



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

**EXPEDIENTE:** SUP-REP-390/2022

**RECURRENTE:** DIRECTOR GENERAL DE SERVICIOS LEGALES DE LA CONSEJERÍA JURÍDICA Y DE SERVICIOS LEGALES DEL GOBIERNO DE LA CIUDAD DE MÉXICO

**RESPONSABLE:** UNIDAD TÉCNICA DE LO CONTENCIOSO ELECTORAL DE LA SECRETARÍA EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL<sup>1</sup>

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIOS:** FRANCISCO M. ZORRILLA MATEOS Y PEDRO ANTONIO PADILLA MARTÍNEZ

**COLABORÓ:** ITZEL LEZAMA CAÑAS

*Ciudad de México, veintidós de junio de dos mil veintidós<sup>2</sup>*

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>3</sup> que **desecha** de plano el recurso promovido por el Director General de Servicios Legales de la Consejería Jurídica y de Servicios Legales del Gobierno de la Ciudad de México<sup>4</sup> en representación de la administración pública de la CDMX y de su titular, en contra del acuerdo emitido por el titular de la UTCE el diecisiete de mayo mediante el cual se le requirió información dentro del procedimiento especial sancionador número de expediente UT/SCG/PE/PAN/CG/293/2022.

Lo anterior porque el acto impugnado es de carácter intraprocesal y, por tanto, carece de definitividad y firmeza.

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo, UTCE e INE, respectivamente.

<sup>2</sup> En lo siguiente todas las fechas corresponderán al año precisado salvo mención en contrario.

<sup>3</sup> En adelante Tribunal Electoral.

<sup>4</sup> En adelante CDMX.

## **I. ASPECTOS GENERALES**

El asunto deriva de la queja interpuesta por el Partido Acción Nacional en contra de la supuesta realización de Morena de una campaña y acciones sistemáticas en favor de sus candidatos a diversos cargos de elección en los procesos electorales locales de Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas, así como diversos funcionarios públicos entre ellos, Claudia Sheinbaum Pardo en su calidad de Jefa de Gobierno de la CDMX por su asistencia a eventos de campaña realizando actos de proselitismo y manifestación de expresiones a favor de dichos candidatos en su actividad como funcionaria públicos.

A fin de contar con elementos suficientes para resolver el procedimiento especial sancionador, la UTCE requirió información a diversas personas mediante el acuerdo de fecha diecisiete de mayo.

Inconforme con el requerimiento que le fue formulado, el recurrente promovió el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

Ante esta instancia la parte recurrente hace valer que la UTCE no es la competente para conocer de los hechos denunciados toda vez que no tienen incidencia en algún proceso electoral federal, también refiere que existe un procedimiento previo en contra de su representada ante el instituto local de Hidalgo por lo que se vulnera el principio "*non bis in idem*", asimismo aduce que se dejó de observar el principio de no autoincriminación y que las preguntas formuladas son insidiosas e inquisitivas, así como que a la fecha no se le había emplazado.

## **II. ANTECEDENTES**

1. De lo narrado en la demanda y de las constancias de autos se advierte lo siguiente:



2. **Denuncia.** El diecisiete de mayo, el Partido Acción Nacional presentó una denuncia (en lo que interesa) en contra de Claudia Sheinbaum Pardo en su calidad de Jefa de Gobierno de la CDMX por su asistencia a diversos eventos de campaña de candidaturas postuladas por Morena a gubernatura en Aguascalientes, Durango, Hidalgo y Quintana Roo realizando actos de proselitismo y manifestación de expresiones a favor de esas candidaturas.

3. **Requerimiento (acuerdo impugnado).** Mediante acuerdo de esa misma fecha dictado dentro del procedimiento especial sancionador la UTCE registró el expediente, reservó la admisión, emplazamiento y pronunciamiento de las medidas cautelares. Asimismo, requirió información en un plazo de veinticuatro horas a la Jefa de Gobierno de la CDMX a fin de proveer lo conducente y de contar con elementos suficientes para la integración del expediente.

4. **Contestación al requerimiento.** Mediante escrito presentado ante la Oficialía de Partes del INE el veintitrés de mayo<sup>5</sup> el representante legal para la defensa de los intereses de la administración pública de la CDMX y su titular desahogó el requerimiento solicitado, mediante acuerdo de diecisiete de mayo.

5. **Recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.** A fin de controvertir el acuerdo de requerimiento, el mismo veintitrés de mayo el recurrente interpuso el presente recurso de revisión ante la Oficialía de Partes del INE.

### III. TRÁMITE

6. **Turno.** Una vez recibidas las constancias respectivas en la Sala Superior, el magistrado presidente ordenó integrar el expediente al rubro, y turnarlo a la ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para

---

<sup>5</sup> A foja 136 del expediente electrónico del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PAN/CG/293/2022

los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.<sup>6</sup>

7. **Radicación.** En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar el expediente.

#### **IV. COMPETENCIA**

8. La Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso de revisión, con fundamento en lo establecido en los artículos 41, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>7</sup>; 164 y 166 fracción X de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1; y 109, párrafo 2 de la Ley de Medios.

9. Lo anterior al tratarse de un recurso por el que se controvierte un acuerdo de requerimiento de información de la UTCE dentro de un procedimiento sancionador.

#### **V. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL**

10. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020<sup>8</sup> en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno determine alguna cuestión distinta.

11. En ese sentido, se justifica la resolución de los medios de impugnación de manera no presencial.

---

<sup>6</sup> En adelante Ley de Medios.

<sup>7</sup> En adelante, Constitución general.

<sup>8</sup> Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre de dos mil veinte.



## VI. IMPROCEDENCIA

### Tesis de la decisión

12. Se debe **desechar** de plano la demanda porque el acuerdo que pretende controvertir la parte recurrente carece de definitividad y firmeza, pues es de carácter intraprocesal, por lo que no supone una afectación directa e inmediata sobre el derecho sustantivo que es objeto del procedimiento, por lo que no le causa ningún perjuicio irreparable.

En ese sentido, se actualiza la causal de improcedencia que se desprende de los artículos 9, párrafo 3; y 10, párrafo 1, inciso d) de la Ley de Medios.

### Marco teórico

13. Los actos que conforman los procedimientos contencioso-electorales, como el que nos ocupa, solo pueden ser combatidos como violaciones procesales a través de las impugnaciones a la sentencia definitiva o la última resolución que, según sea el caso, se emita en el procedimiento de que se trate, pues de otra forma, no puede considerarse que el acto de referencia haya adquirido definitividad y firmeza.

14. Para arribar a la anterior conclusión, se toma en cuenta que el principio de definitividad se encuentra establecido en dos sentidos:<sup>9</sup>

15. Los de carácter preparatorio, cuya única misión consiste en proporcionar elementos para, en su oportunidad, tomar y apoyar la decisión.

16. El acto de decisión, donde se asume la determinación que corresponda, es decir, el pronunciamiento sobre el objeto de la controversia o posiciones en litigio; o aquellas llamadas formas anormales de conclusión,

---

<sup>9</sup> Es ilustrativa en este aspecto, la Tesis VI.1o.A.6 K (10ª), PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. SE ENCUENTRA ESTABLECIDO EN DOS SENTIDOS, VERTICAL Y HORIZONTAL, RESPECTO DE LA IMPUGNACIÓN DE ACTOS DE TRIBUNALES JUDICIALES, ADMINISTRATIVOS O DEL TRABAJO EN EL JUICIO DE AMPARO. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro IV, enero de 2012, Tomo 5, página 4577.

que se presentan cuando la autoridad resolutora considera que no existen los elementos necesarios para resolver el fondo de la cuestión planteada y termina el juicio.

17. Así, los actos preparatorios o intraprocesales ordinariamente son susceptibles de incidir sobre derechos adjetivos, esto es, pueden tener un impacto sobre las garantías de un debido proceso.

18. Sin embargo, este tipo de determinaciones, en principio, no suponen una afectación directa e inmediata sobre el derecho sustantivo que es objeto del procedimiento. Lo anterior, pues se parte de la idea de que los vicios procesales que se materializan en el marco de un proceso podrían no traducirse en un perjuicio sobre ese derecho.

19. Pero a pesar de la posible actualización de violaciones sobre derechos procesales, es factible que se emita una determinación definitiva en la que se resuelva a favor de las partes promoventes o peticionarios. Lo anterior porque es posible que los vicios procesales no trasciendan al resultado del proceso.

20. En las condiciones apuntadas, si la sola emisión de actos preparatorios únicamente surte efectos inmediatos al interior del procedimiento al que pertenecen y no produce una afectación real sustancial al inconforme, tales actos no reúnen el requisito de definitividad en sus dos vertientes.

### **Caso concreto**

21. El acto impugnado no es un acuerdo de inicio y emplazamiento que, en principio, pudiera considerarse como un acto excepcionalmente definitivo que pueda ser controvertido,<sup>10</sup> sino un requerimiento de

---

<sup>10</sup> Véase jurisprudencia de la Sala Superior 1/2010, PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA



información que emitió la UTCE a una servidora pública (Jefa de Gobierno de la Ciudad de México) en un procedimiento especial sancionador.

22. Lo anterior en atención a la denuncia presentada por el Partido Acción Nacional en la que atribuía, entre otros, a la Jefa de Gobierno, diversos actos que vulneraban el principio de imparcialidad y equidad en la contienda en contra de la parte recurrente por su supuesta participación en eventos de campaña de diversas candidatas y un candidato todos postulados por Morena a la gubernatura de diversos estados.

23. En ese sentido, se debe considerar que el requerimiento de información a una servidora pública forma parte de los actos preparatorios llevados a cabo por la UTCE, los cuales surtirán efectos y adquirirán definitividad hasta el momento en que la autoridad competente emita la resolución final en el procedimiento especial sancionador.

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

25. Máxime que, en el acuerdo en cuestión, la UTCE únicamente solicitó en un plazo de veinticuatro horas al recurrente diversa información relacionada con los hechos denunciados, consistente en lo siguiente:

*“1. Indique si acudió a los eventos de campaña que se precisan a continuación:*

*a) El 10 de abril de 2022 en Aguascalientes en apoyo a Nora Ruvalcaba Gámez, candidata a la Gubernatura de dicha Entidad.*

- b) El 10 de abril de 2022 en Durango, en apoyo a la candidata a la Gubernatura del mismo Estado, Alma Marina Vitela Rodríguez*
- c) El 24 de abril en Quintana Roo, en apoyo a Mara Lezama, candidata a Gobernadora de dicho Estado.*
- d) El 08 de mayo de 2022 en Hidalgo, en apoyo a Julio Ramón Menchaca Salazar, candidato a Gobernador en dicho Estado.*

- 2. Precise si organizó los eventos o bien recibió invitación para acudir a los mismos, y en su caso, quién la invitó.*
- 3. Señale cuál fue el motivo o razón de su asistencia.*
- 4. Precise qué participación tuvo en los eventos precisados.*
- 5. Refiera el origen de los gastos erogados para el traslado a dichos eventos.*
- 6. Realice las manifestaciones que considere oportunas con relación a los hechos que se le atribuyen”.*

26. De lo anterior se advierte que la UTCE no hizo algún pronunciamiento de fondo ni impuso alguna sanción, únicamente precisó que en caso de no cumplir con lo ordenado en tiempo y forma se le impondría una amonestación como medida de apremio contemplada en el artículo 35 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

27. Por otra parte, no se advierte que la responsable se hubiera extralimitado en los principios y elementos que deben revestir las diligencias investigatorias por parte de la autoridad administrativa electoral nacional dentro de los procedimientos sancionadores, vulnerando los derechos sustantivos de la recurrente de no autoincriminación y presunción de inocencia.<sup>11</sup>

28. En el caso, la responsable requirió a la parte actora información específica sobre los hechos materia de la queja, que se estiman relevantes en la investigación, de ahí que, en este momento procesal, esta Sala Superior no advierte que el acuerdo impugnado pueda generar afectación a los derechos de la parte recurrente.

---

<sup>11</sup> Esta Sala Superior al resolver el SUP-REP-78/2020 determinó que, los requerimientos que realiza la autoridad investigadora pueden ser ilegales, si implican que la parte denunciada adopte una postura en relación con los hechos que se le atribuyen, sin que previamente haya sido emplazada formalmente a efecto de tener pleno conocimiento de los hechos que se le imputan y las pruebas ofrecidas para acreditarlos.



29. Similares consideraciones se sustentaron al resolver el SUP-REP-231/2022.

30. En ese sentido, el acto impugnado no se encuentra en algún supuesto de excepción que permita considerar satisfecho el requisito de definitividad, pues la emisión del acuerdo en cuestión no afecta directamente en el ejercicio de los derechos sustantivos de acceso a la justicia como servidora pública. Es decir, no se le genera un estado de indefensión o una afectación en la esfera de derechos que no sea reparables con la resolución definitiva que habrá de dictarse, ya que se la autoridad electoral le requirió información para contar con los elementos suficientes para determinar el curso de la queja presentada por el partido político denunciante.

31. De ahí que no se transgredan los derechos de presunción de inocencia y autoincriminación que refiere el recurrente, ya que ello solamente sería posible en un análisis de fondo del procedimiento, y no así en las diligencias preliminares en las que la autoridad se allega de información para determinar el curso legal que deberá dar a la queja presentada.

32. Por las razones expuestas, se debe desechar la demanda del recurso de revisión.

## VII. RESUELVE

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

**NOTIFÍQUESE** como en derecho corresponda.

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

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación, con los votos en contra de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el magistrado José Luis Vargas Valdez, quienes emiten voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

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



**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-390/2022, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 167, ÚLTIMO PÁRRAFO DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

Con la debida consideración de la Magistrada y los Magistrados que integran el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formuló VOTO PARTICULAR en relación con el asunto en comento.

**I. Contexto del asunto.**

En el acuerdo que se controvierte, el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral requirió información a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México, en relación con los hechos denunciados por un partido político.

El requerimiento consistió en que señalara si la servidora pública había asistido a diversos eventos de campaña de candidaturas postuladas por Morena a gubernatura en Aguascalientes, Durango, Hidalgo y Quintana Roo, e informara el motivo o razón de su asistencia, así como la participación que tuvo en dichos eventos y si emitió un mensaje, aunado a que estableciera si solicitó licencia en el cargo, y precisara el origen y tipo de recursos erogados.

La ahora recurrente, adujo imposibilidad jurídica de responder lo solicitado acorde a los principios de no incriminación e intervención mínima al considerar que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral no estaba facultada para coaccionar a la presunta infractora para que manifestara lo que la autoridad no podía obtener por otros medios.

## **II. Razones del disenso**

Respetuosamente **no comparto la determinación** de esta Sala Superior de desechar la demanda del recurso SUP-REP-390/2022, pues de manera contraria a lo que concluye la sentencia, considero que en el presente asunto, si bien el requerimiento impugnado formalmente constituye un acto intraprocesal dentro del procedimiento especial sancionador en que se emitió, lo cierto es que, por la forma en que se redactó, materialmente produce efectos jurídicos respecto de la recurrente y podría implicar la vulneración de sus derechos sustantivos a la no autoincriminación y de presunción de inocencia.

Sobre todo, porque la promovente, al momento del dictado del acto impugnado no había sido siquiera emplazada al procedimiento sancionador, no estaba respondiendo formalmente a una acusación, o denuncia, que le hubiese dejado en claro qué se le atribuía, las circunstancias de los



hechos que se le imputaban, y la razón de ello. Este criterio también fue sustentado en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-78/2020, SUP-REP-132/2016, y SUP-REP-489/2015, entre otros.

Es criterio reiterado de este órgano jurisdiccional, que los actos de carácter adjetivo, por su naturaleza jurídica –por regla general– no afectan en forma irreparable los derechos de quienes promueven, sino que solo crean la posibilidad de que ello ocurra, en la medida en que trasciendan al dictado de la resolución definitiva o acto que ponga fin al procedimiento<sup>12</sup>.

En los procedimientos administrativos sancionadores, como ocurre en los procesos jurisdiccionales, es posible distinguir dos tipos de actuaciones, aquellas de carácter preparatorio y otras definitivas o decisorias.

En cuanto a los actos preparatorios debe decirse que se trata de aquellos que tienen como función proporcionar los elementos que, en su oportunidad, servirán de base para adoptar la decisión que corresponda. Mientras que, en los de naturaleza decisoria, se asume la determinación que pone fin al procedimiento.

---

<sup>12</sup> Entre otras, en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-REP-78/2020 y SM-JE-7/2021.

En esa tesitura, los actos preparatorios o intraprocesales ordinariamente no suponen una afectación directa e inmediata sobre el derecho sustantivo que es objeto del procedimiento.

Lo anterior, porque los vicios procesales que se materializan en su desarrollo no necesariamente se traducen en un perjuicio en los derechos de quien está sujeto al mismo, debido a que no trasciendan al resultado de tal procedimiento o, en su caso son impugnables con la decisión final que es la que, ordinariamente, le causa la afectación.

Por ende, si la emisión de los actos preparatorios solo surte efectos inmediatos al interior del procedimiento al que pertenecen, y estos efectos no producen una afectación real en los derechos del inconforme tales actos no reúnen el requisito de definitividad para efecto de la impugnación.

En esa lógica, la improcedencia contra actos intraprocesales no constituye una regla absoluta, porque existen actos del procedimiento que pueden llegar a generar una afectación sustancial e irreparable a algún derecho fundamental de los actores.

Por lo que, la improcedencia de la impugnación contra actos intraprocesales no se actualiza cuando sus efectos presumiblemente afectan ese tipo de derechos y no pueden ser reparados en sentencia definitiva o impugnación



correspondiente, o bien, la revisión hasta el acto final del proceso o su impugnación genera una afectación trascendental a las partes.

Principalmente porque la Sala Superior ha sostenido que el requisito constitucional de definitividad para la procedencia de los medios de impugnación podría configurarse, excepcionalmente, dentro del procedimiento administrativo sancionador electoral, en el acuerdo de inicio y la orden de emplazamiento, por contener una determinación sobre la existencia de una posible infracción y la probable responsabilidad del denunciado, cuando pueda limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político-electorales del actor<sup>13</sup>.

Sobre esta temática, de manera expresa ha sostenido que *“los requerimientos formulados dentro de los procedimientos especiales sancionadores que soliciten información a las partes que puedan implicar una violación a sus derechos sustantivos de no autoincriminación y presunción de inocencia, deben considerarse de imposible reparación para efectos de tener por colmado el requisito de definitividad”*<sup>14</sup>.

---

<sup>13</sup> Jurisprudencia 1/2010, de rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE. Publicada en: *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral*, año 3, número 6, 2010, p.30.

<sup>14</sup> Al resolver el recurso SUP-REP-78/2020.

Por otra parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado que los actos que causan sobre las personas o las cosas una afectación de imposible reparación, por regla general, son aquellos que producen una afectación material a derechos sustantivos y sus consecuencias son de tal gravedad que impiden en forma actual el ejercicio de algún derecho, del cual su significado rebase lo puramente procesal, lesionando bienes jurídicos cuya fuente no proviene exclusivamente de leyes adjetivas.

En ese orden de ideas, el acto autoritario debe impedir el libre ejercicio de algún derecho en forma presente, incluso antes del dictado del fallo definitivo y respecto del cual su afectación no depende de que llegue o no a trascender al desenlace del juicio o procedimiento<sup>15</sup>.

En el presente caso, la Unidad Técnica le solicitó datos subjetivos a la recurrente pues se le cuestionó si había asistido al evento público denunciado e informara el motivo o razón

---

<sup>15</sup> Ver jurisprudencias del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 37/2014 (10a.): PERSONALIDAD. EN CONTRA DE LA RESOLUCIÓN QUE DESECHA LA EXCEPCIÓN DE FALTA DE PERSONALIDAD SIN ULTERIOR RECURSO, ES IMPROCEDENTE EL AMPARO INDIRECTO, RESULTANDO INAPLICABLE LA JURISPRUDENCIA P./J. 4/2001 (LEY DE AMPARO VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013). Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, página 39 y P./J. 7/2019: DENUNCIA DEL JUICIO A TERCEROS. EL AUTO O RESOLUCIÓN QUE NIEGA SU ADMISIÓN NO CONSTITUYE UN "ACTO DE IMPOSIBLE REPARACIÓN", POR LO QUE ES IMPROCEDENTE EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO EN SU CONTRA. Décima Época, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 63, febrero de 2019, Tomo I, página 6.



de su asistencia, así como la participación que tuvo en dicho evento y si emitió un mensaje, lo cual, en el sentido en que respondiera dicha respuesta traería una consecuencia directa a su situación jurídica, y que de alguna manera se traduciría en la búsqueda de una confesión, sin siquiera existir una citación a proceso, ni correrle traslado de la denuncia presentada en su contra para conocer sobre la imputación.

Esto es, el requerimiento realizado por la responsable pretende que la persona denunciada manifieste su participación en actos que son considerados infracciones, lo que constituiría una confesión, lo que efectivamente podría trascender a sus derechos sustantivos de no autoincriminación y presunción de inocencia, por tanto, debe ser considerado como un acto intraprocesal que afecta derechos sustantivos, por no ser parte formal en el procedimiento, porque como actuación preliminar, sin previo emplazamiento se le solicitó pronunciarse sobre la esencia de una imputación que formalmente no se le había dado a conocer.

Por tanto, en el contexto del caso, esto podría traducirse en que (aún antes de admitir la denuncia) le atribuyeron la probable comisión de las infracciones denunciadas; y podría entenderse que no se trataban de diligencias previas, sino de actuaciones que eventualmente servirían para fijar o imputar una probable responsabilidad a la recurrente de la posible infracción, pues existe la posibilidad que, con base en la

postura que tome, podría serle desfavorable a la postre, ya sea que contestara en cualquier sentido, o bien dejara de atender el requerimiento.

Máxime que esta Sala Superior ha sostenido que el punto principal para determinar si un acto intraprocesal debe considerarse como definitivo, es observar la manera en que los requerimientos se formulan, en el sentido que obligara a las personas a quienes se dirigen a adoptar una postura al respecto de los hechos que se imputaron, antes de ser emplazados, **de ahí la procedencia del recurso.**

En el caso, el requerimiento realizado por la responsable pretende que la persona denunciada manifieste su participación en actos que son considerados infracciones, lo que constituiría una confesión.

Esto es, el requerimiento implica que la parte denunciada adopte una postura en relación con los hechos que se le atribuyen, que a la postre puede generar su propia responsabilidad; además de que contraviene su derecho de defensa, ya que se le conduce a fijar una posición respecto a los hechos denunciados, sin haber sido emplazada formalmente al procedimiento a efecto de tener pleno conocimiento de los hechos que se le imputan, las pruebas ofrecidas por el denunciante para acreditarlos y, mucho menos de la infracción y, en su caso, sanción que pudiera aplicársele.



Caso distinto es cuando con motivo de sus funciones en su calidad de autoridades aporten las pruebas que la autoridad les requiera para la debida investigación de los hechos denunciados en un procedimiento, lo que en el presente caso no acontece.

Por lo anterior, formulo el presente **voto particular**.

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

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN LA SENTENCIA EMITIDA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-REP-390/2022**

- 1 Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la debida consideración de la mayoría de este Pleno, formulo el presente **voto particular** en el recurso de reconsideración identificado en el rubro, pues respetuosamente disiento del criterio adoptado en la sentencia, por el que se determinó el desechamiento de plano la demanda en contra del requerimiento de información hacia la jefa de gobierno de la Ciudad de México, al considerar que se trataba de un acto que carecía de definitividad por ser preparatorio dentro de un procedimiento sancionador.
- 2 En mi consideración, este Pleno debió de conocer y resolver el fondo de la controversia en atención a que, en el caso, se actualiza una excepción al referido principio, porque se planteó que la información solicitada impacta en una posible vulneración al derecho de no incriminación de la servidora pública, al ser uno de los sujetos centrales de los hechos denunciados.

**I. Contexto del asunto**

- 3 El presente asunto se originó a partir de la denuncia que presentó el Partido Acción Nacional en contra distintos funcionarios públicos, entre ellos, la jefa de gobierno de la Ciudad de México, porque, durante el periodo de campañas dentro del proceso



electorales local 2020-2021, asistieron y participaron activamente en diversos eventos proselitistas en favor de las candidaturas postuladas por MORENA a las gubernaturas de Aguascalientes, Durango, Hidalgo y Quintana Roo, lo que en su concepto actualizaría la infracción al principio de imparcialidad y neutralidad de los servidores públicos.

- 4 En ese sentido, el Instituto Nacional Electoral a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, aceptó la competencia para conocer del asunto y, consideró necesario realizar un requerimiento a la funcionaria pública denunciada, a efecto de tener mayores elementos para la integración del expediente, para lo cual le requirió lo siguiente: **i.** indique si acudió a los diversos eventos de campaña; **ii.** indique si fue parte organizadora o si hubo una invitación y las personas que la realizaron; **iii.** explique el motivo de su asistencia; **iv.** determiné el origen de los recursos empleados para su traslado; y **vi.** realice las manifestaciones que considere oportunas con relación a los hechos que se le atribuyen.
- 5 La autoridad responsable le otorgó un plazo de veinticuatro horas a la denunciada para que diera contestación al requerimiento, y en caso de incumplimiento, se le apercibió con la imposición una amonestación.

## **II. Controversia**

- 6 En el medio de impugnación señalado en el rubro, la jefa de gobierno de la Ciudad de México contravirtió el aludido requerimiento al considerar esencialmente que este vulneró su derecho de no autoincriminación pues las preguntas que le

fueron formuladas suponen que fije una postura con relación a los hechos por los que fue denunciada.

### **III. Postura mayoritaria**

- 7 En la sentencia, aprobada por la mayoría que integra el Pleno de esta Sala Superior consideró, se consideró que el asunto debía desecharse de plano en virtud de que el requerimiento controvertido carecía de definitividad y firmeza, por ende, no era susceptible de afectar de manera sustantiva los derechos de la funcionaria pública recurrente.
- 8 Estimaron que el acto impugnado tenía un carácter intraprocesal, pues la autoridad instructora al ordenar el requerimiento de información sobre a la parte denunciada para que esta fijara su posición sobre los hechos denunciados, a pesar de existía la posibilidad racional de constituir una infracción, únicamente tenía la finalidad de allegarse de los elementos suficientes para la integración del expediente.
- 9 Tal requerimiento, con independencia de que estuviera o no justificado, por sí mismo, no afectaba de manera irreparable los derechos de la parte denunciada porque el acto surtirá efectos hasta la conclusión del procedimiento sancionador, mediante la resolución que emita la Sala Regional Especializada.
- 10 Se razonó que, inclusive los datos desahogados por la denunciada podrían favorecer a sus intereses, en virtud de que, podrá aportar elementos probatorios mediante los cuales desvirtuó la acreditación de las infracciones electorales por las que se le denunció.



#### IV. Motivos de disenso

- 11 No comparto la determinación relativa a que la demanda debe ser desechada, pues si bien esta Sala Superior ha considerado que los actos de carácter preparatorio dentro del procedimiento especial sancionador —como lo es el acuerdo de admisión de la queja—, por su naturaleza jurídica, no afectan de manera irreparable los derechos de la parte actora, sino que solo crean la posibilidad de que ello ocurra, en la medida en que sean tomados en consideración en la resolución definitiva, también es cierto que se admite excepción a lo anterior, cuando se estime que los actos pudieran limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos políticos-electorales.<sup>16</sup>
- 12 Con base en dicho criterio de excepción, a mi modo de ver, el asunto debió de ser admitido para que el Pleno de este Tribunal Electoral analizara el fondo de la controversia, pues la parte recurrente aduce que el requerimiento impugnado incluyó cuestionamientos que potencialmente podrían afectar su derecho de defensa dentro del procedimiento sancionador, porque la autoridad investigadora pretendía obtener información de manera coaccionada respecto de hechos que podrían implicar su presunta responsabilidad en materia electoral.
- 13 Desde mi perspectiva, tal planteamiento justificaba un análisis de fondo, porque el requerimiento impugnado a pesar de ser una

---

<sup>16</sup> Al respecto, resulta aplicable la jurisprudencia 1/2010, cuyo rubro es “**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE**”.

actuación intraprocesal es susceptible de afectar derechos fundamentales de la parte inculpada.

- 14 Lo anterior, en virtud de que, con base en los elementos que se requirieron podría acreditarse la responsabilidad respecto de las conductas denunciadas.

#### **A. Línea jurisprudencial vinculada con los requerimientos a sujetos denunciados**

- 15 Este órgano jurisdiccional ha sostenido una línea jurisprudencial sólida con relación a los parámetros que debe seguir la autoridad instructora de los procedimientos sancionadores cuando realiza diligencias de investigación.<sup>17</sup>
- 16 Así, se ha sostenido que el ejercicio de dicha facultad de investigación no es irrestricto, sino que, además de cumplir con la fundamentación y motivación como todo acto de molestia, debe desplegarse conforme a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.
- 17 En específico, tratándose de requerimientos de información que se pueden realizar tanto a los sujetos denunciados como aquellos que no tiene dicho carácter se ha dicho que deben: **i.** guardar un nexo lógico-causal con los hechos investigados; **ii.** ser claros y precisos; **iii.** referirse a hechos propios; **iv.** no ser insidiosos ni inquisitivos; **v.** no motivar a que el requerido adopte una postura que le genere su propia responsabilidad; **vi.** precisar cuál es la sanción aplicable ante su incumplimiento; y **vii.** solicitar que acompañe la documentación que justifique la información.

---

<sup>17</sup> Al respecto, véase el SUP-REP-78/2020, SUP-REP-132/2016 y SUP-REP-489/2015.



- 18 Ahora bien, respecto de las diligencias de investigación efectuadas a los **sujetos denunciados**, se ha sostenido esencialmente que:
- En la garantía del debido proceso, previo a ser emplazados, no se les puede solicitar información tendente a esclarecer los hechos que motivaron la denuncia.
  - Ello, porque no solamente se soslaya la carga de la prueba del quejoso, sino que se deja en estado de indefensión al denunciado, al tenerse que pronunciar sobre cuestiones repercutirán en su esfera jurídica, sin conocer los hechos y las pruebas.
- 19 Así, en los precedentes de esta Sala Superior en los que se han sustentado tales parámetros, aparte de que los casos que los originaron estaban relacionados con requerimientos efectuados a funcionarios públicos en su calidad de sujetos denunciados, se concluyó que las preguntas formuladas implicaban que se adoptara una postura con relación a los hechos que se les atribuían y que les podía generar su propia responsabilidad.
- 20 Asimismo, considero que existe un precedente similar a la presente controversia, pues en los expedientes SUP-REP-364/2022 y SUP-REP-373/2022 acumulado,<sup>18</sup> en el que se analizó el fondo de este tipo de impugnaciones, al determinar la validez la amonestación derivada del incumplimiento a los requerimientos formulados a la jefa de gobierno y al secretario de gobierno, ambos de la Ciudad de México, por participar como

---

<sup>18</sup> Resuelto en la sesión de uno de junio de dos mil veintidós.

servidores públicos en un acto de promoción de la revocación de mandato.

- 21 En dicho asunto, se analizó la competencia de la autoridad investigadora para realizar los requerimientos, así como los parámetros de validez de los requerimientos al precisar los elementos que la solicitud de información debía satisfacer.
- 22 De esta forma, es claro el criterio de esta Sala Superior con relación a que, en las controversias en las que se impugnen actos intraprocesales —como el presente requerimiento— que afecten derechos sustantivos sobre el debido proceso admiten ser analizados en fondo.

### **B. Caso concreto**

- 23 En ese sentido, a diferencia de lo que sostuvo la mayoría del Pleno, es mi convicción que resultaba necesario el análisis de fondo del contenido del requerimiento impugnado al advertirse la posible vulneración a su derecho de defensa en el procedimiento sancionador, lo cual se traduciría en una afectación al debido proceso.
- 24 Lo anterior porque en el requerimiento cuestionado: **a)** se dirigió a la funcionaria pública en su carácter como parte denunciada; y **b)** tuvo un carácter insidioso, pues implicó que la requerida fijara una postura con relación los hechos atribuidos, cuestión que puede generar su propia responsabilidad.
- 25 Cabe precisar que, la denuncia está centrada en el actuar de diversos servidores públicos, entre ellos, la jefa de gobierno de la Ciudad de México, por asistir a eventos proselitistas, al



supuestamente vulnerar como funcionarios los principios de imparcialidad y neutralidad en la contienda, así como la posible utilización de recursos públicos para su traslado en la citada entidad federativa.

- 26 De esta forma, la investigación a cargo de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral tiene como primer y principal propósito determinar si la infracción ha sido cometida o no; sin embargo, las investigaciones y diligencias que realice no pueden llevarse al extremo de vulnerar el derecho de no autoincriminación, al exigir que la persona sujeta al procedimiento sancionador sea quien presente los datos sobre su participación y posible responsabilidad; porque en todo caso, desde mi perspectiva, los documentos obtenidos de esta forma no podrían emplearse como elemento para acreditar la responsabilidad.
- 27 Lo anterior implicaba que, este Tribunal Electoral debía analizar sí el requerimiento impugnado suponía el deber de la denunciada de presentar información autoinculpatoria al procedimiento especial sancionador; ya que ello potencialmente implica el riesgo de invertir las cargas probatorias, puesto que, la autoridad investigadora es quien debe lograr probar la responsabilidad sin recurrir a elementos indiciarios obtenidos mediante métodos coercitivos o de presión en contra de la voluntad de la persona inculpada.
- 28 Ello ocurre así, porque en el requerimiento cuestionando, se le está solicitando a la servidora pública recurrente que especifique el motivo de su participación en los eventos proselitistas, determine si tuvo una participación activa en ellos, y si empleó

recursos públicos para su traslado, de ahí que, desde mi perspectiva debiera analizarse el contenido de las preguntas formuladas, para determinar si estas tienen un carácter insidioso, en tanto que a partir de los indicios obtenidos a través de ellas, podría determinarse la naturaleza y alcances de la participación de la funcionaria pública, al ser aspectos vinculados con las infracciones que se le atribuyen en la denuncia que se está investigando.

- 29 Tales aspectos implican que la autoridad investigadora está buscando obtener una respuesta relacionada con los supuestos fácticos de las infracciones que se le atribuyen a la servidora pública, lo que implica que deba fijar una postura con relación a los hechos que le fueron atribuidos, cuestión que, podría generar su propia responsabilidad al asumir que realizó conductas presuntamente constitutivas de una infracción, sin haber sido emplazada al procedimiento.
- 30 Además de lo anterior, me parece necesario señalar que era ineludible el análisis de fondo de la controversia, porque no es viable que la servidora pública recurrente incumpla con el requerimiento formulado por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, puesto que, con independencia de las medidas de apremio que la autoridad investigadora pudiera imponerle, el desacato por parte de la requerida redundaría en una falta administrativa grave, al incurrir en el supuesto previsto en el artículo 63 de la Ley General de Responsabilidades Administrativas.<sup>19</sup>

---

<sup>19</sup> Ley General de Responsabilidades Administrativas



### C. Conclusión

- 31 Es por todo lo anterior que, en mi concepto, la presente controversia admitía ser analizada por este Pleno, al plantearse que, el requerimiento de la autoridad investigadora posiblemente podía vulnerar el derecho de defensa de la parte denunciada, dentro de un procedimiento especial sancionador.
- 32 Por las razones y consideraciones expuestas, no comparto la sentencia aprobada por la mayoría, en consecuencia, emito el presente **voto particular**.

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

---

#### Capítulo II

##### De las faltas administrativas graves de los servidores públicos

**Artículo 63.** Cometerá desacato el servidor público que, tratándose de requerimientos o resoluciones de autoridades fiscalizadoras, de control interno, judiciales, electorales o en materia de defensa de los derechos humanos o cualquier otra competente, proporcione información falsa, así como no dé respuesta alguna, retrase deliberadamente y sin justificación la entrega de la información, a pesar de que le hayan sido impuestas medidas de apremio conforme a las disposiciones aplicables