



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSOS DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTES: SUP-REP-82/2020
Y ACUMULADOS

RECURRENTES: SERGIO CARLOS
GUTIÉRREZ LUNA Y OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN DE QUEJAS Y
DENUNCIAS DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: SALVADOR
ANDRÉS GONZÁLEZ BARCENA Y
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** el Acuerdo ACQyD-INE-7/2020 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral sobre la adopción de medidas cautelares, dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/FEH/CG/9/2020 y sus acumulados para los efectos precisados en la resolución.

¹ En adelante, todas las fechas se refieren al presente año.

ÍNDICE

GLOSARIO	2
ANTECEDENTES	3
CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS	6
I. Competencia.....	6
II. Acumulación.	6
III. Requisitos de procedibilidad.	7
IV. Estudio de fondo.....	122
5.1. Análisis oficioso de competencia.	122
RESUELVE	50

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.
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
OPLES	Organismo(s) Público(s) Local(es) Electoral(es).
PAS	Procedimientos Administrativos Sancionadores.
PES	Procedimiento(s) especial(es) sancionador(es).
Recurrentes	Sergio Carlos Gutiérrez Luna, Sylvana Beltrones Sánchez, Horacio Duarte Olivares, Rosa Isela Castro Flores, Itzel Soledad Castillo Almanza y Félix Rocha Esquivel.
REP	Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.
URL	Localizador de recursos uniforme (Uniform Resource Locator, por sus siglas en inglés).
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

ANTECEDENTES

1. Cuadernos de antecedentes. Durante abril, mayo y junio, oficinas delegacionales del INE y la UTCE certificaron y documentaron diversas publicaciones, notas y fotografías en páginas de internet y redes sociales en las que aparecen distintas servidoras y servidores públicos repartiendo o entregando bienes o productos a la ciudadanía en el marco de la pandemia por el virus COVID-19.

Por considerar que estos hechos pudieran constituir violaciones a la normativa electoral y, a fin de realizar investigaciones preliminares, se abrieron diversos cuadernos de antecedentes.

SUP-REP-82/2020 y acumulados

2. Inicio de procedimientos especiales sancionadores.

Agotadas las investigaciones preliminares y analizados los hechos que dieron lugar a los cuadernos de antecedentes, la autoridad sustanciadora determinó que estaba justificado cerrar los cuadernos de antecedentes e iniciar, de oficio, sendos procedimientos especiales sancionadores, derivado del posible uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada atribuible a personas servidoras públicas de distintos niveles, cargos y procedencia partidista, derivado de la entrega u ofrecimiento de productos y bienes a la ciudadanía durante la pandemia que actualmente atraviesa el país y su posterior difusión a través de sitios de internet y redes sociales lo que, a juicio de la autoridad, pudiera afectar las condiciones de equidad de cara a los próximos procesos electorales federal y locales.

3. Admisión, acumulación y propuesta de medidas cautelares.

En su oportunidad, se ordenó la admisión de los procedimientos y su acumulación al UT/SCG/PE/FEH/CG/9/2020, ordenándose remitir la propuesta de medida cautelar respectiva a la CQyD.

4. Acuerdo impugnado.

El treinta de junio se emitió el 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 diversos servidores públicos, 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.

5. Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador. El dos y tres de julio, las y los recurrentes presentaron ante las oficinas del INE y en oficialía de partes de esta Sala Superior, sendos recursos de revisión del procedimiento especial sancionador contra el Acuerdo impugnado².

6. Turno. El dos, tres y seis de julio, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar los expedientes relativos a los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador que a continuación se detallan:

Expediente	Recurrente
SUP-REP-82/2020	Sergio Carlos Gutiérrez Luna
SUP-REP-84/2020	Sylvana Beltrones Sánchez
SUP-REP-85/2020	Horacio Duarte Olivares
SUP-REP-89/2020	Rosa Isela Castro Flores
SUP-REP-90/2020	Itzel Soledad Castillo Almanza

² SUP-REP-82/2020, SUP-REP-84/2020, SUP-REP-85/2020 ante la autoridad responsable; SUP-REP-89/2020, SUP-REP-90/2020 y SUP-REP-91/2020, ante el Registro Federal de Electores del INE en el estado de Nuevo León.

SUP-REP-82/2020 y acumulados

SUP-REP-91/2020	Félix Rocha Esquivel
-----------------	----------------------

Se ordenó su registro y turno a la ponencia a su cargo para los efectos precisados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

7. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó los expedientes en la ponencia a su cargo, admitió a trámite los medios de impugnación y declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERACIONES Y FUNDAMENTOS JURÍDICOS

I. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación³, al tratarse de recursos de revisión del procedimiento especial sancionador promovidos para controvertir la validez de un acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE con motivo del dictado de medidas cautelares, en el marco de diversos procedimientos especiales sancionadores.

³ Con fundamento en lo establecido en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción 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); 4°, párrafo 1, y 109, párrafo 2, de la Ley de Medios.



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 citados al rubro, se advierte que existe identidad en el acto impugnado y autoridad responsable, esto es, en todos los casos se impugna el 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.

En atención a lo anterior, acorde al principio de economía procesal, lo procedente es acumular los recursos SUP-REP-84/2020, SUP-REP-85/2020, SUP-REP-89/2020, SUP-REP-90/2020 y SUP-REP-91/2020 al diverso SUP-REP-82/2020, por ser éste el que se recibió en primer orden en esta Sala Superior⁴.

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

III. Requisitos de procedibilidad

⁴ Conforme con lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley de Medios; 79 y 80 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-REP-82/2020 y acumulados

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

Las demandas de los recursos de **revisión del procedimiento especial sancionador** cumplen los requisitos formales, ya que se presentaron ante la Oficialía de Partes de órganos del INE, consta el nombre y firma autógrafa de quienes promueven, se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos, se identifica el acto impugnado y se mencionan los hechos y motivos de inconformidad que, a su juicio, les causa el acto reclamado.

b) Oportunidad

De las constancias que obran en autos, se advierte que los medios de impugnación se encuentran dentro del plazo de cuarenta y ocho horas⁵, conforme con lo que se expone en la siguiente tabla:

⁵ Previsto en el artículo 109, numeral 3, de la Ley de Medios.



SUP-REP-82/2020 y acumulados

Medio de impugnación	Notificación del acto impugnado	Plazo de cuarenta y ocho horas	Presentación de la demanda
SUP-REP-82/2020	A través del correo electrónico sergeluna@yahoo.com el treinta de junio a las dieciocho horas con treinta minutos.	Dos de julio a las dieciocho horas con treinta minutos.	Dos de julio a las catorce horas con cuarenta y tres minutos.
SUP-REP-84/2020	Notificación por estrados, derivado de la diligencia de notificación personal, el uno de julio a las diez horas con quince minutos.	Tres de julio a las diez horas con quince minutos.	Dos de julio a las dieciocho horas con veintiún minutos.
SUP-REP-85/2020	Notificación por estrados, derivado de la diligencia de notificación personal, el uno de julio a las diecinueve horas.	Tres de julio a las diecinueve horas.	Tres de julio a las nueve horas con diecisiete minutos.
SUP-REP-89/2020	Notificación personal a través del abogado de la recurrente, el siete de julio a las dieciocho horas con treinta minutos.	Nueve de julio a las dieciocho horas con treinta minutos.	Tres de julio a las trece horas con cincuenta minutos.
SUP-REP-90/2020	Notificación personal a través del abogado de la recurrente, el siete de julio a las dieciocho horas con treinta minutos.	Nueve de julio a las dieciocho horas con treinta minutos.	Tres de julio a las trece horas con cincuenta y ocho minutos.
SUP-REP-91/2020	Notificación personal a través del abogado de la recurrente, el siete de julio a las dieciocho horas con treinta minutos.	Nueve de julio a las dieciocho horas con treinta minutos.	Tres de julio a las trece horas con cincuenta minutos.

No obsta a lo anterior que los SUP-REP-89/2020, SUP-REP-90/2020 y SUP-REP-91/2020 se hubieran presentado ante la Oficialía del Registro Federal de Electores del INE en Nuevo León, a pesar de que la Ley de Medios dispone que la presentación de las impugnaciones deberá realizarse por

SUP-REP-82/2020 y acumulados

escrito ante la autoridad u órgano señalado como responsable del acto o resolución impugnada⁶.

Lo anterior, ya que ha sido criterio de este Tribunal que cuando se impugnen las determinaciones de órganos centrales del INE, incluso la presentación de los medios de impugnación ante órganos desconcentrados de la autoridad administrativa electoral nacional, es apta para interrumpir el plazo para su interposición⁷.

Ahora, de las demandas se advierte que los actores manifiestan haber tenido conocimiento del acuerdo el primero de julio, sin precisar la hora.

En ese sentido, en atención al principio pro persona y al derecho de acceso a la justicia, previstos en el artículo 1 y 17 de la CPEUM, respectivamente, debe tenérseles por oportunos sus medios de impugnación al haberse presentado el tres siguiente, al cumplirse en principio con el plazo de cuarenta y ocho horas previsto por la norma, al no existir constancia en autos de la que se advierta con certeza la hora exacta de su

⁶ Artículo 9, numeral 1 de la Ley de Medios.

⁷ Criterio sustentado en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-671/2018 y SUP-REP-271/2018.

Asimismo, resulta aplicable la jurisprudencia 14/2011, de esta Sala Superior: *PLAZO PARA LA PROMOCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL. EL CÓMPUTO SE INTERRUMPE AL PRESENTAR LA DEMANDA ANTE LA AUTORIDAD DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL QUE EN AUXILIO NOTIFICÓ EL ACTO IMPUGNADO*. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 28 y 29.



conocimiento en esa fecha, por lo que este último debe presumirse a partir de la presentación de los recursos⁸.

Por el contrario, la constancia de notificación que obra en autos es de siete de julio a las dieciocho treinta horas, fecha que es posterior incluso a la de presentación de los medios de impugnación, sin embargo, ello en nada afecta la oportunidad de los medios de impugnación, toda vez que el supuesto de extemporaneidad debe entenderse referido a la presentación con posterioridad al referido término y no así con antelación a su inicio⁹.

Asimismo, cabe precisar que la autoridad responsable no hizo valer la extemporaneidad de los medios de impugnación en su informe circunstanciado.

c) Legitimación y personería

⁸ Es aplicable la jurisprudencia 8/2001 de esta Sala Superior: *CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO*. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 11 y 12.

⁹ Resulta orientador al respecto la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 2a./J. 1/2016 (10a.): *RECURSO DE RECLAMACIÓN. NO ES EXTEMPORÁNEO EL INTERPUESTO ANTES DE QUE INICIE EL TÉRMINO LEGAL RESPECTIVO*. Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; libro 26, enero de 2016; tomo II; Pág. 1032.

SUP-REP-82/2020 y acumulados

Los requisitos señalados están satisfechos, toda vez que las demandas de los recursos fueron interpuestas por diversas personas servidoras públicas, por derecho propio.

d) Interés jurídico

Las y los recurrentes cuentan con interés jurídico para promover el medio de impugnación, al haber sido parte denunciada en el procedimiento especial sancionador y sus acumulados que dio origen al acuerdo impugnado.

Por ello, con independencia de que les asista la razón en cuanto al fondo de la litis planteada, se tiene por satisfecho el requisito relativo al interés jurídico.

e) 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.

IV. Estudio de fondo

5.1. Análisis oficioso de competencia

Tesis de la decisión



Esta Sala Superior, considera que la Comisión de Quejas no tiene competencia para conocer de presuntas irregularidades electorales a partir de elementos probatorios que únicamente revelan una incidencia en el ámbito local, por lo que lo procedente es ordenar que la UTCE remita las constancias a los órganos públicos electorales locales correspondientes a las entidades federativas donde tuvieron efecto las conductas denunciadas.

Marco normativo

Para los procesalistas Óscar Von Bulöw y Hernando Devis Hechandía, los presupuestos procesales constituyen los elementos indispensables para que se conforme válidamente una relación jurídico-procesal, de la que derive una determinación que sea vinculatoria para las partes contendientes¹⁰.

Dentro de estos presupuestos procesales se encuentra la competencia, definida ésta por el Diccionario del Español Jurídico de la Real Academia Española, como la atribución, potestad o facultad de actuación.

¹⁰Von Bulow Óscar, Excepciones y los presupuestos procesales, Ed. EUEA, Buenos Aires, Argentina 1964 pp 4 y 5.
Devis Hechandía Hernando, Teoría General del Proceso, 2ª Ed. Universidad, Buenos Aires, Argentina, 1997. Pp. 273 a 275.

SUP-REP-82/2020 y acumulados

La competencia, se traduce en el eje rector de la validez de los actos de autoridad en el Estado mexicano; encuentra su causa eficiente en la arquitectura federada del Estado, así como en la distribución de poderes, junto con la existencia de órganos autónomos que actúan de modo independiente por mandato expreso de la Norma Fundamental, ejerciendo determinadas competencias para la satisfacción de fines y metas constitucionales específicas.

De lo previsto en los artículos 3º, 6º, 27, 28, 40, 41, 42, 43, 44, 49, 115, 116 y 122 de la Norma Suprema, se sigue que el Estado mexicano se estructura en una República Federal que conlleva a la confluencia de diversos órdenes normativos¹¹ atribuidos a la Federación, las entidades, los municipios y la Ciudad de México; así como a un orden nacional que se configura a partir de las leyes generales¹², los que constituyen las bases sobre las cuales los distintos poderes –Legislativo, Ejecutivo y Judicial- y los órganos con autonomía constitucional de los distintos órdenes de gobierno, desarrollan sus

¹¹ Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 136/2005, *ESTADO MEXICANO. ÓRDENES JURÍDICOS QUE LO INTEGRAN*, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, Pág. 2062.

¹² Tesis del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P. VIII/2007, *SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL*, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, octubre de 2005, Pág. 2062 y P. IX/2007, *TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL*, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, Pág. 6.



atribuciones para el ejercicio del poder público y el cumplimiento de objetivos y finalidades que la Norma Suprema les encomienda.

Como se aprecia, la competencia es elemento esencial para estimar la validez de los actos de autoridad, al permitir al afectado conocer si quien los emitió cuenta con atribuciones para ello, dado el carácter con el que lo hizo, lo cual otorga la oportunidad de examinar si su actuación se encuentra o no dentro del ámbito competencial respectivo y, por ende, si es conforme o no con la normativa aplicable.

La cuestión relativa a la fundamentación de la competencia se trata, en realidad, de una exigencia constitucional que por regla general no es subsanable, pues al carecer de ella, se haría inexistente el acto y, por tanto, desaparecerían las consecuencias jurídicas que hubiere producido en la esfera jurídica de las personas.

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.

SUP-REP-82/2020 y acumulados

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.¹³

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 infracción y de las circunstancias de comisión de los hechos motivo de denuncia.¹⁴

¹³ 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.

¹⁴ Véase las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-8/2017, SUP-REP-15/2017, SUP-REP-142/2017 y SUP-REP-174/2017.



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, inciso o), de la CPEUM, 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.¹⁵

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.¹⁶

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.

¹⁵ Véase la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-160/2019.

¹⁶ Nieto, Alejandro, Derecho Administrativo Sancionador, Quinta Edición, Tecnos, Madrid, 1993, p. 101,

SUP-REP-82/2020 y acumulados

Ahora bien, respecto de la oportunidad o permisibilidad, esta Sala Superior ha sostenido que la legislación en 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 infracción y de las circunstancias de comisión de los hechos motivo de la denuncia¹⁷.

Así, esta Sala Superior también ha determinado 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 incidencia¹⁸.

Con motivo de ello, para determinar la competencia de la autoridad que deba conocer de los procedimientos sancionadores relacionados con la violación al artículo 134 constitucional, ya sea a favor de los OPLE o el INE, se deben analizar cinco aspectos fundamentales: 1) La regulación de las conductas denunciadas, 2) El impacto de la infracción aducida, 3) La extensión territorial de sus efectos, 4) La existencia de competencia exclusiva a favor de una autoridad en específico, 5) En su caso, las características de la denuncia.

¹⁷ Criterio contenido en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-645/2018 y Acumulado.

¹⁸ Argumentos que se advierten del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-279/2018.



En ese sentido, este Tribunal Constitucional ha definido que, si las conductas denunciadas se encuentran reguladas en el ámbito local, si la infracción se limita a los comicios locales, sus efectos se acotan a una entidad federativa, no existe competencia exclusiva del INE y Sala Especializada y de la denuncia no se pueden advertir elementos que vinculen esos actos con efectos en dos o más entidades federativas o los comicios federales, la competencia se actualiza a favor de los OPLE.

Contrario sensu, si dichas conductas no se regulan en el ámbito local o la infracción incide en los comicios federales, sus efectos abarcan dos o más entidades federativas, su conocimiento es de la competencia exclusiva del INE y Sala Especializada y de la denuncia se advierten elementos que vinculen esos actos con efectos en dos o más entidades federativas o los comicios federales, la competencia se surte a favor del órgano administrativo nacional electoral.

Asimismo, esta Sala Superior ha sustentado que no constituyen elementos definatorios para determinar la referida competencia: la calidad federal o local del servidor público denunciado ni la difusión de los actos denunciados a través de redes sociales, ya que lo relevante es la contienda electoral que se impacte¹⁹.

¹⁹ Criterio sustentado en el asunto general SUP-AG-61/2020.

SUP-REP-82/2020 y acumulados

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 denuncie²⁰.

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

²⁰ 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 13/2010 *COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DEL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL CUANDO LA MATERIA DE IMPUGNACIÓN SEA INESCINDIBLE*, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, páginas 15 y 16; 25/2010 *PROPAGANDA ELECTORAL EN RADIO Y TELEVISIÓN. COMPETENCIA DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES PARA CONOCER DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES RESPECTIVOS*, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 32 a 34 y 12/2011 *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*, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 14 y 15.



conforme al sistema de distribución ordinario de competencias en los procedimientos sancionadores.

Caso concreto

Durante abril, mayo y junio, diversas oficinas delegacionales del INE y la UTCE certificaron y documentaron publicaciones, notas y fotografías en páginas de internet y redes sociales en las que aparecen distintas servidoras y servidores públicos repartiendo o entregando bienes o productos a la ciudad en el marco de la pandemia por el virus COVID-19.

A partir de esas constancias y de otras diligencias, la autoridad electoral determinó, primero, abrir diversos cuadernos de antecedentes, y posteriormente, iniciar de oficio sendos procedimientos especiales sancionadores, por hechos vinculados con el posible uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada atribuible a personas servidoras públicas de distintos niveles, cargos y procedencia partidista, derivado de la entrega u ofrecimiento de productos y bienes a la ciudadanía durante la pandemia por COVID-19 y su posterior difusión a través de sitios de internet y redes sociales, lo que pudiera afectar las condiciones de equidad de cara a los próximos procesos electorales federal y local.

SUP-REP-82/2020 y acumulados

En el caso, la autoridad responsable consideró 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.**

Ello porque 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.

En relación con lo anterior, el treinta de junio de dos mil veinte, la Comisión de Quejas aprobó el **Acuerdo ACQyD-INE-7/2020**, en el que, entre otras cosas, se declaró procedente la adopción de medidas cautelares respecto de diversas publicaciones de servidoras y servidores públicos, y la eliminación de publicaciones y vínculos internet materia del pronunciamiento, así como la tutela preventiva



SUP-REP-82/2020 y acumulados

No obstante, en los casos que se analizan en el presente medio de impugnación, este órgano jurisdiccional considera que **la competencia para conocer y resolver en los juicios materia de la presente resolución corresponde a los OPLE.**

Lo anterior, ya que del análisis de los hechos que tomó en consideración el INE para la emisión del acuerdo impugnado, se sigue que **tendrían incidencia local y no federal**, como se advierte del siguiente cuadro comparativo:

Procedimiento	Conducta denunciada	Regulación de la conducta	Extensión territorial de los efectos	Competencia exclusiva del INE, Sala Especializada
SUP-REP-82/2020 Sergio Carlos Gutiérrez Luna (Diputado federal) INE-RPES/19/2020	Reparto de apoyo a herreros, taxistas y zapateros en el Estado de México. Difusión en páginas de "Facebook"	Promoción personalizada y violación a los principios de imparcialidad. Artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la CPEUM y 209, numeral 5 de la LEGIPE. Artículo 465, párrafo tercero del Código Electoral del Estado de México	Estado de México	No se actualiza
SUP-REP-84/2020 Sylvana Beltrones Sánchez (Senadora de la República))	Entrega de artículos de protección sanitaria como cubre bocas, caretas protectoras y gel	Promoción personalizada y violación a los principios de imparcialidad.	Guaymas, Hermosillo y San Luis Colorado en Sonora	No se actualiza

SUP-REP-82/2020 y acumulados

Procedimiento	Conducta denunciada	Regulación de la conducta	Extensión territorial de los efectos	Competencia exclusiva del INE, Sala Especializada
INE-RPES/17/2020	antibacterial a oficinas de Correos de México y al Pabellón Guadalupe, en Guaymas Sonora; al Hospital General, al Hospital Oncológico, al Hospital San Benito, al Centro de Salud del Poblado Miguel Alemán, y a la Universidad de Sonora en Hermosillo Sonora; al Hospital General de San Luis Río Colorado, con sede en dicho municipio, así como la entrega de productos para la elaboración de barbacoa a madres solteras residentes en el municipio de Guaymas Sonora. Difusión en páginas de "Facebook"	Artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la CPEUM y 209, numeral 5 de la LEGIPE. Artículo 347, fracción IV del Código Electoral para el Estado de Sonora.		
SUP-REP-85/2020 Horacio Duarte Olivares (Administrador General de Aduanas SAT SHCP)	Entrega de apoyos alimenticios a transportistas. Difusión en páginas de "Facebook"	Promoción personalizada y violación a los principios de imparcialidad. Artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la CPEUM y 209, numeral 5 de la LEGIPE.	Tejupilco, Estado de México	No se actualiza
INE-RPES/18/2020				



SUP-REP-82/2020 y acumulados

Procedimiento	Conducta denunciada	Regulación de la conducta	Extensión territorial de los efectos	Competencia exclusiva del INE, Sala Especializada
		Artículo 465, párrafo tercero del Código Electoral del Estado de México		
SUP-REP-89/2020 Rosa Isela Castro Flores (Diputada de la LXXV Legislatura al Estado de Nuevo León)	Entrega de apoyos alimentarios en Nuevo León. Difusión en "Twitter"	Promoción personalizada y violación a los principios de imparcialidad. Artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la CPEUM y 209, numeral 5 de la LEGIPE. Artículo 370, fracción I de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León	Nuevo León	No se actualiza
INE-RPES/21/2020				
SUP-REP-90/2020 Itzel Soledad Castillo (Diputada de la LXXV Legislatura al Estado de Nuevo León)	Entrega de apoyos de artículos de la canasta básica a diversas familias. Difusión en página de "Facebook".	Promoción personalizada y violación a los principios de imparcialidad. Artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la CPEUM y 209, numeral 5 de la LEGIPE. Artículo 370, fracción I de la Ley Electoral para el	Nuevo León	No se actualiza
INE-RPES/22/2020				

SUP-REP-82/2020 y acumulados

Procedimiento	Conducta denunciada	Regulación de la conducta	Extensión territorial de los efectos	Competencia exclusiva del INE, Sala Especializada
		Estado de Nuevo León		
<p>SUP-REP-91/2020 Félix Rocha Esquivel (Diputado de la LXXV Legislatura al Estado de Nuevo León)</p> <p>INE-RPES/23/2020</p>	<p>Entrega de apoyos alimentarios a la ciudadanía. Difusión en "Facebook"</p>	<p>Promoción personalizada y violación a los principios de imparcialidad.</p> <p>Artículo 134, párrafos séptimo y octavo, de la CPEUM y 209, numeral 5 de la LEGIPE.</p> <p>Artículo 370, fracción I de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León</p>	<p>Nuevo León</p>	<p>No se actualiza</p>

De la tabla que precede se aprecia claramente que:

- Los hechos versan sobre el supuesto uso indebido de recursos públicos por parte de los denunciados y propaganda electoral, lo que, en opinión de la autoridad administrativa electoral nacional, podría vulnerar 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 465, párrafo tercero del Código Electoral del Estado de México, en el artículo 347, fracción IV del Código Electoral para el Estado de Sonora, y en el artículo 370, fracción I de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León.

- En todos los casos los hechos denunciados se realizaron en el ámbito local y no hay elementos que refieran que esas presuntas conductas trascendieron a otra entidad.

- 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.

Elementos de los cuales no se advierte que las conductas pudieran tener una incidencia más allá de una entidad federativa, o bien, en el próximo proceso electoral federal, lo cual tenía la obligación de motivar el INE de manera reforzada, al haber iniciado de oficio los procedimientos correspondientes.

Sin embargo, la Comisión de Quejas determinó asumir competencia al considerar que se encontraba en presencia de una situación excepcional, ya que los actos denunciados podrían vulnerar el orden constitucional y legal, derivado de la posible promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos por parte de más de sesenta servidores públicos, lo

SUP-REP-82/2020 y acumulados

que consideró que justificaba el dictado de medidas cautelares para que se suspendieran o detuvieran las conductas y se protegiera y garantizara el orden jurídico; particularmente, la equidad de los procesos electorales locales en curso (Coahuila e Hidalgo) y los que están próximos a iniciar, federal y locales.

Lo anterior, fue sustentado en lo establecido por esta Sala Superior en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-67/2020, en el que se determinó 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 simultaneas 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.

Sin embargo, la razón esencial de dicho precedente no sustenta lo que aduce la Comisión de Quejas, por las razones siguientes:

- Se relaciona con la denuncia contra el Presidente de la República, por el presunto uso indebido de recursos públicos y su promoción personalizada, derivado de la entrega y distribución de cartas en que se ofrecía apoyo económico, con motivo de la contingencia sanitaria.



- Los elementos distintivos del precedente es que el carácter federal del servidor público denunciado y el despliegue de la conducta a nivel nacional.
- La materia de la queja era inescindible al tratarse de una conducta de las autoridades federales que repercutía en dos o más entidades.
- Los supuestos para la competencia del INE:
 - 1) Se aduzca violación al artículo 134 constitucional.
 - 2) Se señale una presunta afectación simultánea a los procesos electorales federal y local, o la conducta se impute a un servidor federal e impacte en dos o más entidades federativas.
- Si la infracción, dadas sus características, se circunscribe al ámbito local, será competencia del OPLE que corresponda.
- La existencia o no de proceso federal es factor a considerar, pero no es elemento que defina la competencia del INE.
- El INE era el competente porque la materia de la supuesta violación excedía el ámbito geográfico y competencial de una entidad federativa, ya que la presunta violación se da en todo el territorio nacional; la responsable es una autoridad federal

SUP-REP-82/2020 y acumulados

y el INE ejerció facultad de atracción en procesos de Coahuila e Hidalgo.

De lo expuesto se advierte que la razón esencial de ese precedente no concuerda con la establecida por el INE para sustentar su competencia.

En consecuencia, si del análisis de los hechos que tomó en consideración el INE, esta Sala Superior advierte elementos que se limitan a incidir en una entidad federativa y no se justificó la razón por la cual los mismos pudieran rebasar los respectivos ámbitos territoriales en que sucedieron, o bien, la forma en que pudieran incidir en los próximos comicios federales, lo procedente es revocar el acuerdo impugnado dejar insubsistentes las medidas cautelares emitidas en relación con los recurrentes y remitir los procedimientos en cuestión a los OPLE respectivos, para que determinen lo que conforme a derecho estimen procedente.

Por tanto, al advertir de oficio esta Sala Superior que el INE no es competente para sustanciar los procedimientos sancionadores materia del presente asunto, resulta innecesario ocuparse de los agravios que particularizadamente hicieron valer los recurrentes, relacionados con la fundamentación y motivación del acto, presunción de inocencia y el debido proceso.



Ello derivado que esa incompetencia acarrea la insubsistencia de las medidas cautelares que fueron dictadas de manera concreta para cada uno de ellos, como se precisará en el apartado de efectos de la presente ejecutoria, cesando en ese aspecto particular el agravio que resienten en su esfera de derechos producto del acuerdo impugnado.

5.2. Agravios relacionados con el dictado de medidas cautelares de carácter general

Justificación del estudio

Si bien en el apartado anterior, esta Sala Superior determinó de oficio que el INE es incompetente para conocer de los procedimientos especiales sancionadores instaurados contra los recurrentes, lo cual trae como consecuencia lógica dejar insubsistentes las medidas cautelares particularizadas en relación con los recurrentes y remitir los procedimientos en cuestión a los OPLE respectivos, para que determinen lo que conforme a derecho estimen procedente.

También lo es que subsiste el agravio en lo que respecta a las medida cautelar que a manera de “exhorto” emitió en el punto de acuerdo séptimo, que se encuentra dirigido a todos los servidores públicos de los tres niveles de gobierno, supuesto

SUP-REP-82/2020 y acumulados

dentro del cual se ubica la parte recurrente, para que se *abstengan de realizar actos o conductas similares o idénticas a las aquí señaladas, que impliquen la entrega u ofrecimiento de bienes y productos durante la emergencia sanitaria, que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que identifiquen a las y los servidores públicos.*

Razón por la cual en este apartado, esta Sala Superior se ocupará de los agravios dirigidos a controvertir el mencionado punto de acuerdo séptimo.

Agravios

En el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-82/2020, el recurrente hace valer que la Comisión de Quejas indebidamente dictó medidas cautelares de carácter general, como la establecida en el acuerdo séptimo, ya que de los hechos particulares de cada denunciado, emitió una norma y medida general sin particularizar y pormenorizar el caso concreto de cada denunciado, lo cual no puede establecerse en una resolución materialmente jurisdiccional, por lo que escapa de su competencia.

Agrega que la medida de prohibición generalizada no es idónea, necesaria, proporcional y resulta contraria a los fines de la tutela preventiva, toda vez que no se puede repetir lo que no se ha realizado ni analizado o motivado individualmente, ya



que en apariencia del buen derecho se deben advertir elementos suficientes para determinar la presunta culpabilidad de las personas denunciadas y en su caso no se ha demostrado conducta irregular alguna de su parte, además de que se realiza sobre hechos futuros de realización incierta, lo cual no es legalmente correcto al no estar acreditado provisionalmente que los hechos hubieran sucedido ni que sean de inminente realización.

Tesis de la decisión

Son sustancialmente fundados los agravios, ya que esta Sala Superior ha establecido que la Comisión responsable no puede emitir medidas cautelares o tutelares generales que se sustenten en hechos futuros de realización incierta, sin realizar el análisis adecuado para dictar esas acciones.

Marco normativo

Tanto la Comisión como la Corte Interamericana de Derechos Humanos han adoptado la visión procesal contemporánea de las medidas cautelares, al reconocer en sus resoluciones que éstas tienen un doble carácter: el cautelar y el tutelar²¹, lo cual

²¹ Entre otros pueden consultarse: Resolución 5/2014, Medida Cautelar número 374-13, 18 de marzo de 2014, Gustavo Francisco Petro Urrego respecto de la República de Colombia; Resolución 9/2014, Medida Cautelar número 452-11, 5 de mayo de 2014, Líderes y lideresas de Comunidades Campesinas y Rondas Campesinas de Cajamarca respecto de la República de Perú, y Resolución 21/2014, Medida Cautelar número 252-14, 18 de julio de 2014, Miembros de la Revista Contralínea respecto de México.

SUP-REP-82/2020 y acumulados

es aplicable, *mutatis mutandi*, tratándose de medidas cautelares en el ámbito interno de los Estados.

Conforme con el primero, las medidas tienen como propósito preservar una situación jurídica y los derechos en posible riesgo hasta en tanto se resuelva la petición que se encuentra bajo conocimiento en el sistema. Su objeto y fin son los de asegurar la integridad y la efectividad de la decisión de fondo, para de esta manera evitar que se lesionen los derechos alegados, para que se pueda cumplir con la decisión final y, en su caso, con las reparaciones correspondientes.

De acuerdo con el carácter tutelar, las medidas buscan evitar un daño irreparable y preservar el ejercicio de los derechos humanos.

Las medidas cautelares constituyen instrumentos que, en función de un análisis preliminar, puede decretar la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

Por tanto, se trata de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias.



Accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo y, sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

Su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.

En consecuencia, las medidas cautelares están dirigidas a garantizar, bajo un examen preliminar, la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

Bajo esa lógica, las medidas cautelares constituyen una determinación autónoma dentro de un procedimiento, cuyo objetivo principal es tutelar el interés público, razón por la cual el legislador previó la posibilidad de que sus efectos sean provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

Lo anterior, a efecto de evitar una afectación irreparable a los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable, restableciendo el ordenamiento jurídico presuntamente

SUP-REP-82/2020 y acumulados

conculcado, al desaparecer provisionalmente una situación presuntivamente antijurídica.

Esta Sala Superior se ha pronunciado en el sentido que las medidas cautelares²², surgen como una protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y al debido proceso, la cual trae consigo el deber de garantizar la más extensa protección de los derechos humanos.

Ahora bien, la Sala Superior ha analizado diversos asuntos en los que se ha solicitado que se implemente alguna medida tutelar preventiva. Por ejemplo, en el SUP-REP-42/2019, la Sala Superior determinó que la existencia de un video alojado en las redes no puede detonar por sí mismo la restricción o condicionante para que los denunciados puedan ejercer su libertad de expresión. Así también, que los solicitantes no precisaron qué acciones siguen realizando los sujetos denunciados, que les podría generar una afectación, y por tanto no puede analizarse la medida solicitada.

Por otra parte, en el SUP-REP-114/2019, la Sala Superior confirmó el dictado de medidas cautelares por parte de la Sala Regional Especializada, ya que en ese caso, no resultaba obligatorio la ponderación de criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad de la medida, ya que bastaba que el derecho

²² Pleno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la **Jurisprudencia 10/2015**, de rubro. **MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.**



de los menores que aparecen en el video estuviera en una situación de riesgo, como ocurrió en el caso.

Por tanto, la tutela preventiva requiere verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende, y justificar el temor fundado que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.

Así también es importante en su caso justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte, y fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce y dentro de los límites que encierra el estudio preliminar, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito. Entonces, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá ocuparse cuando menos, de los aspectos siguientes:

- 1) La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,
- 2) El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (*periculum in mora*).

SUP-REP-82/2020 y acumulados

La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida -que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* -apariencia del buen derecho- unida al *periculum in mora* -temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final-.

Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.

Por su parte, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.



Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice **una evaluación preliminar** del caso concreto -aun cuando no sea completa- en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño o violación inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Como se puede observar, es inconcuso entonces que el análisis de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:

- 1) Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.

SUP-REP-82/2020 y acumulados

- 2) Justificar el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- 3) Justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
- 4) Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

Sólo de esta forma, la medida cautelar o la tutela preventiva en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados; todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

Ahora bien, la Comisión de Quejas y Denuncias es competente para el dictado de medidas cautelares y le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que pudieran constituir una infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los



procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.²³

Razón por la cual, la autoridad competente también deberá analizar de manera preliminar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte y motivando las razones que sustenten su decisión.

En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada, conforme a la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, trasciende por lo menos indiciariamente los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si de manera preliminar, pudiera ubicarse o no en el ámbito de lo ilícito.

Lo anterior, en atención a los medios de convicción que obren en el expediente respectivo, los cuales, en el caso de los procedimientos iniciados de oficio por la autoridad, son recabados por ésta conforme al ejercicio de la facultad conferida por las normas constitucionales y legales en la materia, según estime necesario para su resolución, siempre y cuando la violación reclamada lo amerite, los plazos así lo

²³ Similar criterio se sostuvo en el SUP-REP-183/2016.

SUP-REP-82/2020 y acumulados

permitan y sean determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados.²⁴

Las medidas cautelares tienen como finalidad constituir un instrumento de protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello evada el cumplimiento de una obligación, se afecte algún derecho o se lesione un valor o principio protegido por el sistema jurídico.

Tal protección debe dirigirse contra situaciones, hechos conductas o determinaciones que constituyan una amenaza o afectación real, de manera que sea necesaria una garantía específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, a través de medidas que cesen las actividades que causan el daño o prevengan el comportamiento lesivo.

Estas facultades no pueden ser desplegadas sobre actos futuros de realización incierta, pues como se señaló su naturaleza es claramente preventiva y sujeta a los hechos denunciados.

²⁴ Lo anterior es conforme con la jurisprudencia 22/2013, de rubro PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA ELECTORAL DEBE RECABAR LAS PRUEBAS LEGALMENTE PREVISTAS PARA SU RESOLUCIÓN. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 62 y 63



En ese orden de ideas, a juicio de esta Sala Superior es fundado el agravio relativo a que escapa al ámbito de atribuciones de la Comisión de Quejas y Denuncias responsable emitir una determinación de tutela preventiva, sobre actos futuros de realización incierta²⁵, en especial cuando una determinación de esa naturaleza, podría constituir en el caso particular, un acto de censura previa.

Lo anterior, toda vez que, si bien la Comisión responsable está facultada para ordenar medidas cautelares, éstas no deben versar sobre actos futuros de realización incierta, sin la debida justificación, pues dicha autoridad no puede hacer extensivos los efectos de la figura de la tutela preventiva a situaciones que constituyen actos de probable realización, lo cual escapa a su naturaleza, ya que solamente deben impactar en el procedimiento iniciado con motivo de una denuncia.

Por tanto, las facultades de la autoridad administrativa electoral no pueden ser desplegadas sobre actos futuros de realización incierta, que especulan sobre la posible comisión de infracciones en la materia, pues como se señaló su naturaleza es claramente preventiva y **sujeta a los hechos denunciados con sustento en bases claramente objetivas.**

²⁵ Véase SUP-REP-66/2017.

SUP-REP-82/2020 y acumulados

Lo cual implica que no puedan extenderse a situaciones de posible realización sin un sustento claro que lleve a concluir una realización inminente de la conducta lesiva, ya que con su dictado se pretende cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral, en tanto se resuelve el fondo de la controversia motivo de la denuncia, por lo que las medidas son accesorias, lo cual las hace depender de un procedimiento principal, impidiendo que sus efectos se extiendan a situaciones que aún no acontecen.

Caso concreto

En el caso, cabe precisar que la Comisión responsable sí tiene competencia para emitir medidas cautelares en su modalidad de tutela preventiva.

En efecto, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que:

- Son órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento especial sancionador, entre otros, la Comisión responsable²⁶.

²⁶ Artículo 459, numeral 1, inciso b), de la LGIPE.



- Si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral valora que deben dictarse medidas cautelares, lo propondrá a la Comisión responsable, para que ésta resuelva lo conducente en un plazo de veinticuatro horas, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la propia ley²⁷.
- Si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral considera necesaria la adopción de medidas cautelares, las propondrá a la Comisión de mérito dentro del mismo plazo de cuarenta y ocho horas, en los términos previstos en la propia normativa²⁸.

De lo anterior, es posible concluir que la citada Comisión es competente para definir la procedencia de las medidas cautelares solicitadas.

Sin embargo, esas facultades no pueden ser desplegadas sobre actos futuros de realización incierta, pues como se señaló su naturaleza es claramente preventiva y **sujeta a los hechos denunciados**, lo cual implica que no puedan extenderse a

²⁷ Artículo 468, numeral 4, de la LGIPE.

²⁸ Artículo 471, apartado 8, de la LGIPE.

SUP-REP-82/2020 y acumulados

situaciones de posible realización, ya que con su dictado se pretende cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral, en tanto se resuelve el fondo de la controversia motivo de la denuncia, por lo que las medidas son accesorias, lo cual las hace depender de un procedimiento principal, cuestión que impide que se extiendan a situaciones que aún no acontecen²⁹.

Atendiendo al vocablo incierto, dichos actos son aquellos de los que no se puede afirmar que ocurrirán con certeza. Es decir, que su realización puede ser contingente o eventual, por lo que no existe seguridad alguna de que acontecerán.

En ese sentido, la Comisión responsable, en el acuerdo impugnado, emitió medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva para el caso específico de diversas servidoras y servidores públicos denunciados, derivado, sustancialmente del inicio o proximidad de los procesos electorales federal y locales en toda la república mexicana; el hecho de que las conductas documentadas pudieran ser contrarias a principios y disposiciones constitucionales y legales e incidir en la equidad de los procesos electorales, así como el contexto y situación

²⁹ Al respecto resulta orientadora mutatis mutandi y en lo conducente, la tesis de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1a. CLXXXVII/2012: LIBERTADES DE EXPRESIÓN E INFORMACIÓN. LAS MEDIDAS CAUTELARES QUE RESTRINGEN SU EJERCICIO CONSTITUYEN ACTOS DE CENSURA PREVIA. Décima Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; libro XII, septiembre de 2012; tomo 1; Pág. 512.



general que se describió, justifica la intervención inmediata de esta autoridad electoral nacional para que dictar medidas cautelares, en la vertiente de tutela preventiva, y, de esta forma, evitar un posible daño a las reglas y principios constitucionales sobre los que descansa nuestro sistema democrático.

Por lo que, en concepto de la Comisión responsable, para evitar que conductas posiblemente ilícitas como las analizadas afectaran gravemente, continuaran o repitieran en el tiempo, se ordenó a las y los servidores públicos denunciados en el procedimiento especial sancionador se abstuvieran de realizar actos o conductas, como la entrega u ofrecimiento de bienes y productos durante la emergencia sanitaria y su respectiva difusión o publicidad, que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada.

Con sustento en ello, en el punto de acuerdo séptimo, exhortó a todas las personas servidoras públicas, de los tres niveles de gobierno, a que se abstuvieran de realizar actos o conductas similares o idénticas a las señaladas, que implicaran la entrega u ofrecimiento de bienes y productos durante la emergencia sanitaria, que incluya nombres, imágenes, voces o símbolos que identifiquen a las y los servidores públicos.

De esa forma, en el caso, carece de justificación imponer una medida precautoria de tutela preventiva bajo la figura de

SUP-REP-82/2020 y acumulados

“*exhorto*”, porque se torna restrictiva respecto de hechos futuros de realización incierta, sobre bases y un contexto que no se han actualizado, esto es la posible entrega por parte de servidores públicos de bienes o servicios en el contexto de la actual contingencia sanitaria.

En ese sentido, si el sustento de las medidas cautelares con efectos generales decretadas por la Comisión responsable en el punto de acuerdo séptimo del acto impugnado constituye actos futuros de realización incierta, la misma debe ser revocada por infringir los objetivos y finalidades de dicha institución jurídica, conforme con lo expuesto en líneas precedentes³⁰.

V. Efectos

Derivado de la incompetencia de la Comisión responsable para conocer de los procedimientos especiales sancionadores de la parte recurrente y el ilegal dictado de la medida cautelar en su vertiente de tutela preventiva de manera general respecto de actos futuros de realización incierta, lo procedente es que esta Sala Superior revoque el acuerdo impugnado para que:

- 1) La UTCE remita las constancias respectivas a los OPLE de los denunciados que a continuación se indican:

³⁰ Similares consideraciones se sustentaron en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-66/2017, SUP-REP-192/2016 y acumulado, SUP-REP-195/2016 y SUP-REP-16/2017.



SUP-REP-82/2020 y acumulados

Expediente	Recurrente	OPLE
SUP-REP-82/2020	Sergio Carlos Gutiérrez Luna	Estado de México.
SUP-REP-84/2020	Sylvana Beltrones Sánchez	Sonora.
SUP-REP-85/2020	Horacio Duarte Olivares	Estado de México.
SUP-REP-89/2020	Rosa Isela Castro Flores	Nuevo León.
SUP-REP-90/2020	Itzel Soledad Castillo Almanza	Nuevo León.
SUP-REP-91/2020	Félix Rocha Esquivel	Nuevo León.

- 2) Deje insubsistente el punto de acuerdo séptimo del acto impugnado.
- 3) Se ordene la publicación, y se vincule para ello a las autoridades respectivas del INE, de un extracto del acuerdo modificado en los mismos términos ordenados para el acuerdo que se revoca.
- 4) Una vez realizado lo anterior, remita a esta Sala Superior las constancias que acrediten el cumplimiento al cumplimiento de la presente ejecutoria, dentro de las veinticuatro horas siguientes a que eso suceda.

SUP-REP-82/2020 y acumulados

VI. Conclusión

- Si las conductas denunciadas se encuentran reguladas en el ámbito local, si la infracción se limita a los comicios locales, sus efectos se acotan a una entidad federativa, no existe competencia exclusiva del INE y Sala Especializada y de la denuncia no se pueden advertir elementos que vinculen esos actos con efectos en dos o más entidades federativas o los comicios federales, la competencia se actualiza a favor de los OPLE.
- Es ilegal el dictado de medidas cautelares en su vertiente de tutela preventiva de manera general, con sustento en hechos futuros de realización incierta.

Por lo antes expuesto, se:

RESUELVE

PRIMERO. Se acumulan los recursos SUP-REP-84/2020, SUP-REP-85/2020, SUP-REP-89/2020, SUP-REP-90/2020 y SUP-REP-91/2020 al diverso SUP-REP-82/2020.

SEGUNDO. Se **revoca** el acuerdo impugnado en los términos precisados en el apartado V de la presente ejecutoria.



TERCERO. Son competentes los OPLE de Estado de México, Sonora y Nuevo León, para conocer de los procedimientos sancionadores de la parte recurrente, en los términos establecidos en la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación exhibida.

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 la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan 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
RESPECTO DEL SUP-REP-82/2020 Y ACUMULADOS
(MEDIDAS CAUTELARES DICTADAS A DIVERSOS
FUNCIONARIOS PÚBLICOS POR PRESUNTOS ACTOS DE
PROMOCIÓN PERSONALIZADA, DERIVADA DE LA
ENTREGA DE AYUDAS Y BIENES A CAUSA DEL COVID-19)**

En este voto particular explicaremos los motivos por los cuales, desde nuestra perspectiva, se justifica que sean el INE y la Sala Especializada quienes lleven a cabo la investigación de actos que pueden involucrar la promoción personalizada y el uso indebido de recursos públicos.

Contrario a lo que resolvió la mayoría, a nuestro juicio, estamos frente a una situación que por sus particularidades justificaba ser conocida por el INE y, posteriormente, por la Sala Especializada.

Por ello, no compartimos el sentido mayoritario que ordenó remitir a distintos Institutos Electorales locales los



procedimientos sancionadores respectivos, por los argumentos que se señalan a continuación³¹.

1. Antecedentes relevantes y el problema jurídico

El problema jurídico que se presenta 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 páginas de internet y en las redes sociales, en las que aparecían funcionarias 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 decidió, de oficio, iniciar procedimientos especiales sancionadores en contra de **61 servidores y servidoras públicas** de distintos niveles y pertenecientes a, aproximadamente, **17 entidades federativas**.

³¹ Emitimos este voto particular con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Colaboraron en la elaboración de este documento Alexandra Avena Koenigsberger, Rodolfo Arce Corral y José Alberto Montes de Oca Sánchez.

SUP-REP-82/2020 y acumulados

El treinta de junio pasado, la autoridad responsable decretó 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 de abstenerse de entregar bienes durante la contingencia sanitaria o de difundir, por cualquier medio, ese tipo de acciones y conductas, utilizando nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen la promoción personalizada.

Diversas funcionarias públicas promovieron sus respectivos medios de impugnación ante esta Sala Superior en contra del acuerdo en el cual se aprobaron las medidas cautelares (ACQyD-INE-7/2020). Varios de estos recursos fueron desechados por extemporáneos³² y algunos de los que sí resultaron oportunos, fueron acumulados, dando origen a los recursos que ahora se estudian.

Antes de estudiar los agravios de fondo de cada uno de los recursos, la postura mayoritaria 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. La decisión sobre la falta de

³² SUP-REP-95//2020; SUP-REP-83/2020; SUP-REP-86/2020 y SUP-REP-87/2020.



competencia se basó en un análisis de competencia entre los Institutos Electorales locales y la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, en el que se concluyó que, por la naturaleza de las presuntas infracciones y al no trascender del ámbito local, quien debía de llevar a cabo las investigaciones era el Instituto Electoral de cada entidad.

Sin embargo, y dado que muchas funcionarias públicas no impugnaron el acuerdo emitido, así como que otras impugnaron de manera extemporánea, la Sala Superior solo se pudo pronunciar respecto de aquellos procedimientos que sí fueron presentados de manera oportuna que corresponden a seis funcionarias y funcionarios públicos, provenientes de tres entidades federativas: Nuevo León, Sonora y Estado de México³³.

De ahí que, el problema jurídico que se presenta es 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.

Como ya señalamos, el criterio mayoritario consideró que esto no era así, de forma que remitió los expedientes a los Institutos

³³ Las demandas que originaron los recursos SUP-REP-74/2020, SUP-REP-79/2020 y SUP-REP-81/2020, respectivamente, se presentaron oportunamente y este órgano jurisdiccional determinó, por mayoría, revocar los Acuerdos de inicio, admisión, acumulación y por el que se decretaron medidas cautelares respecto de una servidora pública local, al concluir que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Chiapas es la competente para conocer los hechos.

SUP-REP-82/2020 y acumulados

Electorales locales de Nuevo León, Sonora y Estado de México. Sin embargo, a nuestro juicio, esta decisión es incorrecta porque consideramos que el INE sí tiene las facultades y competencia para investigar las presuntas infracciones.

2. 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 las probables infracciones en materia político electoral. Por su parte, el artículo 116 dispone que las constituciones y leyes locales podrán determinar las sanciones por violaciones a la normativa electoral.

Ahora bien, para determinar cuándo una probable infracción debe ser investigada por el INE y cuándo por el Instituto Electoral local, esta Sala Superior ha desarrollado una serie de elementos a considerar³⁴:

- Si la infracción se encuentra prevista en la normativa local;

³⁴ SUP-REP-172/2018



- 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 deben analizar elementos tales como³⁵:

- Que los sujetos denunciados sean funcionarios públicos locales;
- Que, tratándose de vulneraciones al artículo 134 Constitucional, las funcionarias denunciadas hayan hecho uso de recursos públicos locales;

³⁵ SUP-REP-157/2018

SUP-REP-82/2020 y acumulados

- 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 una incidencia únicamente en el ámbito local para considerar que se actualiza la competencia del Instituto Electoral local. Si no, 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 local³⁶.

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 recibe una queja, analice detenidamente los hechos a fin de advertir si se actualiza o no la continencia de la causa y, con ello, determinar

³⁶ SUP-JE-87/2019



qué autoridad es la competente para conocer de las presuntas infracciones.

De todo lo anterior, y siguiendo el precedente más reciente **SUP-AG-61/2020**, concluimos que se deben considerar 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, a nuestro juicio, existen suficientes elementos para considerar que es la autoridad nacional la que debe conocer del caso. Esto es, que se surte la competencia tanto del INE como de la Sala Especializada.

3. Particularidades del caso

En el caso que ahora se analiza, es evidente lo observado por la mayoría respecto de que los hechos que se le atribuyen a los funcionarios públicos se dieron en sus entidades federativas. Es decir, que las y los funcionarios públicos del estado de Nuevo León entregaron bienes a personas dentro de esa entidad federativa y lo mismo ocurrió con funcionarias del Estado de México y del resto de las entidades.

SUP-REP-82/2020 y acumulados

Pero esto, sin embargo, no excluye en automático la competencia del INE, por lo siguiente:

i) Contexto en el que se dan las presuntas infracciones

En primer lugar, resulta relevante considerar el contexto en el que se dan las presuntas infracciones. Tal y como lo razonó la autoridad responsable, esta situación se da en el contexto de la emergencia sanitaria que afecta a nivel nacional.

Esta situación no solo es un problema de salud pública, sino que, además, está trayendo consecuencias económicas muy adversas, tanto en lo particular como a mayor escala. Varios especialistas ya han advertido de una posible recesión económica similar a la que se dio en el 2008.

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 ante esta situación será evaluado por la ciudadanía y el electorado en el siguiente proceso electoral.

Ante esta situación, no es conveniente analizar aisladamente cada una de las presuntas infracciones atribuidas a cada



funcionaria o funcionario público, como lo propone el criterio de la mayoría.

Esto, porque el hecho de que, en el contexto de una situación de emergencia nacional, en más de 17 entidades federativas, cerca de 60 funcionarias y funcionarios públicos pudieran estar haciendo uso indebido de recursos públicos, así como propaganda personalizada por medio de entregas de recursos, de bienes o de ayudas, en el marco de la emergencia sanitaria, puede **oscurecer u ocultar el impacto** que puede tener en el electorado y, como consecuencia, en las elecciones tanto locales como federal que están en puerta.

De esta forma, separar cada una de las infracciones en función de la entidad federativa en la cual fueron llevadas a cabo puede traer consecuencias negativas en los siguientes aspectos:

- **Riesgo de resoluciones contradictorias.** Esto se da en dos sentidos. En primer lugar, existe el riesgo de resoluciones contradictorias respecto de las infracciones denunciadas por parte de cada una de las autoridades locales. Es decir, que mientras que para un Instituto Electoral no existió una infracción, puede que para el de otra entidad sí haya existido.

Esto, además, se ve exacerbado con el hecho de que aun y con la decisión de la mayoría de remitir a los Institutos Electorales locales los procedimientos sancionadores,

SUP-REP-82/2020 y acumulados

cabe recordar que esto solo tendrá efecto para los seis recursos que sí fueron estudiados por esta Sala Superior. 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 solo resoluciones contradictorias entre los Institutos Electorales locales, sino que, también, entre estos y la Sala Especializada.

- **Falta de un estudio integral.** Por otro lado, el hecho de que sea cada Instituto Electoral 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 por cada una de estas autoridades cuando, por cómo se dieron las condiciones, el caso amerita un estudio integral.

Por otro lado, y además de que el INE y la Sala Especializada ofrecerían una investigación y estudio integral, existen otras consecuencias positivas de que sean estas instituciones quienes conozcan de estas infracciones. Se debe destacar el hecho de que al ser estas instituciones las encargadas de resolver, se dé tanto un pronunciamiento uniforme como la emisión de criterios homogéneos, además, de que por política institucional sea el propio INE quien encabece la investigación de estas presuntas infracciones.



Es decir que, ante la situación extraordinaria de emergencia nacional, es necesario un estudio integral y homogéneo que emita un criterio uniforme, lo cual solo se puede lograr si es la autoridad nacional la que conoce de estas infracciones.

ii) Clase de las y los funcionarios públicos

Además de lo expuesto, es necesario observar la clase de las y los funcionarios públicos investigados. En el caso de las seis personas que impugnaron el acuerdo emitido por la Comisión de Quejas y Denuncias y cuyo recurso fue oportuno³⁷, se advierte que tres de estos funcionarios y funcionarias ocupan cargos a **nivel federal**:

- Un diputado federal por el Estado de México
- Una senadora por el estado de Sonora
- El administrador general de aduanas del SAT, es decir, un funcionario de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, quien, presuntamente, entregó bienes en el Estado de México.

Esto, únicamente tomando la clase de las seis personas que impugnaron y cuyo recurso fue procedente, pues es de recordar que en total se están investigando a 61 funcionarios y funcionarias públicas, con cargos tanto a nivel local como federal.

³⁷ Con la salvedad del SUP-REP-74/2020 y ACUMULADOS.

SUP-REP-82/2020 y acumulados

Debemos señalar que el tipo de los funcionarios investigados no es lo que determina la competencia, si no que más bien, lo que resulta fundamental, es el proceso electoral en el que podrían incidir. Así, en el SUP-AG-61/2020, el pleno consideró que se actualizaba la competencia del Instituto Electoral local de Veracruz porque, a pesar de que la funcionaria quien cometió la supuesta infracción ocupaba un cargo federal, su pretensión era ser electa presidenta municipal de un Ayuntamiento.

De ahí, se consideró que sus actuaciones pretendían incidir en un proceso electoral local y, por tanto, se actualizaba la competencia del Instituto Electoral local.

Ahora bien, en el caso, y dado que los procedimientos se iniciaron de oficio por parte del INE, no se sabe cuáles son las aspiraciones de las y los 61 funcionarias y funcionarios. Es decir, dado que no se inició mediante una queja que proporcionara la información respecto de las intenciones de los y las servidoras denunciadas, como ocurrió en el SUP-AG-61/2020 y en otros precedentes, no se tiene conocimiento de sus aspiraciones y, por lo tanto, del proceso electoral en el cual pretenden incidir.

Este es un elemento adicional para considerar que es el INE quien debe investigar las denuncias, pues con independencia de que las presuntas infracciones se hayan llevado a cabo en un ámbito local, lo cierto es que, si alguna o algunas



funcionarias y funcionarios pretenden aspirar a un cargo federal, estarían incidiendo –con sus conductas– en un proceso electoral federal.

iii) Impacto que pueden tener las presuntas infracciones

Precisamente porque se trata 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, es que es posible presumir que su impacto no se limitó a las entidades federativas en las que se llevaron a cabo, sino que, contrariamente, trascendió a nivel nacional y que puede impactar en el proceso electoral que está próximo a comenzar.

Desde nuestra perspectiva, existen elementos suficientes para descartar que las conductas investigadas tendrán únicamente un impacto a nivel local. Consideramos que, precisamente por las condiciones en las que se dan las conductas, frente a la situación de emergencia nacional, existen elementos para considerar que estos hechos tendrían un impacto a nivel nacional y, concretamente, en el proceso electoral federal próximo.

En nuestro concepto, y precisamente porque estamos frente a una situación excepcional y sin precedentes, la forma en cómo los representantes populares respondan a esta situación será

SUP-REP-82/2020 y acumulados

un aspecto por evaluar en la elección de 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.

De ahí que, el considerar en automático, que porque una presunta infracción se dio solamente en una entidad federativa no tiene impacto a nivel nacional es, desde nuestra perspectiva, una postura limitada ante la situación de emergencia nacional y, por otro lado, ingenua respecto a los alcances que pueden tener las conductas de las y los funcionarios públicos frente a esta emergencia.

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.

Consideramos que, más que resolver un problema, el criterio de la mayoría omite considerar que en el caso se requiere de un análisis concatenado, conjunto y contextual de los hechos, atendiendo al contenido y al 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.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-REP-82/2020 y acumulados

En conclusión, consideramos pertinente que sea el INE y la Sala Especializada quienes deban conocer de estos procedimientos sancionadores y es por esto que, 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.