

**JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL
ELECTORAL.**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-45/2009.

**ACTOR: COALICIÓN JUNTOS POR
NUEVO LEÓN.**

**AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO
DE NUEVO LEÓN.**

**MAGISTRADO PONENTE: PEDRO
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.**

**SECRETARIOS: ERNESTO CAMACHO
OCHOA Y ERIK PÉREZ RIVERA.**

México, Distrito Federal, a quince de julio de dos mil nueve.

V I S T O S, para resolver, los autos del juicio de revisión constitucional electoral **SUP-JRC-45/2009**, promovido por la Coalición Juntos por Nuevo León, en contra de la sentencia de veinticinco de junio de dos mil nueve, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, en el juicio de inconformidad planteado por la mencionada coalición para impugnar la determinación de veintiséis de mayo emitida por el Comisionado Instructor de la Comisión Estatal Electoral de esa entidad federativa, en la que se acuerda el inicio del Procedimiento de Fincamiento de Responsabilidad contra la referida coalición y su candidato a gobernador en el Estado.

R E S U L T A N D O:

De las constancias del expediente y otros hechos notorios del conocimiento de este tribunal, se advierten los siguientes:

I. Antecedentes.

1. Denuncia. El once de mayo de dos mil nueve, el Partido Acción Nacional presentó denuncia ante la Comisión Estatal Electoral del Estado, en contra de la Coalición Juntos por Nuevo León y su candidato a Gobernador del Estado, Rodrigo Medina de la Cruz, porque consideró ilegal la colocación de determinada propaganda electoral.

2. Acuerdo que ordena el retiro de la propaganda. La autoridad registró la denuncia e integró el expediente PRPC-013/2009, y el veintidós de mayo siguiente, el Comisionado Instructor emitió un acuerdo en el que ordenó el retiro de propaganda electoral.

3. Juicio de inconformidad contra la medida cautelar. En desacuerdo, el veintiocho del mismo mes, la Coalición Juntos por Nuevo León promovió juicio de inconformidad local ante el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, con la pretensión de que se dejara sin efectos el acuerdo citado.

El nueve de junio siguiente, el tribunal electoral local emitió sentencia en la que revocó dicho acuerdo, por falta de fundamentación y motivación, y ordenó la emisión de uno nuevo, según se advierte sustancialmente, de la transcripción siguiente de la sentencia impugnada:

[...]

En estas condiciones, resulta evidentemente fundado el concepto de anulación expuesto por la Coalición "JUNTOS POR NUEVO LEÓN", al ser claro que en la resolución combatida no se cumplió con la carga elemental de fundar y motivar, y por ende, debe anularse y dictarse una nueva resolución que analice a cabalidad todos y cada uno de los argumentos expuestos por la coalición impetrante.

[...]

SEGUNDO. Se declara la nulidad del acuerdo emitido por el Comisionado Instructor de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, en fecha día 22-veintidós de mayo del año 2009-dos mil nueve, mediante el cual se ordenó el retiro de propaganda electoral a la coalición "JUNTOS POR NUEVO LEÓN", para los efectos de que, una vez que desahogue la indagación y procedimiento pertinente, el Pleno de dicho organismo electoral emita la resolución que en derecho corresponda, en que analicen y resuelvan a cabalidad todos y cada uno de los planteamientos sometidos a su consideración por la coalición mencionada, y valore en forma legal los elementos de convicción respectivos....

Esa sentencia no fue impugnada.

4. Acuerdo reclamado en este juicio. El veintiséis de mayo del dos mil nueve, el Comisionado Instructor de la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León, emitió un acuerdo en el que determinó concluir el procedimiento cautelar, sustancialmente porque la propaganda había sido retirada, y ordenó el inicio del *Procedimiento de Fincamiento de Responsabilidad Administrativa*, en contra de la Coalición Juntos por Nuevo León y su candidato a gobernador, por considerar que la conducta denunciada podría constituir una infracción administrativa, conforme con los resolutivos siguientes:

PRIMERO: Concluir el procedimiento previsto en el artículo 137, párrafo primero de la Ley Electoral del Estado.

SEGUNDO: Iniciar Procedimiento de Fincamiento de Responsabilidad en contra de la Coalición "Juntos por Nuevo León" y el C. Rodrigo Medina de la Cruz, en su carácter de candidato a gobernador del Estado de Nuevo León postulado por dicho ente político; por la presunta infracción a la norma contenida en el artículo 134, párrafo primero de la Ley Electoral del Estado.

[...]

QUINTO: El expediente registrado con la clave PRPC-013/2009, quedará como asunto totalmente concluido, y las constancias que lo integran formarán parte del expediente administrativo que quedará registrado con la clave PFR-051/2009, para efectos de archivo.

5. Juicio de inconformidad local. Inconforme, el trece de junio siguiente, la Coalición Juntos por Nuevo León, promovió juicio de inconformidad ante el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León.

El veinticinco de junio, el tribunal emitió sentencia en la que confirmó el acuerdo reclamado, misma que fue notificada el mismo día.

II. Juicio de Revisión Constitucional Electoral.

1. Demanda. Inconforme, el veintinueve de junio, la actora promovió juicio de revisión constitucional electoral.

2. Acuerdo de la Sala Regional en el que se plantea la cuestión de competencia El treinta siguiente, la sala regional

recibió el expediente del asunto, y el primero de julio acordó, en lo conducente, someter a la consideración de la Sala Superior la cuestión de incompetencia para conocer, sustanciar y resolver dicho juicio y lo remitió a la Sala Superior.

3. Recepción y turno del expediente del juicio de revisión constitucional electoral en la Sala Superior. El dos de julio, se recibió el expediente en la Sala Superior, y el magistrado presidente por ministerio de ley, José Alejandro Luna Ramos, lo turnó al magistrado Pedro Esteban Penagos López, para que resolviera lo conducente.

4. Acuerdo de Sala que determinó la competencia a favor de la Sala Superior. El cuatro de julio, la Sala Superior resolvió la *consulta o cuestión* de competencia planteada a su favor.

5. Requerimiento. El seis de julio, el magistrado instructor requirió al tribunal responsable determinadas constancias y un informe, y éste cumplió con lo pedido.

6. Admisión. El trece de julio, se admitió la demanda y se dejó el juicio en estado de dictar sentencia.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la

Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente juicio, con fundamento en lo dispuesto por los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso b), y 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en el 87, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio de revisión constitucional electoral promovido por una coalición en contra de una sentencia dictada por un tribunal electoral de una entidad federativa, conforme con lo resuelto en el acuerdo de sala citado.

SEGUNDO. Requisitos de la demanda, presupuestos procesales y requisitos especiales de procedibilidad.

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, y en ella consta el nombre y firma del promovente, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos materia de la impugnación y se expresan los agravios estimados pertinentes.

2. Oportunidad. La demanda se presentó dentro de los cuatro días que se establecen en el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la resolución impugnada fue notificada a la coalición impugnante el veinticinco de junio de

dos mil nueve y la fecha de presentación del juicio es de veintinueve del mismo mes y año, por lo que resulta incuestionable la oportuna presentación de la demanda.

3. Legitimación y personería. El presente juicio es promovido por parte legítima, conforme a lo previsto por el artículo 88, apartado 1, inciso b), de la ley en cita, ya que la actora, es la Coalición Juntos por Nuevo León, y la persona que promueve en su nombre tiene personería, pues Edgar Romo García es quien interpuso el medio de impugnación jurisdiccional al cual le recayó la resolución impugnada.

4. Actos definitivos y firmes. Se encuentra satisfecho este requisito, previsto en el artículo 99, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y desarrollado en el artículo 86, apartado 1, incisos a) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque en la legislación electoral de Nuevo León, no está previsto algún medio de impugnación para combatir el acto cuestionado ni se encuentra disposición o principio jurídico, de donde se desprenda la competencia de alguna autoridad de esa entidad, para revisar y, en su caso, revocar, modificar o nulificar oficiosamente la sentencia impugnada.

5. Violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se cumple también con el requisito exigido por el artículo 86, párrafo uno, inciso b) de

la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de una exigencia formal, implícitamente satisfecha, porque se sostiene la violación del artículo 14 de la Constitución, porque la promovente estima que la sentencia es contraria a la ley.

6. Las violaciones reclamadas pueden ser determinantes.

Este requisito se encuentra satisfecho porque la coalición actora pretende la revocación de una sentencia emitida por un tribunal local, con finalmente la revocación de un acuerdo en el que se ordenó el inicio de un procedimiento que puede concluir con una sanción y esta afectación puede afectar sus actividades ordinarias, lo cual, es suficiente para ser considerado determinante.

Esto es, en la hipótesis de que la coalición promovente tuviera la razón, de manera que se revocara la sentencia impugnada y se dejara sin efectos el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador en cuestión, la coalición eliminaría la posibilidad de resentir una afectación a su financiamiento público ordinario, ante lo cual, para fines de la procedencia del juicio debe tenerse por satisfecho el requisito en cuestión.

En efecto, tal requisito se colma en virtud de que con la posible imposición de sanciones tanto a la Coalición Juntos por Nuevo León como a su candidato a la gubernatura de

dicha entidad federativa, podría verse afectado el cumplimiento de las actividades ordinarias permanentes de los partidos políticos que integran la coalición enjuiciante a la que se atribuyen (junto con su candidato al referido cargo de elección popular) los hechos denunciados primigeniamente.

Lo anterior, aun cuando el requisito de determinante se vincula al desarrollo de un proceso electoral o al resultado final de una elección, porque finalmente la afectación en las actividades ordinarias de los partidos puede lesionar su posición frente al electorado.

Esto, porque los partidos políticos desarrollan tareas relevantes vinculadas con sus actividades ordinarias permanentes y la obtención de sus fines, como la capacitación de sus militantes y afiliados, la difusión de sus postulados, la preparación de los ciudadanos que los representarán ante las autoridades electorales, la preservación y acrecentamiento de sus estructuras, la renovación de sus órganos directivos, la posibilidad de formar frentes y la misma administración de su patrimonio, entre otras, y para el desempeño de dichas actividades ordinarias permanentes, los partidos políticos cuentan entre otros elementos con financiamiento público, por lo que es inconcuso que las resoluciones que impongan sanciones económicas a los partidos políticos implican una afectación a los recursos que se les asignan y, consecuentemente, pueden trastocar el cabal cumplimiento de los fines constitucionales encomendados, o bien, representar una

afectación concreta a la imagen que tiene el electorado del instituto político de que se trate.

Así, la afectación a las condiciones en que el instituto político participa en un proceso electoral, se ha considerado como un elemento determinante para el desarrollo de ese proceso o el resultado final de los comicios, en tanto que influye en la equidad con respecto del resto de los institutos políticos que sí dispusieron de los recursos necesarios para ello.

Lo anterior, ha orientado el criterio de esta Sala Superior a determinar que el inicio de los procedimientos sancionadores en que las autoridades electorales de las entidades federativas pudiesen emitir resoluciones relativas a la imposición de sanciones económicas a los partidos políticos (como en el caso que se resuelve), en efecto, pueden incidir en el desempeño de sus actividades ordinarias permanentes encaminadas al cumplimiento de sus fines constitucionales, y por ende, son susceptibles de impugnarse a través del juicio de revisión constitucional electoral.

Incluso, en este sentido se pronunció este tribunal al resolver el juicio de revisión constitucional electoral 42/2009.

Además, ello tiene sustento en el criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia número 7/2008, emitida por esta Sala Superior y aprobada en sesión pública de veintitrés de abril de dos mil ocho, del rubro: *DETERMINANCIA. SE COLMA*

CUANDO SE EMITEN ACTOS O RESOLUCIONES QUE PUEDAN AFECTAR DE MANERA SUBSTANCIAL EL DESARROLLO DE LAS ACTIVIDADES ORDINARIAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS.

7. La reparación solicitada es material y jurídicamente posible, dentro de los plazos electorales. Esto, porque no existe algún plazo fatal que niegue la posibilidad de que, en el supuesto de que le asistiera razón al actor, se pudiera acoger su pretensión, porque, como se indicó, este busca finalmente dejar sin efectos el acuerdo de inicio de un procedimiento sancionador seguido en su contra.

TERCERO. Las consideraciones de la sentencia reclamada son las siguientes:

“En cuanto al fondo de la cuestión controvertida, tenemos que el ente impetrante formula cuatro conceptos de anulación, que por razón de método serán analizados en su orden de la siguiente forma:

En el primer concepto de anulación la impetrante se duele de una violación a los principios de certeza y legalidad, y apoya sus alegaciones en el antecedente histórico que dice ha realizado la responsable al integrar los expedientes sobre retiro de propaganda y fincamiento de responsabilidad, ya que, a su juicio, para poder iniciar el procedimiento sobre la posible responsabilidad es menester agotar previamente el de retiro de propaganda, en que se decreta que la misma está colocada en contravención a lo ordenado en la ley de la materia. Abunda en su argumentación aludiendo a que, en la especie, mediante sentencia recaída a los autos del expediente JI-029/2009, se revocó la diversa resolución de fecha 22-veintidós de mayo del año en curso, en que se había ordenado el retiro de la propaganda que es objeto de indagación en el expediente del que emana el acto

impugnado, y ello sin que a la fecha se haya determinado si dicha propaganda debe o no retirarse.

De lo anterior resulta que, en concepto del impetrante, para poder dar inicio al procedimiento de responsabilidad a que se refiere el artículo 305 de la Ley Electoral del Estado, cuando el mismo verse sobre colocación de propaganda en lugar prohibido, sería menester que previamente se ordenara su retiro por considerarla ilegal; sin embargo, no establece fundamento alguno que permita concluir en el sentido en que lo hace, ni existe disposición o norma que provoque tal consecuencia jurídica, dado que, contrario a lo sostenido por el ente actor, salvo que el Comisionado Instructor advirtiere una causa notoria e indudable de improcedencia, de las previstas en el artículo 271 de la citada ley, es obligatorio que se admita a trámite la denuncia respectiva, en términos de lo decretado en el artículo 253 del propio ordenamiento legal, aplicado de conformidad con lo previsto en el diverso numeral 20 del Reglamento de la Comisión Estatal Electoral y de las Comisiones Municipales Electorales del Estado de Nuevo León, en que, respectivamente, se establece:

“Artículo 271.- (Se transcribe)

“Artículo 253.- (Se transcribe)

“Artículo 20.- (Se transcribe)

De las anteriores transcripciones se colige que el procedimiento para las denuncias será en lo conducente el establecido en la Ley para los recursos, mismos que, de no actualizarse en ellos una causa notoria e indudable de improcedencia, deben admitirse. Lo anterior en la inteligencia de que las causas notorias e indudables de improcedencia son únicamente las previstas en el artículo 271 de referencia.

En este orden de ideas, cuando una denuncia cumpla con los requisitos de ley, al no actualizar una causa notoria e indudable de improcedencia de las previstas en el artículo 271, debe admitirse a trámite, sin que el procedimiento diverso al que se sujete el retiro de propaganda tenga afectación o injerencia jurídica alguna en la determinación de iniciar el de responsabilidad.

En este punto resulta conveniente considerar lo resuelto por la Sala Superior del H. Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación, en la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-31/2009, en que, prácticamente, se resuelve la propia cuestión que es menester decidir en este juicio.

En dicha sentencia, en lo conducente (fojas 44 a 46) se razona lo siguiente:

“Así, la decisión en torno a si se ha comprobado o no alguna infracción a partir de los hechos denunciados es competencia exclusiva de la Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León, al cabo del procedimiento instruido por su Comisionado Instructor, el cual, como ya se mencionó, sólo tiene facultades para desechar la denuncia presentada, si existe una causa notoria e indudable de improcedencia, de las previstas en el artículo 271 de la ley electoral.

Por tanto, al recibir el escrito por el cual se denuncian los hechos, el Comisionado Instructor debe decidir si inicia la procedencia o desecha, sin que se le autorice a pronunciarse en torno a si los hechos denunciados configuran o no una infracción a la ley electoral, pues tal calificación, además de que no se concibe como un elemento de procedencia, puede llegar a encerrar, de hecho, un análisis de fondo de la cuestión planteada, lo que está reservado a la Comisión.

Esto es así porque, como sucede en el caso concreto, la decisión del Comisionado Instructor, consistente en determinar que los hechos denunciados no configuran en abstracto una infracción a la ley, tiene los mismos efectos que tendría la decisión en torno a la comprobación de la infracción denunciada, lo cual le compete en forma exclusiva a la Comisión.

En ambos casos, tanto en el desechamiento acordado por el Comisionado Instructor de la Comisión, como el pronunciamiento del Pleno de la Comisión (en el fondo), en torno a la no comprobación de la infracción denunciada, se está en presencia de una calificación de fondo de los hechos.

En efecto, en el caso concreto, pretendiendo sustentar su actuación, el Comisionado Instructor dictó la determinación de desechar de plano la denuncia con fundamento en la jurisprudencia de esta Sala Superior número S3ELJ 67/2009, bajo el rubro QUEJAS SOBRE EL

ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS, REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DENUNCIA", y para tal efecto realizó una calificación relativa, propiamente, a la legalidad de la conducta denunciada, concluyendo que del hecho denunciado ni de la prueba aportada, era posible establecer, presuntivamente, que los precandidatos denunciados hayan realizado actos anticipados de campaña, conclusión que apoyó en juicios de valor que entrañan propiamente el juzgamiento de fondo de la materia de la queja, lo cual por técnica procesal y de las resoluciones, no es dable hacerlo en una improcedencia.

De la anterior transcripción se desprenden las siguientes conclusiones, que son perfectamente aplicables al caso que nos ocupa:

- Corresponde al Pleno decidir sobre la comprobación de alguna infracción a partir de los hechos denunciados; pero al término del procedimiento instruido por el Comisionado Instructor, y no en abstracto, sino en concreto, ya que se habla de comprobación y no de configuración abstracta.
- El Comisionado Instructor sólo tiene facultades para desechar la denuncia presentada si existe una causa notoria e indudable de improcedencia, de las previstas en el artículo 271 de la ley electoral.
- La calificación de si una conducta denunciada configura en abstracto la posibilidad de una infracción a la Ley Electoral vigente en la entidad, no se concibe como un elemento de procedencia, y, por ende, no puede derivarse de la misma una causal de improcedencia de las previstas en el numeral 271 en estudio.
- La decisión consistente en determinar que los hechos denunciados no configuran en abstracto una infracción a la ley, tiene los mismos efectos que tendría la decisión en torno a la comprobación de la infracción denunciada.
- El pronunciamiento del Pleno de la Comisión Estatal Electoral, respecto a la no comprobación de la infracción denunciada, implica una calificación de fondo de los hechos denunciados.

- La determinación de admitir o desechar la denuncia le corresponde al Comisionado Instructor, quién no podrá hacerlo basándose en una calificación relativa a la legalidad o ilegalidad de la conducta denunciada, puesto que eso implicaría juicios de valor que entrañan propiamente el juzgamiento de fondo de la materia de la queja, lo cual por técnica procesal y de las resoluciones, no es dable hacerlo al admitir o desechar.

En este orden de ideas es inconcuso que la actividad desplegada por la responsable es legal, y que el concepto de anulación en estudio deviene INFUNDADO.

En lo relativo al segundo motivo de inconformidad expuesto por el ente político actor, tenemos que se duele de una violación a sus garantías de seguridad jurídica, audiencia, legalidad y exhaustividad, porque considera que el acuerdo de inicio del procedimiento implica continuar con las fases del mismo, sin considerar sus argumentaciones vertidas al deponer la vista relativa al retiro de propaganda, derivada del llamamiento que le hizo la responsable.

Para resolver la cuestión sometida a la consideración de este Tribunal, es necesario atender a los razonamientos sustentados en el análisis del primero de los conceptos de anulación, en que con claridad meridiana se establece que para desechar una denuncia, necesariamente tendría que actualizarse una causa notoria e indudable de improcedencia de las previstas en el artículo 271 de referencia, y conviene a su vez entender que el procedimiento preventivo para el retiro de propaganda no constituye obstáculo ni condición alguna, respecto del diverso sancionador que se contempla en el artículo 305 del cuerpo normativo en cita.

Efectivamente, de los autos se desprende que las actuaciones que motivaron el desahogo de la vista en mención son referentes al procedimiento previsto en el artículo 137 de la ley de la materia, y que persiguen una finalidad preventiva completamente diversa de la que inspira al numeral 305 del propio ordenamiento legal, en que lo buscado es la imposición de sanciones. La naturaleza de ambos procedimientos es diversa, ya que uno es preventivo y el otro es sancionador, y las actuaciones de ambos deben ser totalmente independientes, sin que exista una norma que condicione las actuaciones de uno a los resultados del otro.

Sobre este particular tiene especial relevancia lo sustentado en los criterios emitidos por la Sala Superior del H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las tesis cuyos datos a continuación se transcriben:

“PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE URGENTE RESOLUCIÓN. NATURALEZA Y FINALIDAD” (Se transcribe)

“PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO DE URGENTE RESOLUCIÓN. EL ANÁLISIS PRELIMINAR QUE EN ÉL SE HACE SOBRE LA CONDUCTA DENUNCIADA, CARECE DE FUERZA VINCULANTE AL RESOLVER EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.”— (Se transcribe)

De las anteriores transcripciones se desprende que la naturaleza de ambos procedimientos es diversa e independiente, y, por tanto, el resultado de las actuaciones de uno de dichos procedimientos no puede constituir una condición para el inicio del otro, sin que lo depuesto en el relativo al retiro de propaganda constituya una base de examen para el de fincamiento de responsabilidad, habida cuenta de que en este último se contempla todo un esquema que garantiza la audiencia y la legalidad, a fin de que la parte reo pueda exponer argumentos suficientes en su defensa y combatir los actos y resoluciones que en el mismo se llegaren a suscitar.

En relación con lo anterior debe considerarse que en el artículo 305 de la ley en cita, literalmente se dispone:

“Artículo 305. (Se transcribe)

El procedimiento previsto en el numeral 305 de referencia contiene una fase para que la parte reo deponga la vista correspondiente y alegue lo que a su derecho convenga, en garantía de su prerrogativa básica de audiencia. Del mismo modo, obliga a la responsable a sujetar su determinación a ciertos parámetros que implican una forma especial de fundamentación y motivación, y sin que merme o reste en lo más mínimo la carga que pesa sobre todo acto de autoridad, en el sentido de fundar y motivar a cabalidad cada decisión, en respeto a la garantía de legalidad del reo. Consecuentemente, no puede hablarse que el auto que decreta iniciar el procedimiento de

responsabilidad, y que combate la entidad política actora, entrañe una violación a tales garantías de audiencia y legalidad, ni que hubiere vulnerado el principio de exhaustividad, por no considerar los argumentos vertidos en relación con la vista concedida en el diverso procedimiento preventivo cuyas actuaciones no trascienden en forma alguna, ni constituyen una condicionante del de responsabilidad.

Así las cosas, al no advertirse una causa notoria e indudable de improcedencia de las previstas en el artículo 271 de mérito, no se actualiza violación alguna de parte de la responsable en relación con las garantías de seguridad jurídica, audiencia, legalidad y exhaustividad, y deviene INFUNDADO el concepto de anulación en estudio.

En el tercero de los conceptos de anulación, nuevamente el impetrante confunde la naturaleza y alcance de los diversos procedimientos, es decir, del preventivo y del sancionador, y supone que lo resuelto en el expediente JI-029/2009, ventilado en este Tribunal, trascienda e imponga condiciones para el diverso procedimiento sancionador cuyo inicio combate en este juicio.

Efectivamente, en el mencionado expediente JI-029/2009 se combatió una orden de retiro de propaganda, emanada del procedimiento preventivo a que se refiere el artículo 137 del citado cuerpo normativo, y se revocó la determinación de la responsable, sin emitir pronunciamiento alguno sobre la legalidad o ilegalidad de la colocación de la propaganda electoral correspondiente, y sin ponderar ninguna cuestión de fondo sobre tales aspectos, sino exclusivamente en razón de la violación de normas y lineamientos formales que dejó de observar la responsable en su determinación. Por tanto, los alcances de esa resolución no tienen trascendencia alguna en el procedimiento sancionador a que se refiere el artículo 305 antes citado, ni podrían vulnerarse los términos de la sentencia respectiva al decretar el inicio del procedimiento sancionador correspondiente.

En este orden de ideas, la carga de fundar y motivar la determinación de inicio del procedimiento sancionador en mención, no se extiende a aspecto alguno de la materia resuelta en el expediente JI-029/2009 de mérito, ni debe versar sobre las argumentaciones que hubiere vertido la parte reo en el procedimiento preventivo cuya decisión final fue revocada por este Tribunal, toda vez que se trata

de cuestiones totalmente diferentes e independientes que no se condicionan ni dependen unas de otras.

Así las cosas, el motivo de inconformidad en análisis deviene INFUNDADO.

En el último de los conceptos de anulación planteados, el impugnante parte de la falsa premisa de que el acuerdo de inicio del procedimiento de responsabilidad que combate, violenta los efectos de la resolución del expediente JI-029/2009 aludido en líneas anteriores, y todas sus alegaciones derivan de dicha confusión, ya que, como se sustentó con antelación, se trata de procedimientos diferentes e independientes que no se condicionan u obstaculizan entre sí, y en que lo resuelto por este Tribunal no tiene trascendencia alguna sino respecto del procedimiento preventivo cuya decisión de retiro de propaganda se revocó.

No obra elemento alguno en el sumario en que se actúa, que permita entender que la sentencia recaída en el expediente JI-029/2009 de referencia, entrañe una condicionante o tenga alguna trascendencia respecto del inicio del procedimiento sancionador que se combate en este juicio, en consecuencia, el concepto de anulación en estudio deviene INFUNDADO.

Sin que sea óbice a lo anterior, el acto impugnado no irroga agravio alguno a los intereses de la entidad política actora, dado que esa resolución no resuelve una situación jurídica concreta, ni fija sanción alguna a dicha entidad, sino que únicamente produce efectos intraprocesales, dentro de una cadena o sumario que habrá de culminar con una resolución de fondo, emitida por el Pleno de la Comisión Estatal Electoral, en que bien podrá absolverse a la parte reo, y en que se respeten a plenitud sus garantías de audiencia y legalidad, ya que el fallo que eventualmente llegue a pronunciarse podrá ser combatido en esta vía si del mismo le derivase algún agravio y se dictare en contravención al principio de legalidad.

Sobre este particular tiene especial relevancia lo sustentado por la Sala Superior del H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-1/2006, en la que, en lo conducente, se establece:

"... Por tanto, el acuerdo del citado Secretario Ejecutivo,

donde se admitió a trámite la queja administrativa, se emite dentro de un procedimiento de investigación para el cual tiene facultades dicha autoridad y no puede considerarse una resolución que decidió el juicio en lo principal, en virtud de que no definió el fondo de la controversia planteada, esto es, no hizo pronunciamiento sobre la responsabilidad o absolución del Partido Revolucionario Institucional, respecto de la queja presentada en su contra.

Tampoco puede estimarse que se esté frente a una resolución que ponga fin al juicio, sin decidir el conflicto jurídico en lo principal, porque, como ya se dijo, dicho acuerdo sólo constituye el primer acto preparatorio con el objeto de que el imputado esté en posibilidad de gozar de garantía de audiencia, recabarse pruebas y, a la postre, formularse un proyecto de resolución, pero no entraña una determinación que ponga fin al procedimiento sancionatorio.

Consecuentemente, dicha resolución sólo produce efectos intraprocesales, en cuanto forma parte de la secuencia o sucesión de actos que sirven de instrumento o preparación para la emisión de la resolución definitiva que ha de pronunciar el órgano resolutor en el procedimiento respectivo, esto es, el acto ahora impugnado sólo surte efectos al interior del procedimiento y con miras al auxilio para que se dicte la resolución que corresponda.

De ahí que, al no tratarse de un acto que cause un gravamen sustancial independiente y directo del posible contenido de la decisión de fondo del que derive afectación sustancial irreparable, no puede admitirse su impugnación de forma destacada.

En esa virtud, fue correcta la determinación del tribunal responsable al estimar que el acuerdo que admitió a trámite la queja instaurada contra el Partido Revolucionario Institucional no afectó el interés jurídico de dicho instituto pues, como se dijo, constituye un acto o resolución de mero trámite, respecto de la cual no procede el recurso de apelación de manera destacada, sino que en su caso, habrá de reclamarse conjuntamente con la resolución definitiva o que ponga fin al procedimiento de queja, en vía de agravio, si llega a trascender a su resultado en perjuicio del actor.”

En el punto "3" del inciso "b" de la fracción "II" del artículo 239, de la Ley Electoral vigente en la entidad, se establece que el juicio de inconformidad es procedente para combatir actos u omisiones de la Comisión Estatal Electoral en la etapa de preparación de la elección, cuando cause un agravio directo, consecuentemente, la integración de un agravio directo constituye un elemento esencial del procedimiento en que se actúa, que no puede prejuzgarse al momento de emitir el pronunciamiento de admisión del juicio, pero que debe ponderarse en la sentencia respectiva.

En este sentido, al tratarse de un acuerdo instrumental que no entraña la definición ni resolución de una situación jurídica concreta, sino el mero inicio de una secuencia procesal que eventualmente concluirá con una resolución de fondo que decida la cuestión principal, en que se absuelva o finque la responsabilidad respectiva, es indiscutible que no se actualiza la premisa del agravio directo en estudio, y, por ende, la impugnación no es apta para revocar el acto combatido.

Como corolario de lo anterior, los conceptos de anulación planteados por la entidad política impetrante devienen INFUNDADOS, siendo lo conducente confirmar el fallo impugnado."

CUARTO. Los agravios formulados para impugnar la anterior determinación son:

"1.- La responsable en la resolución que se combate en su considerando SÉPTIMO en lo conducente dice lo siguiente:

"SÉPTIMO: En cuanto al fondo de la cuestión controvertida, tenemos que el ente impetrante formula cuatro conceptos de anulación, que por razón de método serán analizados en su orden de la siguiente forma:

En el primer concepto de anulación la impetrante se duele de una violación a los principios de certeza y legalidad, y apoya sus alegaciones en el antecedente histórico que dice ha realizado la responsable al integrar los expedientes sobre retiro de propaganda y fincamiento de responsabilidad, ya que, a su juicio, para poder iniciar el procedimiento sobre la posible responsabilidad es

menester agotar previamente el de retiro de propaganda, en que se decreta que la misma está colocada en contravención a lo ordenado en la ley de la materia. Abunda en su argumentación aludiendo a que, en la especie, mediante sentencia recaída a los autos del expediente JI-029/2009, se revocó la diversa resolución de fecha 22-veintidós de mayo del año en curso, en que se había ordenado el retiro de la propaganda que es objeto de indagación en el expediente del que emana el acto impugnado, y ello sin que a la fecha se haya determinado si dicha propaganda debe o no retirarse.

De lo anterior resulta que, en concepto del impetrante, para poder dar inicio al procedimiento de responsabilidad a que se refiere el artículo 305 de la Ley electoral del Estado, cuando el mismo verse sobre colocación de propaganda en lugar prohibido, sería menester que previamente se ordenara su retiro por considerarla ilegal; sin embargo, no establece fundamento alguno que permita concluir en el sentido en que lo hace, ni existe disposición o norma que provoque tal consecuencia jurídica, dado que, contrario a lo sostenido por el ente actor, salvo que el Comisionado Instructor advirtiere una causa notoria e indudable de improcedencia, de las previstas en el artículo 271 de la citada ley, es obligatorio que se admita a trámite la denuncia respectiva, en términos de lo decretado en el artículo 253 del propio ordenamiento legal, aplicado de conformidad con lo previsto en el diverso numeral 20 del Reglamento de la Comisión Estatal Electoral y de las Comisiones Municipales Electorales del Estado de Nuevo León, en que, respectivamente, se establece: ...

De las anteriores transcripciones se colige que el procedimiento para las denuncias será en lo conducente el establecido en la Ley para los recursos, mismos que, de no actualizarse en ellos una causa notoria e indudable de improcedencia, deben admitirse. Lo anterior en la inteligencia de que las pausas notorias e indudables de improcedencia son únicamente las previstas en el artículo 271 de referencia.

En este orden de ideas, cuando una denuncia cumpla con los requisitos de ley, al no actualizar una causa notoria e indudable de improcedencia de las Previstas en el artículo 271, debe admitirse a trámite, sin que el procedimiento diverso al que se sujete el retiro de propaganda tenga afectación o injerencia jurídica alguna en la determinación de iniciar el de responsabilidad.

En este punto resulta conveniente considerar lo resuelto por la Sala Superior del H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-31/2009, en que, prácticamente, se resuelve la propia cuestión que es menester decidir en este juicio.

En dicha sentencia, en lo conducente (fojas 44 a 46) se razona lo siguiente:

“Así, la decisión en torno a si se ha comprobado o no alguna infracción a partir de los hechos denunciados es competencia exclusiva de la Comisión Estatal Electoral del Estado de Nuevo León, al cabo del procedimiento instruido por su Comisionado Instructor, el cual, como ya se mencionó, sólo tiene facultades para desechar la denuncia presentada, si existe una causa notoria e indudable de improcedencia, de las previstas en el artículo 271 de la ley electoral.

Por tanto, al recibir el escrito por el cual se denuncian los hechos, el Comisionado Instructor debe decidir si inicia la procedencia o desecha, sin que se le autorice a pronunciarse en torno a si los hechos denunciados configuran o no una infracción a la ley electoral, pues tal calificación, además de que no se concibe como un elemento de procedencia, puede llegar a encerrar, de hecho, un análisis de fondo de la cuestión planteada, lo que está reservado a la Comisión.

Esto es así porque, como sucede en el caso concreto, la decisión del Comisionado Instructor, consistente en determinar que los hechos denunciados no configuran en abstracto una infracción a la ley, tiene los mismos efectos que tendría la decisión en torno a la comprobación de la infracción denunciada, lo cual le compete en forma exclusiva a la Comisión.

En ambos casos, tanto en el desechamiento acordado por el Comisionado Instructor de la Comisión, como el pronunciamiento del Pleno de la Comisión (en el fondo), en torno a la no comprobación de la Infracción denunciada se está en presencia de una calificación de fondo de los hechos.

-

En efecto, en el caso concreto, pretendiendo sustentar su actuación, el Comisionado Instructor dictó la

determinación de desechar de plano la denuncia con fundamento en la jurisprudencia de esta Sala Superior número S3ELJ 67/2009, bajo el rubro QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINCAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS, REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DENUNCIA”, y para tal efecto realizó una calificación relativa, propiamente, a la legalidad de la conducta denunciada, concluyendo que del hecho denunciado ni de la prueba aportada, era posible establecer, presuntivamente, que los precandidatos denunciados hayan realizado actos anticipados de campaña, conclusión que apoyó en juicios de valor que entrañan propiamente el juzgamiento de fondo de la materia de la queja, lo cual por técnica procesal y de las resoluciones, no es dable hacerlo en una improcedencia.

De la anterior transcripción se desprenden las siguientes conclusiones, que son perfectamente aplicables al caso que nos ocupa:

- Corresponde al Pleno decidir sobre la comprobación de alguna infracción a partir de los hechos denunciados; pero al término del procedimiento instruido por el Comisionado Instructor, y no en abstracto, sino en concreto, ya que se habla de comprobación y no de configuración abstracta.

- El Comisionado Instructor sólo tiene facultades para desechar la denuncia presentada si existe una causa notoria e indudable de improcedencia, de las previstas en el artículo 271 de la ley electoral.

La calificación de si una conducta denunciada configura en abstracto la posibilidad de una infracción a la Ley Electoral vigente en la entidad, no se concibe como un elemento de procedencia, y, por ende, no puede derivarse de la misma una causal de improcedencia de las previstas en el numeral 271 en estudio.

- La decisión consistente en determinar que los hechos denunciados no configuran en abstracto una infracción a la ley, tiene los mismos efectos que tendría la decisión en torno a la comprobación de la infracción denunciada.

- El pronunciamiento del Pleno de la Comisión Estatal Electoral, respecto a la no comprobación de la infracción denunciada, implica una calificación de fondo de los hechos denunciados.

- La determinación de admitir o desechar la denuncia le corresponde al Comisionado Instructor, quién no podrá hacerlo basándose en una calificación relativa a la legalidad o ilegalidad de la conducta denunciada, puesto que eso implicaría juicios de valor que entrañan propiamente el juzgamiento de fondo de la materia de la queja, lo cual por técnica procesal y de las resoluciones, no es dable hacerlo al admitir o desechar.

En este orden de ideas es inconcuso que la actividad desplegada por la responsable es legal, y que el concepto de anulación en estudio deviene INFUNDADO.

En lo relativo al segundo motivo de inconformidad expuesto por el ente político actor, tenemos que se duele de una violación a sus garantías de seguridad jurídica, audiencia, legalidad y exhaustividad, porque considera que el acuerdo de inicio del procedimiento implica continuar con las fases del mismo, sin considerar sus argumentaciones vertidas al deponer la vista relativa al retiro de propaganda, derivada del llamamiento que le hizo la responsable.

Para resolver la cuestión sometida a la consideración de este Tribunal, es necesario atender a los razonamientos sustentados en el análisis del primero de los conceptos de anulación, en que con claridad meridiana se establece que para desechar una denuncia, necesariamente tendría que actualizarse una causa notoria e indudable de improcedencia de las previstas en el artículo 271 de referencia, y conviene a su vez entender que el procedimiento preventivo para el retiro de propaganda no constituye obstáculo ni condición alguna, respecto del diverso sancionador que se contempla en el artículo 305 del cuerpo normativo en cita.

Efectivamente, de tos autos se desprende que las actuaciones que motivaron el desahogo de la vista en mención son referentes al procedimiento previsto en el artículo 137 de la ley de la materia, y que persiguen una finalidad preventiva completamente diversa de la que inspira al numeral 305 del propio ordenamiento legal, en que lo buscado es la imposición de sanciones. La naturaleza de ambos procedimientos es diversa, ya que uno es preventivo y el otro es sancionador, y las actuaciones de ambos deben ser totalmente

independientes, sin que exista una norma que condicione las actuaciones de uno a los resultados del otro.

Sobre este particular tiene especial relevancia lo sustentado en los criterios emitidos por la Sala Superior del H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las tesis cuyos datos a continuación se transcriben: ...

De las anteriores transcripciones se desprende que la naturaleza de ambos procedimientos es diversa e independiente, y, por tanto, el resultado de las actuaciones de uno de dichos procedimientos (sic) no puede constituir una condición para el inicio del otro, sin que lo depuesto en el relativo al retiro de propaganda constituya una base de examen para el de fincamiento de responsabilidad, habida cuenta de que en este último se contempla todo un esquema que garantiza la audiencia y la legalidad, a fin de que la parte reo pueda exponer argumentos suficientes en su defensa y combatir los actos y resoluciones que en el mismo se llegaren a suscitar.

En relación con lo anterior, debe considerarse que en el artículo 305 de la ley en cita, literalmente se dispone:

El procedimiento previsto en el numeral 305 de referencia contiene una fase para que la parte reo deponga la vista correspondiente y alegue lo que a su derecho convenga, en garantía de su prerrogativa básica de audiencia. Del mismo modo, obliga a la responsable a sujetar su determinación a ciertos parámetros que implican una forma especial de fundamentación y motivación, y sin que merme o reste en lo más mínimo la carga que pesa sobre todo acto de autoridad, en el sentido de fundar y motivar a cabalidad cada decisión, en respeto a la garantía de legalidad del reo. Consecuentemente, no puede hablarse que el auto que decreta iniciar el procedimiento de responsabilidad, y que compete la entidad política actora, entrañe una violación a tales garantías de audiencia y legalidad ni que hubiere vulnerado el principio de exhaustividad, por no considerar los argumentos vertidos en relación con la vista concedida en el diverso procedimiento preventivo cuyas actuaciones no trascienden en forma alguna, ni constituyen una condicionante del de responsabilidad.

Así las cosas, al no advertirse una causa notoria e indudable de improcedencia de las previstas en el artículo

271 de mérito, no se actualiza violación alguna de parte de la responsable en relación con las garantías de seguridad jurídica, audiencia, legalidad y exhaustividad, y deviene INFUNDADO el concepto de anulación en estudio.

“En el tercero de los conceptos de anulación, nuevamente el impetrante confunde la naturaleza y alcance de los diversos procedimientos, es decir, del preventivo y del sancionador, y supone que lo resuelto en el expediente JI-029/2009, ventilado en este Tribunal, trascienda e imponga condiciones para el diverso procedimiento sancionador cuyo inicio combate en este juicio.

Efectivamente, en el mencionado expediente JI-029/2009 se combatió una orden de retiro de propaganda, emanada del procedimiento preventivo a que se refiere el artículo 137 del citado cuerpo normativo, y se revocó la determinación de la responsable, sin emitir pronunciamiento alguno sobre la legalidad o ilegalidad de la colocación de la propaganda electoral correspondiente, y sin ponderar ninguna cuestión de fondo sobre tales aspectos, sino exclusivamente en razón de la violación de normas y lineamientos formales que dejó de observar la responsable en su determinación. Por tanto, los alcances de esa resolución no tienen trascendencia alguna en el procedimiento sancionador a que se refiere el artículo 305 antes citado, ni podrían vulnerarse los términos de la sentencia respectiva al decretar el inicio del procedimiento sancionador correspondiente.

En este orden de ideas, la carga de fundar y motivar la determinación de inicio del procedimiento sancionador en mención, no se extiende a aspecto alguno de la materia resuelta en el expediente JI-029/2009 de mérito, ni debe versar sobre las argumentaciones que hubiere vertido la parte reo en el procedimiento preventivo cuya decisión final fue revocada por este Tribunal, toda vez que se trata de cuestiones totalmente diferentes e independientes que no se condicionan ni dependen unas de otras.

Así las cosas, el motivo de inconformidad en análisis deviene INFUNDADO.

En el último de los conceptos de anulación planteados, el impugnante parte de la falsa premisa de que el acuerdo de inicio del procedimiento de responsabilidad que combate, violenta los efectos de la resolución del expediente JI-

029/2009 aludido en líneas anteriores, y todas sus alegaciones derivan de dicha confusión, ya que, como se sustentó con antelación, se trata de procedimientos diferentes e independientes que no se condicionan u obstaculizan entre sí, y en que lo resuelto por este Tribunal no tiene trascendencia alguna sino respecto del procedimiento preventivo cuya decisión de retiro de propaganda se revocó.

No obra elemento alguno en el sumario en que se actúa, que permita entender que la sentencia recaída en el expediente JI-029/2009 de referencia, entrañe una condicionante o tenga alguna trascendencia respecto del inicio del procedimiento sancionador que se combate en este juicio, en consecuencia, el concepto de anulación en estudio deviene INFUNDADO. ...”

Contrario a lo que establece la responsable en el sentido de que los alcances de la sentencia dictada en el expediente JI-029/2009 no trascienden en el procedimiento de lineamiento de responsabilidad, se estima que esa sentencia determina la anulación de los efectos del acuerdo que decretaba la ilegalidad de la propaganda electoral, y que en base a ese acuerdo es que la Comisión Estatal Electoral emitió el que se impugna ante a responsable, en el que se establece que el expediente registrado con la clave PRPC-013/2009 quedará como asunto totalmente concluido y las constancias que lo integran formaran parte del expediente administrativo PFR-051/2009.

Así, la Comisión Estatal Electoral, determina concluir el procedimiento de retiro de propaganda, y con lo actuado en él, continuar ahora con el de fincamiento de responsabilidad, por tanto es que sí existe una relación y dependencia entre uno y otro, y la sentencia dictada en el Juicio de Inconformidad JI-029/2009 sí tiene alcances sobre el último procedimiento, pues la misma Comisión supeditó su continuidad a la conclusión del primero, por tanto, el hecho de continuar con el fincamiento de responsabilidad es violentar los alcances de la sentencia jurisdiccional aludida.

Por lo anterior, es que se establece que el acuerdo impugnado ante la responsable, vulnera los alcances de la sentencia dictada en el Juicio de Inconformidad JI-029/2009, pues al decretarse la nulidad del acuerdo que ordenaba el retiro de la propaganda electoral por

considerarla ilegal, entonces sus efectos son el dejar subsistente aún el expediente PRPC-013/2009 para determinar de manera fundada y motivada sobre la legalidad o ilegalidad de la propaganda electoral denunciada, y por esta causa, sería jurídicamente imposible la existencia del procedimiento de fincamiento de responsabilidad, pues la Comisión Estatal Electoral basa su inicio precisamente en el acuerdo anulado por el Juicio antes aludido, y así el acto combatido ante la responsable hace que los efectos del auto anulado mediante el juicio de inconformidad JI-029/2009 siga surtiendo sus efectos.

La responsable violenta el principio de exhaustividad al no haber estudiado y resuelto la totalidad de los puntos de inconformidad ante él planteados, puesto que en este tercer concepto de anulación se hace ver que la falta de motivación y fundamentación del acuerdo de inicio del procedimiento de fincamiento de responsabilidad, pues en él se hace referencia a un punto en el que la Comisión Estatal Electoral resuelve infundados los argumentos vertidos por mi representada, transcribiéndose al efecto el párrafo respectivo, del cual se desprende que no se hizo un estudio ni razonamiento lógico jurídico que permitiera a mi representada saber las causas de lo infundado de los argumentos, por tanto al dejarse de abordar este concepto de anulación, se viola en perjuicio de mi representada el principio de exhaustividad y legalidad.

II.- La responsable violenta los principios de legalidad, objetividad y certeza que se contienen en el artículo 3 de la Ley Electoral del Estado de Nuevo León, así como el principio de congruencia, puesto que al resolver el primer concepto de anulación lo decreta infundado aduciendo conceptos relativos a los requisitos que la Ley Electoral enumera para la admisión de la denuncia, cuando que no es esto lo que se hizo ver en ese concepto de anulación, ni de lo que trata el juicio de inconformidad.

Pues esta admisión se dio desde el momento en que se formó el expediente PRPC-013/2009 y es aquí donde se cumplió con el numeral 271 de la Ley Electoral que refiere la responsable, y lo que contraviene ante la responsable, es el hecho de que la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León no puede, con una sola denuncia, abrir dos expedientes simultáneamente, y por tanto, antes de determinar la procedencia o no del inicio del Procedimiento de Fincamiento de Responsabilidad, optó por iniciar el expediente PRPC-013/2009 aquí citado, y determinar si la

propaganda que se denunciara es o no ilegal, para posteriormente determinar el inicio o no del Procedimiento de Fincamiento de Responsabilidad, y que la Comisión Estatal Electoral en lo referente a la propaganda electoral, y durante este proceso electoral, ha seguido este mismo criterio, lo que le da certeza a los partidos contendientes de la forma en que se llevarán estos procedimientos.

Por tanto es que sin que exista la resolución acerca de la legalidad o ilegalidad de la propaganda denunciada, no puede determinarse el inicio del procedimiento de fincamiento de responsabilidad que se impugna ante la responsable, lo anterior en virtud de que primeramente debe estar concluido su antecedente, que es el citado expediente PRPC-013/2009, pues en él se contiene la denuncia y las pruebas que sirvan de base para determinar la ilegalidad o no de la propaganda electoral, y si este expediente sigue abierto y sin resolverse, y se inicia el fincamiento de responsabilidad, entonces este último no tendría un sustento fáctico probatorio ni jurídico, pues tanto la denuncia como las pruebas se encuentran dentro del primer expediente y su validez y alcances legales se encuentran supeditados a la resolución que en ese expediente se llegue a tomar.

Lo anterior se traduce en que se esté juzgando a mi representada dos veces por los mismo hechos de manera simultánea, sin que en el primero de los expedientes o procedimientos se haya oído y vencido a mi representada, y esto violenta la garantía de audiencia y el principio rector de legalidad, pues mi representada tiene derecho a ser oída y vencida en juicio antes de determinar sobre la procedencia o no del inicio del procedimiento de fincamiento de responsabilidad, y esto en acatamiento y respeto al procedimiento que en materia de propaganda electoral ha sostenido la Comisión Estatal Electoral, por tanto, es que atendiendo a los principios de equidad, imparcialidad y certeza, es necesario que primeramente exista un pronunciamiento respecto al primero de los procedimientos que se abrió en contra de mi representada que es el expediente PRPC-013/2009, del cual aún está pendiente en resolver en definitiva.

Por tanto es que se estima la ilegalidad de lo resuelto por la responsable en cuanto al primer concepto de anulación hecho valer por mí representada, ya que no lo interpreta de la forma en que fue planteado y resuelve con

argumentos que no son aplicables al caso tratado en el Juicio Inconformidad JI-047/2009 del cual conoció.

III.- La sentencia objeto de este juicio en la parte final de su considerando séptimo establece lo siguiente:

"...Sin que sea óbice a lo anterior, el acto impugnado no irroga agravio o a los intereses de la entidad política actora, dado que esa resolución no resuelve una situación jurídica concreta, ni fija sanción alguna a dicha entidad, sino que únicamente produce efectos intraprocesales, dentro de una cadena o sumario que habrá de culminar con una resolución de fondo, emitida por el Pleno de la Comisión Estatal Electoral, en que bien podrá absolverse a la parte reo, y en que se respeten a plenitud sus garantías de audiencia y legalidad, ya que el fallo que eventualmente llegue a pronunciarse podrá ser combatido en esta vía si del mismo le derivase algún agravio y se dictare en contravención al principio de legalidad.

Sobre este particular tiene especial relevancia lo sustentado por la Sala Superior del H. Tribunal Electoral del Poder Judicial la Federación, en la sentencia recaída al expediente SUP-JRC-1/2006, en la que, en lo conducente, se establece:...

En el punto "3" del inciso "b" de la fracción "II" del artículo 239, de la Ley Electoral vigente en la entidad, se establece que el juicio de inconformidad es procedente para combatir actos u omisiones de la Comisión Estatal Electoral en la etapa de preparación de la elección, cuando cause un agravio directo, consecuentemente, la integración de un agravio directo constituye un elemento esencial del procedimiento en que se actúa, que no puede prejuzgarse al momento de emitir el pronunciamiento de admisión del juicio, pero que debe ponderarse en la sentencia respectiva.

En este sentido, al tratarse de un acuerdo instrumental que no entraña la definición ni resolución de una situación jurídica concreta, sino el mero inicio que una secuencia procesal que eventualmente concluirá con una resolución de fondo que decida la cuestión principal, en que se absuelva o finque la responsabilidad respectiva, es indiscutible que no se actualiza la premisa del agravio directo en estudio, y, por ende, la impugnación no es apta para revocar el acto combatido.

Como corolario de lo anterior, los conceptos de anulación planteados por la entidad política impetrante devienen INFUNDADOS, siendo lo conducente confirmar al fallo impugnado.”

Como se ha hecho ver en esta demanda, lo que se ha tratado es la revocación del acuerdo de inicio del procedimiento de Fincamiento de Responsabilidad en contra de mi representada, no por defectos propios, sino porque su existencia o continuidad dependen de la conclusión previa de un procedimiento, por tanto los argumentos antes transcritos vertidos por la responsable, son inaplicables al caso concreto, ya que no se impugna el acuerdo de inicio por su sola emisión, sino porque la Comisión Estatal Electoral lo supeditó a la conclusión previa del expediente PRPC-013/2009, y por tanto, no se puede decir que no se cause agravio por tener efectos intraprocesales, como lo indica la responsable, pues el agravio deviene de un Juicio previo que al decretar la anulación de un acuerdo, debe anular lo actuado con posterioridad para que los alcances de la sentencia dictada en el Juicio de Inconformidad JI-029/2009 se surta a plenitud.

En términos de lo establecido por el artículo 9 inciso f) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral me permito ofrecer las siguientes.”

QUINTO. Estudio de fondo. El actor pretende la revocación de la sentencia de veinticinco de junio de dos mil nueve, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, en el juicio de inconformidad en el que la Coalición Juntos por Nuevo León cuestionó el acuerdo de veintiséis de mayo previo, que determina el inicio del procedimiento de *Fincamiento de Responsabilidad Administrativa*, en contra de la promovente y del candidato a gobernador de ese Estado, para que, a su vez, se deje sin efectos este último.

El planteamiento de la actora no puede ser acogido, por lo

expuesto a continuación.

El tribunal electoral local desestimó la pretensión del actor por diversas razones, entre otras, porque el acuerdo de inicio impugnado no le causa perjuicio, ante lo cual, su planteamiento no podía ser acogido.

Con ello, el tribunal responsable rechazó cualquier posibilidad de que prosperara la petición de dejar sin efectos el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador seguido en su contra, pues, en sí misma, deja ver que, con independencia de otras razones, el tribunal no está en condiciones jurídicas para analizar y revocar el acuerdo reclamado.

Al respecto, la responsable expone:

[Además¹] ...el acto impugnado no irroga agravio alguno a los intereses de la entidad política actora, dado que esa resolución no resuelve una situación jurídica concreta, ni fija sanción alguna a dicha entidad, sino que únicamente produce efectos intraprocesales, dentro de una cadena o sumario que habrá de culminar con una resolución de fondo, emitida por el Pleno de la Comisión Estatal Electoral, en que bien podrá absolverse a la parte reo, y en que se respeten a plenitud sus garantías de audiencia y legalidad, ya que el fallo que eventualmente llegue a pronunciarse podrá ser combatido en esta vía si del mismo le derivase algún agravio y se dictare en contravención al principio de legalidad.

Sobre este particular tiene especial relevancia lo sustentado por la Sala Superior del H. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la sentencia recaída

¹ Anotación de este Tribunal.

al expediente SUP-JRC-1/2006, en la que, en lo conducente, se establece:

“... Por tanto, el acuerdo del citado Secretario Ejecutivo, donde se admitió a trámite la queja administrativa, se emite dentro de un procedimiento de investigación para el cual tiene facultades dicha autoridad y no puede considerarse una resolución que decidió el juicio en lo principal, en virtud de que no definió el fondo de la controversia planteada, esto es, no hizo pronunciamiento sobre la responsabilidad o absolución del Partido Revolucionario Institucional, respecto de la queja presentada en su contra.

Tampoco puede estimarse que se esté frente a una resolución que ponga fin al juicio, sin decidir el conflicto jurídico en lo principal, porque, como ya se dijo, dicho acuerdo sólo constituye el primer acto preparatorio con el objeto de que el imputado esté en posibilidad de gozar de garantía de audiencia, recabarse pruebas y, a la postre, formularse un proyecto de resolución, pero no entraña una determinación que ponga fin al procedimiento sancionatorio.

Consecuentemente, dicha resolución sólo produce efectos intraprocesales, en cuanto forma parte de la secuencia o sucesión de actos que sirven de instrumento o preparación para la emisión de la resolución definitiva que ha de pronunciar el órgano resolutor en el procedimiento respectivo, esto es, el acto ahora impugnado sólo surte efectos al interior del procedimiento y con miras al auxilio para que se dicte la resolución que corresponda.

De ahí que, al no tratarse de un acto que cause un gravamen sustancial independiente y directo del posible contenido de la decisión de fondo del que derive afectación sustancial irreparable, no puede admitirse su impugnación de forma destacada.

En esa virtud, fue correcta la determinación del tribunal responsable al estimar que el acuerdo que admitió a trámite la queja instaurada contra el Partido Revolucionario Institucional no afectó el interés jurídico de dicho instituto pues, como se dijo, constituye un acto o resolución de mero trámite, respecto de la cual no procede el recurso de apelación de manera destacada, sino que en su caso, habrá de reclamarse conjuntamente con la resolución definitiva o que ponga fin al procedimiento de queja, en

vía de agravio, si llega a trascender a su resultado en perjuicio del actor.”

En el punto “3” del inciso “b” de la fracción “II” del artículo 239, de la Ley Electoral vigente en la entidad, se establece que el juicio de inconformidad es procedente para combatir actos u omisiones de la Comisión Estatal Electoral en la etapa de preparación de la elección, cuando cause un agravio directo, consecuentemente, la integración de un agravio directo constituye un elemento esencial del procedimiento en que se actúa, que no puede prejuzgarse al momento de emitir el pronunciamiento de admisión del juicio, pero que debe ponderarse en la sentencia respectiva.

En este sentido, al tratarse de un acuerdo instrumental que no entraña la definición ni resolución de una situación jurídica concreta, sino el mero inicio de una secuencia procesal que eventualmente concluirá con una resolución de fondo que decida la cuestión principal, en que se absuelva o finque la responsabilidad respectiva, **es indiscutible que no se actualiza la premisa del agravio directo en estudio, y, por ende, la impugnación no es apta para revocar el acto combatido.”**

Esa consideración, en sí misma, es suficiente para fundar el sentido del fallo impugnado, porque de manera individual rechaza globalmente lo planteado por el actor en el juicio local, al razonar que la impugnación hecha valer por éste, jurídicamente *no es apta para revocar el acto combatido*, debido a que por su naturaleza no le causa perjuicio.

Lo anterior, porque aun cuando la responsable no hubiera realizado otras consideraciones para contestar el resto de los planteamientos hechos valer por el actor en el juicio local, la consideración transcrita sería suficiente para fundar la sentencia desestimatoria que recayó a la demanda del actor.

Por tanto, en el caso de que dicha consideración subsista, será suficiente para rechazar la pretensión del actor de revocar la sentencia impugnada.

El actor enfrenta ese razonamiento de la responsable bajo el argumento de que la impugnación original contra el acuerdo de inicio del *Procedimiento de Fincamiento de Responsabilidad* no es por vicios propios.

Para tal efecto, en su escrito de demanda, el actor expone lo siguiente:

Como se ha hecho ver en esta demanda, lo que se ha tratado es la revocación del acuerdo de inicio del procedimiento de Fincamiento de Responsabilidad en contra de mi representada, no por defectos propios, sino porque su existencia o continuidad dependen de la conclusión previa de un procedimiento, por tanto los argumentos antes transcritos vertidos por la responsable, son inaplicables al caso concreto, ya que no se impugna el acuerdo de inicio por su sola emisión, sino porque la Comisión Estatal Electoral lo supeditó a la conclusión previa del expediente PRPC-013/2009, y por tanto, no se puede decir que no se cause agravio por tener efectos intraprocesales, como lo indica la responsable, pues el agravio deviene de un Juicio previo que al decretar la anulación de un acuerdo, debe anular lo actuado con posterioridad para que los alcances de la sentencia dictada en el Juicio de Inconformidad JI-029/2009 se surta a plenitud.

No le asiste la razón al actor en su planteamiento

Lo anterior, porque, efectivamente, la sola emisión del acuerdo de inicio del procedimiento en cuestión no le causa

perjuicio al actor y dicha condición es un presupuesto para analizar los jurisdiccionalmente ese tipo de actos, como lo consideró el tribunal responsable, y lo ha determinado este tribunal², de manera que dicha exigencia (que el acto produzca algún perjuicio), debe valorarse previamente al análisis de cualquier otra cuestión relacionada con la validez jurídica del acto, como se demuestra a continuación.

Del significado procesal del concepto *perjuicio*, como sinónimo de ofensa o lesión a un derecho, relacionado con algunos principios esenciales de los que informan la organización de los sistemas contencioso administrativos y jurisdiccionales relativos, así como con la regulación positiva legal de los demás procedimientos mexicanos del mismo género, se tiene que, de las distintas actuaciones con las que se integra un procedimiento administrativo que se sigue en forma semejante a la de un proceso jurisdiccional, sólo pueden ser impugnables destacadamente, las determinaciones procedimentales que produzcan un gravamen sustancial, en tanto que las posibles violaciones procesales no sustanciales que se cometan durante la tramitación, sólo se pueden hacer valer en el capítulo de agravios que se expresen, al reclamar la resolución sustancial definitiva o con la que culmine el procedimiento, y únicamente si se trata de vicios o irregularidades que hubieren influido decisivamente para determinar el sentido de la resolución reclamada destacadamente.

² Véase la ejecutoria emitida en el Juicio de Revisión Constitucional Electoral 1/2006.

El concepto perjuicio empleado en el ámbito procesal tiene un significado especial o específico como *sinónimo de ofensa que se hace a los derechos o intereses de una persona*. Así lo determinó la anterior Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis de jurisprudencia que aparece publicada en la página 279 del Apéndice al Semanario Judicial de la Federación, 1917-2000, tomo VI, materia común, bajo el rubro: "PERJUICIO PARA LOS EFECTOS DEL AMPARO", vigente a la fecha y, por tanto, orientadora para este tribunal.

Los derechos e intereses que son objeto de la ofensa en el concepto de *perjuicio* y de tutela directa mediante el ejercicio de la jurisdicción, sólo pueden ser los que forman parte del acervo jurídico sustancial de los gobernados, que son los que le sirven para la realización de sus fines en la vida, y no los de carácter adjetivo, que se actualizan únicamente con motivo de un juicio o procedimiento, como instrumentos específicos para la defensa y reconocimiento de aquéllos, en una relación de subordinación, porque su único objeto consiste en preparar el material o proporcionar los elementos necesarios para que se resuelva lo conducente en cuanto al fondo. Es por esto que sólo los actos o resoluciones mencionados en primer lugar, son los que admiten ser impugnados destacadamente para iniciar un proceso jurisdiccional.

Esta interpretación es acorde con la forma en que ordinariamente se regulan y se han regulado los medios de impugnación en los diversos procedimientos administrativos en la legislación mexicana, donde sólo se contempla como impugnable la resolución definitiva o que pone fin a la secuela procedimental, así como los que causan un gravamen sustancial independiente y directo del posible contenido de la decisión de fondo, mientras que la generalidad de los actos de simple trámite se controlan en la evolución misma del procedimiento a través de medios sencillos y rápidos, que se tramitan y resuelven ante la propia autoridad instructora o su superior jerárquico, y si no se reparan, después se pueden hacer valer como vicios del procedimiento, al combatir la resolución definitiva o la que le pone fin, cuando trasciende a su resultado.

Incluso, así lo estableció esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación 55 de 2003³.

³ En esa ejecutoria, el tribunal arriba a esa conclusión después de examinar el procedimiento previsto en el artículo 83 de la Ley Federal de Procedimiento Administrativo, el del título quinto del Código Fiscal de la Federación, los procedimientos administrativos en materia agraria, como los de investigación y enajenación de excedentes de la propiedad rural; los de expropiación de bienes ejidales y comunales, o los de investigación y enajenación de terrenos baldíos y nacionales, etcétera, en cuya tramitación y resolución participan la Procuraduría Agraria y la Secretaría de la Reforma Agraria (artículo 18, fracciones IV y XII, de la Ley Orgánica de los Tribunales Agrarios y artículo 198 de la Ley Agraria) y el del juicio de amparo (artículo 107, fracción III, incisos a), b) y c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como en los artículos 44, 46, 114, fracciones III, IV y V, 158 y 159 de la Ley de Amparo).

De dicho análisis se obtuvo que la regulación sobre la impugnabilidad de los actos de los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, está dada para que, principalmente, sea la resolución definitiva la que se cuestione ante una instancia jurisdiccional, mientras que los actos procesales o de trámite lo son en tanto dejen en indefensión al interesado y trasciendan al sentido de la resolución definitiva o que ponga fin al procedimiento, debiendo en ese caso, impugnarlas con esta última, a menos que la afectación sustancial surja directamente del acto procedimental, independientemente de lo que se decida en la resolución definitiva.

En la referida ejecutoria también se demostró que tal situación se halla reflejada en la doctrina sobre la legislación mexicana, con autores como Don José María del Castillo Velasco, y de otros países, con exponentes como Eduardo García de Enterría, Tomás-Ramón Fernández

De lo anterior, se concluye que, según la regulación que ordinariamente se da a los actos administrativos, en cuanto a su recurribilidad, ésta se dirige en principio a los que son de naturaleza definitiva por decidir el fondo, con la cual se hacen valer los vicios que durante el procedimiento se consideren cometidos, a menos que se trate de actos no vinculados al procedimiento o de los que derive una afectación sustancial irreparable, casos en los que se admite su impugnación de manera destacada.

En el caso, la Coalición Juntos por Nuevo León impugna la sentencia del tribunal local de ese estado, en la que, entre otras razones, se desestimó la impugnación planteada por el actor en contra del acuerdo emitido por el Comisionado Instructor de la Comisión Estatal Electoral de esa entidad federativa, en el que se determina el inicio del *Procedimiento de Fincamiento de Responsabilidad* contra la referida coalición y su candidato a gobernador en el Estado.

Entre otras, el planteamiento del actor se desestimó porque dicho acto administrativo (de inicio del procedimiento sancionador) no le produce perjuicio a la coalición.

Esto es, en el acto originalmente impugnado, cuya revocación finalmente pretende la coalición impugnante, sólo

y Luis Cosculluela Montaner respecto de la legislación española, así como Bartolomé A. Fiorini y Manuel María Díez tocante a la legislación argentina.

se inicia un procedimiento administrativo, pero no se determina una afectación concreta contra la referida coalición y su candidato a gobernador, sino que en el mismo, precisamente, será en el que se determine la existencia de una falta administrativa y la responsabilidad o no de tales sujetos.

En dicho acuerdo no se definió el fondo de la controversia planteada, ni puso fin al procedimiento, porque no se realiza pronunciamiento sobre la existencia de la falta o la responsabilidad o absolución de los sujetos en contra de quienes se sigue o termina el conflicto jurídico en forma definitiva, porque, como ya se dijo, dicho acuerdo sólo constituye el primer acto preparatorio de un procedimiento, que tiene por objeto que el imputado esté en posibilidad de gozar de garantía de audiencia, recabarse pruebas y, a la postre, formularse un proyecto de resolución.

En consecuencia, dicho acuerdo sólo produce efectos intraprocesales, en cuanto forma parte de la secuencia o sucesión de actos que sirven de instrumento o preparación para la emisión de la resolución definitiva que ha de pronunciar el órgano resolutor en el procedimiento respectivo, esto es, el acto ahora impugnado sólo surte efectos al interior del procedimiento y con miras al auxilio para que se dicte la resolución que corresponda.

De ahí que, al no tratarse de un acto que cause un gravamen

sustancial independiente y directo del posible contenido de la decisión de fondo del que derive afectación sustancial irreparable, la responsable haya considerado correctamente que el juicio de inconformidad local no podía tener por efecto su revocación.

Por tanto, la consideración de la responsable de que el acuerdo que admitió a trámite el *Procedimiento de Fincamiento de Responsabilidad* en contra de la Coalición Juntos por Nuevo León y su candidato a Gobernador no afectó el interés jurídico de dicho instituto político es conforme a Derecho.

En atención a ello, los planteamientos hechos valer por el actor en contra de tal consideración son infundados, y ésta debe subsistir, de manera que si la misma es suficiente para sostener el sentido del fallo, es innecesario el análisis de los demás motivos de agravio.

Desde luego, este criterio no prejuzga sobre otras impugnaciones en las que se atribuya al acuerdo de admisión o inicio, algún vicio vinculado con la forma en la que se llevó a cabo la primera notificación o el emplazamiento correspondiente.

Además, lo considerado en esta ejecutoria no se prejuzga sobre la legalidad del procedimiento en cuestión.

En consecuencia, la sentencia impugnada debe confirmarse.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E:

ÚNICO. Se confirma la sentencia de veinticinco de junio de dos mil nueve, emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León, en el juicio de inconformidad planteado por la Coalición Juntos por Nuevo León, para impugnar la determinación de veintiséis de mayo emitida por el Comisionado Instructor de la Comisión Estatal Electoral de esa entidad federativa, en la que se acordó el inicio del Procedimiento de Fincamiento de Responsabilidad contra la referida coalición y su candidato a gobernador en el Estado.

Notifíquese. Por correo certificado, a la coalición actora, en el domicilio señalado en autos para tal efecto; **por oficio,** con copia certificada anexa de la presente sentencia, a la autoridad responsable y, **por estrados,** a los demás interesados. Todo esto de conformidad con lo previsto por el artículo 26 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido. Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder

Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

MARÍA DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO
DAZA**

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA
RAMOS**

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS
LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

MARCO ANTONIO ZAVALA ARREDONDO