicas de diversos niveles; *ii)* en aproximadamente 17 entidades federativas; y *iii)* en una temporalidad muy cercana.

Desde nuestra perspectiva, existen elementos suficientes para descartar que las conductas investigadas tendrán únicamente un impacto a nivel local. Debemos considerar que estamos frente a una situación excepcional y sin precedentes, en la cual, la manera en la que los representantes populares respondan a esta situación será un aspecto que tendrán que evaluar las y los votantes en el proceso electoral federal. Incluso, consideramos que es razonable presumir que habrá una incidencia en la ciudadanía de aquellas entidades en las que no se llevaron a cabo estas presuntas infracciones.

Sostener que los hechos no impactan a nivel federal por la circunstancia de que ocurrieron en una entidad federativa, sin considerar el contexto y la similitud con el resto de las conductas que tuvieron lugar en el país, es, desde nuestra perspectiva, una postura que no atiende a la situación de emergencia nacional y a los alcances que pueden tener las conductas de las y los funcionarios públicos frente a esta emergencia.

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

En nuestra opinión la identidad que hay en aspectos tales como el momento en que las conductas se generaron, su tipo y naturaleza y su finalidad evidencian un nivel de sistematicidad suficiente que justifica que los órganos de INE conozcan de este caso, estando obligados a justificar desde el inicio y durante el desarrollo de toda la investigación los elementos que robustezcan la unidad que existe en las conductas ocurridas en todo el país.

Es decir, en casos como el presente, el análisis de la competencia justamente debe incorporar como variable relevante la existencia de elementos que permitan identificar de forma suficiente la vinculación de conductas similares aparentemente aisladas.

Finalmente, consideramos importante enfatizar que, con independencia de lo resuelto por la mayoría, es un hecho que el INE sigue llevando a cabo los procedimientos sancionadores de cerca de 55 funcionarias y funcionarios públicos que, o bien, no impugnaron o sus impugnaciones fueron desechadas por falta de oportunidad.

De ahí que, más que resolver un problema, el criterio de la mayoría omitió considerar que, en el caso, se requiere de un análisis concatenado, conjunto y contextual de los hechos, atendiendo al contenido y esquema en que han actuado las y los servidores públicos, a efecto de valorarlo con la justa dimensión; de lo contrario, un análisis aislado implicaría el riesgo de restarle fuerza a los hechos que se investigan.

Consideramos pertinente que sea el INE y la Sala Especializada quienes deban conocer del procedimiento sancionador iniciado en contra de la actora, razón por la cual, emitimos el presente voto particular.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-74/2020 Y ACUMULADOS

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.