

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: REP-058/2023

PARTE ACTORA: AYUNTAMIENTO
DEL MUNICIPIO DE CHIHUAHUA

RESPONSABLE: SECRETARÍA
EJECUTIVA DEL INSTITUTO ESTATAL
ELECTORAL

MAGISTRADA INSTRUCTORA:
SOCORRO ROXANA GARCÍA
MORENA

SECRETARIADO: JESÚS SINHUÉ
JIMÉNEZ GARCÍA Y JULIO CESAR
MERINO ENRIQUEZ

Chihuahua, Chihuahua; veintiocho de septiembre de dos mil veintitrés.¹

Sentencia definitiva que se dicta en el presente asunto en la que se determina lo siguiente:

1) **Declara improcedente** el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador² debido a que el acuerdo que se impugna no es idóneo de ser conocido a través de la referida vía; y **reencauza** el REP a juicio electoral.

2) **Desecha de plano** el juicio electoral ya que el acto reclamado es de carácter intraprocesal y, por lo tanto, carece de definitividad y firmeza.

¹ Las fechas a las que se hace referencia en la presente sentencia corresponden al año dos mil veintiuno, salvo que se especifique lo contrario.

² En adelante REP.

1. ANTECEDENTES

1. Presentación de la denuncia. El doce de julio, el representante propietario de MORENA ante el Instituto presentó queja en contra de Partido Acción Nacional a través de su representante, Olivia Franco Barragán Síndica del ayuntamiento de Chihuahua, Rogelio Loya Luna recaudador de rentas en Ciudad Juárez, Marisela Terrazas Muñoz. Diputada local, Carla Yamileth Rivas Martínez, Titular de la Dirección de Desarrollo Humano, Laura Patricia Contreras Duarte, Diputada Federal, Marco Bonilla, Presidente Municipal de Chihuahua, Luis Alberto Aguilar Lozoya. Diputado local, Ismael Mario Rodríguez Saldaña. Diputado local y María Eugenia Campos Galván Gobernadora del Estado, por promoción personalizada, uso indebido de recursos públicos y actos anticipados de precampaña y campaña.

2. Admisión del procedimiento especial sancionador³. El cuatro de agosto, se admitió el procedimiento especial sancionador con clave **IEE-PES-005/2023**.

3. Primer requerimiento. El veinticuatro de agosto, se requirió al presidente municipal y a la síndica municipal para que proporcionaran la documentación o elementos que consideraran idóneos y pertinentes para demostrar su capacidad económica actual y vigente.

4. Respuesta al requerimiento. En respuesta al requerimiento, la parte actora respondió al Instituto que al encontrarse en etapa de instrucción era inapropiado que se requiriera la capacidad económica del presidente y la síndica municipales, además que las autoridades idóneas para rendir dicha información era el servicio de administración tributaria o el órgano de control interno del ayuntamiento.

5. Segundo requerimiento. El siete de septiembre, la Secretaría Ejecutiva requirió de nueva cuenta al ayuntamiento para efecto que proporcionara información o elementos que considerara idóneos y pertinentes en lo que respecta a la totalidad de las remuneraciones

³ En adelante podrá referirse como PES.

percibidas por el presidente y la síndica municipales por motivo de su encargo durante el transcurso del ejercicio fiscal dos mil veintitrés.

6. Presentación del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador⁴. El doce de septiembre, la parte actora presentó REP en contra del acuerdo de requerimiento de siete de septiembre.

7. Formación de expediente, registro y turno. El veintiuno de septiembre se ordenó formar y registrar el expediente identificado con la clave **REP-058/2023**; de igual forma en ese mismo día asumió el asunto esta Ponencia.

8. Circulación del proyecto y convocatoria a sesión pública. El veintisiete de septiembre, se circuló el presente proyecto para su aprobación y se convocó a sesión pública del Pleno de este Tribunal.

2. PRECISIÓN DEL ACTO IMPUGNADO

9. De la lectura a la demanda, se advierte que el actor señala entre sus agravios el acuerdo de requerimiento que le fue ordenado por el Instituto Estatal de fecha de fecha veinticuatro de agosto, en dicha actuación se solicitó al presidente y síndica municipal que proporcionaran la documentación o elementos que consideraran idóneos y pertinentes para demostrar su capacidad económica actual y vigente.

10. Sin embargo, a dicha actuación se dio respuesta por la parte actora el veintinueve de septiembre siguiente ante la Unidad de Correspondencia del Instituto, motivo por el cual, la Secretaría Ejecutiva emitió un nuevo requerimiento con fecha siete de septiembre el cual ahora se impugna.

11. En tal virtud, se tiene como acto impugnado el acuerdo de siete de septiembre, el cual será motivo de análisis en la sentencia que nos ocupa.

⁴ En adelante se referirá como REP.

3.CAMBIO DE VÍA

12. Este Tribunal considera que es improcedente conocer el asunto mediante REP, toda vez que dicho medio de impugnación no es la vía idónea para conocer de un acuerdo de requerimiento dictado dentro de un PES.

13. Al respecto, la Ley Electoral en sus artículos 280, incisos a) y b), en relación con el 381 BIS dispone que procede el REP previsto en el en contra de **a)** las medidas cautelares que emita la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto y **b)** del acuerdo de admisión o desechamiento que emita el Instituto a una denuncia.

14. En ese sentido, este Tribunal Electoral advierte que al impugnarse por la parte actora un acuerdo de requerimiento que se formuló dentro de un PES, dicha actuación no encuadra en los supuestos de procedencia del REP tal como se precisó en el párrafo anterior.

15. En tal virtud, de un correcto entendimiento del sistema de control de constitucionalidad en materia electoral conduce a concluir que en los casos en los que la normativa electoral no prevé un procedimiento, juicio o recurso idóneo para controvertir un acto, como en la especie sucede, lo jurídico es reencauzar la acción ejercitada a una vía efectiva que permita realizar la revisión solicitada por los actores, mediante un recurso sencillo y acorde al caso, en el que se observen las formalidades esenciales del debido proceso, a fin de abocarse en plenitud de jurisdicción al conocimiento y resolución del asunto.

16. Así, aun y cuando la parte actora promovió REP a fin de garantizar el ejercicio de su derecho de acceso efectivo a la impartición de justicia pronta y expedita que tutela el artículo 17 de la Constitución Federal, este Tribunal considera que en el caso procede reencauzar el recurso en que se actúa a juicio electoral.

17. Lo anterior, toda vez que la solución de los planteamientos formulados por los promoventes no encuentra cabida expresa en alguno

de los juicios o recursos que prevé la Ley, por lo que para hacer efectivo el derecho a la tutela judicial, es el juicio electoral el que debe erigirse como el medio de control de constitucional y legalidad que resuelva la pretensión de la promovente, debiendo tramitarse en términos de las reglas generales que contempla la Ley.

18. Por tanto, la existencia de este medio de impugnación radica en ampliar a los justiciables las instancias de impugnación, brindando la oportunidad de intentar en primer lugar acciones locales cuyos fallos, a su vez, podrán ser controvertidos ante la jurisdicción federal.

19. Bajo esta panorámica, este Tribunal considera que lo procedente conforme a Derecho es conocer la controversia planteada mediante juicio electoral⁵, pues la propia Constitución Federal establece un sistema integral de justicia en materia electoral cuya finalidad es que los tribunales especializados jurisdiccionales tutelen los derechos, principios y reglas que conforman el régimen democrático representativo.

4. COMPETENCIA

20. Este Tribunal es competente para conocer y resolver el presente asunto, toda vez que se trata de un juicio electoral en el cual se combate un acto derivado de un PES, cuya ilegalidad se adjudica a la Secretaría del Instituto.

21. Lo anterior con fundamento en los artículos 36, párrafo tercero y 37, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua; así como los 302, de la Ley Electoral.

5. IMPROCEDENCIA

22. Este Tribunal considera que, con independencia de que se actualice diversa causal de improcedencia, procede **desechar de plano** el presente medio de impugnación toda vez que el mismo **fue presentado en contra**

⁵ De conformidad con el Acuerdo General identificado con clave TEE-AG-01/2018, aprobado por el Pleno del Tribunal el cuatro de enero de dos mil dieciocho.

de un acto que no tiene carácter definitivo, de conformidad con el artículo 309, numeral 1, inciso h), toda vez que el acuerdo combatido carece de definitividad y firmeza, pues sólo surte efectos dentro del procedimiento en que se emitió y no le causa al actor, un perjuicio irreparable.

5.1 Principio de definitividad.

23. Los actos que forman parte del PES, por regla general sólo pueden ser combatidos como violaciones procesales a través de impugnaciones a la **sentencia definitiva o la última resolución** que, según sea el caso, se emita en el procedimiento, pues de otra forma, no puede considerarse que el acto haya adquirido definitividad y firmeza.⁶

24. Para arribar a lo anterior, se debe tomar en cuenta que el principio de definitividad se encuentra establecido en dos sentidos:⁷

a. Los de carácter preparatorio, cuya única misión consiste en proporcionar elementos para, en su oportunidad, tomar y apoyar la decisión.

b. El acto de decisión, donde se asume la determinación que corresponda, es decir, el pronunciamiento sobre el objeto de la controversia, posiciones en litigio o aquellas llamadas formas anormales de conclusión, que se presentan cuando la autoridad resolutora considera que no existen los elementos necesarios para resolver el fondo de la cuestión planteada y termina el juicio.

25. Así, los actos preparatorios -o intraprocesales- son susceptibles de incidir sobre derechos adjetivos, por lo que pudieran llegar a tener un

⁶ Criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-268/2018, SUP-REP-65/2018 y SUP-REP-35/2017, en el recurso de apelación SUP-RAP-87/2017 y en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano SUP-JDC-161/2017 y sus acumulados.

⁷ Conforme a la Tesis VI.1o.A.6 K (10a). **PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD. SE ENCUENTRA ESTABLECIDO EN DOS SENTIDOS, VERTICAL Y HORIZONTAL, RESPECTO DE LA IMPUGNACIÓN DE ACTOS DE TRIBUNALES JUDICIALES, ADMINISTRATIVOS O DEL TRABAJO EN EL JUICIO DE AMPARO.**

impacto en el derecho al debido proceso legal, previsto en el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

26. En las condiciones apuntadas, si la sola emisión de actos preparatorios únicamente surte efectos inmediatos al interior del PES al que pertenecen, y estos efectos no producen una afectación real en la esfera jurídica de derechos del inconforme, **tales actos no reúnen el requisito de definitividad** en sus dos vertientes y, en consecuencia, no son susceptibles de combatirse **hasta en tanto se dicte la última resolución** en el PES.⁸

5.2 Caso concreto

27. La parte actora, refiere que el siete de septiembre la Secretaría Ejecutiva del Instituto dictó el acuerdo por el cual, le requirió lo siguiente:

“proporcione y/o aporte la documentación o elementos que considere idónea y pertinente en lo que respecta a la totalidad de las remuneraciones percibidas por motivo de su encargo durante el transcurso del ejercicio fiscal dos mil veintitrés, de las siguientes personas:

- a) Marco Antonio Bonilla Mendoza, Presidente Municipal de Chihuahua.
- b) Olivia Franco Barragán, Síndica del Ayuntamiento de Chihuahua.”

28. En primer término, es de precisarse que el acto impugnado no se trata de un acuerdo de inicio y/o emplazamiento que, en principio, pudiera considerarse como un acto excepcionalmente definitivo,⁹ sino que es simplemente un **acuerdo de requerimiento** de información que emitió el Instituto en un PES, después de admitir el procedimiento primigenio.

⁸ Jurisprudencia 01/2004, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **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.**

⁹ Jurisprudencia 1/2010: **“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”.**

29. En el presente caso, el requerimiento solo fue para recabar más información o elementos para la sustanciación del PES, **toda vez que el presidente municipal y la síndica municipales son partes denunciadas dentro de dicho procedimiento.**

30. En el acuerdo en cuestión, la Secretaría solicitó al ayuntamiento información que considera importante para la integración de la averiguación dentro del PES, que de negarla podría interferirse en la indagación por parte del Instituto de los hechos denunciados imputados a dos personas funcionarias, **lo que llevaría también a desnaturalizar la naturaleza del procedimiento.**

31. Entonces, debemos apuntar que la denuncia ya está admitida y, se identifica con plena certeza, al presidente y síndica municipales como posibles responsables de los hechos denunciados, de tal forma que los resultados de la investigación no afectan, ni pueden afectar los derechos de los recurrentes **en este momento**; por lo que el requerimiento impugnado no puede considerarse como excepcionalmente definitivo o de imposible reparación,¹⁰ ya que solo tiene por objeto recopilar información respecto a las conductas investigadas.

32. Así, la Secretaría del Instituto conforme al artículo 280 bis, de la Ley Electoral está facultada para la investigación para el conocimiento cierto de los hechos de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa, exhaustiva entre otras.

33. En consecuencia, en el presente asunto se estima que los efectos¹¹ de los actos preparatorios llevados a cabo por la Secretaría del Instituto, en específico **del requerimiento de información que nos ocupa,**

¹⁰ Jurisprudencia 1/2010 dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, página 30.

¹¹ Jurisprudencia 167579, de rubro: **AMPARO INDIRECTO CONTRA ACTOS DE EJECUCIÓN IRREPARABLE. PARA SU PROCEDENCIA DEBE ATENDERSE A LOS EFECTOS QUE PRODUCEN OBJETIVA Y JURÍDICAMENTE, Y NO A LAS ARGUMENTACIONES QUE CONSTITUYAN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIX, Abril de 2009, página 1721, consultable en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/167579>

objetiva y jurídicamente no limitan ni prohíben de manera irreparable el ejercicio de un derecho, ya que su contenido versa sobre información que el propio Instituto está en posibilidad legal de solicitarle, además de que:

- a. El acuerdo que se combate, dictado el cuatro de septiembre por la Secretaría del Instituto no constituye la decisión última del PES; y
- b. El requerimiento de información no le ocasiona a la parte actora una afectación de imposible reparación, pues se insiste que **tanto el presidente como la síndica municipales son parte del procedimiento**, entonces, **será hasta que se dicte la sentencia definitiva por parte de este Tribunal, cuando estén en posibilidad de determinar si se actualizó alguna vulneración en su esfera jurídica de derechos**, o bien cuando alguna otra resolución dentro del procedimiento de investigación se estime como excepcionalmente definitiva.

34. Por ello, este Tribunal considera que no se actualiza algún caso de excepción para tener por satisfecho el requisito de definitividad, pues del contenido del requerimiento de información, no se advierte alguna solicitud o pregunta cuya respuesta pudiera llegar a afectar algún derecho de las personas requeridas, o les limite o prohíba de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos políticos y electorales; sino que, como ya se dijo, se trata de una solicitud que tiene como fin una debida integración de la investigación.

35. Lo anterior es así, toda vez que los actos de carácter adjetivo, por su naturaleza jurídica, no afectan derechos en forma irreparable, sino que sólo crean la posibilidad de que ello ocurra, en la medida en que sean tomados en cuenta en una resolución definitiva.

36. Por tanto, las afectaciones que, en su caso, se pudieran provocar en el PES, **se generarían con el dictado de la resolución**, en la cual se tome en cuenta la actuación procesal para acreditar alguno de los

elementos del ilícito administrativo o la eventual corresponsabilidad de las personas funcionarias requeridas en el procedimiento al imponerles una sanción; o bien, alguna otra resolución que excepcionalmente pudiera considerarse como definitiva.

37. Una interpretación diversa rompería con la propia naturaleza jurídica del PES, consistente en ser un procedimiento sumario, mediante el cual se deben resolver con prontitud, eventuales violaciones a la normatividad electoral en el marco de los procesos electorales; ya que si se considera que son impugnables en esta etapa procesal este tipo de requerimientos de información, cuyos efectos objetiva y jurídicamente no son de imposible reparación, entonces se le restaría eficacia y rapidez a la labor de investigación del Instituto, lo que paralelamente implicaría una tardanza excesiva en el dictado de la sentencia definitiva, vulnerando con ello el derecho de acceso a la justicia pronta y expedita.¹²

38. Aunado a lo expuesto, la información requerida por el Instituto a la parte actora es de carácter público al relacionarse con las percepciones del presidente municipal y síndica ambos del ayuntamiento de Chihuahua, por ende, el sueldo que reciben los funcionarios públicos por motivo de su encargo es de dominio público y al acceso de cualquier persona por motivos de transparencia, esto es que, dicha información no entra en casos de excepción como datos personales¹³.

39. Además, no debe perderse de vista que, el requerimiento que hizo la responsable no tiene como propósito divulgar la información que le sea proporcionada, pues lo que busca es únicamente allegarse de mayores elementos probatorios para robustecer la investigación; además, el Instituto en su carácter de sujeto obligado, deberá resguardar el contenido de la información requerida.

¹² Derecho previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos.

¹³ Véase como criterio orientador, la tesis I.16o.A.26 A (9a.) de Tribunales Colegiados de Circuito, de rubro: "INTERÉS JURÍDICO EN EL AMPARO. LO TIENE EL AGENTE ECONÓMICO PARA RECLAMAR EL REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN CONFIDENCIAL QUE LE FORMULÓ LA COMISIÓN FEDERAL DE COMPETENCIA DURANTE EL PROCEDIMIENTO DE INVESTIGACIÓN".

5.3 Conclusión.

40. Dado que el acuerdo que se combate carece de definitividad y firmeza al tratarse de un acto intraprocesal, lo procedente es desechar de plano la demanda, ya que, al solo surtir efectos en el procedimiento en que se emitió y al no causarle un perjuicio irreparable a las partes requeridas en algún derecho sustantivo, se actualiza la causal de improcedencia que se deriva del artículo 309, numeral 1, inciso h) de la Ley Electoral.¹⁴

41. Esta misma conclusión se arribó en los expedientes SUP-REP-56/2019, SUP-REP-59/2019, SUP-REP-104/2020 y SUP-REP-375/2021 y acumulado, dictados por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

4.4 Trámite al cambio de vía de REP a juicio electoral

42. Finalmente, dado que en la presente sentencia se dio un cambio de vía de REP a juicio electoral, lo procedente es que la Secretaría General aperture el respectivo juicio electoral con las constancias originales que obran en autos, debiendo integrar y registrar, en el Libro de Gobierno, el nuevo expediente como juicio electoral.

43. Por lo que respecta al REP, este deberá quedar integrado con las copias certificadas correspondientes, y una vez hecho lo anterior se deberán archivar ambos medios de impugnación como asuntos total y definitivamente concluidos.

44. Por lo expuesto y fundado, se

6. RESUELVE

PRIMERO. Es **improcedente** la vía del recurso de revisión del procedimiento especial sancionador promovido por el actor.

¹⁴ Este criterio ha sido sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-RAP-91/2017, SUP-REP-47/2019, SUP-REP-56/2019 y SUP-REP-59/2019.

SEGUNDO. Se **ordena** a la Secretaría General que lleve a cabo el cambio de vía de REP a juicio electoral tal como se precisa en la presente sentencia.

TERCERO. En el juicio electoral, se **desecha** de plano la demanda por las consideraciones expuestas en la presente sentencia.

NOTIFÍQUESE en términos de Ley.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, ante la Secretaria General Provisional, con quien se actúa y da fe. **DOY FE.**

SOCORRO ROXANA GARCÍA MORENO

MAGISTRADA PRESIDENTA

HUGO MOLINA MARTÍNEZ

MAGISTRADO

GABRIEL HUMBERTO SEPÚLVEDA

RAMÍREZ

MAGISTRADO EN FUNCIONES

NOHEMÍ GÓMEZ GUTIÉRREZ

SECRETARIA GENERAL PROVISIONAL

La suscrita con fundamento en los artículos 300, numeral 1), inciso d) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y 32, fracción IV del Reglamento Interior de este Órgano Jurisdiccional electoral, hago constar y CERTIFICO, que la presente foja forma parte de la resolución dictada en el expediente **REP-058/2023** por la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, en Sesión Pública de Pleno, celebrada el veintiocho de agosto dos mil veintitrés a las trece horas con treinta minutos. **Doy Fe.**