



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-299/2023

RECURRENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA¹

RESPONSABLE: UNIDAD TÉCNICA DE LO
CONTENCIOSO ELECTORAL² DE LA
SECRETARÍA EJECUTIVA DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL³

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIO: ALEJANDRO OLVERA
ACEVEDO

COLABORARON: MARÍA FERNANDA
SALGADO CÓRDOVA Y MARISELA LÓPEZ
ZALDÍVAR

Ciudad de México, a treinta de agosto de dos mil veintitrés⁴.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁵ dicta sentencia por la que **desecha** la demanda presentada por el PRD a fin de controvertir las determinaciones contenidas en los numerales OCTAVO y NOVENO del acuerdo de veintisiete de julio, emitido por el Titular de la UTCE en el procedimiento especial sancionador identificado con la clave **UT/SCG/PE/PRD/CG/594/2023**, porque lo impugnado no tiene carácter definitivo, al ser determinaciones de naturaleza intraprocedimental.

ANTECEDENTES

1. Acuerdo ACQyD-INE-104/2023. El dieciséis de junio, la Comisión de Quejas y Denuncias⁶ del INE declaró procedente la adopción de medidas

¹ En adelante, también recurrente o PRD.

² En lo siguiente, UTCE o responsable.

³ En lo subsecuente, INE.

⁴ En lo sucesivo, las fechas corresponden a dos mil veintitrés.

⁵ En lo siguiente, Sala Superior o esta Sala.

⁶ En adelante, CQyD.

cautelares en su modalidad de tutela preventiva, derivado de diversos escritos de queja⁷ presentados por el PRD y otras personas ciudadanas⁸ contra Morena, Claudia Sheinbaum Pardo, Adán Augusto López Hernández, Marcelo Luis Ebrard Casaubón, Ricardo Monreal Ávila, Manuel Velasco Coello y José Gerardo Rodolfo Fernández Noroña, por la presunta realización de actos anticipados de precampaña y/o campaña.

2. Entrega de apoyos en Tamaulipas. El recurrente afirma que el nueve de julio, en el municipio de Palmillas, Estado de Tamaulipas, supuestamente se realizó un evento en el que, entre otras personas, Américo Villareal Santiago, consejero nacional de Morena, repartió despensas y otros bienes en beneficio promocional de Claudia Sheinbaum Pardo, aparentemente, por indicación de Américo Villareal Anaya, gobernador del Estado.

3. Acuerdo ACQyD-INE-134/2023. El quince de julio, la CQyD del INE declaró procedente la adopción de medidas cautelares, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior en los recursos SUP-REP-206/2023 y acumulado.⁹ En ese acuerdo se establecieron, entre otras cuestiones, diversos parámetros a ser observados en los recorridos y las actividades que se realicen respecto al proceso partidista de elección de coordinación de Morena, tales como la prohibición de emitir discursos, propaganda y manifestaciones de índole electoral, además de reiterarse los condicionamientos previamente establecidos para ese efecto en el diverso acuerdo ACQyD-INE-104/2023.

4. Queja. El veinticinco de julio, el representante propietario del PRD ante el Consejo General del INE presentó escrito de queja¹⁰ mediante el cual denunció a Morena, Américo Villareal Anaya, Américo Villareal Santiago y a quienes resultaran responsables por promoción personalizada en favor de Claudia Sheinbaum Pardo, en su calidad de aspirante a la Coordinación de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación, mediante uso

⁷ Dentro del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y sus acumulados UT/SCG/PE/JAM/CG/268/2023 y UT/SCG/PE/KLR/CG/268/2023.

⁸ Jorge Álvarez Máynez, Salomón Chertorivski Woldenberg y Kenia López Rabadán.

⁹ Cumplimiento derivado de la impugnación a la improcedencia de las medidas cautelares emitida en acuerdo ACQyD-INE-118/2023, respecto de diversa queja contra Morena y las personas mencionadas en el numeral previo.

¹⁰ Ante la Oficialía de Partes Común del INE.



indebido de recursos públicos y de programas sociales, derivado de la supuesta entrega de apoyos descrita previamente; así como, por el incumplimiento de las medidas cautelares determinadas en los acuerdos ACQyD-INE-104/2023 y ACQyD-INE-134/2023.

Asimismo, solicitó la adopción de medidas cautelares en su vertiente tutela preventiva, para la abstención de la continuidad de las supuestas conductas infractoras.

5. Acuerdo impugnado. El veintisiete de julio, el Titular de la UTCE del INE dictó acuerdo por el que determinó tener por recibida la queja,¹¹ reservar su admisión y, entre otras cuestiones, escindir la queja en lo relativo al supuesto incumplimiento de medidas cautelares y, respecto al resto de infracciones denunciadas, se ordenó su acumulación a diverso procedimiento especial sancionador. El recurrente fue notificado el treinta y uno de julio.¹²

6. Recurso de revisión. El tres de agosto, el representante propietario de Morena ante el Consejo General del INE promovió recurso de revisión, a fin de controvertir del acuerdo señalado en el párrafo que antecede.

7. Turno y radicación. Recibidas las constancias atinentes, la Presidencia de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente **SUP-REP-299/2023**, así como su turno a la Ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicó.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación¹³, debido a que se controvierte un acuerdo emitido por la UTCE dentro de un procedimiento especial

¹¹ En el expediente del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/PRD/CG/594/2023.

¹² Como se advierte a partir de las constancias del expediente, en el oficio INE-UT/07174/2023.

¹³ Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción X de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución federal); 164, 166, fracción X y 169, fracción XVIII de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como los artículos 3, párrafo 2, inciso f); 4, párrafo 1 y 109, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante, Ley de Medios).

sancionador, lo que corresponde a la competencia exclusiva de este órgano jurisdiccional.

SEGUNDA. Improcedencia. El recurso de revisión interpuesto por el PRD resulta improcedente, porque las determinaciones contenidas en los numerales OCTAVO y NOVENO del acuerdo que es materia de impugnación, no tienen un carácter definitivo, al tener una naturaleza intraprocedimental y no afectan los derechos sustantivos del recurrente, por tanto, procede el desechamiento de la demanda.

1. Explicación jurídica. La demanda de un medio de impugnación deberá desecharse de plano, entre otros supuestos, si su notoria improcedencia deriva de las disposiciones de la propia ley; entre las cuales se exige que lo controvertido sea un acto definitivo, es decir, que se cumpla el principio de definitividad.¹⁴

Los actos del procedimiento contencioso-electoral sólo pueden ser controvertidos como afectaciones procesales mediante la impugnación a la sentencia definitiva o de la última resolución que se emita, según sea el caso, porque de otra forma, no puede estimarse que el acto haya adquirido definitividad y firmeza.¹⁵

Tratándose de los procedimientos especiales sancionadores, esta Sala Superior ha sostenido¹⁶ que, durante su tramitación, los acuerdos o proveídos pueden clasificarse dentro de los siguientes dos supuestos:

- **Actos preparatorios:** son formal y materialmente intraprocesales –o intraprocedimentales–. Su finalidad es proporcionar elementos para que, en su oportunidad, se tome y apoye la decisión. Por sí mismos, no producen de una manera directa e inmediata afectación alguna a derechos sustantivos.

¹⁴ En términos de lo previsto en los artículos 9, párrafo 3, y 10, párrafo 1, inciso d), de la Ley de Medios.

¹⁵ Artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV de la Constitución federal.

¹⁶ Entre otros casos, al emitir sentencia en los recursos identificados con las claves SUP-REP-563/2022, SUP-REP-64/2022, SUP-REP-78/2020, SUP-REP-65/2018, SUP-REP-132/2016 y SUP-REP-489/2015.



- **Actos de decisión:** son formalmente intraprocesales –o intraprocedimentales–, pero materialmente definitivos. Su finalidad es analizar y determinar el objeto de la controversia; o determinar otra diversa forma de conclusión, en caso de que la autoridad estime que no existen los elementos necesarios para resolver el fondo de la cuestión planteada. Por sí mismos, pueden producir afectaciones directas e inmediatas en derechos sustantivos

Los actos intraprocesales –o intraprocedimentales– ordinariamente no suponen una afectación directa e inmediata sobre el derecho sustantivo que es objeto del procedimiento, en tanto que los vicios procesales o procedimentales que podrían surgir durante el desarrollo del asunto no necesariamente se traducen en un perjuicio en los derechos de quien está sujeto al mismo.

En este orden de ideas, es dable considerar que los actos o determinaciones emitidos durante la sustanciación de procedimientos administrativos generalmente no son definitivos ni firmes, porque aún en el supuesto de que pudieran contener vicios, esto no se traduce en una afectación irreparable de algún derecho fundamental y sólo resultarían jurídicamente trascendentes si el procedimiento concluye con la imposición de una sanción que se sustente en dichos actos; por lo que, será hasta entonces que ello podría ser impugnado.

Así, los posibles vicios procesales –o intraprocedimentales– durante el desarrollo de un asunto no necesariamente se traducen en un perjuicio en los derechos de las partes sujetas al mismo, ya que los acuerdos formulados al interior de un procedimiento administrativo sancionador forman parte de una serie de actos sucesivos cuya finalidad es la emisión de una resolución definitiva que, en su caso, es la que pudiera ocasionar algún perjuicio por lo que es hasta dicha etapa final cuando pudieran controvertirse violaciones relacionadas con las etapas previas intraprocesales.

Lo anterior, toda vez que no trascienden al resultado del procedimiento o, en su caso, son impugnables con la decisión final que, ordinariamente, es

la que podría ocasionar algún perjuicio real, directo e inmediato en una esfera de derechos al ser el pronunciamiento de alguna autoridad respecto de la acreditación de la infracción y la procedencia de la aplicación de una sanción.

En este sentido, los medios de impugnación iniciados contra acuerdos dictados dentro de los procedimientos administrativos sancionadores sólo procederán, de forma excepcional¹⁷, cuando puedan limitar o restringir de manera irreparable el ejercicio de derechos de la parte recurrente¹⁸.

Así, el requisito constitucional de definitividad para la procedencia de los medios de impugnación podría configurarse, excepcionalmente, en el procedimiento especial sancionador, en el acuerdo de inicio y la orden de emplazamiento.

Lo anterior, por contener una determinación sobre la existencia de una posible infracción y la probable responsabilidad del denunciado, cuando pueda limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político-electorales del actor¹⁹.

No obstante, es dable reiterar que esta Sala Superior ha estimado en diversos precedentes que, ordinariamente, los actos intraprocesales no son definitivos ni firmes, al tratarse de determinaciones que únicamente pueden trascender a la esfera de derechos del recurrente al ser tomados en cuenta en la resolución que pone fin al procedimiento en cuestión.²⁰

En tales condiciones, si los actos preparatorios por regla sólo surten efectos inmediatos al interior del procedimiento, y no producen una afectación real en los derechos de la persona recurrente, tales actos no reúnen el requisito de definitividad.

¹⁷ Al respecto, véase lo resuelto, entre otros, en los recursos SUP-REP-78/2020 SUP-REP-123/2020, SUP-JDC-735/2020 y SUP-REP-143/2015.

¹⁸ Acorde al criterio contenido en la tesis de jurisprudencia 1/2010, de rubro: *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.*

¹⁹ Véase, al respecto, lo resuelto al dictar sentencia, entre otros, en los recursos SUP-REP-78/2020, SUP-REP-132/2016 y SUP-REP-489/2015.

²⁰ Véase SUP-REP-65/2018 respecto a impugnación de acumulación, SUP-REP-563/2022 respecto a impugnación de requerimiento, SUP-REP-64/2022 respecto a escisión de ampliación de demanda.



2. Caso concreto

El PRD presentó queja denunciando la presunta promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos e indebida utilización de programas sociales supuestamente atribuibles a Américo Villarreal Santiago, consejero nacional de Morena, a Américo Villarreal Anaya, gobernador del Estado de Tamaulipas y a quien resultara responsable de realizar beneficios promocionales en favor de Claudia Sheinbaum Pardo en su calidad de contendiente para la Coordinación de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación –de Morena– y aspirante al cargo de presidencia de la República; asimismo el PRD denunció el incumplimiento de las medidas cautelares emitidas mediante acuerdos ACQyD-INE-134/2023 y ACQyD-INE-104/2023.

Durante la tramitación del procedimiento especial sancionador, el veintisiete de julio, la responsable emitió **acuerdo** por el que determinó, entre otros aspectos, tener por recibida la queja y, en ese proveído, asimismo, determinó **escindir** la denuncia y la **acumulación** de ese a un diverso procedimiento especial sancionador.

En el numeral **OCTAVO** determinó la **escisión** de la denuncia en lo relativo al supuesto incumplimiento de las medidas cautelares emitidas en los acuerdos ACQyD-INE-134/2023 y ACQyD-INE-104/2023, bajo la consideración de que aún se encuentra en sustanciación el procedimiento especial sancionador en el cual fueron emitidas dichas medidas (UT/SCG/PE/PRD/CG/268/2023 y sus acumulados).

Asimismo, al advertir que lo denunciado se relaciona con la presunta promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos e indebida utilización de programas sociales, en el numeral **NOVENO** ordenó la **acumulación** de ese procedimiento –UT/SCG/PE/PRD/CG/594/2023– al diverso procedimiento especial UT/SCG/PE/ENG/CG/569/2023 y su acumulado UT/SCG/PE/PAN/JL/TAM/570/2023, al considerar la existencia de identidad de sujetos, objeto y pretensión para así evitar resoluciones contradictorias.

A partir de lo anterior, esta Sala Superior advierte que las determinaciones controvertidas, relativas a la escisión y acumulación, emitidas mediante el acuerdo de la UTCE se efectuaron en el marco de la sustanciación de un procedimiento especial sancionador, específicamente con la finalidad que se ha precisado, como es el caso de evitar el dictado de resoluciones contradictorias respecto de las conductas investigadas, sin que de ello se advierta afectación alguna en la esfera de derechos del partido político recurrente.

Para este órgano jurisdiccional, tales determinaciones forman parte de los actos preparatorios llevados a cabo por la Unidad Técnica, los cuales surtirán efectos y adquirirán definitividad hasta el momento en que la Sala Especializada de este Tribunal Electoral emita la resolución final en el procedimiento especial sancionador respectivo.

Lo anterior es así porque: **a)** El acuerdo que de manera unipersonal emite la autoridad responsable, en el que se asumieron las determinaciones específicamente controvertidas, no constituye la decisión última del procedimiento; y **b)** emitir las determinaciones sobre escisión y acumulación que han sido referidas, en principio, no ocasiona a la parte recurrente una afectación de imposible reparación.

Por lo tanto, en concepto de esta Sala Superior no se actualiza algún caso de excepción para tener por satisfecho el requisito de definitividad en la impugnación.

Lo anterior, toda vez que la afectación sustantiva y directa a la esfera jurídica del recurrente en el procedimiento sancionador se actualiza hasta la emisión de una determinación de fondo, que cause una afectación inmediata al recurrente, por ejemplo, el señalamiento de alguna responsabilidad o la imposición de una sanción, o bien que se determine que no se actualizan las infracciones denunciadas y que tal determinación se sustente en los actos intraprocesales impugnados.

Es por las razones apuntadas que, en el caso, las determinaciones controvertidas, mediante las cual se escinde y se acumula, carece de



definitividad y firmeza, ya que se trata de determinaciones de naturaleza intraprocedimental que, para este órgano jurisdiccional y de lo manifestado en la demanda²¹, no afectan de manera irreparable la esfera jurídica del partido recurrente, ni limita el ejercicio de sus derechos o la existencia de alguna afectación procedimental relevante cuyos efectos le afecten en grado predominante o superior para que deba analizarse de fondo sus planteamientos.

Por lo anteriormente expuesto y fundado se aprueba el siguiente:

RESOLUTIVO

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

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron electrónicamente las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ausente el Magistrado José Luis Vargas Valdez. La Subsecretaria General de Acuerdos 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 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, 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. Asimismo, en el acuerdo general 4/2022.

²¹ Respecto de la escisión (numeral OCTAVO), el recurrente aduce como motivos de agravio, que la responsable: excedió sus facultades para emitir esa determinación; que no consideró las circunstancias particulares de los hechos denunciados; que omitió señalar los hechos denunciados en el diverso procedimiento al que se remitió la porción escindida; asimismo, que la optar por una investigación conjunta se provoca que el estudio se haga en forma parcial.

En relación con la determinación de acumulación (numeral NOVENO), señala como motivos de agravios, que la responsable: no especificó en qué consiste la similitud con el procedimiento al que se acumula, así como que el acuerdo recurrido fragmenta indebidamente los hechos y va a provocar sentencias incompletas y contradictorias.