

ACUERDO DE SALA

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-161/2018

PROMOVENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE
VERACRUZ

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: ESTEBAN
MANUEL CHAPITAL ROMO Y YURI
ZUCKERMANN PÉREZ

COLABORARON: JOSÉ LUIS
MIER VILLEGAS Y JOSÉ ANTONIO
CASTILLO GALLEGOS

Ciudad de México. Acuerdo de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de veintitrés de agosto de dos mil dieciocho.

VISTOS, para resolver los autos del juicio cuyos datos de identificación se citan al rubro, y,

R E S U L T A N D O:

1. Presentación de escrito de demanda. El tres de julio de dos mil dieciocho, el Partido Revolucionario Institucional, por conducto de Alejandro Sánchez Báez, en su carácter de Representante Suplente ante el Consejo General

del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, promovió juicio de revisión constitucional electoral, en contra de la sentencia dictada el veintinueve de junio del año en curso, por el Tribunal Electoral de esa entidad federativa, en el procedimiento especial sancionador número TEV-PES-57/2018, mediante la cual declaró inexistentes las violaciones denunciadas por el ahora promovente en contra de Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz, por actos relativos al supuesto incumplimiento del principio de imparcialidad y uso indebido de recursos públicos.

2. Trámite y sustanciación. Mediante oficio número 1694/2018, de cuatro de julio de dos mil dieciocho, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el seis siguiente, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Veracruz, remitió a esta autoridad, entre otros documentos, los siguientes: **1)** el escrito original del juicio de revisión constitucional electoral de que se trata; **2)** los autos originales del procedimiento especial sancionador número TEV-PES-57/2018, del índice del propio tribunal; y, **3)** el informe circunstanciado de ley.

3. Turno. Por acuerdo de seis del mes y año en curso, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente relativo al juicio de revisión constitucional electoral número **SUP-JRC-161/2018**, y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos establecidos en los artículos 19 y 92 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Radicación. En su oportunidad, el Magistrado Instructor recibió y radicó en la Ponencia a su cargo el juicio de revisión constitucional electoral citado al rubro; y,

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

1. Actuación colegiada.

La resolución materia de este acuerdo corresponde al Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, porque la decisión sobre la instancia que debe conocer de la demanda y la vía procesal idónea son cuestiones determinantes respecto al curso que se le debe dar a un medio de impugnación¹. Además, la definición de esos aspectos es necesaria para una debida garantía del derecho al acceso a la justicia que se reconoce en el artículo 17 de la Constitución General.

2. Competencia.

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se impugna una resolución del tribunal responsable relacionada con un procedimiento especial sancionador local, por el presunto uso indebido de recursos públicos que afectan la elección de la gubernatura de Veracruz lo anterior de conformidad con lo dispuesto por los

¹ Véase jurisprudencia 11/99, de rubro "MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. LAS RESOLUCIONES O ACTUACIONES QUE IMPLIQUEN UNA MODIFICACIÓN EN LA SUSTANCIACIÓN DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO, SON COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR Y NO DEL MAGISTRADO INSTRUCTOR". Disponible en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, páginas 17 y 18.

artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso b), 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 86 y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Reencauzamiento.

La Sala Superior considera que el juicio electoral es la vía idónea para resolver las impugnaciones relacionadas con los procedimientos especiales que son competencia de las autoridades electorales de las entidades federativas y no el juicio de revisión constitucional electoral, por las razones que a continuación se exponen.

3.1. Naturaleza del juicio de revisión constitucional electoral.

De conformidad con lo previsto en los artículos 41, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 86, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el juicio de revisión constitucional electoral es el medio de control constitucional encargado de velar porque los actos y resoluciones definitivas de las autoridades electorales competentes de cada una de las entidades federativas se ajusten al orden constitucional y legal en materia electoral.

Este juicio constitucional fue diseñado con una serie de reglas, requisitos y características particulares, con el objeto de que las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación puedan revisar sólo aquellos actos y resoluciones que trasciendan en el desarrollo de los procesos electorales locales o en el resultado final de una elección de índole local².

También es un mecanismo útil y funcional para garantizar procesos electorales democráticos en las entidades federativas; por lo que su naturaleza constitucional consiste, fundamentalmente, en verificar que los actos y resoluciones relacionados con los procesos electivos se ajusten a los principios constitucionales que los rigen, entre otros, equidad e imparcialidad.

Su naturaleza es excepcional y extraordinaria, porque, por un lado, sólo se puede promover cuando ya no existan recursos ordinarios aptos para modificar, revocar o anular actos o resoluciones de las autoridades de las entidades federativas y, por otro, esta vía procederá solamente cuando las violaciones aducidas puedan resultar determinantes y tengan un impacto material en el desarrollo del proceso electoral o en sus resultados³.

² **Artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**, establece: "El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones de actos o resoluciones definitivas y firmes de las autoridades competentes de las entidades federativas, para organizar y calificar los comicios o resolver las controversias que surjan durante éstos, que puedan ser determinantes para el desarrollo del proceso respectivo o el resultado final de las elecciones".

³ **Artículo 186.-** En los términos de lo dispuesto por los artículos 41, Base VI; 60, párrafos segundo y tercero y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral, de conformidad con lo que señalen la propia Constitución y las leyes aplicables, es competente para:

III. Resolver, en forma definitiva e inatacable, las controversias que se susciten por:

b) Actos y resoluciones definitivos y firmes de las autoridades competentes para organizar, calificar o resolver las impugnaciones en los procesos electorales de las entidades federativas, que puedan resultar determinantes para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones. Esta vía procederá solamente cuando se viole algún precepto establecido en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la reparación solicitada sea

El carácter determinante atribuido a la conculcación reclamada responde al objetivo de llevar al conocimiento de las Salas de este Tribunal Electoral sólo aquellos asuntos de índole electoral de verdadera importancia, que tengan la posibilidad de cambiar o alterar significativamente el curso del procedimiento electoral, o bien, el resultado final de la elección respectiva⁴.

Es decir, que exista la posibilidad racional de causar o producir una alteración sustancial o decisiva en el desarrollo del proceso electoral; de modo que, no toda circunstancia, acto o resolución emitida por las autoridades electorales de las entidades federativas cumple con tal característica.

Lo anterior releva que las impugnaciones derivadas de los procedimientos especiales sancionadores en el ámbito estatal que no tengan un impacto sustancial en el desarrollo o los resultados obtenidos en un proceso electoral, y se promuevan por la vía de juicio de revisión constitucional electoral, enfrentan dificultades para acceder a la justicia porque, legalmente, la procedencia del juicio está relacionada

material y jurídicamente posible dentro de los plazos electorales, y sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos;

⁴ Jurisprudencia número 15/2002, que es como sigue: "VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SURTIMIENTO DE TAL REQUISITO. El alcance del requisito establecido en el artículo 86, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral consiste, en que el carácter de determinante atribuido a la conculcación reclamada responde al objetivo de llevar al conocimiento de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sólo aquellos asuntos de índole electoral de verdadera importancia, que tengan la posibilidad de cambiar o alterar significativamente el curso del procedimiento electoral, o bien, el resultado final de la elección respectiva. Es decir, para que la violación reclamada sea determinante para el desarrollo del proceso electoral se requiere, que la infracción tenga la posibilidad racional de causar o producir una alteración sustancial o decisiva en el desarrollo del proceso electoral, como podría ser de que uno de los contendientes obtuviera una ventaja indebida, o bien, que se obstaculizara o impidiera la realización de alguna de las fases que conforman el proceso electoral, por ejemplo, el registro de candidatos, las campañas políticas, la jornada electoral o los cómputos respectivos, etcétera. Será también determinante, si la infracción diera lugar a la posibilidad racional de que se produjera un cambio de ganador en los comicios".

con asuntos que pueden influir o cambiar los resultados comiciales⁵.

Asimismo, el referido juicio cuenta con reglas rígidas que no permiten la suplencia de la deficiente expresión de los conceptos de agravios, puesto que se rige por el principio dispositivo de estricto derecho, ni tampoco admite pruebas, salvo en casos extraordinarios, de las denominadas supervenientes que sean determinantes para acreditar la violación reclamada, por lo que no existe la posibilidad de realizar un pronunciamiento de medios de convicción no vistas en la instancia anterior.

Aunado a que la legitimación del referido medio de impugnación se limita a los partidos políticos, sin que se incluya a la ciudadanía o personas morales.

3.2. Nuevo modelo en los procedimientos sancionadores en las entidades federativas.

⁵ El artículo 86 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral señala como requisitos, los siguientes:

- Se trate de un acto o resolución emitido por una autoridad local, competente para organizar y calificar los comicios, o resolver las controversias que surjan durante los mismos.
- Sean definitivos y firmes.
- Puedan resultar violatorios de algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- **La violación reclamada pueda resultar determinante para el desarrollo del proceso electoral respectivo o el resultado final de las elecciones.**
- La reparación solicitada sea factible antes de la fecha constitucional o legalmente fijada para la instalación de los órganos o la toma de posesión de los funcionarios electos.
- Se hayan agotado en tiempo y forma todas las instancias previas establecidas por las leyes locales, para combatir los actos o resoluciones electorales en virtud de los cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado.

El modelo actual de distribución de competencias en la sustanciación y resolución de los procedimientos especiales sancionadores ha evolucionado.

Con motivo de la reforma constitucional y legal de dos mil catorce, la mayoría de las legislaciones de las entidades federativas se ajustaron al modelo federal respecto al tratamiento de los procedimientos especiales sancionadores.

Previo a la reforma citada, la forma ordinaria de tramitar, sustanciar y resolver los procedimientos especiales sancionadores estaba a cargo de los institutos locales, de modo que todo se realizaba en sede administrativa y, era precisamente un órgano con esa calidad, el que emitía la determinación sobre la existencia o no de la infracción objeto de denuncia, así como las responsabilidades respectivas y la imposición de las sanciones.

En ese sentido, si un sujeto de derecho se considerara agraviado con motivo de una determinación emitida por los Institutos locales en un procedimiento especial sancionador, podía impugnar la resolución correspondiente ante los tribunales locales, los cuales se constituían en una instancia (primigenia) de índole jurisdiccional, encargada de la revisión de la constitucionalidad y legalidad de ese acto.

Así, en el supuesto de que la sentencia emitida por el Tribunal local no fuera acorde a los intereses del sujeto de derecho agraviado, podía controvertir ese acto ante las Salas

de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, quienes decidían en definitiva la controversia.

Actualmente, para el conocimiento y resolución de tales procedimientos sancionadores en el ámbito estatal intervienen dos autoridades electorales locales.

Por una parte, los organismos públicos electorales de las entidades federativas son los encargados de la instrucción, tramitación y sustanciación de las quejas que originan esos procedimientos, esto es, desde que se presenta la denuncia hasta ponerlo en estado de resolución, mientras que a los tribunales locales de esa materia compete resolverlos.

Este diseño bilateral no contempla una vía o medio de impugnación a través del cual se pueda analizar la legalidad, en una segunda instancia, de las sentencias derivadas de los procedimientos especiales sancionadores emitidas por los tribunales electorales de las entidades federativas, justamente, porque tales órganos jurisdiccionales son competentes para resolver en única instancia tales procedimientos sancionadores.

Por tanto, quienes se consideran agraviados por la resolución emitida por los tribunales locales en un procedimiento sancionador que no incida en el desarrollo o resultados de los procesos electorales, solamente pueden controvertirla de manera directa ante las salas de este Tribunal Electoral, las cuales se constituyen en la primera instancia jurisdiccional revisora sobre la constitucionalidad y legalidad de tales determinaciones.

3.3. Conocimiento a través del juicio electoral.

En principio, conviene puntualizar que el juicio electoral se constituyó por la Sala Superior en una vía para resolver controversias electorales de actos cuya impugnación o naturaleza no tiene cabida en los diversos juicios o recursos previstos expresamente en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a efecto de garantizar la tutela judicial efectiva; lo cual tiene asidero en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁶.

Se considera que el juicio electoral es la vía que permite garantizar a los justiciables el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia, ya que sus cualidades permiten adecuarse al nuevo marco constitucional y legal aplicable de los procedimientos especiales sancionadores.

Ello porque, es idóneo para garantizar de forma óptima el acceso a la justicia, ya que los requisitos de procedencia son los que razonablemente se requieren en la ley adjetiva de la materia para la promoción de un medio de impugnación en materia electoral -oportunidad, legitimación, personería y definitividad-, sin exigir requisitos adicionales o

⁶ Aprobados por el Magistrado Presidente de la Sala Superior de este Tribunal, el doce de noviembre de dos mil catorce.

especiales que represente un obstáculo para analizar el fondo de la controversia planteada por quien promueva.

El juicio electoral también constituye un mecanismo de control legal y completo de la controversia, porque a través de éste se permite suplir la deficiencia en la expresión de los agravios formulados por los promoventes -partidos políticos, coaliciones o ciudadanía-, ya que ordinariamente, se rige por la regla de suplencia de la queja, lo que origina que las salas de este Tribunal Electoral, en segunda instancia y como órgano de superior jerarquía orgánica, reexaminen, en su caso, la totalidad de la controversia.

Igualmente, es una vía efectiva porque permite el reexamen de la controversia con la posibilidad de evaluar, en forma diversa, el material probatorio obtenido inicialmente en el procedimiento especial sancionador, así como el ofrecimiento de nuevo material probatorio por parte de los justiciables para la defensa de sus derechos e intereses, con las calidades para revocar, confirmar o modificar el acto o sentencia impugnada.

En cambio, el juicio de revisión constitucional electoral no permite la solución fácil y sencilla de tales circunstancias, ya que, dada su naturaleza excepcional y extraordinaria, condiciona en mayor medida su procedencia, al establecer requisitos especiales, como exigir que la violación alegada sea determinante, lo que limita el derecho de acceso a la justicia en asuntos relacionados con los procedimientos especiales sancionadores que no trasciendan al desarrollo del proceso electoral o a sus resultados.

Igualmente, no tiene el alcance de renovar, en forma integral, la controversia porque se rige por el principio de estricto derecho ni de reasumir la valoración probatoria, ya que su análisis se delimita a verificar si el tribunal local valoró adecuadamente los medios de convicción que integran el expediente, sin posibilidad de que los promoventes alleguen otras que permitan un reexamen integral de la cuestión planteada.

En el contexto anotado, esta Sala Superior considera que, con la finalidad de asegurar el derecho de acceso a la justicia y a un recurso judicial efectivo, el juicio electoral es la vía adecuada y eficaz para conocer y resolver lo conducente, respecto de asuntos relacionados con los procedimientos especiales sancionadores, porque tal materia no encuentra una base normativa expresamente prevista en la ley en los que admita su revisión jurisdiccional a nivel federal.

Además, porque esta vía es acorde al derecho de tutela judicial efectiva para examinar la legalidad de actos y resoluciones atribuidas a las autoridades electorales de las entidades federativas que puedan afectar la esfera jurídica de los sujetos de derecho que resientan una lesión en aquellas actuaciones y determinaciones relacionadas con los procedimientos especiales sancionadores.

Es así, porque como se adelantó, esta clase de asuntos derivan de la reforma constitucional de dos mil catorce, y la citada ley adjetiva corresponde a la diversa reforma de mil

novecientos noventa y seis, donde no se previó expresamente la posibilidad de cuestionar tales actos, a partir de su sola legalidad, ya que, si bien existen otros medios de defensa, como el juicio de revisión constitucional electoral, en éste se exige el cumplimiento de requisitos que no necesariamente se colman en las impugnaciones relacionadas con infracciones y sanciones.

En efecto, tratándose de los procedimientos especiales sancionadores cabe referir, que a nivel federal, admiten ser combatidos a través de un juicio que garantice de manera óptima el acceso a la justicia, teniendo en cuenta que en esta clase de asuntos se revisan actos presuntamente infractores y las eventuales sanciones impuestas, cuya temática no necesariamente conlleva planteamientos sobre la determinancia en un proceso electoral o la constitucionalidad de leyes que se aduzcan contrarias al orden jurídico nacional.

Por ello, para que exista un completo acceso a la justicia deben existir vías o medios de defensa por medio de los cuales se pueda proteger de manera efectiva la situación jurídica infringida o que causa afectación.

Similar criterio se adoptó en el diverso juicio de revisión constitucional electoral clave SUP-JRC-158/2018, en el que se consideró interrumpir y dejar sin efectos obligatorios las jurisprudencias de esta Sala Superior números **35/2016**⁷ y

⁷ Jurisprudencia de rubro: "*JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. ES EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PROCEDENTE PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS CONTROVIERTAN LAS RESOLUCIONES QUE SE EMITAN POR LOS TRIBUNALES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS DENTRO DE LOS*

36/2016⁸; y, abandonar el criterio sustentado en la ratificación de jurisprudencia **SUP-RDJ-1/2015**, que fue el origen de la contradicción de criterios clave **SUP-CDC-4/2016**, del cual emanaron las mismas.

En la especie, el partido promovente impugna la sentencia dictada el veintinueve de junio del año en curso, por el Tribunal Electoral de Veracruz, en el procedimiento especial sancionador número TEV-PES-57/2018, mediante la cual declaró inexistentes las violaciones denunciadas por el partido ahora recurrente en contra de Miguel Ángel Yunes Linares, en su carácter de Gobernador Constitucional de dicha entidad federativa, por actos relativos al supuesto incumplimiento del principio de imparcialidad y uso indebido de recursos públicos.

Al efecto se considera que la materia de la controversia no tiene el alcance de cambiar el resultado de las elecciones que tuvieron verificativo el pasado uno de julio del año en curso en la referida entidad federativa; sin embargo, el partido accionante no está impedido para, mediante la aplicación de sanciones, generar un efecto disuasorio a los agentes que menoscaben la normativa electoral.

4. Decisión

PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES LOCALES", visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 19 y 20.

⁸ Jurisprudencia del rubro: *"SUPLENCIA DE LOS AGRAVIOS DEFICIENTES EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL PROMOVIDO POR PARTIDOS POLÍTICOS. PROCEDE CUANDO LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ACTÚEN COMO ÓRGANOS JURISDICCIONALES DE PRIMERA INSTANCIA RESPECTO DE LOS PROCEDIMIENTOS ESPECIALES SANCIONADORES RESUELTOS POR LOS TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES*", visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 42 y 43.

Por tanto, con el fin de proteger la regularidad constitucional y legal del uso de recursos públicos se estima procedente que esta Sala Superior analice el fondo del asunto mediante un juicio electoral; por lo que se ordena devolver a la Secretaría General de Acuerdos de este Órgano Jurisdiccional el expediente en que se actúa, a fin de que proceda a hacer las anotaciones pertinentes y, lo integre y registre como juicio electoral, para ponerlo a disposición del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, a fin de que se acuerde y sustancie lo que en Derecho proceda.

En mérito de lo anteriormente expuesto y fundado, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación,

A C U E R D A:

PRIMERO. Esta Sala Superior es **competente** para conocer del presente medio de impugnación.

SEGUNDO. Es **improcedente** el juicio de revisión constitucional.

TERCERO. Se **reencauza** el presente medio de impugnación a **juicio electoral**.

CUARTO. **Remítanse** los autos a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Superior, a fin de que haga las anotaciones pertinentes y, efectuado lo anterior, devuelva

los autos al Magistrado Ponente, para los efectos legales procedentes.

NOTIFIQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y remítanse los expedientes al archivo jurisdiccional de este Tribunal Electoral, como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así lo acordaron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO