

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-36/2016

RECORRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
UNIDAD TÉCNICA DE
FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
CONSTANCIO CARRASCO DAZA

SECRETARIOS: HÉCTOR DANIEL
GARCÍA FIGUEROA, MARCELA
ELENA FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ Y
DANIEL JUAN GARCÍA HERNÁNDEZ.

México, Distrito Federal, a veintisiete de enero de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver los autos del recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-36/2016**, interpuesto por el partido político nacional Morena, a fin de controvertir el acuerdo de doce de enero de dos mil dieciséis, dictado por el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral dentro del procedimiento sancionador en materia de fiscalización **INE/Q-COF-UTF/443/2015**, en el que se determinó, entre otros, la improcedencia de la tramitación de medidas cautelares

solicitadas en la queja administrativa presentada contra el Partido Verde Ecologista de México, por presuntas conductas infractoras en materia de financiamiento a través de créditos otorgados por instituciones financieras; y

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Antecedentes. De las constancias de autos así como de lo narrado por el partido político recurrente en su escrito de demanda, se advierten los siguientes antecedentes:

a. Escrito de queja. El nueve de diciembre de dos mil quince, el partido político nacional Morena, por conducto de su representante acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó ante la Unidad Técnica de Fiscalización de ese instituto, queja en materia de fiscalización contra el Partido Verde Ecologista de México, por presuntas conductas infractoras consistentes en la contratación de un crédito concertado con la institución financiera regulada por Banco Multiva S.A., Institución de Banca Múltiple Grupo Financiero Multiva, además de haber solicitado el dictado de

medidas cautelares a efecto de que se ordene la suspensión del citado financiamiento.

b. Acuerdo del Director de Director de la Unidad Técnica de Fiscalización. El catorce de diciembre de dos mil quince, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral acordó, entre otros, **formar** el expediente **INE/Q-COF-UTF/443/2015** derivado del escrito de queja mencionado en el resultando anterior; **registrarlo** en el Libro de Gobierno y **prevenir** al quejoso, para que en el plazo de tres días, aclarara los hechos que pudieran ser sancionados, toda vez que su ocurno no contenía elementos de prueba, esto es, incumplía con el requisito de procedencia previsto en el artículo 30, numeral 1, inciso I, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

c. Notificación de la prevención. El quince de diciembre siguiente, se notificó al partido político Morena la prevención aludida.

d. Primer recurso de apelación. En esa propia fecha, el representante propietario de Morena acreditado ante el Consejo

General del Instituto Nacional Electoral presentó ante la Secretaría Ejecutiva de ese Instituto, demanda de recurso de apelación, a fin de controvertir la omisión de la Comisión de Fiscalización de ordenar las medidas cautelares solicitadas, medio de impugnación que se registró en la Sala Superior con la clave de expediente **SUP-RAP-819/2015**.

e. Desahogo de la prevención. El dieciocho de diciembre de dos mil quince, el partido político Morena desahogó la prevención efectuada.

f. Sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-819/2015. El veintinueve de diciembre de dos mil quince, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia en el recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-819/2015**, en el sentido de declarar **infundada** la pretensión del partido político Morena, concerniente a la omisión atribuida a la autoridad responsable de pronunciarse sobre las medidas cautelares, en razón de que al momento de promover el recurso de apelación no había transcurrido el plazo de tres días hábiles para desahogar la

prevención que le había realizado el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización, derivado que en la propia de fecha en que se notificó el requerimiento presentó la demanda de ese recurso de apelación.

g. Acuerdo del doce de enero de dos mil dieciséis -acto impugnado-. El doce de enero de dos mil dieciséis, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral dictó acuerdo dentro del procedimiento de fiscalización **INE/Q-COF-UTF/443/2015**, en el que entre otros, determinó que era **improcedente la solicitud de medidas cautelares**, ya que el marco normativo constitucional, legal y reglamentario, que rige a los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, no prevé la posibilidad de decretarlas.

SEGUNDO. Recurso de apelación.

a. Interposición del recurso. El quince de enero de dos mil dieciséis, Morena, por conducto de su representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral presentó, ante la Unidad Técnica de Fiscalización de ese Instituto, demanda de recurso de

apelación, a fin de controvertir el acuerdo de doce de enero anterior –Inciso **g.** del resultado **Primero-**, que determinó improcedente la tramitación de las medidas cautelares solicitadas en la queja **INE/Q-COF-UTF/443/2015**, instaurada por ese instituto político.

b. Recepción en Sala Superior. El veintiuno de enero siguiente, se recibió en la Oficialía de Partes de la Sala Superior el oficio **INE/UTF/DRN/1119/2016**, mediante el cual, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización y Secretario Técnico de la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral remitió el escrito de demanda referido en el párrafo anterior, el informe circunstanciado y demás documentación que estimó necesaria para resolver.

c. Integración del expediente y turno a Ponencia. Recibidas las constancias que integran el expediente en la Sala Superior, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional acordó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-RAP-36/2016** y turnarlo a su Ponencia, para los efectos

previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó **radicar** el expediente en que se actúa, **admitir** la demanda al considerar que se cumplen los requisitos de procedibilidad del recurso de apelación y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, se declaró **cerrada la instrucción**, con lo cual el asunto quedó en estado de resolución y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia; y

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 40, párrafo 1, inciso b), y 44,

párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional que controvierte el acuerdo del Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral que negó el dictado de medidas cautelares solicitadas dentro de un procedimiento sancionador en materia de fiscalización.

SEGUNDO. Procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos formales y de procedencia previstos en los artículos 8 y 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como a continuación se examina:

a. Forma. Se satisfacen las exigencias establecidas en el artículo 9, párrafo 1, de la citada ley adjetiva electoral, en razón de que en el escrito de demanda se señala el nombre del actor, la identificación del acto impugnado y de la autoridad señalada como responsable; la mención de los hechos y agravios que afirma les causa el acto reclamado; asimismo, obra la firma autógrafa del representante del partido político.

b. Oportunidad. La demanda se presentó dentro del plazo previsto en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que el acuerdo controvertido se dictó el doce de enero de dos mil dieciséis y el partido político presentó su escrito impugnativo el quince de enero siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previsto en la invocada ley electoral adjetiva general, por lo cual se presentó oportunamente.

c. Legitimación. Se cumple el requisito de mérito, porque el recurso de apelación se interpuso por un partido político de conformidad con el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

d. Personería. Se tiene por acreditada la personería de Horacio Duarte Olivares, como representante propietario del partido político nacional Morena acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, carácter que le reconoce la autoridad responsable al rendir el informe

circunstanciado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la citada ley adjetiva electoral.

e. Interés jurídico. El partido político Morena tiene interés jurídico para reclamar el acto controvertido, al considerar que la negativa de la responsable de dictar las medidas cautelares contraviene el marco normativo que rige a los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

f. Definitividad. Se encuentra colmado este requisito, toda vez que en contra del acuerdo que se combate no existe medio impugnativo que deba agotarse antes de acudir en recurso de apelación, de ahí que se cumpla el requisito en cuestión.

En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedencia del medios de impugnación y no advertirse el surtimiento de alguna causal de improcedencia o sobreseimiento establecidas por los artículos 9, párrafo 3; 10 y 11, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo conducente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada.

TERCERO. Estudio del fondo. Previo al examen de los conceptos de agravio formulados por el apelante, se debe precisar que la Sala Superior ha sustentado reiteradamente, que la existencia de facultades, con las cuales deben estar investidos los respectivos órganos del poder público, entre los que se incluye a los funcionarios del Instituto Nacional Electoral, es una exigencia que debe cumplirse, conforme con el principio de legalidad previsto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del cual, la autoridad sólo puede actuar si está facultada para ello.

En este sentido, cualquier órgano del Estado, previo a emitir un acto de autoridad, debe verificar si tiene competencia para actuar; es decir, debe analizar las facultades que le concede la normativa aplicable, a efecto de cumplir el principio constitucional de debida fundamentación y motivación.

En este orden de ideas, el examen sobre la competencia de la autoridad responsable, es un tema preferente y prioritario cuyo estudio se debe efectuar de oficio no sólo por las Salas del

Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sino por cualquier órgano jurisdiccional o administrativo electoral encargado de dirimir una controversia de trascendencia jurídica, porque se trata de un presupuesto procesal o requisito de procedibilidad, teniendo presente además lo dispuesto en el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al caso, resulta aplicable la *ratio essendi* del criterio contenido en la jurisprudencia identificada con la clave **1/2013**, consultable en las páginas doscientas doce a doscientas trece, de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", Volumen I (uno), intitulado "*Jurisprudencia*", publicado por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro y texto es al tenor siguiente:

COMPETENCIA. SU ESTUDIO RESPECTO DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE DEBE SER REALIZADO DE OFICIO POR LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.- Del artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que, conforme al principio de legalidad, nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino por mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento; por tanto, como la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, su estudio constituye una cuestión preferente y de orden público, que se debe hacer de oficio por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de dictar la sentencia

que en Derecho proceda, en el juicio o recurso electoral correspondiente.

En este tenor, la Sala Superior constata que el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización, al dictar el acuerdo impugnado por el cual determinó que no resultaba procedente la tramitación de las medidas cautelares requeridas en el curso de queja, omitió analizar si era competente para emitir tal determinación.

En términos de la Base V, artículo 41, Apartado B, inciso a), arábigo 6, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, corresponde al Instituto Nacional Electoral tanto para los procesos electorales federales como locales, la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.

Asimismo, de lo dispuesto en el artículo 44, arábigo 1, incisos a), j), o), aa), ii) y jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que compete al Consejo General del Instituto Nacional Electoral interpretar el alcance de las normas, así como dictar los acuerdos que sean

necesarios para hacer efectivas las atribuciones que se confieren al Instituto Nacional Electoral.

En ese tenor argumentativo, resulta conveniente traer a cuentas que en la sustanciación, tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización intervienen diversos entes, tales como la Unidad Técnica, la Comisión o el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, autoridad esta última, que como máxima instancia le corresponde determinar y resolver sobre las actuaciones en tales procedimientos, en los términos siguientes.

Recibido el escrito de queja, la Unidad Técnica debe asignarle un número de expediente y registrarlo en el libro de gobierno. Si la queja reúne todos los requisitos previstos en el reglamento, se admite en un plazo no mayor a cinco días. Si la Unidad Técnica necesita reunir elementos previos a la admisión, el plazo será de hasta treinta días. El acuerdo que al efecto se dicte será notificado al Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

La mencionada Unidad cuenta con noventa días para presentar los proyectos de resolución de los procedimientos ante la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, computados a partir de la fecha en que se emita el acuerdo de inicio.

La aludida Comisión podrá modificar, aprobar o rechazar los proyectos de resolución, y de ser el caso, devolverá el asunto a la Unidad Técnica a fin de que realice las diligencias necesarias para esclarecer los hechos investigados.

Una vez aprobados los proyectos de resolución, la Comisión deberá someterlos a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para su votación y de ser el supuesto, para que imponga la sanción que corresponda conforme a Derecho.

De lo expuesto, se observa que desde la cúspide Constitucional corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral ser la máxima autoridad, entre otras, en materia de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, por ende, le compete entonces a tal órgano

determinar y definir los aspectos sustanciales que orienten las decisiones en los procedimientos sancionadores, como son los atinentes a la fiscalización.

En el tenor apuntado, si el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización, consideraba que en la normatividad no se contemplaban las medidas cautelares, lejos de definir tal cuestión, debió someter el asunto al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que fuera ese máximo órgano de dirección quien definiera si derivado de una interpretación de la normatividad aplicable resulta dable considerar que en el procedimiento de fiscalización es posible decretar medidas cautelares, y para que en su caso, estableciera el órgano a quién correspondiera estudiarlas y decretarlas, así como definir el procedimiento conforme al cual debían sustanciarse.

Por tanto, como el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización actuó de modo distinto a lo apuntado, lo conducente es **revocar** el acuerdo reclamado, para el efecto de que el asunto se someta al Consejo General del Instituto

Nacional, al ser el competente para resolver los precitados aspectos.

Por lo expuesto y **fundado** se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca**, en la materia de la impugnación, el acuerdo combatido, para los efectos precisados en la parte final de la presente ejecutoria.

Notifíquese como corresponda conforme a Derecho.

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

Así lo resolvieron, por **unanimidad de votos**, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Subsecretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MANUEL GONZÁLEZ
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO