



JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SM-JE-240/2021

IMPUGNANTE: PARTIDO ENCUENTRO SOLIDARIO

RESPONSABLE: TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL ESTADO DE ZACATECAS

MAGISTRADO PONENTE: ERNESTO CAMACHO OCHOA

SECRETARIADO: RUBÉN ARTURO MARROQUÍN MITRE Y NANCY ELIZABETH RODRÍGUEZ FLORES

Monterrey, Nuevo León, a 7 de agosto de 2021.

Sentencia de la Sala Monterrey que **sobresee** el juicio del PES contra el acuerdo plenario del Tribunal de Zacatecas, en el que ordenó a la Coordinación de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral de esa entidad, regularizar el procedimiento sancionador contra Iván Santiago Beltrán y Ulises Mejía Haro, entonces candidatos a presidente municipal de Zacatecas y diputado local por el distrito I en la citada entidad, así como contra el PES por presuntamente incumplir con su deber de cuidado relacionado con la supuesta colocación de propaganda electoral en equipamiento urbano, **porque esta Sala considera que** la demanda incumple con el principio de definitividad, en la variante ya 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
Competencia	2
Antecedentes.....	2
Improcedencia y sobreseimiento del juicio electoral	3
Apartado I. Decisión	3
Apartado II. Desarrollo o justificación de la decisión	3
1. Marco normativo sobre la improcedencia de impugnaciones por falta de definitividad cuando se cuestionan actos intraprocesales	3
1.2. Excepción para impugnar actos intraprocesales.....	5
2. Caso concreto y valoración	5
Resolutivo.....	6

Glosario

Acto impugnado:	Acuerdo Plenario del Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas emitido el 22 de julio de 2020.
Autoridad instructora:	Coordinación de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.
Instituto Local:	Instituto Electoral del Estado de Zacatecas.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

PES: Partido Verde Ecologista de México.
PVEM: Partido Encuentro Solidario.
Tribunal de Zacatecas/Local: Partido Verde Ecologista de México.
Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Zacatecas.

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 la colocación de propaganda electoral en equipamiento urbano en contra de los entonces candidatos a presidente municipal y diputado local por el distrito I en Zacatecas, Zacatecas, entidad federativa ubicada en la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal en la que esta Sala ejerce jurisdicción¹.

Antecedentes²

I. Hechos contextuales y origen de la controversia

2

El 1 de junio, el **PVEM denunció** a los entonces candidatos del PES a la presidencia municipal de Zacatecas, y a diputado local por el distrito I en dicha entidad, por la presunta colocación de propaganda electoral en equipamiento urbano, así como al PES por faltar a su deber de cuidado.

I. Regularización del procedimiento sancionador

1. El 10 de junio, el Instituto Local **admitió la denuncia**, luego de las diligencias de investigación, llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos y, en su momento **remitió el expediente al Tribunal Local** para su resolución³.

2. El 22 de julio, el **Tribunal de Zacatecas determinó regularizar el procedimiento** porque consideró que: **i)** en el acuerdo de admisión se estableció una escisión de la cual no hubo pronunciamiento ni se señaló a qué hechos correspondía, **ii)** el expediente se encontraba indebidamente integrado dado que

¹ Lo anterior, con fundamento en el artículo 176, 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.

² De las constancias de autos y afirmaciones realizadas por las partes se advierten los siguientes **hechos relevantes**, donde las fechas corresponden al 2021 salvo precisión en contrario

³ Expediente identificado con la clave PES/IEEZ/CCE/125/2021.



la prueba en la audiencia de pruebas y alegatos no correspondía a la queja, ya que no correspondía con los hechos denunciados, y **iii)** no se llevaron a cabo correctamente los emplazamientos tanto al PVEM como al PES.

II. Juicio electoral constitucional

1. Inconforme, el 26 de julio, el **PES presentó juicio electoral constitucional**, al considerar, esencialmente, que el Tribunal Local no debió ordenar la regularización del procedimiento, ni dejar sin efectos las actuaciones realizadas por el Instituto Local, pues desde su perspectiva, las etapas ya estaban agotadas y, por tanto, lo procedente era su resolución.

2. El 28 de julio, **esta Sala Regional recibió el medio de impugnación y, el mismo día**, el Magistrado Presidente de esta Sala Monterrey ordenó integrar el expediente y, por turno, remitirlo a la ponencia a su cargo. En su oportunidad, se **radicó y admitió**⁴.

Improcedencia y sobreseimiento del juicio electoral

Apartado I. Decisión

Esta Sala considera que debe **sobreseerse** en el juicio del PES 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 c⁵).

⁴ Se radicó el 30 de julio y se admitió el 2 de agosto.

⁵ **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; [...]

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 3⁶).

Una causa de improcedencia es la falta de definitividad o firmeza (artículo 10, párrafo 1, inciso d⁷).

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 último criterio, 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 procedimiento⁸.

4

⁶ 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.

⁷ 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 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.

⁸ Jurisprudencia 1/2004 de rubro y texto: **ACTOS PROCEDIMENTALES EN EL CONTENCIOSO ELECTORAL. SÓLO 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



1.1. Excepción para impugnar actos intraprocesales

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.

Cabe precisar que ha sido criterio de la Sala Superior de este Tribunal Electoral, en el juicio electoral que, dentro de los procedimientos administrativos sancionadores, son susceptibles de impugnarse aquellos actos previos al dictado de la resolución que, por sí mismos, pueden limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político-electorales⁹.

Asimismo, que, de acuerdo con dicho criterio, los medios de impugnación iniciados, entre otros, contra la posible emisión de un acuerdo de apertura, de un procedimiento administrativo sancionador procederán, de forma excepcional,

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.

⁹ Véase la Jurisprudencia 1/2010, de rubro y texto: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE.- De la interpretación del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el requisito de definitividad debe observarse para la procedencia de los medios de impugnación. En este sentido, dado que el acuerdo de inicio y la orden de emplazamiento al procedimiento administrativo sancionador en materia electoral, contiene la determinación sobre la existencia de una posible infracción y la probable responsabilidad del denunciado, el requisito de definitividad se cumple, excepcionalmente, para hacer procedente el medio de impugnación previsto en la legislación aplicable, cuando pueda limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político electorales del actor.

cuando puedan limitar o restringir de manera irreparable el ejercicio de derechos del recurrente¹⁰.

2. Caso concreto y valoración

En el presente caso, el **PES impugna** el acuerdo plenario del Tribunal de Zacatecas que **ordenó regularizar el procedimiento** para que el Instituto Local admitiera la queja, emplazara nuevamente a las partes y se pronunciara respecto de la escisión decretada en el acuerdo de admisión y la prueba relacionada con la colocación de propaganda en la etapa de veda electoral.

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 impugnado 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 al impugnante.

6

¹⁰ Lo anterior con base en la Jurisprudencia 1/2004, de rubro y texto: ACTOS PROCEDIMENTALES EN EL CONTENCIOSO ELECTORAL. SÓLO 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.



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 al impugnante una posible limitación o restricción irreparable del ejercicio de sus derechos o no restituibles en resolución definitiva o la impugnación correspondiente.

Esto, porque el Tribunal de Zacatecas aún debe emitir la resolución 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, ya que la regularización no anula 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.

7

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.