

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-183/2016.

**RECURRENTE:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL.

**MAGISTRADO PONENTE:** PEDRO  
ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

**SECRETARIA:** AURORA ROJAS  
BONILLA.

Ciudad de México, a quince de junio de dos mil dieciséis.

**VISTOS**, para resolver, los autos del recurso de apelación identificado al rubro, interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática en contra del acuerdo identificado con la clave INE/CG161/2016, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el treinta de marzo del año en que se actúa, mediante el cual determinó, fundamentalmente, que no procedía regular la adopción de medidas cautelares, en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización.

**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:

**I. Origen de la cadena impugnativa.**

**1. Queja.** El nueve de diciembre de dos mil quince, el partido político nacional Morena, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>1</sup> Horacio Duarte Olivares, presentó ante la Unidad Técnica de Fiscalización del referido instituto<sup>2</sup>, queja en materia de fiscalización en contra el Partido Verde Ecologista de México<sup>3</sup>, por presuntas conductas infractoras, consistentes en la contratación ilegal de un crédito con la institución financiera regulada por Banco Multiva S.A., Institución de Banca Múltiple Grupo Financiero Multiva, hasta por la cantidad de \$100,000,000.00 (cien millones de pesos).

Al respecto, Morena afirmó que el referido crédito excedía del monto máximo permitido por la ley, en relación con el financiamiento público de dos mil quince y el monto total de las multas impuestas al denunciado que se encontraban pendientes de pagar.

Por tal motivo, el entonces denunciante, solicitó **el dictado de medidas cautelares**, a efecto de que se ordenara la suspensión de obtención de financiamiento derivado del crédito otorgado por la referida Institución Financiera, a fin de que se respetara la equidad en la contienda en las elecciones locales en diversas entidades de la República.

---

<sup>1</sup> En adelante Consejo General.

<sup>2</sup> En lo sucesivo Unidad Técnica.

<sup>3</sup> En adelante Partido Verde o Partido Verde Ecologista de México.

**2. Acuerdo del Director de la Unidad Técnica.** El catorce de diciembre de dos mil quince, el Director de la Unidad Técnica acordó, entre otras cuestiones, **formar** el expediente **INE/Q-COF-UTF/443/2015** y, **prevenir** al quejoso, para que aclarara los hechos que pudieran ser sancionados, lo que fue notificado a Morena al día siguiente y desahogada la prevención en su oportunidad.

## **II. Recurso de apelación SUP-RAP-819/2015.**

**1. Demanda.** El quince de diciembre, Morena a través de su representante propietario ante el Consejo General, Pablo Gómez Álvarez, presentó ante la Secretaría Ejecutiva de ese Instituto, demanda de recurso de apelación, a fin de controvertir la omisión de ordenar las medidas cautelares solicitadas.

**2. Sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-819/2015.** El veintinueve de diciembre de dos mil quince, esta Sala Superior dictó sentencia en el recurso de apelación **SUP-RAP-819/2015**, en el sentido de declarar **infundada** la pretensión del partido político Morena, concerniente a la omisión de pronunciamiento 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, en virtud de que en la propia de fecha en que se notificó el requerimiento presentó la demanda de ese recurso de apelación.

**3. Acuerdo del doce de enero de dos mil dieciséis.** El doce de enero de dos mil dieciséis, el Director de la Unidad Técnica dictó acuerdo dentro del procedimiento de fiscalización **INE/Q-COF-UTF/443/2015**, en el que, entre otras cuestiones, determinó que era **improcedente la solicitud de medidas cautelares**, ya que el marco normativo constitucional, legal y reglamentario, que rige a los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización<sup>4</sup>, no prevé la posibilidad de decretarlas.

### **III. Recurso de apelación SUP-RAP-36/2016.**

**1. Demanda.** El quince de enero de dos mil dieciséis, Morena, por conducto del referido representante propietario ante el Consejo General presentó, ante la Unidad Técnica de Fiscalización de ese Instituto, demanda de recurso de apelación, a fin de controvertir el citado acuerdo.

**2. Sentencia de la Sala Superior.** El veintisiete de enero de dos mil dieciséis, esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-36/2016, determinó que se debía revocar el acuerdo controvertido, a fin de que el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización sometiera a consideración del Consejo General la respuesta a la solicitud presentada por Morena, sobre la adopción de medidas cautelares en la queja ya citada, para que decidiera lo que en derecho correspondiera.

---

<sup>4</sup> En adelante Procedimientos Sancionadores en materia de Fiscalización.

**3. Acuerdo del Consejo General.** El treinta de marzo de dos mil dieciséis, el Consejo General, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior en la ejecutoria referida en el punto que antecede, determinó entre otras cuestiones, que:

“**PRIMERO.** No ha lugar a la adopción de medidas cautelares en los procedimientos administrativos en materia de fiscalización.”

#### **IV. Recurso de Apelación.**

**1. Demanda.** El cinco de abril siguiente, el Partido de la Revolución Democrática a través de su representante propietario ante el Consejo General, Pablo Gómez Álvarez, interpuso recurso de apelación ante la Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral, a fin de controvertir la resolución descrita en el numeral que antecede.

**2. Trámite.** La autoridad señalada como responsable tramitó la demanda correspondiente, la remitió a este órgano jurisdiccional con las constancias que integran el expediente y el informe circunstanciado atinente.

**3. Turno.** El once de abril siguiente, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-RAP-183/2016, con las constancias correspondientes y turnarlo a la ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> En lo sucesivo Ley General de Medios.

**4. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el recurso que se resuelve en la ponencia a su cargo, admitió a trámite la demanda y, declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de resolución.

#### **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 de Medios, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional que controvierte un acuerdo emitido por el Consejo General, órgano central del Instituto Nacional Electoral, por el cual determinó que era improcedente la regulación de medidas cautelares en los procedimientos administrativos 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 de Medios, como a continuación se examina:

**1. 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.

**2. Oportunidad.** La demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley General de Medios, toda vez que el acuerdo controvertido se emitió el treinta de marzo de dos mil dieciséis, por lo que a fin de computar el plazo para impugnar, no se toman en cuenta el sábado dos y domingo tres de abril, al versar la Litis sobre una materia que no se encuentra relacionada con un proceso electoral que actualmente se esté llevando a cabo.

En consecuencia, si entre la emisión del acto, que fue el treinta de marzo, y la presentación del medio, el cinco de abril, hay cuatro días hábiles de por medio, es evidente que la impugnación fue oportuna.

**3. Legitimación.** Se cumple el requisito de mérito, porque el recurso de apelación se interpuso por Morena, que es un partido político de conformidad con el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Medios.

**4. Personería.** Se tiene por acreditada la personería de Pablo Gómez Álvarez, como representante propietario del Partido de la Revolución Democrática 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.

**5. Interés jurídico.** El interés jurídico consiste en la necesidad jurídica que surge por la situación antijurídica que se denuncia y la providencia que se pide al tribunal para poner remedio a esa situación mediante la aplicación del Derecho.

Acorde con lo previsto en el artículo 41, párrafo segundo, base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reiterado en el numeral 3, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Medios, el sistema de juicios y recursos electorales, entre los que está el recurso de apelación, en términos del citado artículo 3, párrafo 2, inciso b), tiene por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten invariablemente a los principios de constitucionalidad, legalidad y definitividad.

Por otra parte, esta Sala Superior ha determinado que los partidos políticos, en su calidad de entidades de interés público, están legitimados para ejercer acciones de impugnación, con la finalidad de tutelar el interés público, así como el interés colectivo, difuso o de grupo, esto es, para impugnar actos o resoluciones que aún sin afectar su interés jurídico directo sí afecten el interés jurídico de una comunidad, colectividad o grupo social en su conjunto; porque se considera que para la procedibilidad de la impugnación es suficiente que se aduzca



que con la emisión del acto impugnado se afecta el principio constitucional de legalidad y, en consecuencia, que se afecta el interés público o el de una colectividad en especial.

En este sentido, esta Sala Superior ha sustentado reiteradamente el criterio precisado, el cual ha dado origen a la tesis de jurisprudencia con la clave 10/2005, cuyo rubro es el siguiente: **ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.**<sup>6</sup>

En el caso que se resuelve, para esta Sala Superior es evidente que el partido político recurrente, tiene interés tuitivo para controvertir la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, identificada con el número INE/CG161/2016.

La conclusión precedente obedece, entre otros aspectos, a que la causa de la impugnación se hace consistir en la incorrecta determinación del Consejo General en la que sostiene que en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización no procede la regulación sobre la adopción de medidas cautelares, lo que se traduce, en concepto del actor, en una vulneración al derecho de acceso a la administración de justicia.

Por lo que a juicio de esta Sala Superior no es necesario acreditar un agravio directo al partido político recurrente, para la

---

<sup>6</sup> Consultable a fojas ciento una a ciento dos, de la citada "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral", volumen 1 (uno), intitulado "Jurisprudencia".

procedibilidad del medio de impugnación, pues se considera suficiente aducir que con la emisión del acto impugnado se afecta los mencionados principios constitucionales.

En ese contexto, el interés tuitivo del partido político recurrente, para promover el recurso de apelación que se resuelve, deriva de la circunstancia de hecho y de Derecho consistente en que está en posibilidad de deducir acciones tuitivas del interés público y de intereses difusos, en aras de proteger la certeza y legalidad de todos los actos y resoluciones emitidos por la autoridad administrativa electoral.

La acción impugnativa ejercida por el Partido de la Revolución Democrática, como partido político nacional, atiende a la facultad tuitiva que, en su calidad de ente de interés público, le concede la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la legislación electoral vigente y la jurisprudencia de este Tribunal Electoral, para garantizar la constitucionalidad y la legalidad de los actos de las autoridades electorales.

**6. 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 procedibilidad del medio 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 de Medios, lo conducente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada.

**TERCERO. Resolución impugnada.** De conformidad con el principio de economía procesal y en especial, porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir la resolución impugnada, máxime que se tiene a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis.

Resulta criterio orientador al respecto, las razones contenidas en la tesis de rubro: “**ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO**”<sup>7</sup>.

**CUARTO. Agravios.** Con base en el principio de economía procesal y, en especial, porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto de la presente ejecutoria, resulta innecesario transcribir las alegaciones expuestas en vía de agravios por el recurrente, ya que no existe disposición alguna que obligue a esta Sala Superior a transcribirlos en la presente ejecutoria, en tanto que es suficiente con el hecho de que ésta sea clara, precisa y congruente con la pretensión del justiciable.

Sustenta lo anterior, por identidad jurídica sustancial y como criterio orientador, el contenido de la tesis de Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación, tomo XII, octava época, noviembre de 1993, página 288, que es del tenor literal siguiente:

---

<sup>7</sup> Visible en la página 406, del Tomo XI, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época

**“AGRAVIOS. LA FALTA DE TRANSCRIPCIÓN DE LOS MISMOS EN LA SENTENCIA, NO CONSTITUYE VIOLACIÓN DE GARANTÍAS.** El hecho de que la sala responsable no haya transcrito los agravios que el quejoso hizo valer en apelación, ello no implica en manera alguna que tal circunstancia sea violatoria de garantías, ya que no existe disposición alguna en el Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal que obligue a la sala a transcribir o sintetizar los agravios expuestos por la parte apelante, y el artículo 81 de éste solamente exige que las sentencias sean claras, precisas y congruentes con las demandas, contestaciones, y con las demás pretensiones deducidas en el juicio, condenando o absolviendo al demandado, así como decidiendo todos los puntos litigiosos sujetos a debate.”

## **QUINTO. Estudio de fondo.**

### **1. Análisis de los agravios.**

#### **1.1. Metodología de estudio en el presente apartado.**

**a. Análisis en conjunto de los agravios.** Esta Sala Superior analizará los agravios expuestos por el recurrente de forma conjunta, toda vez que los mismos están estrechamente relacionados, lo cual no genera afectación alguna al impetrante, en términos de la jurisprudencia 4/2000, de rubro: AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN<sup>8</sup>.

**b. Innecesaria escisión de planteamientos de incumplimiento.** Del análisis del escrito de demanda se observa que el recurrente expresa argumentos para hacer evidente que, al emitir el acuerdo impugnado, el Consejo General incumplió lo ordenado por esta Sala Superior en la

---

<sup>8</sup> Consultable en TEPJF. Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y tesis en materia electoral, México, 2013, p. 125.

sentencia dictada en el diverso juicio ciudadano SUP-RAP-36/2016, aunado a que expresa conceptos de agravio que no están vinculados con el cumplimiento de esa ejecutoria, sino para controvertir la resolución por vicios propios.

De esta forma, como los conceptos de agravio relativos al cumplimiento de la aludida sentencia, así como los demás que hizo valer el recurrente están relacionados con los razonamientos que el Consejo responsable tomó en consideración para emitir el acto que ahora se impugna, resulta innecesario escindir la demanda para dar trámite a un incidente de incumplimiento de la sentencia dictada en el mencionado recurso de apelación, por lo que es conforme a Derecho, en términos de lo previsto en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, resolver, en su unidad, el fondo de la impugnación.

#### **1.2. Pretensión y causa de pedir.**

De la lectura que da origen al recurso que se resuelve se advierte que el recurrente pretende que esta Sala Superior revoque el acuerdo impugnado, a fin de que el Consejo General emita uno nuevo, en el que determine, sustancialmente, que dicho órgano sí tiene facultades para regular las medidas cautelares en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización y lleve a cabo la regulación correspondiente.

Su causa de pedir se sustenta, en primer lugar, en que el Consejo General omite seguir los lineamientos de esta Sala

Superior emitidos en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-36/2016, relacionados, según el demandante, con que en el procedimiento sancionador en materia de fiscalización sí procedía la regulación sobre la adopción de medidas cautelares.

En segundo lugar, en que el acuerdo impugnado está indebidamente fundado y motivado, toda vez que la responsable omite ejercer su facultad reglamentaria y, de forma indebida, determina que no procede regular y, así, adoptar medidas cautelares en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización.

### **1.3. Litis.**

De lo expuesto, esta Sala Superior considera que la Litis en el presente apartado se constriñe en determinar, por una parte, si esta Sala Superior en los autos del diverso recurso SUP-RAP-36/2016, ordenó al Consejo General, que acordara la procedencia de adoptar medidas cautelares en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

Por otra, si el acuerdo controvertido está debidamente fundado y motivado, al considerar que en la normativa no se prevé la facultad del Consejo General para regular y desde luego adoptar medidas cautelares en esa clase de procedimientos.

### **1.4. Marco normativo.**

Toda vez que la materia de controversia se relaciona directamente con temas tales como fundamentación y motivación, facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral y, medidas cautelares, esta Sala Superior considera necesario establecer el siguiente marco normativo:

**a) Exigencia de la fundamentación y motivación.**

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en su numeral 16, párrafo 1, establece que:

“Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, **que funde y motive** la causa legal del procedimiento.”

De lo anterior, se considera que la fundamentación y la motivación deben de actualizarse de forma armónica y conjunta en cualquier acto de autoridad.

En ese tenor, todo acto de autoridad se debe sujetar a lo siguiente:

- 1) La autoridad emisora del acto debe ser legalmente competente para emitirlo.
- 2) En la emisión del acto se deben establecer los fundamentos legales aplicables al caso en concreto y,
- 3) **Se deben explicitar las razones que sustentan el dictado del acto o determinación respectiva.**

Al respecto esta Sala Superior en forma reiterada ha considerado que la fundamentación y motivación se debe hacer conforme lo prevé el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es, conforme con el mencionado precepto, los actos o resoluciones deben ser emitidos por autoridad competente, así como estar debidamente fundados y motivados; es decir, el mandato constitucional impone a la autoridad emisora de un acto, la obligación de expresar las normas que sustentan su actuación, además de exponer con claridad y precisión las consideraciones que le permiten tomar las medidas adoptadas, estableciendo su vinculación y adecuación con los preceptos legales aplicables al caso concreto, es decir, que se configuren las hipótesis normativas.

Para que exista motivación y fundamentación **sólo se requiere que quede claro el razonamiento sustancial sobre los hechos y causas**, así como los fundamentos legales aplicables, sin que se pueda exigir formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que se comprenda el argumento manifestado; en este tenor, la ausencia total de motivación o de la argumentación legal, o bien, que las mismas sean tan imprecisas que no den elementos a los recurrentes para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, da lugar a considerar la ausencia de motivación y fundamentación.



En tal sentido, por fundamentación se entiende la exigencia a cargo de la autoridad de señalar el precepto legal aplicable al caso concreto, en tanto que **la motivación se traduce en demostrar que el caso está comprendido en el supuesto de la norma.**

La falta de tales elementos ocurre cuando se omite argumentar el dispositivo legal aplicable al asunto y **las razones que se hayan considerado para juzgar que el caso se puede adecuar a la norma jurídica, o hipótesis normativa.**

Así, la garantía de fundamentación y motivación de un acto de autoridad se puede ver cumplida de diferente manera, dependiendo de la autoridad de la que provenga el acto y de la naturaleza de éste, dado que mientras más concreto e individualizado sea el acto, se requerirá de particulares elementos para que sea admisible tener por cumplida tal garantía.

En efecto, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su primer párrafo, el imperativo para las autoridades de fundar y motivar sus actos que incidan en la esfera de los gobernados.

Precisado lo anterior, la contravención al mandato constitucional que exige la fundamentación y motivación de los actos de autoridad puede revestir dos formas distintas, a saber: la derivada de su **falta**, y la correspondiente a **su incorrección.**

La primera de estas manifestaciones, es decir, la falta de fundamentación y motivación, **se actualiza cuando se omite expresar** el dispositivo legal aplicable al asunto y **las razones que se hayan considerado para estimar que el caso puede subsumirse en la hipótesis prevista en esa norma jurídica.**

En cambio, hay una indebida fundamentación cuando en el acto de autoridad sí se invoca el precepto legal, sin embargo, resulta inaplicable al asunto por las características específicas de éste que impiden su adecuación o encuadre en la hipótesis normativa; y una incorrecta motivación, en el supuesto en que sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero aquéllas están en disonancia con el contenido de la norma legal que se aplica en el caso.

De manera que, la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos, mientras que, la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad en el caso concreto.

La diferencia apuntada permite advertir que en el primer supuesto, se trata de una violación formal dado que el acto de autoridad carece de elementos ínsitos, connaturales al mismo, por virtud de un imperativo constitucional; y en el segundo caso, consiste en una violación material o de fondo porque se ha

cumplido con la forma mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos.

**b) Facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral.**

De acuerdo a lo que dispone el numeral 41, base V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través de un organismo autónomo denominado Instituto Nacional Electoral, que a su vez guiará su actividad bajo los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad.

A su vez, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 30, párrafo 2, 44, párrafo 1, incisos j, k, gg y jj, y 191, párrafos 1, incisos a y d, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>9</sup>, todas las actividades del Instituto Nacional Electoral se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad; **su Consejo General tiene la atribución de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a Ley citada y la Ley General de Partidos Políticos<sup>10</sup>**, y cumplan con las obligaciones a que están sujetos; también tiene la facultad de vigilar que en lo relativo a las prerrogativas de los partidos políticos se actúe con apego a las leyes de la materia, de igual **forma tiene la potestad de dictar los lineamientos y acuerdos necesarios**

---

<sup>9</sup> En lo sucesivo Ley General de Instituciones.

<sup>10</sup> En adelante Ley General de Partidos.

**para hacer efectivas las anteriores atribuciones** y las demás señaladas en otra legislación aplicable; y **finalmente, tiene la atribución de vigilar que en el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos** se observen las disposiciones legales.

No obstante, puede darse el caso que las citadas atribuciones explícitas de las que goza el referido Consejo General en la práctica, en ciertos casos, pudieran ser disfuncionales, al no existir de manera expresa otras reglas que permitan hacer efectivo el cumplimiento de estas atribuciones, aunado al hecho de no reconocer la presencia y no ejercer ciertas facultades implícitas que resultan necesarias para hacer efectivas aquellas atribuciones.

En tal razón, la Sala Superior ha orientado su criterio al reconocimiento de la existencia de **facultades implícitas**, las que deben de deducirse de otras facultades expresamente reconocidas en el orden jurídico, entendiendo en ese sentido que su presencia no es autónoma sino que está subordinada a las segundas, por lo que éstas tienen el carácter de principales, **y siempre que resulten necesarias para cumplir los fines constitucionales y legales para los cuales fue creado el Instituto Nacional Electoral.**

Tales consideraciones han sido recogidas en la Jurisprudencia 16/2010 emitida por esta Sala Superior de rubro **“FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO**

**FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES”.**

Como ya se mencionó, **el ejercicio de las facultades implícitas debe estar encaminado de manera particular, a la consecución de los fines asignados al Instituto Nacional Electoral**, y a su relación con las atribuciones o facultades conferidas a su Consejo General, tales como el asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales, garantizar la celebración periódica y pacífica de elecciones para renovar a los integrantes de los poderes Legislativo y Ejecutivo, y de manera general, **velar que todos los actos en materia electoral, se sujeten a los principios, valores y bienes protegidos constitucionalmente.**

De otra manera, tales atribuciones se tornarían ineficaces y difícilmente se alcanzarían los fines institucionales previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y en la Ley General de Instituciones.

Es menester señalar que la facultad reglamentaria que detenta el Instituto Nacional Electoral, se inscribe necesariamente en el ámbito de otros principios que la moderan y le dan funcionalidad en el ámbito de un esquema democrático, a saber, los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, y que son reconocidos en la doctrina y jurisprudencia, como elementos consubstanciales a dicha potestad.

Para tal efecto, es pertinente traer a cuentas el criterio sostenido en diversas ejecutorias de la Sala Superior, en los que se ha determinado que la facultad reglamentaria es la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir normas jurídicas obligatorias a efecto de desarrollar y dar materialidad a los objetivos consignados en la Ley, cuyo valor queda por supuesto subordinado a ésta.<sup>11</sup>

Este órgano jurisdiccional ha señalado que el ejercicio de esa facultad, jurídicamente queda sujeto a limitantes derivadas de los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

Con base en estos principios, es viable que disposiciones normativas distintas a los actos legislativos -en sentido formal y material- **puedan desarrollar aspectos normativos a efecto de dotar de plena materialización e instrumentación a los contenidos legales.**

Desde esa perspectiva es dable considerar, que disposiciones normativas definan o den contexto al ámbito material, subjetivo, territorial y temporal, que corresponde a la propia ley, **en razón de dotar de funcionalidad al marco normativo**, premisa complementaria del principio de reserva de ley.

En ese orden, la ley debe conservar la potestad esencial de **regulación de principios y criterios respecto de un determinado ámbito, pero la fuente secundaria puede**

---

<sup>11</sup> SUP-JDC-357/2014, SUP-JDC-41/2013 y acumulados, SUP-RAP-21/2015, SUP-RAP-647/2015, entre otros.

**proveer lo necesario para su desarrollo**, sin que en algún momento el creador reglamentario llegue a suplantar las facultades originalmente conferidas al legislador formal y material.

Respecto al principio de jerarquía normativa, éste se traduce en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley; es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; **por ende, solamente deben detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos aspectos que rebasen el entorno de la ley**, y sin que puedan generar restricciones o limitaciones a derechos en los términos que fueron consignados en el ordenamiento legal.

Conforme a lo expuesto, es **válido admitir que a través de un reglamento se desarrollen derechos, modalidades o variables normativas a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando esas modalidades encuentren soporte en el correspondiente marco legal, ateniéndose a los principios y valores orientados desde la construcción normativa.**

Lo anterior implica que, si un reglamento impone limitaciones no derivadas de la norma secundaria, pero éstas pueden ser deducidas de las facultades implícitas –conforme a lo ya explicado en párrafos anteriores- o explícitas de la potestad reglamentaria previstas en la Constitución, o bien, de los

principios y valores que tutela el ordenamiento jurídico respectivo, se estima que se actúa conforme a Derecho.

**1.5. Consideraciones de esta Sala Superior.**

**a. Agravios relativos al incumplimiento de la ejecutoria de esta Sala Superior, del recurso de apelación SUP-RAP-36/2016.**

**I. Planteamiento.**

El Partido de la Revolución Democrática sostiene que el Consejo General desatiende las directrices dadas por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-36/2016, al determinar que en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización no existía la posibilidad de decretar medidas cautelares, cuando en su concepto, en dicha ejecutoria se dijo lo contrario.

**II. Tesis de la decisión.**

**Son infundados** tales planteamientos porque el apelante parte de la premisa falsa de que esta Sala Superior impuso al Consejo General la obligación de regular lo relativo a la adopción de medidas cautelares en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

**III. Demostración.**



A fin de demostrar lo anterior, esta Sala Superior considera necesario puntualizar los siguiente:

**-Consideraciones de la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-36/2016.**

El recurso de apelación SUP-RAP-36/2016, tuvo su origen en el acuerdo emitido por el Director de la Unidad Técnica, por el que determinó que no resultaba procedente la tramitación de las medidas cautelares solicitadas por Morena en relación con la queja presentada por dicho instituto político, en contra el Partido Verde Ecologista de México, por presuntas conductas infractoras, consistentes en la contratación de un crédito concertado con la institución financiera Banco Multiva S.A.

Así las cosas, esta Sala Superior al resolver el referido recurso de apelación, determinó fundamentalmente que el Director de la Unidad Técnica debió someter el asunto al Consejo General para que fuera ese máximo órgano de dirección el que **definiera si derivado de una interpretación de la normatividad aplicable**, resultaba dable considerar que en el procedimiento sancionador en materia de fiscalización era posible decretar medidas cautelares, y para que en su caso, estableciera el órgano al que correspondiera estudiarlas y decretarlas, así como definir el procedimiento conforme al cual debían sustanciarse.

Por tanto, esta Sala al estimar que el referido Director actuó sin competencia para emitir el acuerdo entonces impugnado,

(derivado de la queja presentada por Morena) determinó que lo conducente **era revocarlo** para el efecto de que el asunto se sometiera a consideración del Consejo General, a fin de que determinara lo que en derecho procediera.

#### **IV. Conclusión.**

De la anterior exposición se advierte que esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-36/2016, determinó que no era correcto que el Director de la Unidad Técnica fuera quien resolviera si en el procedimiento sancionador en materia de fiscalización procedía o no, la adopción de medidas cautelares, porque si consideraba que en la normativa no se contemplaban esas medidas, debía someter a consideración del Consejo General tal situación, a fin de que fuera ese órgano el que de una interpretación de la normativa aplicable, se pronunciara si era dable considerar que en el procedimiento sancionador en materia de fiscalización era posible regular la adopción de las referidas medidas.

Por lo que se ordenó al entonces responsable, que sometiera al Consejo General la determinación correspondiente a fin de que fuera dicho órgano máximo de dirección el que se pronunciara con relación a las medidas cautelares solicitadas.

De lo anterior es que se concluye, tal y como se adelantó, que el presunto incumplimiento alegado por el recurrente es **infundado**, ya que el Partido de la Revolución Democrática parte de la premisa falsa de que esta Sala Superior al emitir la

referida ejecutoria, ordenó al Consejo General regular, a través de su facultad reglamentaria, el procedimiento conforme al cual debían adoptarse las medidas cautelares.

Ello es así, ya que en realidad se instruyó al entonces responsable para que pusiera a consideración del Consejo General la temática relativa a la procedencia o no, de la adopción de medidas cautelares en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

**b. Agravios relativos a la indebida fundamentación y motivación del acuerdo impugnado por la omisión de ejercer la facultad reglamentaria por parte de la responsable.**

**I. Precisión de la materia de estudio en el presente apartado.**

En este apartado, esta Sala Superior se avocará al estudio del acuerdo impugnado, únicamente en la parte general, en la que se determina que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral **no tiene un deber de reglamentar o emitir disposiciones generales para regular la previsión de medidas cautelares en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización, a efecto de determinar si efectivamente existe o no el deber de regulación de medidas cautelares en esos procedimientos.**

**II. Planteamiento.**

El Partido de la Revolución Democrática aduce que la determinación reclamada no se encuentra debidamente fundada y motivada pues la responsable omitió ejercer su facultad reglamentaria y, determinó incorrectamente que no procedía regular lo relativo a la adopción de medidas cautelares, en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización.

### **III. Tesis de la decisión.**

Esta Sala Superior considera que el planteamiento es **infundado**, toda vez que el acuerdo impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado, porque la responsable actuó con apego a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica que regulan la facultad reglamentaria que le es propia, al determinar, sustancialmente, que no procedía regular la adopción de medidas cautelares en los multicitados procedimientos administrativos, ya que, conforme a tales principios, el ejercicio de su facultad reglamentaria sólo puede ejercerse con base en lo que establece la ley, y exclusivamente en desarrollo de esa premisa normativa, de manera que, como en el caso, no existe base constitucional o legal para que la autoridad desarrolle un procedimiento para la adopción de medidas cautelares en materia de fiscalización, es evidente que el Consejo General no tiene el deber y menos la obligación de emitir una reglamentación en tal sentido, como se demostrará en seguida.

### **IV. Demostración.**

A fin de demostrar lo anterior, se considera necesario tener presentes los siguientes preceptos normativos.

**Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**

**Artículo 41.** El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas, conforme a las siguientes bases:

(...)

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado B. Corresponde al Instituto Nacional Electoral en los términos que establecen esta Constitución y las leyes:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

(...)

**6. La fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos.**

**LEY GENERAL DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES**

**Artículo 6.**

(...)

**2. El Instituto, en el ámbito de sus atribuciones, dispondrá lo necesario para asegurar el cumplimiento de las normas antes establecidas y de las demás dispuestas en esta Ley.**

**Artículo 35.**

**1. El Consejo General es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de**

velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

**Artículo 42.**

1. El Consejo General integrará las comisiones temporales que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las que siempre serán presididas por un Consejero Electoral.

2. Independientemente de lo señalado en el párrafo anterior, las comisiones de: Capacitación Electoral y Educación Cívica; Organización Electoral; Prerrogativas y Partidos Políticos; Servicio Profesional Electoral Nacional; Registro Federal de Electores; Quejas y Denuncias; **Fiscalización**, y Vinculación con los Organismos Públicos Locales, **funcionarán permanentemente** y se integrarán exclusivamente por Consejeros Electorales designados por el Consejo General. Los Consejeros Electorales podrán participar hasta en cuatro de las comisiones antes mencionadas, por un periodo de tres años; la presidencia de tales comisiones será rotativa en forma anual entre sus integrantes.

**Artículo 44.**

1. El Consejo General tiene las siguientes atribuciones:

**a) Aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto;**

**j) Vigilar** que las actividades de los partidos políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales se desarrollen con apego a esta Ley y la Ley General de Partidos Políticos, y cumplan con las obligaciones a que están sujetos;

(...)

**ii) Emitir los reglamentos de quejas y de fiscalización, y**

**jj) Dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las anteriores atribuciones y las demás señaladas en esta Ley o en otra legislación aplicable.**

**Artículo 196.**

1. La Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto es el órgano que tiene a su cargo la recepción y revisión integral de los informes que presenten los partidos políticos respecto del origen, monto, destino y

aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como **investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.**

**Artículo 199.**

La Unidad Técnica de Fiscalización tendrá las facultades siguientes:

(...)

**c) Vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetivos de los partidos políticos;**

**Artículo 428.**

1. La Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización del Instituto tendrá como facultades, además de las señaladas en la Ley General de Partidos Políticos, las siguientes:

(...)

**g) Instruir los procedimientos administrativos a que haya lugar respecto de las quejas que se presenten y proponer a la consideración de la Comisión de Fiscalización la imposición de las sanciones que procedan;**

**TRANSITORIOS**

**Sexto.** El Consejo General del Instituto Nacional Electoral **dictará los acuerdos necesarios para hacer efectivas las disposiciones de esta Ley** y deberá expedir los reglamentos que se deriven del mismo a más tardar en 180 días a partir de su entrada en vigor.

**REGLAMENTO DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**

**Artículo 287.**

**Definición de conceptos**

1. El procedimiento de fiscalización comprende el ejercicio de las funciones de comprobación, investigación, información y asesoramiento, que tiene por objeto verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados, así como el cumplimiento de las

**obligaciones que en materia de financiamiento y gasto imponen las leyes de la materia y, en su caso, la imposición de sanciones, de conformidad con la Ley de Partidos, Ley de Instituciones, el Reglamento y demás disposiciones aplicables.**

2. La Comisión, a través de la Unidad Técnica, ejercerá las facultades de fiscalización mediante los procedimientos de revisión de informes de sujetos obligados y la tramitación y sustanciación de procedimientos administrativos sancionadores.

De lo hasta aquí expuesto, es posible advertir lo siguiente:

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

∞ Por ello, el Instituto Nacional Electoral, a través del órgano respectivo, tiene a su cargo la revisión integral del origen, monto, destino y aplicación de los recursos que reciban por cualquier tipo de financiamiento, así como investigar lo relacionado con las quejas y procedimientos oficiosos en materia de rendición de cuentas de los partidos políticos.

∞ De lo dispuesto en el artículo 44, arábigo 1, incisos a), j), ii) y jj), así como el transitorio sexto, todos de la Ley General de Instituciones, se advierte que compete al Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitir los acuerdos que sean necesarios para hacer efectivas las atribuciones que se



confieren al propio Instituto y expedir los reglamentos de quejas y fiscalización correspondientes.

∞ De lo que se desprende que también compete al Consejo General del Instituto Nacional Electoral **interpretar el alcance de la normativa** que deba aplicar, con la finalidad de alcanzar los fines constitucionales y para hacer efectivas las atribuciones que se confieren al propio Instituto en materia de fiscalización.

∞ El referido Consejo tiene la atribución de vigilar que las actividades de los partidos políticos nacionales se desarrollen con apego a Ley, entre las cuales se encuentra el origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos.

De ahí que sea posible afirmar que como de acuerdo al modelo de fiscalización, previsto en la normativa electoral nacional, al Instituto Nacional Electoral, a través de los órganos correspondientes, le incumbe investigar, comprobar y verificar la veracidad de lo reportado por los sujetos obligados y, en su caso, sancionar por el incumplimiento de las obligaciones en materia de financiamiento, es natural que a su órgano máximo de dirección, le corresponda ejercer su facultad reglamentaria para dictar los acuerdos que sean necesarios para hacer efectivas las atribuciones en materia de fiscalización, siempre que tales acuerdos encuentren sustento en una base jurídica dada por la propia normativa aplicable.

Sin embargo, tal como se ve, de la normativa que rige el proceso de fiscalización, se concluye que como lo razonó el

Consejo General, **no existe base jurídica para obligar o vincular a dicho órgano a emitir un acuerdo general para regular la posible existencia de medidas cautelares y su trámite en esa clase de procedimientos.**

Lo anterior al tomar en cuenta que los principios relativos a reserva de ley y subordinación jerárquica, obligan a la autoridad a apegar el ejercicio de su facultad reglamentaria a partir de lo que establece la ley, y exclusivamente en desarrollo de esa base, de manera que, cuando no existe base constitucional o legal para que la autoridad desarrolle un procedimiento para la adopción de medidas cautelares en materia de fiscalización, es evidente que el Consejo General no tiene el deber y menos la obligación de emitir una reglamentación en tal sentido.

#### **V. Caso concreto y decisión.**

En atención a lo expuesto, es válido sostener que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral actuó conforme a derecho, al no ejercer su facultad reglamentaria para regular lo relativo a la **adopción de medidas cautelares en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización**, pues la ley general de la materia no estableció como un principio o base normativa que, como previsión o regla general, vinculara a la autoridad a desarrollar un procedimiento en tal sentido.

Esto, porque en la legislación no se advierte que esos procedimientos, por regla general, contemplan esa posibilidad de emitir medidas cautelares.

Así, el acuerdo del Consejo General en el que rechaza la posibilidad de regular o reglamentar en un acuerdo general un procedimiento para emitir medidas cautelares es apegado a los principios de jerarquía normativa y reserva de ley y, por tanto, conforme a Derecho, precisamente porque con ello la autoridad rechaza, por regla general, esos procedimientos.

Sin que obste que, frente a una petición o caso concreto, el Instituto Nacional Electoral, a través del órgano correspondiente, analice si de manera excepcional, procede o no su adopción, haciendo una ponderación de las situaciones particulares, a fin de salvaguardar la materia de la controversia y poder lograr la eficacia de la resolución que en su momento se dicte para garantizar su función directora de la defensa de los principios constitucionales que deben regir la organización de las elecciones y de vigilancia de los recursos que ejercen los partidos políticos.

Por lo expuesto, se considera que lo procedente es confirmar en lo que fue materia de impugnación el acuerdo impugnado.

## **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo controvertido.

**Notifíquese**, como corresponda en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra del Magistrado Flavio Galván Rivera quien emite voto particular, con la ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza, ante la Secretaria General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR

PEDRO ESTEBAN PENAGOS  
LÓPEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

LAURA ANGÉLICA RAMÍREZ HERNÁNDEZ

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO FLAVIO GALVÁN RIVERA, AL DICTAR SENTENCIA EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-RAP-183/2016.**

Porque el suscrito no coincide con el criterio sustentado por la mayoría de los Magistrados integrantes de esta Sala Superior, al emitir sentencia en el recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-183/2016**, formula **VOTO PARTICULAR**, en los términos siguientes.

En el caso, la mayoría de Magistrados que integran esta Sala Superior ha confirmado la resolución identificada como Acuerdo INE/CG161/2016, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en cumplimiento de lo ordenado en la

sentencia dictada por este órgano jurisdiccional, al resolver el medio de impugnación radicado en el expediente identificado con la clave SUP-RAP-36/2016.

En opinión del suscrito, el aludido acuerdo se debe revocar parcialmente, para el efecto de que únicamente queden subsistentes los argumentos expuestos en el punto 16 (dieciséis) de las consideraciones, relativos a la negativa a la solicitud de medidas cautelares en el caso particular, es decir, en el procedimiento sancionador en materia de fiscalización identificado con la clave de expediente **INE/Q-COF-UTF/443/2015**.

A fin de sistematizar los motivos de disenso del suscrito, la exposición de los argumentos se hace en los siguientes apartados específicos:

**I. Antecedentes.**

**1. Queja y solicitud de medidas cautelares.** El nueve de diciembre de dos mil quince, el partido político nacional denominado MORENA, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presentó ante la Unidad Técnica de Fiscalización de ese Instituto, queja en materia de fiscalización en contra del Partido Verde Ecologista de México, por presuntas conductas infractoras consistentes en la contratación de un préstamo concertado con la institución financiera denominada Banco Multiva S.A., Institución de Banca Múltiple Grupo Financiero Multiva.

Asimismo, como medida cautelar, el quejoso solicitó que se ordenara la suspensión del citado financiamiento.

**2. Integración de expediente.** El catorce de diciembre de dos mil quince, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral determinó, entre otras cuestiones, integrar el expediente identificado con la clave **INE/Q-COF-UTF/443/2015**.

**3. Negativa de medidas cautelares.** El doce de enero de dos mil dieciséis, el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, determinó que no procedía adoptar las medidas cautelares solicitadas.

**4. Recurso de apelación SUP-RAP-36/2016.** Para controvertir el acuerdo precisado en el numeral que antecede, el partido político nacional denominado MORENA, por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, promovió recurso de apelación ante esta Sala Superior, el cual quedó radicado con la clave de expediente **SUP-RAP-36/2016**.

El veintisiete de enero de dos mil dieciséis, esta Sala Superior dictó sentencia en el citado recurso de apelación, cuyos efectos y punto resolutivo son al tenor siguiente:

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.

Como se pueden advertir, esta Sala Superior revocó la determinación emitida por el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, para el efecto de que el Consejo General del citado Instituto fuese el órgano competente encargado de resolver sobre la solicitud de medidas cautelares en el procedimiento sancionador en materia de fiscalización, que motivó la integración del expediente **INE/Q-COF-UTF/443/2015**.

## **II. Acto impugnado.**

Ahora bien, para dar cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior, en la sentencia dictada al resolver el recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-36/2016, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en



sesión del treinta de marzo de dos mil dieciséis, emitió el acuerdo INE/CG161/2016, en el que determinó, en lo que interesa, lo siguiente:

[...]

**ACUERDO**

**PRIMERO.** No ha lugar a la adopción de medidas cautelares en los procedimientos administrativos en materia de fiscalización.

[...]

Para sustentar tal determinación, la autoridad responsable consideró lo siguiente:

- Las medidas cautelares son aquellas actuaciones o decisiones que, sin prejuzgar del resultado final de una controversia, adopta un órgano administrativo o jurisdiccional, con plenos efectos para las partes, exigiendo para ello dos requisitos: **1) El *fumus boni iuris*** o apariencia de buen derecho y, **2) El *periculum in mora*** o peligro-riesgo por el simple paso del tiempo.

- Para el dictado de las medidas cautelares se deben analizar los elementos siguientes: **1) La apariencia del buen derecho**, que es la probable existencia de un derecho a favor del impugnante, del cual se pide la tutela en el proceso o en el respectivo procedimiento administrativo; **2) El peligro en la demora**, que es el temor fundado de que, en tanto se dicta la resolución de fondo que otorgue la correspondiente tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho o de Derecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama, y **c) La irreparabilidad del daño**, que significa la afectación irreversible

sobre derechos o hechos jurídicos que, por su propia naturaleza y/o características, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización, como restitución de las cosas al estado que tenían antes de la comisión del hecho correspondiente.

- Conforme a la ley electoral, existen tres tipos de procedimientos sancionadores: **1)** Ordinario sancionador; **2)** Especial sancionador, y **3)** Especializado en materia de fiscalización.
- Identificó las etapas del procedimiento especializado en materia de fiscalización.
- Determinó las diferencias que consideró existen entre los tres procedimientos previamente identificados.
- Señaló que el procedimiento especializado en materia de fiscalización forma parte de un sistema de fiscalización integrado por: **1)** Los informes trimestrales, anuales, de precampaña y campaña, sobre el origen y destino de los recursos de los sujetos obligados y los dictámenes que recaen a los mismos; **2)** La práctica de auditorías y visitas de verificación; **3)** La comprobación de operaciones a cargo de los sujetos obligados; **4)** Las quejas, denuncias y procedimientos oficiosos; **5)** La resolución de consultas que formulen los sujetos obligados, y **6)** La orientación, asesoría y capacitación de los sujetos obligados.

- Analizó la posibilidad de adoptar medidas cautelares en el procedimiento especializado en materia de fiscalización, desde tres perspectivas:

**1) Principio de legalidad como fuente primigenia de la actuación de las autoridades.** En la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el Reglamento de Fiscalización, en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización no está señalada alguna atribución de la autoridad electoral administrativa para decretar medidas cautelares dentro del procedimiento sancionador en materia de fiscalización.

**2) Finalidad del procedimiento sancionador especializado en la materia de fiscalización.** Este procedimiento está previsto para determinar, caso por caso, la posible comisión de conductas ilícitas relacionadas con los ingresos y gastos de los partidos políticos, el cual forma parte de un sistema de fiscalización más amplio, para conocer el estado de las finanzas de los sujetos obligados, a través de la concatenación de la información aportada por los propios sujetos obligados y la recabada por la autoridad.

Al respecto, las irregularidades sobre las que versa el procedimiento sancionador especializado en materia de fiscalización consiste en: **1)** Omisión de informar sobre los recursos económicos obtenidos; **2)** Omisión de informar sobre los gastos realizados; **3)** Posible obtención de recursos de origen no permitido por la ley; **4)** Ejercicio de gasto no apegado

a los fines previstos en la ley, y **5) Gasto** llevado a cabo superior al tope de gastos de campaña, en su caso.

En este orden de ideas, la autoridad responsable determinó que las faltas en esta materia se pueden clasificar en dos rubros, uno en el incumplimiento del deber de informar y el otro es el hecho de haber obtenido o ejercido recursos. En el primer caso, señaló que la determinación de una medida cautelar implica necesariamente el pronunciamiento del fondo del procedimiento, mientras que, en el segundo, se trata del análisis de hechos pasados, los cuales se deben estudiar al conocer la totalidad de ingresos o gastos en el periodo determinado, atendiendo a la integralidad de la fiscalización.

Además, señaló que una medida cautelar en esta materia podría causar un daño irreparable dentro de un procedimiento electoral, al privársele de obtener recursos y ejercerlos como gastos de campaña para la obtención del voto, atentando contra la equidad en la contienda electoral.

También consideró que las medidas cautelares no se pueden dictar sobre hechos futuros de realización incierta, pues las infracciones en esta materia solo se pueden identificar hasta que se concluye la fiscalización.

**3) Interpretación de las medidas cautelares dentro del marco del derecho fundamental de acceso a la justicia.** El principio *pro persona* o *pro homine* no implica que se dejen de observar los principios de legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia y cosa

juzgada, o las restricciones que prevé la norma fundamental, ya que de llevarse a cabo, se provocaría un estado de incertidumbre.

- Con base en todo lo anterior, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó lo siguiente:

[...]

16. Que en acatamiento a la sentencia SUP-RAP-36/2016, dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se da contestación respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares, formulada por el partido Morena, en el expediente INE/Q-COF-UTF/443/2015, en razón de lo siguiente:

Por lo antes expuesto, esta autoridad estima que no ha lugar la tramitación de las medidas cautelares requeridas en el ocurso de queja, pues de acuerdo al marco normativo -constitucional, legal y Reglamentario- que rige a los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, y como ya ha quedado estipulado en el considerando inmediato anterior, en dicho trámite no ha lugar a la adopción de las indicadas medidas.

No es óbice señalar que la presente determinación no realiza pronunciamiento de fondo ni prejuzga sobre la materia de queja presentada por el Partido Morena.

[...]

### **III. Materia de disenso.**

Como se puede advertir, en el acuerdo impugnado se resolvió sobre dos cuestiones. En la primera, el Consejo General expuso una serie de argumentos para concluir, en términos generales y abstractas, que en el procedimiento sancionador en materia de fiscalización no es posible acordar, ordenar o aprobar la adopción de medidas cautelares. En la segunda, para dar cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior en la sentencia SUP-RAP-36/2016, se pronunció sobre el caso particular controvertido, en cuanto a la solicitud hecha en la queja que motivó la integración del expediente INE/Q-COF-

UTF/443/2015, en el sentido de negar la adopción de las medidas cautelares.

En opinión del suscrito, el acuerdo impugnado es indebido en cuanto a la primera parte, toda vez que en la sentencia dictada al resolver el recurso de apelación identificado con clave de expediente SUP-RAP-36/2016, esta Sala Superior fue clara al ordenar que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral debía ser el órgano que se pronunciara respecto de lo solicitado por el partido político nacional denominado MORENA, en la queja que motivó la integración del procedimiento sancionador en materia de fiscalización INE/Q-COF-UTF/443/2015, a lo cual se debió circunscribir la autoridad responsable y no emitir consideraciones generales y abstractas en las que no se refirió al caso concreto.

Si bien no está previsto expresamente que en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización proceda la adopción de medidas cautelares, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral actuó de forma indebida, al determinar en los términos mencionados la improcedencia de dictar medidas cautelares en materia de fiscalización.

En consecuencia, a juicio del suscrito, se debe revocar el acuerdo impugnado, en su primera parte, por ser innecesario pronunciarse sobre la improcedencia de ordenar medidas cautelares en materia de fiscalización electoral, motivo por el cual únicamente deben quedar firmes los argumentos expuestos en la parte final del apartado 16 (dieciséis) de las consideraciones del acuerdo impugnado, toda vez que con tal

argumentación se dio cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior, pues claramente determinó que *“...no ha lugar la tramitación de las medidas cautelares requeridas en el ocurso de queja”*.

Por lo expuesto y fundado, emito el presente **VOTO PARTICULAR**.

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**