



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## JUICIO ELECTORAL

**EXPEDIENTE:** SM-JE-50/2020

**ACTOR:** COMISIÓN ESTATAL  
ELECTORAL NUEVO LEÓN

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

**MAGISTRADO PONENTE:** YAIRSINIO  
DAVID GARCÍA ORTIZ

**SECRETARIO:** JORGE ALBERTO SAENZ  
MARINES

Monterrey, Nuevo León, a uno de octubre de dos mil veinte.

**Sentencia definitiva** que **desecha** la demanda presentada por el Consejero Presidente de la Comisión Estatal Electoral Nuevo León contra el acuerdo plenario del Tribunal Electoral del Estado de Nuevo León pues derivado de la relación jurídico-procesal como autoridad instructora de un procedimiento especial sancionador, carece de legitimación en la causa para sostener la legalidad de lo actuado en el proceso.

## ÍNDICE

GLOSARIO .....	1
1. ANTECEDENTES DEL CASO.....	2
2. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL ASUNTO .....	2
3. COMPETENCIA .....	4
4. IMPROCEDENCIA.....	4
4.1. Decisión .....	4
4.2. Justificación de la decisión .....	5
5. RESOLUTIVO .....	10

## GLOSARIO

<b>Constitución Federal:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Comisión Estatal:</b>	Comisión Estatal Electoral Nuevo León
<b>Ley Electoral:</b>	Ley Electoral del Estado de Nuevo León
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Procedimiento Sancionador:</b>	Procedimiento Especial Sancionador PES-09/2020
<b>Suprema Corte:</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación

## 1. ANTECEDENTES DEL CASO

Todas las fechas corresponden al año dos mil veinte, salvo precisión en contrario.

**1.1. Escrito de denuncia.** El siete de agosto el C. Ernesto Alfonso Robledo Leal interpuso ante la *Comisión Estatal* un escrito de queja en contra de la C. Cristina Díaz Salazar, Tomás Montoya Díaz y Ricardo Navarrete Reyes, en su carácter de Alcaldesa, Presidente del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y Director de Bienestar Social respectivamente, en el municipio de Guadalupe, por posibles infracciones a la normatividad ante el probable uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada.

**1.2. Procedimiento Sancionador.** En esa misma fecha, el Director Jurídico de la *Comisión Estatal* dictó acuerdo mediante el cual radicó y admitió a trámite la denuncia como *PES*.

El ocho de septiembre, una vez realizadas las diligencias correspondientes, el Director Jurídico de la Comisión Estatal remitió el informe circunstanciado, así como el expediente formado con motivo de la denuncia al *Tribunal Local*.

**2 1.3. Acuerdo plenario impugnado.** El quince de septiembre, el *Tribunal local*, emitió el acuerdo plenario, en el cual se declaró incompetente para resolver lo planteado, toda vez la vía propuesta era incorrecta, pues los hechos denunciados no fueron realizados dentro de un proceso electoral, de esa manera ordenó remitir el expediente al Director Jurídico de la *Comisión Estatal* para los efectos legales conducentes.

**1.4. Juicio Electoral.** Inconforme con lo anterior, el veintiuno de septiembre, la *Comisión Estatal* interpuso el presente juicio electoral.<sup>1</sup>

## 2. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL ASUNTO

Es un hecho notorio, en términos de lo establecido en el artículo 15, párrafo 1, de la *Ley de Medios*, el reconocimiento por parte del Consejo de Salubridad General de la Secretaría de Salud de la epidemia ocasionada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19) en México, a partir del cual diversas autoridades han adoptado medidas para reducir el desplazamiento y concentración de personas.

---

<sup>1</sup> A través de su representante legal.



Esta situación también ha impactado en las labores jurisdiccionales, incluidas las de los tribunales electorales en el ámbito federal y local.

Mediante los Acuerdos Generales 2/2020, 4/2020, la Sala Superior de este tribunal autorizó la resolución no presencial de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por el virus COVID-19. Mediante el diverso Acuerdo General 6/2020, estableció que pueden resolverse mediante las sesiones no presenciales, los asuntos que enunciativamente se enlistan.<sup>2</sup>

En su artículo transitorio segundo, párrafo segundo,<sup>3</sup> se prevé lo que podría entenderse como la instrucción y facultad de las Salas Regionales y la Especializada para regular, en el ámbito de su competencia [además de la implementación de medidas de seguridad], los asuntos que podrán resolverse en sesiones no presenciales tomando como directriz los lineamientos que Sala Superior establece en el citado acuerdo 6/2020.

---

<sup>2</sup> Asuntos urgentes: Entendiéndose por éstos aquellos que se encuentren vinculados a algún proceso electoral en relación con términos perentorios, o bien, que pudieran generar la posibilidad de un daño irreparable, lo cual deberá estar debidamente justificado en la sentencia.

- a) Asuntos que involucren los derechos político-electorales de las personas o grupos pertenecientes a pueblos y comunidades indígenas;
- b) Asuntos que conlleven el estudio de violencia política por razón de género;
- c) Asuntos que involucren los derechos político-electorales de las personas con discapacidad;
- d) Asuntos en el que se involucre el interés superior de la infancia y de la adolescencia;
- e) En general, asuntos en los que se involucre a una persona o grupo que, por sus características de desventaja por edad, sexo, nivel educativo u origen étnico, requieran de un esfuerzo adicional para el ejercicio de sus derechos político-electorales;
- f) Los relacionados con los procesos electorales a desarrollarse este año, incluidos los referentes a la selección de candidatos a partir de los procedimientos establecidos por los partidos políticos;
- g) Los asuntos en los que se aduzca la incorrecta operación de los órganos centrales de los partidos políticos o interfiera en su debida integración; y,
- h) Los que deriven de la reanudación gradual de las actividades del Instituto Nacional Electoral.

<sup>3</sup> SEGUNDO [...]

*Las Salas Regionales y Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberán seguir los lineamientos del presente Acuerdo General para la resolución de todos los asuntos de su competencia.*

## SM-JE-50/2020

Por tanto, esta Sala Regional estima que, conforme al citado Acuerdo General 2/2020, el presente asunto debe resolverse en sesión no presencial, toda vez que el mismo está relacionado con un procedimiento especial sancionador derivado de denuncia contra funcionarios del municipio de Guadalupe, Nuevo León por el presunto uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, que podrían tener incidencia en el actual proceso electoral federal o el local que inicia el próximo siete de octubre, para lo cual se debe brindar certeza jurídica respecto de la litis materia de la cadena impugnativa.

### 3. COMPETENCIA

Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque lo impugnado es un acuerdo plenario emitido por del Tribunal Electoral de Nuevo León relacionado con un procedimiento especial sancionador en el que se denunció a diversos funcionarios del municipio de Guadalupe, Nuevo León, por el presunto uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada; por tanto, se surte la competencia por materia y territorio para esta Sala Regional.

4

Lo anterior con fundamento en los artículos 195, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 88, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, y los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>4</sup>.

### 4. IMPROCEDENCIA

#### 4.1. Decisión

La *Comisión Estatal*, como autoridad sustanciadora en el procedimiento especial sancionador PES-09/2020 carece de legitimación en la causa para impugnar las actuaciones del *Tribunal Local* como autoridad resolutora del mismo procedimiento sancionador.

Por tanto, el medio de impugnación es **improcedente**, de conformidad con lo establecido en los artículos 9, párrafo 3, 10, párrafo 1, inciso c) de la *Ley de Medios*.

---



## 4.2. Justificación de la decisión

### 4.2.1. Sobre la legitimación activa

Del artículo 9, numeral 3, en relación con el diverso 10, numeral 1, inciso c), de la Ley de Medios, se advierte que procede el desechamiento de plano de los medios de impugnación, entre otros supuestos, cuando el promovente carezca de legitimación (activa) conforme a la ley.

La legitimación activa en términos generales consiste en la aptitud o circunstancia especial que la ley otorga a una persona para ser parte demandante en un juicio o proceso determinado, la cual deriva por regla general, de la existencia de un derecho sustantivo, atribuible al sujeto que acude, por sí mismo o por conducto de su representante, ante el órgano jurisdiccional competente a exigir la satisfacción de una pretensión.

Al respecto, resulta ilustrativa la tesis de jurisprudencia sustentada por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, correspondiente a la Novena Época, identificada como tesis: 2ª./J. 75/97, cuyo rubro y texto son los siguientes:

*LEGITIMACIÓN PROCESAL ACTIVA. CONCEPTO. Por legitimación procesal activa se entiende la potestad legal para acudir al órgano jurisdiccional con la petición de que se inicie la tramitación del juicio o de una instancia. A esta legitimación se le conoce con el nombre de ad procesum y se produce cuando el derecho que se cuestionará en el juicio es ejercitado en el proceso por quien tiene aptitud para hacerlo valer, a diferencia de la legitimación ad causam que implica tener la titularidad de ese derecho cuestionado en el juicio.*

Como se desprende de la tesis invocada, procesalmente hablando, la legitimación tiene dos vertientes: legitimación en la causa (ad causam) activa y legitimación en el proceso (ad procesum).

La legitimación en el proceso se produce cuando la acción es ejercitada en el juicio por aquel que tiene aptitud para hacer valer el derecho que se cuestionará, bien porque se ostente como titular de ese derecho o bien porque cuente con la representación legal de dicho titular.

Por su parte, la doctrina procesal identifica la legitimación activa en la causa, como la necesidad de que la acción sea interpuesta por el titular de un derecho. En otras palabras, debe haber identidad de la persona del actor con la persona en cuyo favor está el derecho que se reclama.

En los procesos contenciosos, la legitimación en la causa consiste respecto del demandante (activa), en ser la persona que conforme con la ley sustancial está en aptitud para que, por sentencia de fondo o de mérito, se resuelva si existe o no el derecho subjetivo o la relación jurídica sustancial pretendida en la demanda.

#### **4.2.2. Caso concreto**

##### **4.2.2.1. Las autoridades sancionadoras de un procedimiento especial sancionador carecen de legitimación en la causa para impugnar las actuaciones de la resolutora dentro del mismo procedimiento**

6

En el presente caso, el Consejero Presidente acude ante esta Sala Regional en representación de la *Comisión Estatal* a impugnar la determinación del *Tribunal Local*, con respecto a la corrección de la vía en materia de procedimiento sancionador para la instrucción de la denuncia interpuesta por Ernesto Alfonso Robledo Leal<sup>5</sup>, en el que hace valer agravios relacionados con la posible invasión a la esfera de competencias legales y constitucionales al pretender determinar la vía idónea por la cual se debe conocer la denuncia.

Esta Sala Regional estima que el presente juicio es improcedente por lo siguiente:

Conforme con el marco conceptual expuesto, en lo que respecta a las autoridades, la línea interpretativa de este Tribunal Electoral ha sostenido que cuando hubieran participado en una relación jurídico-procesal como sujetos pasivos, demandadas o responsables, de conformidad con el sistema de medios de impugnación federal, carecen de legitimación activa para impugnarlo a través de la promoción de un juicio o la interposición de un recurso.

---

<sup>5</sup> Denuncia interpuesta ante la *Comisión Estatal* por posibles infracciones a la normatividad ante el probable uso indebido de recursos públicos y promoción personalizada, en contra de Cristina Díaz Salazar, Tomás Montoya Díaz y Ricardo Navarrete Reyes, en su carácter de Alcaldesa, Presidente del Sistema Nacional para el Desarrollo Integral de la Familia y Director de Bienestar Social respectivamente, en el municipio de Guadalupe.



En sentido opuesto, las autoridades tienen legitimación activa cuando su vinculación con la causa deriva de su calidad de actor o tercero en la cadena impugnativa.

Ello, porque el sistema de medios de impugnación en materia electoral está diseñado para que los sujetos soliciten el resarcimiento de presuntas violaciones a su esfera jurídica en la materia.

El **procedimiento especial sancionador** en el Estado de Nuevo León encuentra sustento en los artículos 370 a 376 de la *Ley Electoral Local*.

En tales preceptos, se establece que dicho procedimiento será instruido por la Dirección Jurídica de la *Comisión Estatal*, cuando:

- I. Infrinjan lo previsto en el artículo 134, párrafo octavo, de la *Constitución Federal*;
- II. Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, y
- III. Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Asimismo, el artículo 373, de la *Ley Electoral Local* establece que, celebrada la audiencia, la Dirección Jurídica de la *Comisión Estatal* deberá **turnar de forma inmediata el expediente completo**, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, al *Tribunal Local*, así como un informe circunstanciado.

Finalmente, el artículo 375, de la *Ley Electoral Local*, le otorga la facultad y la calidad de autoridad resolutoria del mismo procedimiento especial sancionador al *Tribunal Local*, en el que una vez recibido el expediente deberá:

*I. Verificar el cumplimiento, por parte de la Dirección Jurídica, de los requisitos previstos en esta Ley;*

*II. Cuando advierta omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, así como violación a las reglas establecidas en esta Ley, realizar diligencias para mejor proveer, determinando las que deban realizarse y el plazo para llevarlas a cabo, las cuales deberá desahogar en la forma más expedita;*

*III. De persistir la violación procesal, el Tribunal podrá imponer las medidas de apremio necesarias para garantizar los principios de inmediatez y de exhaustividad en la tramitación del procedimiento. Lo anterior con independencia de la responsabilidad administrativa que en su caso pudiera exigirse a los funcionarios electorales;*

*IV. Una vez que se encuentre debidamente integrado el expediente, el Tribunal, en sesión pública, resolverá el asunto en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de que se haya distribuido el proyecto de resolución.”*

*(énfasis añadido)*

Como se advierte, el legislador local del estado de Nuevo León, diseñó un marco legal específico en el que estableció que el procedimiento especial sancionador se compone de dos etapas, es decir, se trata de un modelo híbrido o mixto que involucra a dos autoridades en un mismo procedimiento, una administrativa y otra jurisdiccional, que actúan en coordinación para la instrucción y resolución del proceso, por un lado, la *Comisión Estatal* como autoridad sustanciadora<sup>6</sup> y por otro, el *Tribunal Local* como autoridad resolutora de un mismo procedimiento.

En ese sentido, la relación jurídico-procesal de la *Comisión Estatal* y el *Tribunal Local* **son de autoridades coadyuvantes en un mismo procedimiento**, razón por la cual no se le puede atribuir a la autoridad instructora del procedimiento el carácter de autoridad responsable en el presente medio de impugnación.

8

Sin embargo, el propio legislador local estableció en el artículo 375, de la *Ley Electoral Local*, que la **autoridad resolutora** (*Tribunal Local*) como responsable de resolver dicho procedimiento, debía tener dentro de la unidad del procedimiento, facultades de revisión en la integración del expediente y de decisión en caso de advertir omisiones, deficiencias o violaciones a las reglas establecidas en la *Ley Electoral Local*.

Por tanto, partiendo de la relación coordinada de las autoridades, se tiene que la *Comisión Estatal* como instructora del procedimiento, por disposición del modelo previsto, está sometida a las consideraciones que en su momento emita el *Tribunal Local* como autoridad resolutora del procedimiento, de frente a la obligación y a la facultad que tiene para verificar y velar la correcta instauración e instrucción de los procedimientos en los que le corresponda resolver.

---

<sup>6</sup> Dicha instrucción, recae en la Dirección Jurídica de la *Comisión Estatal*, quien es la autoridad encargada de admitir o en su caso desechar las quejas y/o denuncias, emplazar a las partes, celebrar la audiencia de alegatos para finalmente remitir el expediente, exponiendo en su caso, las medidas cautelares y demás diligencias que se hayan llevado a cabo, junto con un informe circunstanciado.



Dicho criterio, es conforme a lo analizado por la *Suprema Corte* en la Acción de Inconstitucionalidad 22/2014<sup>7</sup>, en el que determinó que la facultad de la autoridad resolutora de verificar y velar la instauración de los procedimientos en los que le corresponda por resolver, es acorde al imperativo constitucional establecido en los artículos 14 y 16 de la *Constitución Federal*, pues es obligación de todas las autoridades de corroborar que se respetan las reglas esenciales que rigen el procedimiento cuando su infracción pueda trascender al resultado del fallo.

Además, refiere textualmente lo siguiente:

*“[...]de manera que aunque la ley no lo previera expresamente, siempre están vinculados a la observancia de las reglas que rigen el procedimiento, y a obligar a otras autoridades a que vigilen, en su caso, que en la integración de los expedientes no se produzca cualquiera de tales deficiencias, y menos aún la indefensión de las partes.*

*[...]”*

Por tanto, conforme al diseño normativo analizado se establece que el procedimiento especial sancionador en Nuevo León es un **procedimiento único** con características particulares y propias en las que a las autoridades (instructora y resolutora) actúan en coordinación para llevar a cabo todas las etapas del proceso, por lo que, es claro que **no se le otorga a la autoridad instructora la posibilidad de sostener la legalidad de lo actuado** a partir de la revisión que realiza la autoridad resolutora, lo anterior, ante los posibles

---

<sup>7</sup> Cuando estudió la constitucionalidad del artículo 476 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

**“Artículo 476.**

1. La Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, recibirá del Instituto el expediente original formado con motivo de la denuncia y el informe circunstanciado respectivo.
2. Recibido el expediente en la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, el Presidente de dicha Sala lo turnará al Magistrado Ponente que corresponda, quién deberá:
  - a) Radicar la denuncia, procediendo a verificar el cumplimiento, por parte del Instituto, de los requisitos previstos en esta Ley;
  - b) Cuando advierta omisiones o deficiencias en la integración del expediente o en su tramitación, así como violación a las reglas establecidas en esta Ley, realizar u ordenar al Instituto la realización de diligencias para mejor proveer, determinando las que deban realizarse y el plazo para llevarlas a cabo, las cuales deberá desahogar en la forma más expedita;
  - c) De persistir la violación procesal, el Magistrado Ponente podrá imponer las medidas de apremio necesarias para garantizar los principios de inmediatez y de exhaustividad en la tramitación del procedimiento. Lo anterior con independencia de la responsabilidad administrativa que en su caso pudiera exigirse a los funcionarios electorales;
  - d) Una vez que se encuentre debidamente integrado el expediente, el Magistrado Ponente dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes contadas a partir de su turno, deberá poner a consideración del pleno de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral, el proyecto de sentencia que resuelva el procedimiento sancionador, y
  - e) El Pleno de esta Sala en sesión pública, resolverá el asunto en un plazo de veinticuatro horas contadas a partir de que se haya distribuido el proyecto de resolución.”

## SM-JE-50/2020

efectos nocivos en la sustanciación de un mismo procedimiento como **unidad**.

De ahí que en la relación jurídico procesal que sostienen la autoridad resolutora y la autoridad instructora, por disposición legal expresa, se somete a esta última, a la determinación que recaen en la fase de revisión previa a su resolución, sin que pueda concebirse, por la naturaleza única del procedimiento, la posibilidad de que en el agotamiento de una etapa del procedimiento, se afecte la esfera de derechos de la institución que tiene a su cargo la etapa previa.

Por ende, la *Comisión Estatal*, carece de legitimación en la causa para inconformarse contra el acuerdo plenario dictado por el *Tribunal Local*, en el que, ejerciendo sus facultades revisoras, determinó la incorrecta elección de la vía en el procedimiento especial sancionador PSE-09/2020.

Esta conclusión, es acorde a lo resuelto por la Sala Superior de este Tribunal en el juicio SUP-JE-15/2018, en el que determinó que un instituto local carecía de legitimación activa para controvertir una resolución que no le afectaba sus intereses<sup>8</sup>.

## 10 5. RESOLUTIVO

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

En su oportunidad, **archívese** el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación que exhibió la responsable.

### NOTIFÍQUESE

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

*Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica, de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General 3/2020 de la Sala*

---

<sup>8</sup> Criterio sostenido en la tesis XIII/2019, de rubro: PROCEDIMIENTO SANCIONADOR LOCAL. LA AUTORIDAD ELECTORAL INSTRUCTORA CARECE DE LEGITIMACIÓN ACTIVA PARA IMPUGNAR DETERMINACIONES DEL TRIBUNAL LOCAL RESOLUTOR. Consultable en: la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 40 y 41.



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**SM-JE-50/2020**

*Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.*