



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-563/2022

RECURRENTE: CLAUDIA SHEINBAUM
PARDO, JEFA DE GOBIERNO DE LA
CIUDAD DE MÉXICO

RESPONSABLE: UNIDAD TÉCNICA DE LO
CONTENCIOSO ELECTORAL DE LA
SECRETARÍA EJECUTIVA DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL¹

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIADO: KAREN ELIZABETH
VERGARA MONTUFAR Y GENARO
ESCOBAR AMBRIZ

COLABORÓ: MIGUEL ÁNGEL ORTIZ CUÉ

Ciudad de México, veinte de julio de dos mil veintidós².

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³ dicta sentencia en el recurso al rubro indicado, en el sentido de **desechar** la demanda, porque el acto impugnado no es definitivo, al ser un acto intraprocesal.

ANTECEDENTES

1. Denuncia. El catorce de marzo, el Partido de la Revolución Democrática⁴ presentó queja⁵ ante la Unidad Técnica, contra Claudia Sheinbaum Pardo, jefa de gobierno de la Ciudad de México, por la presunta difusión de propaganda gubernamental durante periodo prohibido y el uso indebido de recursos públicos, con motivo de una publicación en *Twitter*, relacionada con su participación en la conferencia

¹ En lo subsecuente, UTCE o Unidad Técnica.

² En adelante, todas las fechas corresponden a dos mil veintidós, salvo precisión.

³ En lo subsecuente, Sala Superior o esta Sala.

⁴ En lo subsecuente, PRD.

⁵ Ángel Clemente Ávila Romero, representante propietario del PRD ante el Consejo General del INE presentó la queja. Mediante oficio INE-UT/01989/2022, la denuncia fue remitida a la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en la Ciudad de México (en adelante junta local o autoridad instructora).

matutina del presidente de México el diez de marzo, para dar a conocer el proyecto “Bosque de Chapultepec, Naturaleza y Cultura”.

El quejoso solicitó la adopción de medidas cautelares, para que la denunciada omitiera la difusión de propaganda gubernamental sobre temas que no están permitidos en el proceso de revocación de mandato y evitar el uso indebido de recursos públicos.

2. Medidas Cautelares. El cuatro de mayo, el Consejo Local del Instituto Nacional Electoral en la Ciudad de México declaró la improcedencia de las medidas cautelares, al tratarse actos consumados e irreparables porque la jornada de revocación de mandato ocurrió el diez de abril pasado⁶.

3. Remisión del expediente. En su oportunidad, la autoridad instructora remitió el expediente y las constancias atinentes a la Sala Regional Especializada.

4. Sentencia emitida en el SRE-PSL-24/2022. El dieciséis de junio, la Sala Regional emitió resolución, por la cual determinó la **existencia** de la difusión de propaganda gubernamental en el periodo prohibido del proceso de revocación de mandato y la vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad, así como la **inexistencia** de la promoción personalizada, y del uso indebido de recursos públicos, atribuibles a Claudia Sheinbaum Pardo, jefa de gobierno de la Ciudad de México.

Asimismo, determinó dar vista a la UTCE para que, en uso de sus atribuciones, iniciara la investigación que estime conducente por la probable comisión de hechos contrarios a la normativa electoral, al haberse acreditado la existencia de propaganda gubernamental en periodo prohibido derivado de los pronunciamientos emitidos por la jefa de gobierno en la conferencia matutina del presidente de la República del diez de marzo.⁷

⁶ Mediante acuerdo A02/INE/CM/JLE/04-05-22. Confirmado por esta Sala Superior en el recurso de revisión SUP-REP-283/2022.

⁷ Dicha resolución fue confirmada por esta Sala Superior mediante sentencia emitida en el diverso recurso de revisión SUP-REP-490/2022 y acumulado, por lo cual la vista dada a la UTCE quedó firme.



5. Acuerdo de la UTCE. El veinte de junio, la UTCE emitió acuerdo por el cual, entre otras cosas tuvo por registrado el procedimiento especial sancionador con clave UT/SCG/PE/CG/362/2022, además de requerir a la jefa de gobierno de la Ciudad de México diversa información.

6. Acto impugnado. A partir de lo anterior, en esa misma fecha, la autoridad responsable emitió oficio INE-UT/5830/2022 por el cual notificó a la jefa de gobierno de la Ciudad de México, el acuerdo antes referido.

7. Demanda. El veintisiete de junio, la parte recurrente presentó ante la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, medio de impugnación para controvertir el requerimiento realizado.

8. Turno. Recibidas las constancias, la Presidencia de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-165/2022** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis.

9. Radicación y requerimiento. El seis de julio, la Magistrada Instructora radicó el expediente en su ponencia y requirió al Titular de UTCE, el oficio INE-UT/05830/2022 de veinte de junio.

10. Cumplimiento. En esa misma fecha, el Titular de la UTCE dio cumplimiento al requerimiento.

11. Reencauzamiento. El doce de julio del año en curso, este órgano jurisdiccional por acuerdo de sala ordenó el reencauzamiento del recurso de apelación a recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, debido a que se controvierte un acuerdo emitido por la UTCE dentro de un procedimiento especial sancionador, siendo que la competencia es exclusiva de este órgano jurisdiccional⁸.

⁸ Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución Federal; 164, 166, fracción X y 169, fracción XVIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como los artículos 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1 y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDA. Resolución en sesión por videoconferencia. Este órgano jurisdiccional emitió el acuerdo 8/2020, en el cual, si bien se reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencia hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. En este sentido, se justifica la resolución del recurso por videoconferencia.

TERCERA. Contexto del caso y acto impugnado. A efecto de enmarcar la controversia, dar claridad al objeto de la presente sentencia y evitar repeticiones innecesarias, se precisarán las particularidades del caso, previo a cualquier otra determinación.

El PRI denunció a la Jefa de Gobierno de la Ciudad de México por la presunta difusión de propaganda gubernamental durante periodo prohibido y el uso indebido de recursos públicos, con motivo de una publicación en *Twitter*, relacionada con su participación en la conferencia matutina del presidente de México el diez de marzo, para dar a conocer el proyecto “Bosque de Chapultepec, Naturaleza y Cultura”.

La Sala Regional emitió resolución, por la cual determinó la **existencia** de la difusión de propaganda gubernamental en el periodo prohibido del proceso de revocación de mandato y la vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad, así como la **inexistencia** de la promoción personalizada, y del uso indebido de recursos públicos, atribuibles a Claudia Sheinbaum Pardo, jefa de gobierno de la Ciudad de México.

Asimismo, determinó dar vista a la UTCE para que, en uso de sus atribuciones, iniciara la investigación que estime conducente por la probable comisión de hechos contrarios a la normativa electoral, al haberse acreditado en esta sentencia la existencia de propaganda.

En cumplimiento a lo ordenado en la sentencia SRE-PSL-24/2022, mediante Acuerdo de veinte de junio, la Unidad Técnica registró el procedimiento especial sancionador, admitió a trámite la vista y reservó el



emplazamiento, al estar pendiente la realización de diligencias de investigación.

En el mismo Acuerdo, en el punto QUINTO, requirió, entre otros, a la ahora recurrente, a efecto de que, en un plazo que no podría exceder de dos días hábiles, contados a partir de la legal notificación del acuerdo, informara lo siguiente:

- a) Indique la razón o motivo de su presencia en la conferencia matutina (conocida como mañanera) de diez de marzo del presente año.*
- b) De ser el caso, indique quien invitó, o solicitó su presencia, en la conferencia matutina (conocida como mañanera) de diez de marzo del presente año.*
- c) Indique la finalidad u objetivo de difundir en la conferencia de prensa matutina conocida como Mañanera, celebrada el diez de marzo del año en curso, expresiones correspondientes al proyecto "Bosque de Chapultepec Naturaleza y Cultura".*
- d) En relación al inciso a), sírvase precisar a hora en que arribó y se retiró del lugar en donde se llevó a cabo la conferencia matutina de diez de marzo del presente año.*
- e) Precise el lugar exacto en dónde se realizó la conferencia multicitada.*
- f) Señale los recursos que utilizó para trasladarse a la conferencia matutina (conocida como mañanera) de diez de marzo del presente año.*

Se hizo del conocimiento de la persona requerida que, en caso de no cumplir lo ordenado en tiempo y forma, se les impondría una amonestación pública, de conformidad con lo establecido en el artículo 35, del Reglamento de Quejas y Denuncias⁹ del INE.

El contenido del referido punto de Acuerdo Quinto constituye el acto controvertido en la presente ejecutoria.

CUARTA. Improcedencia. Esta Sala Superior considera que se debe **desechar de plano** la demanda, porque el requerimiento controvertido carece de definitividad y firmeza, toda vez que, en este momento procesal, no afecta los derechos sustantivos de la recurrente.

⁹ En lo subsecuente, Reglamento de Quejas.

A. Marco normativo

El artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV de la Constitución, dispone que los actos del procedimiento contencioso-electoral sólo pueden ser controvertidos como violaciones procesales mediante la impugnación a la sentencia definitiva o de la última resolución que se emita, según sea el caso, porque de otra forma, no puede estimarse que el acto haya adquirido definitividad y firmeza.

Tratándose del PES, esta Sala Superior ha sostenido que existen dos tipos de actos:

Preparatorios o intraprocesales: cuya finalidad es proporcionar elementos para que, en su oportunidad, se tome y apoye la decisión.

De decisión: Donde se analiza y determina el objeto de la controversia; o en su caso, se determinar otra diversa forma de conclusión, en caso de que la autoridad estime que no existen los elementos necesarios para resolver el fondo de la cuestión planteada.

Así, los actos preparatorios o intraprocesales ordinariamente no suponen una afectación directa e inmediata sobre el derecho sustantivo que es objeto del procedimiento, en tanto que los vicios procesales durante el desarrollo del asunto no necesariamente se traducen en un perjuicio en los derechos de quien está sujeto al mismo.

Lo anterior, toda vez que no trascienden al resultado del procedimiento o, en su caso, son impugnables con la decisión final que, ordinariamente, es la que le causa perjuicio.

En tales condiciones, si los actos preparatorios solo surten efectos inmediatos al interior del procedimiento, y no producen una afectación real en los derechos del inconforme, tales actos no reúnen el requisito de definitividad.



Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido el criterio¹⁰ que el requisito constitucional de definitividad para la procedencia de los medios de impugnación podría configurarse, excepcionalmente, en el PES, en el acuerdo de inicio y la orden de emplazamiento.

Lo anterior, 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.

Respecto de los acuerdos de requerimiento, este órgano jurisdiccional ha considerado que pueden presentarse dos supuestos:

Requerimientos formal y materialmente intraprocesales: por sí mismos no producen de una manera directa e inmediata afectación a los derechos sustantivos¹¹, en los que la autoridad instructora realiza requerimientos de información respecto de los hechos denunciados, con posibilidad racional de constituir una infracción, tanto a los denunciados como a otros sujetos involucrados, para allegarse de los elementos necesarios **antes de la admisión de la queja**, para definir las posibles responsabilidades.

Esos requerimientos, con independencia de si habían sido o no correctos, no causaban por sí mismos una afectación de imposible reparación, porque solo surtirían efectos hasta la resolución que pusiera fin al PES, sin que produjeran una afectación de imposible reparación.

Además, señaló que, en su caso, los datos allegados con tales requerimientos podrían favorecer a los requirentes y no, necesariamente, ser contrarios a sus intereses y en este caso, se repararían con la determinación final; por lo que, al no ser actos definitivos y firmes producen el desechamiento de plano de la demanda de REP.

Requerimientos formalmente intraprocesales y materialmente definitivos. Por sus características pueden afectar directa e

¹⁰ Jurisprudencia 1/2010. PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE.

¹¹ SUP-REP-47/2019, SUP-REP-56/2019, SUP-REP-59/2019 y SUP-REP-104/2020.

inmediatamente derechos sustantivos¹². En ellos, la autoridad instructora, con base en su atribución de efectuar mayores diligencias, realizar requerimientos a los sujetos plenamente identificados como posibles responsables de la conducta infractora durante el PES, una vez que ya se había admitido éste; y dada la forma en que habían realizado, podían afectar derechos como el de no autoincriminación y/o presunción de inocencia.

Así la diferencia estriba en que el requerimiento se hizo cuando posterior al dictado del acuerdo de admisión, y el punto toral es que en esa etapa del trámite se requirió información a las personas a las que ya se les atribuía la comisión de la conducta infractora y, por ende, la responsabilidad y, sobre todo, lo que se les pedía y la manera de formularlo les obligaba a adoptar una postura al respecto antes de ser emplazados.

Por lo que, en los precedentes, la Sala Superior centró el análisis en la factibilidad jurídica de requerir información en esa fase del procedimiento, que exige una mayor obligación de respetar las garantías mínimas del debido proceso, cuando pueden trastocarse derechos sustantivos de los denunciados.

Además, se indicó que podía contravenir el derecho de defensa, porque se les conducía a fijar una posición, sin saber concretamente que se les imputa, ni conocer las pruebas ofrecidas por el denunciante para acreditarlo y, menos de la infracción o, en caso de proceder, la sanción que podía llegar a aplicárseles.

B. Caso concreto

En primer término, el acto impugnado **no es un acuerdo de emplazamiento** que pudiera considerarse como excepcionalmente definitivo, sino un acuerdo de requerimiento de información que emitió la autoridad responsable en un PES.

¹² SUP-REP-489/2015, SUP-REP-132/2016 y SUP-REP-78/2020, respectivamente.



El requerimiento se sustentó, como ya se evidenció, en la necesidad de contar con los elementos suficientes y estar en condiciones de que la autoridad competente se pronuncie sobre la posible comisión de infracciones y, de ser el caso, la probable responsabilidad de la recurrente.

A partir de lo anterior, en concepto de este órgano jurisdiccional, el requerimiento de información impugnado forma parte de los actos preparatorios llevados a cabo por la Unidad Técnica, los cuales surtirán efectos y adquirirán definitividad hasta el momento en que la Sala Regional Especializada emita la resolución final en el procedimiento especial sancionador.

Lo anterior es así por las razones siguientes: **a)** El acuerdo que de manera unipersonal emite la autoridad responsable no constituye la decisión última del procedimiento; y **b)** emitir un requerimiento de información sobre los hechos denunciados en el PES no ocasiona a la parte recurrente una afectación de imposible reparación.

Máxime que, en el acuerdo en cuestión, la Unidad Técnica únicamente solicitó a la recurrente diversa información relacionada con los hechos por los cuales se dio vista por parte de la Sala Regional Especializada, sin hacer algún pronunciamiento de fondo, ni impuso alguna sanción.

En efecto, la citada Sala ordenó dar vista a la UTCE a efecto de que investigara lo conducente por la probable comisión de hechos contrarios a la normativa electoral, consistentes en la participación de la recurrente en la conferencia matutina del presidente de México el diez de marzo, para dar a conocer el proyecto “Bosque de Chapultepec, Naturaleza y Cultura”.

A partir de lo anterior, el requerimiento no implica que el asunto vaya a resolverse en contra de los intereses de la parte ahora recurrente, de hecho, podría serle favorable al momento de la resolución de fondo.

Cabe destacar que ese criterio ha sido sostenido por esta Sala Superior en diversos asuntos similares al presente, en los que se impugnaron actos dictados en un procedimiento administrativo sancionador.¹³

En ese sentido, lo conducente es que sea la Sala Regional Especializada, al momento de emitir la resolución, quien valore si el acuerdo controvertido le causa alguna afectación a la recurrente, porque es hasta ese momento cuando podrá hacer valer las presuntas violaciones que expone en su demanda, a saber: indebida fundamentación y motivación del requerimiento; que el PES se rige, preponderantemente por el principio dispositivo y es el quejoso quien debe aportar las pruebas necesarias para resolver; que la autoridad responsable vulnera el derecho a la no autoincriminación.

No es óbice a lo anterior, que esta Sala Superior al resolver el recurso de revisión SUP-REP-430/2022 conociera del fondo de la controversia planteada, ya que en ese asunto se controvertió la competencia de la responsable para emitir los actos impugnados, circunstancia que no acontece en el presente medio de impugnación.

Por los fundamentos y razones expuestas se aprueba el siguiente:

RESOLUTIVO

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

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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 del Magistrado José Luis Vargas Valdez, quienes emiten voto particular, con la ausencia del Magistrado Felipe de la Mata

¹³ Similar criterio se sostuvo al resolver los recursos SUP-REP-446/2022, SUP-REP-483/2022 y SUP-REP-487/2022, respectivamente.



Pizaña. El Secretario General de Acuerdos da fe que la 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. Asimismo, de conformidad con el numeral cuarto del Acuerdo General 8/2020

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-563/2022, 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 derivado de una vista emitida por la Sala Regional Especializada de este Tribunal en la sentencia SRE-PSL-24/2022, a la UTCE para que, en uso de sus atribuciones, iniciara la investigación que estime conducente por la probable comisión de hechos contrarios a la normativa electoral, al haberse acreditado en esta sentencia la existencia de propaganda gubernamental en periodo prohibido.

El requerimiento consistió en lo siguiente:

- a) Indique la razón o motivo de su presencia en la conferencia matutina (conocida como mañanera) de diez de marzo del presente año.
- b) De ser el caso, indique quien invitó, o solicitó su presencia, en la conferencia matutina (conocida como mañanera) de diez de marzo del presente año.
- c) Indique la finalidad u objetivo de difundir en la conferencia de prensa matutina conocida como Mañanera, celebrada el diez de marzo del año en curso, expresiones correspondientes al proyecto “Bosque de Chapultepec Naturaleza y Cultura”.
- d) En relación al inciso a), sírvase precisar a hora en que arribo y se retiró del lugar en donde se llevó a cabo la conferencia matutina de diez de marzo del presente año.
- e) Precise el lugar exacto en dónde se realizó la conferencia multitudinaria.



f) Señale los recursos que utilizó para trasladarse a la conferencia matutina (conocida como mañanera) de diez de marzo del presente año.

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-563/2022, 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 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 procedimiento¹⁴.

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.

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.

¹⁴ Entre otras, en la sentencia dictada en el expediente SUP-REP-78/2020.



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 de la persona denunciada, cuando pueda limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político-electorales del actor¹⁵.

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”*¹⁶.

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.

¹⁵ 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.

¹⁶ Al resolver el recurso SUP-REP-78/2020.

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 procedimiento¹⁷.

En el presente caso, la Unidad Técnica le solicitó datos subjetivos a la recurrente pues se le cuestionó el motivo o razón de su presencia en la conferencia matutina (conocida como mañanera) de diez de marzo del presente año y si la finalidad u objetivo de difundir en dicha conferencia expresiones fue lo correspondiente al proyecto “Bosque de Chapultepec Naturaleza y Cultura”.

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 la infracción denunciada; 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

¹⁷ 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.



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.**

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-563/2022

- 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 revisión identificado en el rubro, pues respetuosamente disiento del criterio adoptado en la sentencia, por el que se determinó el desechamiento de plano de la demanda promovida en contra del requerimiento de información efectuado a 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 conocer y resolver el fondo de la controversia en atención a que, en el caso, se actualiza el principio de definitividad a partir del agravio por el que se planteó que la información solicitada vulneraba el derecho a la no autoincriminación de la servidora pública, al poderse generar una afectación irreparable, lo que justificaba analizar en el fondo la pertinencia de las preguntas objeto del requerimiento cuestionado.

I. Contexto del asunto

- 3 El presente asunto se originó a partir de la denuncia que presentó el Partido de la Revolución Democrática en contra de Claudia Sheinbaum Pardo, jefa de gobierno de la Ciudad de México, por la presunta difusión de propaganda gubernamental en el periodo de la revocación de mandato y el uso indebido de recursos públicos, derivado de una publicación en Twitter alusiva a su participación en la conferencia matutina del diez de marzo para dar a conocer el proyecto “*Bosque de Chapultepec, Naturaleza y Cultura*”.
- 4 El dieciséis de junio, la Sala Especializada determinó, entre otras cuestiones, la existencia de las infracciones de difusión de propaganda gubernamental en el periodo prohibido de la revocación de mandato y la



vulneración a los principios de imparcialidad y neutralidad, ordenándose además dar vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral para que iniciara la investigación correspondiente por la probable comisión de hechos contrarios a la normativa electoral, al acreditarse la existencia de la difusión de la propaganda referida.

- 5 En ese sentido, en cumplimiento a la vista citada, la autoridad instructora, a través del acuerdo controvertido, determinó registrar el nuevo procedimiento sancionador y requerir información a la jefa de gobierno de la Ciudad de México, a efecto de tener mayores elementos para la integración del expediente, para lo cual le solicitó informara lo siguiente: **i)** Indique la razón o motivo de su presencia en la conferencia matutina del diez de marzo; **ii)** De ser el caso, indique quien invitó o solicitó su presencia en la conferencia matutina referida; **iii)** Indique la finalidad u objetivo de difundir en la conferencia de prensa matutina expresiones correspondientes al proyecto “Bosque de Chapultepec, Naturaleza y Cultura”; **iv)** Sírvase precisar la hora en que arribó y se retiró del lugar donde se llevó a cabo la conferencia; **v)** Precise el lugar exacto donde se llevó a cabo la conferencia; y **vi)** Señale los recursos que utilizó para trasladarse a la conferencia matutina.
- 6 La autoridad responsable le otorgó un plazo de dos días hábiles a la denunciada para que diera contestación al requerimiento, y en caso de incumplimiento, se le apercibió con la imposición de una amonestación pública.

II. Controversia

- 7 En el medio de impugnación señalado en el rubro, la jefa de gobierno de la Ciudad de México controvertió el aludido requerimiento al considerar, entre otras cuestiones, que vulneró su derecho a la no autoincriminación pues las preguntas que le fueron formuladas suponen que fije una postura con relación a los hechos por los que fue denunciada y que le pueden generar su propia responsabilidad.

III. Postura mayoritaria

- 8 En la sentencia, aprobada por la mayoría que integra el Pleno de esta Sala Superior, 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 ocasionar una afectación de imposible reparación.
- 9 Estimaron que el acto impugnado tenía un carácter intraprocesal, pues la autoridad instructora al ordenar el requerimiento de información a la parte denunciada formaba parte de los actos preparatorios llevados a cabo por la autoridad instructora, sustentado en la necesidad de contar con elementos suficientes para que la autoridad resolutora estuviera en condiciones de pronunciarse sobre la posible comisión de infracciones.
- 10 Además, se sostuvo que tal requerimiento no implicaba que el asunto fuera a resolverse en contra de los intereses de la parte recurrente, sino que podía ser favorable al momento de la resolución de fondo del asunto.

IV. Motivos de disenso

- 11 No comparto la determinación relativa a que la demanda debe ser desecheda, 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.¹⁸
- 12 Con base en dicho criterio de excepción, desde mi perspectiva, el asunto debió ser admitido para que el Pleno de este Tribunal Electoral analizara el

¹⁸ 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**”.



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 comprometer su propia responsabilidad en los posibles hechos infractores que se le atribuyen.

- 13 Desde mi óptica, tal planteamiento justificaba un análisis de fondo, porque el requerimiento impugnado a pesar de ser una actuación intraprocesal es susceptible de afectar derechos fundamentales de la parte inculpada, a partir de que los elementos requeridos podrían impactar en un reconocimiento de su responsabilidad.

A. Línea jurisprudencial vinculada con los requerimientos a sujetos denunciados

- 14 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.¹⁹
- 15 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.
- 16 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

¹⁹ Al respecto, véase el SUP-REP-78/2020, SUP-REP-132/2016 y SUP-REP-489/2015.

sanción aplicable ante su incumplimiento; y **vii.** solicitar que acompañe la documentación que justifique la información.

17 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.

18 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.

19 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,²⁰ en el que se analizó el fondo de este tipo de impugnaciones, al determinar la validez de 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 servidores públicos en un acto de promoción de la revocación de mandato.

20 En dicho asunto, se analizó la competencia de la autoridad investigadora para realizar los requerimientos, así como los parámetros de validez de este tipo de actuaciones procesales al precisar los elementos que la solicitud de información debía satisfacer.

²⁰ Resuelto en la sesión de uno de junio de dos mil veintidós.



- 21 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

- 22 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.
- 23 Lo anterior porque en el requerimiento cuestionado: **a)** Se dirigió a la funcionaria pública en su carácter de parte denunciada; **b)** Las preguntas efectuadas están referidas a las condiciones de tiempo, modo y lugar de su participación en los hechos denunciados; y **c)** Procedía analizar si los cuestionamientos están formulados de forma insidiosa, indicativa o inquisitiva que pudieran implicar que la requerida fijara una postura con relación los hechos atribuidos.
- 24 Cabe precisar que, la denuncia está centrada en el actuar de la jefa de gobierno de la Ciudad de México, por publicaciones y expresiones efectuadas en un evento del diez de marzo.
- 25 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 realiza 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.

- 26 Lo anterior implicaba que, este Tribunal Electoral debía analizar en el fondo si las preguntas objeto del requerimiento obligaban en todo caso a que la denunciada presentara la información requerida, o bien, si todas o algunas de ellas podían constituir una auto incriminación en vulneración de su derecho de defensa y debido proceso.
- 27 Considerar lo contrario, implicaría una indebida inversión de las cargas probatorias, puesto que, es a la autoridad investigadora a quien corresponde acreditar 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 cuestionado, se le está solicitando a la servidora pública recurrente que especifique el motivo de su presencia en el evento denunciado, así como de las expresiones que aluden a la presentación del proyecto "*Bosque de Chapultepec. Naturaleza y Cultura*", y sobre los recursos utilizados para trasladarse a dicho evento; 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 en los posibles hechos infractores.
- 29 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.²¹

²¹ **Ley General de Responsabilidades Administrativas**

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



C. Conclusión

- 30 Es por todo lo anterior que, en mi concepto, la presente controversia admitía ser analizada en el fondo 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.
- 31 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.