



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-320/2024

RECURRENTE: ISAÚL MORENO GÓMEZ

RESPONSABLE: JUNTA DISTRITAL
EJECUTIVA 11 DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL EN LA CIUDAD DE MÉXICO¹

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: JOSUÉ AMBRIZ
NOLASCO Y SAMANTHA M. BECERRA
CENDEJAS

COLABORÓ: EDGAR USCANGA LÓPEZ

Ciudad de México, uno de mayo de dos mil veinticuatro².

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **confirma** el acuerdo emitido por la JDE11 del INE en la CDMX en el procedimiento especial sancionador JD/PE/PRD/JD11/CM/PEF/02/2024, y ordena dar vista al INE para que, en el ámbito de su competencia, determine si resulta procedente otorgar al candidato actor alguna protección.

I. ASPECTOS GENERALES

- (1) El asunto tiene su origen en una queja presentada por un partido político a fin de denunciar actos de supuesto hostigamiento en perjuicio del recurrente, quien identificó como uno de los candidatos postulados por una Coalición de la que el partido denunciante es integrante.
- (2) Al respecto, la JDE11 del INE en la CDMX desechó la denuncia pues, desde un análisis preliminar, no advirtió elementos que constituyeran alguna infracción en materia electoral.

II. ANTECEDENTES

- (3) **Denuncia.** El veintiséis de marzo, María Elena Moreno Gómez, representante propietaria del Partido de la Revolución Democrática³ ante

¹ En lo sucesivo, JDE11 del INE en la CDMX.

² Las fechas corresponden a dos mil veinticuatro, salvo precisión en otro sentido.

³ En adelante, PRD.

SUP-REP-320/2024

la JDE11 del INE en la CDMX, presentó escrito de queja a efecto de que se tramitara un procedimiento especial sancionador en contra de:

- i. Evelyn Parra Álvarez, titular de la Alcaldía Venustiano Carranza y;
- ii. Oswaldo Alegría Muñoz, coordinador del Centro de Servicios y Atención Ciudadana.

- (4) Lo anterior, por presuntos actos de hostigamiento, intimidación y retiro de propaganda en contra del candidato a diputado federal por el Distrito 11 en la Ciudad de México por la Coalición “Fuerza y Corazón por México”, Isaúl Moreno Gómez durante uno de sus recorridos de campaña.
- (5) **Desechamiento.** La JDE11 del INE en la CDMX mediante acuerdo emitido el veintisiete de marzo, desechó de plano la queja presentada por ser notoriamente improcedente, ya que en concepto de la responsable los actos objeto de la denuncia, no constituyen una violación en materia electoral.

III. TRÁMITE

- (6) **Medio de impugnación.** En contra del acuerdo de desechamiento emitido por la autoridad responsable, el treinta y uno de marzo, el recurrente presentó escrito al cual denominó “*juicio electoral de protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía*” ante la oficialía de partes de la Dirección Jurídica del INE, mismo que fue remitido a esta Sala Superior.
- (7) **Turno y cambio de vía.** El uno de abril, la magistrada presidenta de esta Sala Superior integró el expediente como recurso de revisión del procedimiento especial sancionador con la clave **SUP-REP-320/2024** y lo turnó a la ponencia del **magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera** para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁴
- (8) **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar la demanda, admitir a trámite el medio de impugnación y cerrar instrucción, por lo que se procedió a elaborar el proyecto de resolución correspondiente.

⁴ En adelante, Ley de medios.



IV. COMPETENCIA

- (9) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, porque se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto en contra del auto de desechamiento dictado por un órgano desconcentrado del INE (JDE11 del INE en la CDMX), en el marco de un procedimiento especial sancionador, en contra de la titular y personal de la Alcaldía Venustiano Carranza, cuya revisión judicial corresponde de forma exclusiva a este órgano jurisdiccional.⁵

V. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

- (10) El recurso de revisión cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 4, párrafos 2, 7, 8 y 9; 8, 9, párrafo 1; 12, párrafo 1; 109 y 110, de la Ley de medios; de conformidad con lo siguiente:
- (11) **Requisitos formales.** La demanda se presentó por escrito, en la cual se hizo constar el nombre y firma autógrafa de quien comparece, la identificación del acto impugnado, los hechos que sustentan su impugnación, los agravios que considera le generan el acuerdo reclamado y los preceptos que estiman vulnerados.
- (12) **Oportunidad.** El recurso se interpuso dentro del plazo de cuatro días,⁶ conforme con lo siguiente:
- (13) Si bien la demanda no fue instada ante la autoridad responsable (esto es la JDE11 del INE en la CDMX), sino en la Oficialía de Partes de la Dirección Jurídica del INE en la CDMX, su presentación en dichos términos suspende el plazo legal determinado para la presentación del recurso, dado que ha sido criterio de esta Sala Superior que las áreas del INE forman parte de una unidad, por lo que resulta válida la presentación de la demanda ante cualquiera de sus órganos.⁷
- (14) En el caso, el recurrente no precisa fecha de notificación del acuerdo reclamado y la autoridad responsable no refiere ni acredita que haya

⁵ Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución general; 166, fracción III, inciso h), y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 109, párrafo 1, inciso a) y 2, de la Ley de medios.

⁶ De conformidad con la jurisprudencia 11/2016, de rubro "RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA IMPUGNAR LOS ACUERDOS DE DESECHAMIENTO O INCOMPETENCIA PARA CONOCER DE UNA DENUNCIA, ES DE CUATRO DÍAS".

⁷ La Sala Superior ha sostenido este razonamiento en las sentencias, SUP-RAP-396/2023 Y ACUMULADOS, SUP-JDC-450/2024, SUP-JDC-128/2024, SUP-JDC-212/2021, SUP-JDC-92/2021, SUP-JDC-79/2021, SUP-RAP-27/2019, SUP-JDC-141/2019 y acumulados, y SUP-JDC-1825/2019.

SUP-REP-320/2024

notificado en una fecha específica al ahora recurrente, por lo cual, se actualiza el supuesto establecido en la jurisprudencia 8/2001, de rubro: “CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO”.

- (15) **Legitimación.** En lo que respecta a este presupuesto, es necesario destacar que la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado considera que el medio de impugnación es improcedente, porque desde su perspectiva, se actualiza la hipótesis prevista en el artículo 10, apartado 1, inciso c) de la Ley de medios, consistente en que el actor carece de legitimación para acudir a la presente instancia constitucional.
- (16) Si embargo, en concepto de este órgano colegiado, debe desestimarse la causal de improcedencia, pues el recurrente cuenta con legitimación para controvertir el acto reclamado.
- (17) En efecto, la legitimación es la condición jurídica en que se haya una persona con relación al derecho que invoca en juicio, ya sea debido a su titularidad o de otras circunstancias que justifican que acuda a los tribunales con su respectiva pretensión.⁸
- (18) La mayoría de los doctrinarios distinguen dos tipos de legitimación: en el proceso (*ad processum*) y en la causa (*ad causam*). La legitimación en el proceso se refiere a la facultad de poder comparecer y actuar en juicio como demandante, demandado, tercero o representante de cualquiera de ellos.⁹
- (19) La legitimación en la causa, de acuerdo con Chiovenda¹⁰, es una condición para una sentencia favorable, que consiste en la identidad del actor con la persona a cuyo favor está la ley y en la identidad de la persona del demandado, en contra de la persona contra quien se dirige la voluntad de la ley. La primera constituye la legitimación activa y la segunda, la legitimación pasiva.
- (20) Debe señalarse que, en el contexto de la Ley de medios, la legitimación es entendida como un presupuesto procesal que se hace consistir en “la

⁸ Ver COUTURE, Eduardo J., *Vocabulario Jurídico*, 3ª ed., Euros Editores, Buenos Aires, 2004, pp. 468 y 469.

⁹ Ver CARNELUTTI, Francesco. *Derecho Procesal Civil y Penal*, Tomo I, Derecho Procesal Civil y Proceso, Traducción de Santiago Sentís Melendo, Editorial Jurídica Europa-América, Buenos Aires, 1971, pp. 128-129.

¹⁰ Ver CABANELLAS, Guillermo, *Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual*, Tomo V [J-O], Edit. Heliasta, Argentina, 2003, p. 124.



aptitud o idoneidad para actuar en un proceso en el ejercicio de un derecho propio o en representación”.

- (21) Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación entiende por legitimación activa la potestad conferida por el orden jurídico para acudir a un órgano jurisdiccional a solicitar, mediante el ejercicio de una acción, la tramitación de un proceso.
- (22) En tales condiciones, la legitimación procesal activa implica un atributo jurídico otorgado por la legislación aplicable que habilita a los sujetos previstos por el propio ordenamiento para ocupar la posición de actor en un proceso y tener acceso a la jurisdicción en la vía respectiva.
- (23) Así lo ha sostenido la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante la jurisprudencia de rubro: “*LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO*”.¹¹
- (24) En el particular, se debe tener presente que la queja inicial se instó por la representante propietaria del PRD, quien adujo la existencia de supuestos actos de hostigamiento en contra de Isaúl Moreno Gómez, hoy recurrente, en su calidad de candidato a Diputado Federal por el Distrito 11 en la Ciudad de México, por la Coalición “Fuerza por México”.
- (25) Ante ello, si el acuerdo de desechamiento tiene relación directa con los actos materia de denuncia que, supuestamente fueron cometidos en contra del actor, entonces, cuenta con legitimación activa para reclamar la determinación de la autoridad responsable, por estimar la actualización de un perjuicio.
- (26) **Interés.** Se cumple con el requisito en cuestión, porque el recurrente aduce que el acuerdo controvertido le causa perjuicio, dado que desechó la denuncia presentada en contra de Evelyn Parra Álvarez y personal de la Alcaldía Venustiano Carranza en esta Ciudad de México, por supuestos actos realizados en su perjuicio.
- (27) **Definitividad.** Se cumple, porque no procede algún otro medio de impugnación que deba agotarse previo a acudir, vía recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, ante este órgano jurisdiccional.

¹¹ Véase jurisprudencia 2a./J. 75/97, sostenida por la Segunda Sala de la SCJN, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo VII, Enero de 1998, página 351.

VI. ESTUDIO DE FONDO

a. Hechos denunciados

- (28) De la lectura integral a la queja se advierte que los hechos que motivaron la presentación de la denuncia, en lo esencial, son los siguientes:

“(...)

3. *El C. ISAÚL MORENO GÓMEZ, actualmente es candidato al cargo de Diputado Federal Distrito 11 en la Ciudad de México por la Coalición "Fuerza y Corazón por México".*

4. *El pasado 22 de marzo de 2024, durante sus recorridos para platicar con la Ciudadanía del Distrito por el cual contiene, él y los voluntarios que lo acompañan fue hostigado, intimidado y seguido por personal de la Alcaldía Venustiano Carranza quienes en una actitud violenta y provocativa no permitieron al candidato realizar sus actos proselitistas aunando al hecho de que retiraban la propaganda electoral de la coalición Fuerza y Corazón por México"*

5. *En razón de las actitudes amenazantes y el hecho que el candidato de la coalición "Fuerza y Corazón por México" fue rodeado en varias ocasiones por dichos servidores, hechos que fueron más evidentes en la calle Crono del Rosal entre las calles primera cerrada y segunda cerrada, ambas de Corona del Rosal en la colonia Adolfo López Mateos CP. 15670, Alcaldía Venustiano Carranza en la Ciudad de México; por ello se tiene el temor fundado de que en algún momento servidores públicos de la Coordinación del Centro de Servicios y Atención Ciudadana de la Alcaldía Venustiano Carranza atenten contra la integridad física y emocional del candidato por la coalición "Fuerza y Corazón por México" o de alguna de las o los voluntarios que los acompañan en sus recorridos."*

- (29) Asimismo, como argumentos ante la autoridad responsable, la parte denunciante expuso lo siguiente:

"Las conductas desplegadas por las personas denunciadas han puesto en riesgo la estabilidad emocional y pudieran poner en riesgo la integridad física del candidato así como de las y los voluntarios que lo acompañan en sus recorridos por el Distrito 11 Federal; lo anterior es así ya que de manera indebida usan los recursos humanos que están a su disposición para entorpecer y sembrar miedo a un candidato de una opción política distinta a la que pertenecen y, en el caso de la titular de la alcaldía, por la que contiene a cargo de elección popular.

(...)

El hecho de que las personas denunciadas usen los recursos humanos y técnicos que están bajo su responsabilidad para oponerse y obstaculizar los actos proselitistas de las y los candidatos opositores a su instituto Político debe considerarse como uso indebido de recursos públicos y por lo mismo sancionarse dicha conducta de manera independiente a la sanción que sean acreedores por violentar el proceso electoral en curso.

Aunado a las actitudes intimidantes de las y los servidores públicos de la Alcaldía Venustiano Carranza, los mismos violentan lo normado en los "Lineamientos para garantizar la imparcialidad, neutralidad y equidad en



la contienda en el marco del proceso electoral local ordinario 2023-2024", emitidos por la Secretaría de la Contraloría General de la Ciudad de México, lo anterior en virtud de que el personal de la Alcaldía continúa usando indumentaria que usa los colores del Partido Morena lo cual, como lo señala el numeral 10 de los lineamientos citados, puede generar confusión o identidad con el partido gobernante."

- (30) Consecuencia de lo anterior, la parte denunciante solicitó medidas de protección respecto a su integridad física y de las personas que lo acompañaban a los recorridos.

b. Consideraciones del acto reclamado

- (31) La autoridad responsable desechó de plano la queja al sostener, en lo que interesa, lo siguiente:

- Se actualiza la causal prevista en los artículos 471, párrafo 5, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 60, párrafo 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias, ya que los hechos materia de denuncia no constituyen una violación en materia electoral.

Aunado a que, con las pruebas aportadas por el denunciante no se tienen elementos para considerar que se está en presencia de una posible infracción, ello partiendo de la base de que alega un beneficio indebido por parte de Evelyn Parra Álvarez (Titular de la Alcaldía de Venustiano Carranza), de participar en actos de hostigamiento y uso indebido de recursos públicos.

- De los eventos denunciados, no se acredita que las personas denunciadas hayan puesto en riesgo la estabilidad emocional y la integración física del candidato, así como los voluntarios que lo acompañan en sus recorridos por el Distrito Federal 11, ni se advierte en las pruebas la participación de alguna dependencia del gobierno o cualquier otra.

- Tampoco existen en el expediente elementos indiciarios que permitan de manera objetiva considerar que existe de manera plausible el elemento subjetivo de los actos de hostigamiento de ningún partido político.

- El denunciante no aporta pruebas de que en sus recorridos hubiera llamados expresos al voto en contra o a favor de una candidatura o un partido, o expresiones solicitando cualquier tipo de apoyo para contender en el proceso electoral por alguna candidatura o para un partido.

- Tampoco existen elementos que permitan apreciar que se está en presencia de mensajes que incluyen alguna palabra o expresión que, de forma objetiva, manifiesta, abierta y sin ambigüedad de no tener alguno de esos propósitos, o que posea un significado equivalente de apoyo o rechazo hacia una opción electoral de una forma inequívoca.

- No hay elementos que permitan constatar manifestaciones expresas o equivalentes funcionales de mensajes con motivos electorales en el marco del proceso electoral concurrente 2023-2024, y con la finalidad de posicionar a Evelyn Parra Álvarez en lo particular.

SUP-REP-320/2024

- Ni de los recorridos base de la denuncia, ni de las indagatorias realizadas, que pudieran considerarse se puede advertir que existiera una finalidad electoral, de llamado al voto o violencia física y emocional o que de alguna manera pudieran afectar la equidad en la contienda que se desarrolla en el actual proceso electoral concurrente 2023-2024.

c. Agravios

(32) Como argumentos de defensa en esta instancia constitucional, el recurrente sostiene que se debe revocar el acuerdo de desechamiento, en atención a que:

- Es contrario a derecho el criterio de la responsable, porque la estabilidad emocional es una cuestión de cada persona, por lo cual, no es posible que de manera simple, se determine que no existen pruebas para tal efecto.
- Resulta inverosímil que la responsable pueda determinar qué conducta o conductas pueden o no ser intimidantes para una persona.
- Como se desprende de las probanzas aportadas, el candidato se vio rodeado de decenas de personas que portaban chalecos guindas y que no sólo se le acercaron en diversos momentos sino que también, se dedicaron a quitar propaganda y a molestar a las personas que iban acompañando al promovente.
- En los casos de violencia y hostigamiento resulta desproporcionado el exigir a la víctima que aporte pruebas que, a consideración de la responsable, sean las adecuadas ya que no existe un catálogo o listado que permita saber cuáles son las pertinentes para acreditar los actos de acoso; debido a que está en riesgo la integridad física y emocional.
- Resulta contrario a derecho exigir a la víctima recabar pruebas que demuestren las actitudes hostiles.

d. Estudio de los agravios

(33) En concepto de esta Sala Superior, son **ineficaces** los motivos de disenso hechos valer por el recurrente, puesto que, la necesidad de aportar elementos mínimos de prueba como sustento de la queja, constituye un presupuesto de admisibilidad del procedimiento sancionador establecido de manera expresa en la normatividad aplicable y que es acorde con su propia naturaleza.

d.1. Marco normativo

(34) Los procedimientos sancionadores son de orden público, pues constituyen la vía idónea para determinar la responsabilidad por la realización de los ilícitos electorales previstos en la legislación. En términos generales, la tipificación como infracciones de ciertas conductas tiene por finalidad la salvaguarda de determinados derechos y principios reconocidos en la



Constitución general, a partir de la imposición de una sanción con miras a que tenga, principalmente, un efecto correctivo y disuasivo.

- (35) Bajo esa concepción, se debe tener en cuenta que el artículo 471, párrafo 5, incisos a) y c), de la LGIPE establece que las denuncias que se presenten ante la autoridad instructora serán desechadas cuando: *i)* No reúna los requisitos indicados en el párrafo 3 del indicado artículo, *ii)* Los hechos denunciados no constituyan una violación en materia de propaganda político-electoral; *iii)* El denunciante no aporte ni ofrezca prueba alguna de sus dichos, o *iv)* La denuncia sea evidentemente frívola.
- (36) Para ello, la autoridad administrativa competente está facultada a realizar un examen preliminar que le permita advertir si existen elementos indiciarios que revelen la probable actualización de una infracción y que justifiquen el inicio del procedimiento especial sancionador.¹²
- (37) Si del análisis de las constancias aportadas por el denunciante, se advierte la falta de indicios suficientes para iniciar la investigación, la autoridad dictará las medidas necesarias para llevar a cabo una investigación preliminar, obtener los elementos suficientes y determinar si los hechos denunciados son o no probablemente constitutivos de un ilícito electoral y justifican el inicio del procedimiento.¹³
- (38) La investigación debe ser acorde con los principios de legalidad, profesionalismo, congruencia, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia, expeditéz, mínima intervención y proporcionalidad,¹⁴ y atender a la fase preliminar en la que se encuentra la instrucción del procedimiento.
- (39) Lo anterior, no puede llevarse al extremo de juzgar sobre la certeza del derecho discutido, es decir, de calificar la legalidad o ilegalidad de los hechos motivo de la denuncia, ya que esto es propio de la sentencia de fondo que se dicte en el procedimiento especial sancionador.¹⁵

¹² De conformidad con la jurisprudencia de rubro QUEJA. PARA DETERMINAR SU IMPROCEDENCIA SE DEBE REALIZAR UN ANÁLISIS PRELIMINAR DE LOS HECHOS PARA ADVERTIR LA INEXISTENCIA DE UNA VIOLACIÓN EN MATERIA DE PROPAGANDA POLÍTICO-ELECTORAL. Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 35 y 36.

¹³ Véase el artículo 61, numeral 2, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

¹⁴ Artículo 17, numeral 1, del Reglamento de Quejas, así como la tesis de rubro PROCEDIMIENTO SANCIONADOR EN MATERIA ELECTORAL. PRINCIPIO DE INTERVENCIÓN MÍNIMA. Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 62 y 63.

¹⁵ En términos de la jurisprudencia de rubro PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL DESECHAMIENTO DE LA DENUNCIA POR EL SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL NO DEBE FUNDARSE EN

SUP-REP-320/2024

- (40) No obstante, el hecho de que le esté vedado a la autoridad administrativa electoral desechar una denuncia con consideraciones que correspondan al fondo, no es un impedimento para que el análisis preliminar sea integral y exhaustivo, sobre la base de los **elementos o pruebas mínimas aportadas por los denunciantes** y, en su caso, las recabadas en la investigación preliminar.¹⁶
- (41) Si existen elementos que permitan considerar objetivamente que los hechos objeto de la denuncia tienen racionalmente la posibilidad de constituir una infracción a la ley electoral, se debe instruir el procedimiento.
- (42) En ese sentido, la facultad para decretar el desechamiento implica únicamente la realización de un análisis preliminar de los hechos denunciados, sin que ello le autorice a la autoridad responsable a desechar la queja cuando se requiera realizar juicios de valor acerca de la legalidad de los hechos,¹⁷ a partir de la ponderación de los elementos que rodean esas conductas y de la interpretación de la ley supuestamente conculcada.¹⁸

d.2. Caso concreto

- (43) La estrategia de defensa argumentativa del recurrente descansa en dos aspectos esenciales.
- (44) Por un lado, refiere que no se debió exigir medio de prueba sobre la existencia de actos de hostigamiento y supuesta afectación a la estabilidad emocional del inconforme y, por otro lado, señala que, con los medios de convicción ofertados en el escrito inicial, se demuestran las causas que motivaron la queja.
- (45) De acuerdo con la identificación anterior, se analizan los motivos de disenso.

CONSIDERACIONES DE FONDO. Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 5, 2010, páginas 39 y 40.

¹⁶ Véanse las sentencias dictadas al resolver los SUP-REP-260/2021 y SUP-REP-311/2021.

¹⁷ En términos de la jurisprudencia de rubro **PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ELECTORAL ADMINISTRATIVA CARECE DE COMPETENCIA PARA SOBRESEERLO CON BASE EN CONSIDERACIONES DE FONDO**. Disponible en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 24, 2019, páginas 27 y 28.

¹⁸ Artículos 470 y 471, párrafo 5, inciso b), de la LGIPE, así como 60, párrafo 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.



Exigencia probatoria

- (46) Los agravios expuestos por el recurrente son **ineficaces**, pues contrario a lo sostenido, la exigencia probatoria a nivel indiciario o mínimo sobre los hechos materia de denuncia constituye un presupuesto de procedencia de la admisión de la queja.
- (47) Lo anterior tiene sustento en el hecho de que, el procedimiento especial sancionador, se rige preponderantemente por el principio dispositivo, que implica, entre otros requisitos, que en la denuncia se aporten elementos de convicción con los que, de forma indiciaria, se pueda advertir la probable vulneración electoral pues la facultad de investigación convive con el principio de intervención mínima.
- (48) En ese sentido, el recurrente parte de una premisa incorrecta pues su inconformidad central descansa en la afirmación de que no estaba obligado a presentar un medio de convicción para acreditar el riesgo en su estabilidad emocional y la comisión de las conductas denunciadas que, desde su óptica, ocurrieron en el recorrido por la Alcaldía Venustiano Carranza.
- (49) Conforme con el marco normativo expuesto en la presente ejecutoria, se llega a la conclusión de que, en el caso, la parte denunciante sí tenía que ofrecer algún medio de prueba a través del cual se reflejara, cuando menos a un nivel de convicción esencial o básico, que el día de los hechos se realizaron actos que atentaron en contra de la integridad y la estabilidad emocional del recurrente y que, además, revelaban las infracciones denunciadas en su conjunto.
- (50) Lo así afirmado se corrobora, puesto que la debida investigación en un procedimiento especial sancionador está íntimamente relacionada con la correcta integración de los expedientes, porque la primera parte del análisis integral del escrito de denuncia tiene el objetivo de identificar los hechos que son susceptibles de actualizar una conducta contraria a la materia electoral y las líneas de indagación a seguir, para después desplegar las acciones necesarias con la intención de dilucidarlos y aportar los elementos conducentes para concluir si se trata de una infracción o no.

SUP-REP-320/2024

- (51) Sobre el particular, este órgano jurisdiccional ha sostenido que, por su naturaleza, el denunciante que inicie este tipo de procedimientos tiene la carga de la prueba, por lo que tiene que ofrecer, preparar y exhibir los elementos con que cuente o, en su caso, mencionar los que se habrán de requerir cuando no esté en aptitud legal de recabarlos.¹⁹
- (52) Además, debe expresar con toda claridad los hechos y acreditar las razones por las que considera que se demostrarán sus afirmaciones.
- (53) Ello, con el objeto de que se generen los indicios suficientes con base en los cuales la autoridad electoral, pueda estar en condiciones de admitir la denuncia o bien, de estimarlo procedente, ordenar la realización de otras diligencias en el marco de la investigación.²⁰
- (54) Por tanto, atendiendo a la naturaleza del procedimiento especial sancionador, la potestad investigadora únicamente debe desplegarse si se presentaron pruebas que arrojen indicios suficientes respecto a la actualización de conductas que, además, puedan preliminarmente considerarse ilícitas, de modo que la autoridad tome las medidas para allegarse de elementos adicionales para estar en aptitud de resolver de manera adecuada respecto a lo denunciado.²¹
- (55) Así, la exigencia normativa de ofrecer elementos mínimos de prueba sobre los hechos denunciados, en este caso en particular, no constituye una carga desproporcionada para el recurrente, pues por el contrario, es a partir de ello que la autoridad instructora estará en condiciones de establecer el cauce del procedimiento.
- (56) Por otro lado, contrario a lo sostenido en los agravios, no se advierte que la responsable para desechar de plano la queja, haya determinado qué conductas en específico pueden considerarse como intimidantes para una persona.
- (57) Lo que se argumentó en el acto reclamado, fue precisamente que la denunciante había omitido demostrar —cuando menos de forma indiciaria— la afectación a la normativa electoral y a la estabilidad emocional del ahora recurrente, como presupuesto necesario para analizar la posible

¹⁹ Véase SUP-REP-186/2023.

²⁰ Jurisprudencia 12/2010, de rubro “CARGA DE LA PRUEBA. EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR CORRESPONDE AL QUEJOSO O DENUNCIANTE.”

²¹ Entre otras, el criterio se sostuvo en la sentencia emitida en el juicio SUP-JE-60/2022.



ilicitud de las conductas denunciadas y, en consecuencia, admitir a trámite el procedimiento incoado.

Estándar probatorio

- (58) Esta Sala Superior recuerda que, en concepto del inconforme, con los medios de prueba ofrecidos en la queja se demuestra que las personas a quienes se les imputan los actos de hostigamiento se acercaron al recurrente en diversos momentos, retiraron propaganda y molestaron a quienes acompañaban al actor.
- (59) Dichos argumentos de defensa son **ineficaces** pues si bien las conductas denunciadas podrían afectar las condiciones equitativas en las que la propaganda electoral es difundida o colocada, en el caso, la queja inicial estuvo dirigida a evidenciar supuestos actos de hostigamiento que, indiciaria y preliminarmente, no fueron probados a fin de justificar el inicio del procedimiento administrativo.
- (60) En efecto, al momento de presentar la queja inicial, la parte denunciante ofreció los medios de convicción siguientes:

“DOCUMENTAL PÚBLICA, consistente en copia certificada del nombramiento como representante propietaria del Partido de la Revolución Democrática ante este H. Instituto, a favor del hoy promovente; documental que se ofrece con la finalidad de acreditar la personería y el interés jurídico y legítimo para presentar la actual queja y que guarda relación con todos y cada uno de los hechos vertidos en este curso.

DOCUMENTALES PRIVADAS, consistentes en las imágenes que se reproducen en el presente curso en el que se aprecia al candidato de espaldas, así como, a diversos servidores y servidoras públicas de la Alcaldía, probanza que permite acreditar los hechos denunciados, siendo importante resaltar que al tratarse de casos de violencia política existe, por la misma causa, dificultad de aportar medios probatorios idóneos. Prueba que guarda relación con todos y cada uno de los hechos vertidos en este curso.

PRESUNCIONAL EN SU DOBLE ASPECTO LEGAL Y HUMANO, en todo lo que beneficie los intereses de mi representado.

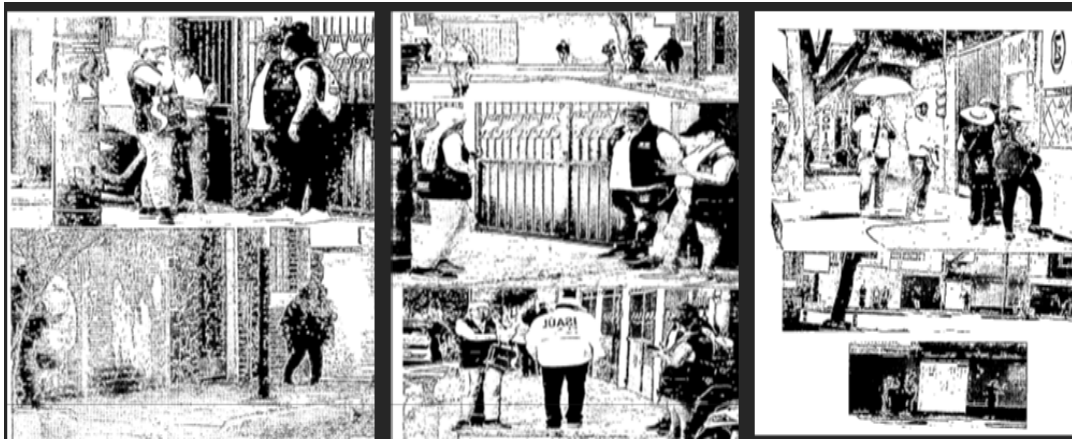
INSTRUMENTAL DE ACTUACIONES, en todo lo que beneficie los intereses de mi representado.”

- (61) Dichos medios de prueba, contrario a lo afirmado por el recurrente, son insuficientes para acreditar, cuando menos a un nivel indiciario, la existencia de actos de hostigamiento y retiro de propaganda, que desde

SUP-REP-320/2024

un análisis preliminar permitan sostener la existencia de los hechos denunciados.

- (62) Se afirma lo anterior, pues el primer medio de convicción (nombramiento de representante de partido) no guarda relación con los hechos que se pretenden acreditar.
- (63) Respecto a las impresiones fotográficas que se anexan al propio escrito de queja, se visualiza lo siguiente:



- (64) Sin embargo, de las capturas fotográficas sólo se demuestra lo que visiblemente se contiene en ellas, es decir, diversas personas de pie en la vía pública, algunas de ellas con vestimenta que contienen las palabras "ISAÚL".
- (65) Así, a partir de los elementos visuales que proporcionan las fotografías en cuestión y en un análisis preliminar, no es posible advertir circunstancias de modo, tiempo o lugar con los cuales se posible sostener indiciariamente los actos concretos de hostigamiento o retiro de propaganda, como lo aduce el recurrente.
- (66) De ahí que, atendiendo al principio de pertinencia probatoria, no son susceptibles de acreditar mínimamente la existencia de las conductas denunciadas y que a partir de ello, se justifique la admisión de la denuncia.
- (67) Finalmente, la presuncional en su doble aspecto e instrumental de actuaciones, no reportan beneficio a la parte oferente, pues de las constancias que integran el expediente de la queja en modo alguno se identifica elemento de convicción sobre la existencia de los hechos materia de denuncia; y del hecho conocido, consistente en la captura de



fotografías, no se llega al descubrimiento de alguno desconocido, como serían los actos objeto de queja.

- (68) En consecuencia, los agravios sobre el alcance demostrativo de las pruebas a fin de que el procedimiento administrativo sea iniciado resultan ineficaces.

e. Medidas de protección

- (69) Una vez acotado el tema respecto al desechamiento de la denuncia, es necesario analizar de manera diferenciada lo relacionado con la solicitud de medidas de protección puesto que, el estudio sobre la viabilidad de otorgar dichas medidas al candidato no puede supeditarse a la admisión de la queja, pues persiguen finalidades distintas.
- (70) Esto es, el PES, por sí mismo, tiene como objeto investigar las conductas reclamadas y en su caso, determinar la responsabilidad y sanción atinentes.
- (71) Mientras que, la solicitud de protección de la persona tiende a tutelar un bien jurídico de valor superior a lo estrictamente procesal y, por ende, aun en el supuesto de que la queja del procedimiento administrativo sea desechada, ello no excluye el deber de las autoridades electorales de valorar —en aquellos asuntos en los que la integridad personal de las candidaturas es entredicha— si la protección solicitada es o no procedente.
- (72) En efecto, esta Sala Superior no pasa por alto que la controversia se originó con motivo de supuestos actos de hostigamiento e intimidación detallados en la queja inicial que, en concepto de la parte denunciante, se tradujeron en una actitud violenta y provocativa en su contra.
- (73) Sobre el particular, es necesario recordar que, este órgano colegiado al dictar sentencia en los expedientes SUP-JRC-166/2021 y acumulados, así como el diverso SUPJRC-101/2022, ordenó al INE adoptar, en el ámbito de sus competencias, distintas medidas y protocolos necesarios para crear una política electoral nacional en materia de prevención de factores de riesgo de violencia electoral en los procesos electorales locales y federales.

SUP-REP-320/2024

(74) Derivado de lo anterior, el INE emitió el *PROTOCOLO PARA PREVENIR FACTORES DE RIESGO EN LOS PROCESOS ELECTORALES*, en el cual se estableció, en lo que interesa que, las actividades en campo que, por su naturaleza, podrían ser susceptibles de presentar alguna situación de riesgo para el desarrollo de las actividades inherentes a los Procesos Electorales, concretamente en la etapa de campaña, son las siguientes:

- Identificación de las y los candidatas federales, locales y/o municipales, que puedan ser objeto de amenaza o acto de violencia.
- Actos públicos como asambleas, mítines y marchas encaminadas a la ciudadanía en zonas de alto riesgo.
- Atención a las candidaturas según el nivel de violencia política, incidencia delictiva y riesgos detectados para los Procesos Electorales.
- En el supuesto que, durante las campañas, el INE reciba solicitudes de protección a candidatas y candidatos a cargos de elección federales, serán remitidas por las instancias superiores de oficinas centrales a las autoridades competentes. En caso de cargos de elección local, serán remitidas al OPL que corresponda, para que se coordinen con las autoridades locales competentes en la Entidad Federativa.

(75) De lo anterior, se llega a la conclusión de que, en el ámbito de sus competencias, las autoridades electorales se encuentran obligadas a desplegar diversas funciones a partir de elementos concretos de identificación de factores o situaciones de riesgo, con la finalidad de evitar acciones que afectan la integridad física o ponen en peligro la vida de las personas.

(76) En ese contexto y dado que existe una petición de medidas de protección, esta Sala Superior considera que lo procedente es dar vista al Instituto Nacional Electoral para que, en su respectivo ámbito de atribuciones, **determine si se justifica o no la adopción de las medidas solicitadas**, para lo cual, deberá tener en cuenta (de forma enunciativa y no limitativa) las particularidades del caso relacionadas con los hechos denunciados así como otros que previa o posteriormente se hayan cometido en contra del actor.

f. Efectos

(77) Con base en los argumentos expuestos en la presente ejecutoria, lo procedente es **confirmar** el acto impugnado, dado que no se justificaron los



presupuestos procesales de admisión de la queja y, por otro lado, **dar vista al INE**, para que en el ámbito de sus competencias, determine lo conducente respecto de la protección a la persona del candidato actor.

(78) Por lo expuesto y fundado se;

VII. RESUELVE

PRIMERO. Se **confirma** el acuerdo reclamado.

SEGUNDO. Se **da vista** al Instituto Nacional Electoral en los términos de la ejecutoria.

Notifíquese; conforme a Derecho.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto razonado por parte de la magistrada Janine M. Otálora Malassis. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

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

SUP-REP-320/2024

VOTO RAZONADO QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-320/2024²²

Coincido con el sentido de la sentencia emitida por esta Sala Superior en el presente recurso, en la cual se determina, por una parte, confirmar el acuerdo emitido por la Junta Distrital Electoral 11 del Instituto Nacional Electoral en la Ciudad de México, al considerar que fue conforme a Derecho el desechamiento decretado, toda vez que, los actos objeto de la denuncia no constituyen una violación en materia electoral y por otra, ordenar dar vista al referido Instituto para que, en el ámbito de su competencia, determine si resulta procedente otorgar al candidato recurrente alguna protección.

Sin embargo, formulo el presente voto razonado, porque en el caso considero importante aclarar la razón de porqué en este asunto no resulta aplicable ordenar al Instituto Nacional Electoral, de manera directa, la emisión de un análisis de riesgo a fin de que determine la pertinencia de adoptar las medidas de protección solicitadas.

Efectivamente, contrario a determinado en los diversos acuerdos de Sala dictados en distintos medios de impugnación, en específico en el juicio de la ciudadanía 352 del 2024 y en los recursos de reconsideración 233 y 291, ambos del 2024,²³ en los cuales, este órgano jurisdiccional determinó de manera directa la necesidad de que las autoridades administrativas electorales, en cada caso llevaran a cabo un análisis de riesgo, dado que se verificó que las personas promoventes se encontraban en una posible exposición a hechos de violencia en su perjuicio.

Por el contrario, en el presente caso considero que, del caudal probatorio, así como de la narración de hechos que formula el actor, no hay elementos concretos de conductas que puedan tener efectos verificables en la integridad del candidato.

En efecto, la diferencia del presente asunto a los previamente referidos es que, del caudal probatorio presentado, así como de la narración de hechos

²² Con fundamento en los artículos 167 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal. Colaboraron en su elaboración: Miguel Ángel Ortiz Cué y Juan Pablo Romo Moreno.

²³ En este último, dado las particularidades del caso, se ordenó a las autoridades de seguridad estatales y municipales a efecto de otorgar protección al recurrente en tanto se emitía dicho análisis de riesgo.



que formula el actor, no se vislumbra de manera indiciaria algún riesgo de peligro inminente en el que se encuentre.

En ese sentido, es importante mencionar que ordenar de manera directa a las autoridades administrativas electorales federal o locales que en el ámbito de su competencia realicen el análisis de riesgo es una medida pertinente para la posible adopción de las medidas de protección solicitadas, esto, siempre y cuando del expediente se adviertan indicios suficientes que puedan llevar a este órgano jurisdiccional a determinar un riesgo inminente de violencia electoral en los procesos electorales locales y federales, cuestión que en el caso no se actualiza.

En efecto, es mi estima que no resulta suficiente que las personas promoventes hagan una solicitud de medidas de protección, toda vez que debe de advertirse de manera suficiente un posible riesgo de violencia de quien lo solicita, para que esta Sala Superior se encuentre en aptitud de ordenar de forma directa el respectivo análisis de riesgo.

Lo anterior, ya que podría resultar excesivo para las citadas autoridades electorales que realicen análisis de riesgos, sin contar con los elementos necesarios para que puedan iniciar en el ámbito de su competencia con el análisis respectivo.

En ese sentido, comparto que en el presente asunto no se ordene de manera directa el análisis de riesgo, sin embargo, al existir una petición de medidas de protección por parte del recurrente, considero suficiente, para evitar posibles riesgos a sus derechos fundamentales, la vista dada al Instituto Nacional Electoral para que, determine si se justifica o no la adopción de las medidas solicitadas.

En consecuencia, por las razones expuestas es que formulo el presente voto razonado.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, 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.