



JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SM-JE-87/2020

IMPUGNANTE: MARGARITA LÓPEZ SALAZAR

RESPONSABLE: TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS

MAGISTRADO PONENTE: ERNESTO CAMACHO OCHOA

SECRETARIADO: GERARDO MAGADÁN BARRAGÁN, NANCY ELIZABETH RODRÍGUEZ FLORES Y HERIBERTO URIEL MORELIA LEGARIA

Monterrey, Nuevo León, a 15 de enero de 2021.

Sentencia de la Sala Monterrey que **sobresee** en el juicio presentado por Margarita López Salazar contra el acuerdo plenario del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, por el que ordenó a la Coordinación de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral de esa entidad, que regularice el procedimiento sancionador contra Juan Manuel Solís Caldera, regidor del Ayuntamiento de Zacatecas, relacionado con la posible comisión de actos anticipados de precampaña, **porque esta Sala considera que** la demanda incumple con el principio de definitividad en la variante de que lo impugnado es un acto intraprocesal y no definitivo, pues el acuerdo que controvierte no está en un supuesto de excepción por alguna afectación sustancial e irreparable que no pueda hacer valer al momento de impugnar la resolución definitiva.

Índice

Glosario.....	1
Antecedentes	2
Competencia	3
Improcedencia y sobreseimiento del juicio electoral	4
Apartado I. Decisión.....	4
Apartado II. Desarrollo o justificación de la decisión.....	4
1. Marco normativo sobre la improcedencia de impugnaciones por falta de definitividad cuando se cuestionan actos intraprocesales.....	4
1.2. Excepción para impugnar actos intraprocesales.....	5
2. Caso concreto y valoración.....	6
Resolutivo	7

Glosario

Acto impugnado:	Acuerdo Plenario del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas, de 23 de diciembre de 2020.
Autoridad instructora:	Coordinación de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.
Denunciado:	Juan Manuel Solís Caldera, regidor del Ayuntamiento de Zacatecas.
Impugnante:	Margarita López Salazar.
Instituto Local:	Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.

Ley de Medios: Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Tribunal de Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas.
Zacatecas/Local:

Antecedentes

De las constancias de autos y afirmaciones realizadas por las partes se advierten los siguientes **hechos relevantes**:

I. Hechos contextuales y origen de la controversia

El 18 de noviembre de 2020¹, Margarita López Salazar **denunció** a Juan Manuel Solís Caldera, regidor del Ayuntamiento de Zacatecas, por la supuesta difusión de propaganda gubernamental, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de precampaña y campaña, por la colocación de 2 espectaculares en las que aparece la imagen del denunciado y las frases “*MANOLO SOLIS*”, “*INFORME 2020*”, “*21 DE OCTUBRE*”, “*EL REGIDOR DE LA GENTE*”, asimismo, por la difusión de un *panfleto*, en la capital de Zacatecas, con leyendas similares, además de la publicación en Facebook de un video de su informe de labores, todo ello durante el actual proceso electoral, lo que en concepto de la impugnante, configura la difusión de propaganda gubernamental, promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de precampaña y campaña.

II. Primer regularización del procedimiento sancionador

1. El 18 noviembre, la autoridad instructora **radicó la denuncia**, luego de las diligencias de investigación, llevó a cabo la primera audiencia de pruebas y alegatos, y **remitió el expediente al Tribunal Local** para su resolución².

2. El 3 de diciembre, el Tribunal de Zacatecas **determinó regularizar el procedimiento**, porque consideró que era necesario: **i)** emplazar al denunciado por la infracción de actos anticipados de precampaña, y **ii)** llevar a cabo diversas diligencias para mejor proveer con el propósito de contar con mayores elementos para resolver lo que en derecho correspondiera³.

¹ En adelante las fechas corresponden al año 2020, salvo precisión en contrario.

² PES/IEEZ/CCE/004/2020.

³ TRIJEZ-PES-004/2020.



II. Segunda regularización del procedimiento sancionador

1. El 11 de diciembre, la autoridad instructora, en cumplimiento a lo ordenado, **regularizó el procedimiento**, y admitió nuevamente la denuncia por la totalidad de las conductas denunciadas, emplazó a las partes, así como a diversas personas a una **segunda audiencia**⁴, y **remitió el asunto al Tribunal** de Zacatecas para su resolución.

2. El 23 de diciembre, **el Tribunal Local** dejó sin efectos el acuerdo de 11 de diciembre y **ordenó regularizar el procedimiento** para que la autoridad instructora admita la queja y emplace nuevamente al denunciado, exclusivamente, por la infracción de actos anticipados de precampaña y le corra traslado con los elementos que arrojó la investigación a partir de las diligencias ordenadas por el Tribunal Local en el acuerdo de 3 de diciembre, y especifique qué indicios obtuvo de la investigación para determinar emplazar a las diversas personas que menciona como probables involucrados de los hechos denunciados, y en su caso, los emplace nuevamente.

III. Juicio electoral constitucional

1. Inconforme, el 27 de diciembre, la impugnante **presentó juicio electoral constitucional**, al considerar, en esencia, que el Tribunal Local no debió ordenar nuevamente la regularización del procedimiento, ni dejar sin efectos las actuaciones realizadas por la autoridad instructora, porque las etapas ya fueron agotadas, por tanto, lo procedente es su resolución.

2. El 29 de diciembre, **esta Sala Regional recibió el medio de impugnación**. El mismo día, el Magistrado Presidente de esta Sala Monterrey ordenó integrar el expediente y, por turno, lo remitió a la ponencia a su cargo. En su oportunidad, se **radicó y admitió**.

Competencia

Competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente juicio electoral promovido contra el acuerdo plenario del Tribunal Local que ordenó la regularización de un procedimiento sancionador, iniciado por

⁴ La que se llevó a cabo el 16 siguiente.

promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de precampaña y campaña contra un regidor del Ayuntamiento de Zacatecas, Zacatecas, entidad federativa ubicada en la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que esta Sala ejerce jurisdicción⁵.

Improcedencia y sobreseimiento del juicio electoral

Apartado I. Decisión

El juicio electoral debe **sobreseerse**, porque se incumple con el principio de definitividad en la variante de que lo impugnado es un acto intraprocesal, pues el acuerdo controvertido no está en un supuesto de excepción por alguna afectación sustancial e irreparable que no pueda hacer valer al momento de impugnar la resolución definitiva.

Apartado II. Desarrollo o justificación de la decisión

1. Marco normativo sobre la improcedencia de impugnaciones por falta de definitividad cuando se cuestionan actos intraprocesales

La Ley de Medios establece que el **sobreseimiento** procede cuando alguna de las causales de improcedencia previstas en la ley se actualiza después de admitida la demanda del juicio (artículo 11, numeral 1, inciso c⁶).

Asimismo, la Ley de Medios precisa que un medio de impugnación es improcedente, entre otros supuestos, cuando notoriamente derive de las disposiciones de la propia ley (artículo 9, párrafo 3⁷).

Una causa de improcedencia es la falta de definitividad o firmeza (artículo 10, párrafo 1, inciso d⁸).

⁵ Lo anterior, con fundamento en el artículo 195, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a lo previsto en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del TEPJF, aprobados por la Presidencia de la Sala Superior del TEPJF el 12 de noviembre de 2014.

⁶ **Artículo 11.**

1. Procede el sobreseimiento cuando: [...]
c) Habiendo sido admitido el medio de impugnación correspondiente, aparezca o sobrevenga alguna causal de improcedencia en los términos de la presente ley; [...]

⁷ **Artículo 9. [...]**

3. Cuando el medio de impugnación no se presente por escrito ante la autoridad correspondiente, incumpla cualquiera de los requisitos previstos por los incisos a) o g) del párrafo 1 de este artículo, resulte evidentemente frívolo o cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones del presente ordenamiento, se desechará de plano. También operará el desechamiento a que se refiere este párrafo, cuando no existan hechos y agravios expuestos o habiéndose señalado sólo hechos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno.

⁸ **Artículo 10**

1. Los medios de impugnación previstos en esta ley serán improcedentes en los siguientes casos: [...]
d) Cuando no se hayan agotado las instancias previas establecidas por las leyes, federales o locales, o por las normas internas de los partidos políticos, según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales o las

Esta causal se actualiza al menos en dos supuestos: **i)** cuando se impugna un acto respecto del cual no se agotan las instancias previas establecidas en las leyes federales o locales aplicables, o bien, **ii)** deriva de la ley, por regla general, se controvierten determinaciones o resoluciones de naturaleza intraprocesal, a menos que, excepcionalmente, se demuestre una afectación directa sobre los derechos fundamentales del impugnante.

Conforme a este criterio último, sólo los actos o resoluciones que ponen fin a un juicio o recurso son definitivos y firmes, debido a que, ordinariamente, son los que pueden trascender a la esfera de derechos, porque la trascendencia de las determinaciones intraprocesales puede cerciorarse o evaluarse en la sentencia definitiva o determinación con la cual culmina el juicio o procedimiento⁹.

1.2. Excepción para impugnar actos intraprocesales

determinaciones de estos últimos, en virtud de las cuales se pudieran haber modificado, revocado o anulado, salvo que se considere que los actos o resoluciones del partido político violen derechos político-electorales o los órganos partidistas competentes no estuvieren integrados e instalados con antelación a los hechos litigiosos, o dichos órganos incurran en violaciones graves de procedimiento que dejen sin defensa al quejoso.

⁹ Jurisprudencia 1/2004 de rubro: **ACTOS PROCEDIMENTALES EN EL CONTENCIOSO ELECTORAL. SÓLC PUEDEN SER COMBATIDOS EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, A TRAVÉS DE LA IMPUGNACIÓN A LA SENTENCIA DEFINITIVA O RESOLUCIÓN QUE PONGA FIN AL PROCEDIMIENTO.**- Los actos que conforman los procedimientos contencioso-electorales, sólo pueden ser combatidos como violaciones procesales, a través de las impugnaciones a la sentencia definitiva o la última resolución que, según sea el caso, se emita en el medio impugnativo de que se trate, pues de otra forma, no puede considerarse que el acto de referencia reúna el requisito de procedencia del juicio de revisión constitucional electoral, referente a que haya adquirido definitividad y firmeza. Para arribar a la anterior conclusión, se toma en cuenta que la exigencia contenida en el artículo 86, apartado 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en donde establece como requisito de procedencia, no sólo que se agoten, oportuna y formalmente, las instancias previas establecidas por las leyes para combatir el acto reclamado, sino que expresa y enfatiza que esas instancias previas deben ser aptas para modificar, revocar o anular los actos o resoluciones lesivos de derechos; de lo que se advierte la existencia de dos ópticas concurrentes en el concepto de definitividad: la primera, relativa a una definitividad formal, consiste en que el contenido del acto o resolución que se impugne no pueda sufrir variación alguna a través de la emisión de un nuevo acto o resolución que lo modifique, revoque o nulifique, y la segunda, enfocada hacia una definitividad sustancial o material, dada con referencia a los efectos jurídicos o materiales que pueda surtir el acto o resolución de que se trate en el acervo sustantivo de quien haga valer el juicio de revisión constitucional electoral. Esta distinción cobra singular importancia, si se toma en cuenta que en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, y en los procesos jurisdiccionales, se pueden distinguir dos tipos de actos: a) los de carácter preparatorio, cuya única misión consiste en proporcionar elementos para tomar y apoyar la decisión que en su momento se emita, y b) el acto decisorio, donde se asume la determinación que corresponda, es decir, el pronunciamiento sobre el objeto de la controversia o posiciones en litigio. También existen las llamadas formas anormales de conclusión, cuando la autoridad resolutora considera que no existen los elementos necesarios para resolver el fondo de la cuestión planteada. Ahora bien, los actos preparatorios adquieren la definitividad formal desde el momento en que ya no exista posibilidad de su modificación, anulación o reforma, a través de un medio de defensa legal o del ejercicio de una facultad oficiosa por alguna autoridad prevista jurídicamente; empero, si bien se pueden considerar definitivos y firmes desde el punto de vista formal, sus efectos se limitan a ser intraprocesales, pues no producen de una manera directa e inmediata una afectación a derechos sustantivos, y la producción de sus efectos definitivos, desde la óptica sustancial, opera hasta que son empleados por la autoridad resolutora o dejan de serlo, en la emisión de la resolución final correspondiente, sea ésta sobre el fondo del asunto, o que le ponga fin al juicio sin proveer sobre ese fondo sustancial; por lo que es con este tipo de resoluciones que los actos preparatorios alcanzan su definitividad tanto formal como material, pues son estas resoluciones las que realmente vienen a incidir sobre la esfera jurídica del gobernado, al decidirse en ellas el fondo de la materia litigiosa. En las condiciones apuntadas, si la sola emisión de actos preparatorios, únicamente surte efectos inmediatos al interior del procedimiento al que pertenecen, y estos efectos no producen realmente una afectación en el acervo sustancial del inconforme con ellos, no reúnen el requisito de definitividad en sus dos aspectos, sino hasta que adquieren influencia decisiva en la resolución final que se dicte; pero como tal definitividad se actualiza ya en el contenido de la última determinación del proceso, entonces ya no resulta admisible reclamar la actuación puramente procesal como acto destacado en el juicio de revisión constitucional electoral, sino exclusivamente cabe la alegación de sus irregularidades en concepto de agravio, con la finalidad de que se revoque, modifique o nulifique el acto de voluntad principal conclusivo de la secuencia procedimental, que es el único reclamable directamente.

No obstante, la improcedencia contra actos intraprocesales no constituye una regla absoluta.

Ello, porque existen actos del procedimiento que pueden llegar a generar una afectación sustancial e irreparable a algún derecho fundamental de los impugnantes.

De manera que, la improcedencia de la impugnación contra actos intraprocesales sólo se actualiza cuando sus efectos presumiblemente afectan ese tipo de derechos y no pueden ser reparados en sentencia definitiva o impugnación correspondiente, o bien, la revisión hasta el acto final del proceso o su impugnación genera una afectación trascendental a las partes.

2. Caso concreto y valoración

6

En el asunto que se resuelve, **Margarita López Salazar impugna el acuerdo plenario** del Tribunal de Zacatecas que dejó sin efectos el acuerdo de 11 de diciembre y **ordenó regularizar el procedimiento** para que la autoridad instructora admita la queja y emplace nuevamente al denunciado, exclusivamente, por la infracción de actos anticipados de precampaña y le corriera traslado con los elementos que arrojó la investigación a partir de las diligencias ordenadas por el Tribunal Local en el acuerdo de 3 de diciembre, y especifique qué indicios obtuvo de la investigación para determinar emplazar como probables involucrados de los hechos denunciados a las diversas personas que menciona en dicho acuerdo y, en su caso los emplace nuevamente.

Al respecto, como se anticipó, **esta Sala considera que la impugnación planteada es improcedente, porque el acto reclamado incumple con el principio de definitividad** en la modalidad que lo relacionado es un acto intraprocesal, pues se trata de un acuerdo plenario que ordena regularizar un procedimiento especial sancionador, que, al no ser la última resolución emitida dentro de ese tipo de procedimientos no le genera alguna afectación sustancial e irreparable a la impugnante.

En efecto, no se trata de un caso de excepción de los que la doctrina judicial haya establecido como impugnables, porque la emisión del acto reclamado donde se ordena la regularización de procedimiento no trae como consecuencia



una posible limitación o restricción irreparable del ejercicio de los derechos fundamentales, esto es, no le genera a la impugnante una posible limitación o restricción irreparable del ejercicio de sus derechos o no restituibles en sentencia definitiva o la impugnación correspondiente.

Esto, porque el Tribunal de Zacatecas aún debe emitir la resolución final en la que ponga fin al procedimiento sancionador, contra de la cual, en su caso, la accionante podría promover el medio de impugnación que considere pertinente.

Por tanto, la orden de regularización del procedimiento no implica, por sí misma, un perjuicio para la preservación de la materia del propio procedimiento disciplinario, ya que la regularización no anula, por sí misma, la posibilidad de que, en apego a las reglas legales aplicables, no trastoquen la garantía de defensa del denunciado, se conozca de los hechos denunciados y, en su caso, se arribe a la convicción de su existencia y se sancione al infractor.

Resolutivo

ÚNICO. Se **sobresee** en el juicio electoral.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Notifíquese conforme a Derecho.

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 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.