

Síntesis SUP-RAP-16/2024

PROBLEMA JURÍDICO

¿La Comisión de Quejas y Denuncias del INE es competente para emitir un acuerdo general en el que se instruye el dictado de medidas cautelares?

HECHOS

1. De entre las actividades relacionadas con el proceso electoral federal y los procesos concurrentes en 2023-2024, el Consejo General del INE emitió diversos acuerdos. Entre estos se encuentran los relativos al procedimiento de reclutamiento de las personas que se desempeñarán como supervisoras y/o capacitadoras asistentes electorales.

2. El 10 de enero, la Comisión de Quejas y Denuncias (CQyD) emitió un acuerdo general mediante el cual se instruye a la UTCE a tomar determinadas medidas para proteger la imparcialidad e independencia durante el proceso de selección de personas supervisoras y/o capacitadoras asistentes electorales, para los casos en los que se alegue una indebida afiliación.

3. Morena presentó un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en contra del acuerdo anterior. Posteriormente, ese recurso se reencauzó a recurso de apelación.

PLANTEAMIENTOS DEL RECORRENTE

- La CQyD carece de competencia para emitir acuerdos generales, así como de delegar sus facultades a la UTCE.
- Se vulnera la facultad reglamentaria, ya que la responsable se excedió de sus facultades, mismas que están establecidas en la normativa electoral.
- El acuerdo está indebidamente fundado y motivado, puesto que le delega atribuciones a la UTCE.
- No existe un derecho que requiera de protección universal y urgente como para hacer válido el dictado de medidas cautelares.

RESUELVE

RAZONAMIENTOS

El agravio sobre la falta de competencia de la CQyD es **fundado** y suficiente para **revocar** el acuerdo impugnado, ya que es la Comisión de Quejas la autoridad competente para dictar medidas cautelares en los procedimientos sancionadores iniciados con motivo de la verificación que se realiza para determinar que los supervisores electorales y/o los capacitadores electorales cumplan con los requisitos legales, particularmente el de no estar afiliado a un partido político.

Se **revoca** el acuerdo impugnado. Se deja **sin efecto** cualquier determinación que se haya dictado con fundamento en el acuerdo.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-16/2024

RECORRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS
DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIO: CARLOS VARGAS
BACA

COLABORÓ: MICHELLE PUNZO
SUAZO

Ciudad de México, a veinticuatro de enero de dos mil veinticuatro

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que revoca el acuerdo general de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, sobre la adopción de medidas cautelares aplicable a los procedimientos ordinarios sancionadores y procedimientos oficiosos, iniciados con motivo de la posible vulneración al derecho de libertad de afiliación política, con motivo de quejas y/o oficios de desconocimiento de afiliación, presentados por las y los ciudadanos aspirantes a cargos de supervisores y/o capacitadores asistentes electorales, por la posible vulneración a los principios de independencia e imparcialidad en la integración o conformación de los órganos electorales que participarán de cara a los procesos electorales federal y locales 2023-2024. Esta determinación se sustenta en que la referida Comisión carece de competencia para delegar sus atribuciones.

CONTENIDO

| | |
|------------------------------------|----|
| 1. ASPECTOS GENERALES | 2 |
| 2. ANTECEDENTES | 3 |
| 3. COMPETENCIA..... | 5 |
| 4. REQUISITOS DE PROCEDENCIA | 5 |
| 5. ESTUDIO DE FONDO | 6 |
| 6. EFECTOS..... | 18 |
| 7. RESOLUTIVOS | 19 |

GLOSARIO

| | |
|------------------------------------|--|
| CG: | Consejo General del Instituto Nacional Electoral |
| Constitución general: | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| Comisión de Capacitación: | Comisión de Capacitación y Organización Electoral |
| Comisión de Quejas o CQyD: | Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral |
| Estrategia de capacitación: | Estrategia de capacitación y asistencia electoral 2023-2024 |
| INE: | Instituto Nacional Electoral |
| Ley de Medios: | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral |
| LEGIPE: | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales |
| Ley orgánica: | Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación |
| UTCE: | Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral |

1. ASPECTOS GENERALES

- (1) La presente controversia tiene su origen en el acuerdo general emitido por la Comisión de Quejas del INE, mediante el cual se instruye a la UTCE para que, en los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con



presuntas indebidas afiliaciones de personas ciudadanas a partidos políticos nacionales, identifique determinadas evidencias que permitan concluir, en un análisis preliminar, que alguna de las personas que aspiran al cargo de supervisor y/o capacitador asistente electoral, se afilió a algún instituto político de forma consensuada. De ser el caso, la UTCE podrá acordar, sin mediar determinación de la Comisión de Quejas, la imposibilidad de que tal persona continúe con el procedimiento de reclutamiento y contratación respectivo.

- (2) En contra de este acuerdo general, Morena interpone un medio de impugnación, en el cual alega la falta de competencia de la CQyD para dictar el referido acuerdo, así como la indebida fundamentación y motivación, derivado de la ausencia de facultades para delegar las atribuciones de dictado de medidas cautelares conferidas en la normativa electoral. Por otro lado, argumenta una vulneración de la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral de regular respecto de las atribuciones de la CQyD. Finalmente, considera que no se surte el elemento de apariencia del buen derecho en el acuerdo impugnado, ya que la porción normativa es inconstitucional, además de que no se requiere de protección provisional y urgente para alguno de los derechos en cuestión.

2. ANTECEDENTES

- (3) **Aprobación de la Estrategia de capacitación (INE/CG492/2023).** El veinticinco de agosto de dos mil veintitrés¹, el CG del INE emitió el acuerdo por el que aprobó la Estrategia de capacitación y asistencia electoral, así como sus anexos.
- (4) **Acuerdo de la Comisión de Capacitación (INE/CCOE/003/2023).** El seis de octubre siguiente, la Comisión de Capacitación aprobó la adenda para incorporar un criterio en el procedimiento de reclutamiento, selección y contratación de las personas que se desempeñarán como supervisoras y/o

¹ Salvo mención en contrario, todas las fechas corresponden al año 2023.

capacitadoras asistentes electorales, en el marco de la Estrategia de capacitación.

- (5) **Impugnaciones y resolución de la Sala Superior (SUP-RAP-315/2023 y SUP-RAP-316/2023, acumulados).** El diez de octubre, Morena y el Partido del Trabajo impugnaron el Acuerdo **INE/CCOE/003/2023**. El ocho de noviembre siguiente, la Sala Superior dictó sentencia en el expediente SUP-RAP-315/2023 y SUP-RAP-316/2023, acumulados, mediante la cual revocó el acuerdo impugnado, al considerar que la Comisión de Capacitación carecía de competencia para emitir el acuerdo impugnado.
- (6) **Acuerdo del CG del INE (INE/CG615/2023).** El veintidós de noviembre, el CG del INE emitió el acuerdo por el cual aprobó la adenda al procedimiento de reclutamiento de las personas que se desempeñarán como supervisoras y/o capacitadoras asistentes electorales.
- (7) **Impugnaciones y segunda resolución de la Sala Superior (SUP-RAP-342/2023 y acumulado).** El veintinueve de noviembre, Morena y el Partido Verde Ecologista de México presentaron recursos de apelación en contra del Acuerdo INE/CG615/2023. El quince de diciembre siguiente, la Sala Superior determinó **confirmar** el acuerdo controvertido.
- (8) **Emisión del Acuerdo ACQyD-INE-25/2024 (acto impugnado).** El diez de enero de dos mil veinticuatro, la Comisión de Quejas emitió el Acuerdo ACQyD-INE-25/2024, mediante el cual se instruye a la UTCE para que, en los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con presuntas indebidas afiliaciones de personas ciudadanas a institutos políticos, tome determinadas medidas para proteger la imparcialidad e independencia durante el proceso de selección de personas supervisoras y/o capacitadoras asistentes electorales.
- (9) **Presentación de un medio de impugnación.** El trece de enero de dos mil veinticuatro, Morena interpuso un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en contra del acuerdo general emitido por la CQyD mencionado en el párrafo anterior.



- (10) **Acuerdo de reencauzamiento.** En su oportunidad, la Sala Superior dictó un acuerdo de Sala en el que determinó reencauzar el medio de impugnación antes precisado, a recurso de apelación.
- (11) **Turno y trámite.** Una vez remitido el expediente a esta Sala Superior, la magistrada presidenta de esta institución ordenó integrar el expediente precisado en el rubro, registrarlo y turnarlo a la ponencia del magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el asunto en su ponencia.

3. COMPETENCIA

- (12) Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto para controvertir un acuerdo emitido por la Comisión de Quejas, cuya resolución corresponde de manera exclusiva a este órgano jurisdiccional.
- (13) La competencia se fundamenta en términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución general; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley orgánica; así como 3, párrafo 2, inciso b); 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

4. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

- (14) El recurso cumple con los requisitos de procedencia previstos en la Ley de Medios, en atención a lo siguiente²:
- (15) **Forma.** El medio de impugnación se presentó por escrito y contiene: *i)* el nombre, la firma autógrafa y la calidad jurídica de quien interpone el recurso, *ii)* el acto impugnado, *iii)* la autoridad responsable, *iv)* los hechos en los

² Conforme a lo previsto en los artículos 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; de la Ley de Medios.

que se sustenta la impugnación, **v)** los agravios que, en concepto de la parte recurrente, le causa el acto impugnado, y **vi)** las pruebas ofrecidas.

- (16) **Oportunidad.** El medio de impugnación se presentó dentro del plazo de cuatro días establecido en la Ley de Medios³, puesto que el recurrente afirma que tuvo conocimiento de la publicación del acuerdo el día once de enero a las quince horas, afirmación que no se controvierte en el informe circunstanciado⁴ ni se contradice con alguna otra constancia que obre en el expediente. Por lo tanto, el plazo para impugnar transcurrió del doce de enero al quince de enero.
- (17) Por lo tanto, si el recurso se presentó el trece de enero a las trece horas con veintiséis minutos, su presentación oportuna es evidente.⁵
- (18) **Interés jurídico, legitimación y personería.** Se satisfacen los requisitos, ya que el recurso lo presenta el representante propietario del partido recurrente ante el CG del INE, calidad que le es reconocida por la autoridad responsable.
- (19) Por otro lado, se satisface el interés jurídico, ya que el partido recurrente controvierte una determinación emitida por la Comisión relacionada con la preparación y organización del proceso electoral federal 2023-2024.⁶
- (20) **Definitividad.** Se satisface el requisito, ya que no existe otro medio ordinario de impugnación que deba agotarse previamente.

5. ESTUDIO DE FONDO

5.1. Contexto del caso

³ Conforme al artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios

⁴ De acuerdo con la Jurisprudencia 8/2001 de rubro **CONOCIMIENTO DEL ACTO IMPUGNADO. SE CONSIDERA A PARTIR DE LA PRESENTACIÓN DE LA DEMANDA, SALVO PRUEBA PLENA EN CONTRARIO.** *Justicia Electoral.* Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 5, Año 2002, páginas 11 y 12.

⁵ Sello visible en la página 5 del expediente electrónico.

⁶ De conformidad con la Jurisprudencia 15/2000, de rubro **PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.** *Justicia Electoral.* Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 23 a 25.



- (21) La impugnación tiene su origen en la adenda aprobada por el CG del INE al Acuerdo INE/CG615/2023, mediante la cual se implementa un mecanismo para promover que las personas interesadas en desempeñarse como supervisoras y/o capacitadoras electorales carezcan de vínculos partidistas efectivos durante el año previo a la emisión de la convocatoria que puedan afectar la integración de las mesas directivas de casilla, bajo los principios de imparcialidad e independencia.
- (22) En la adenda, el CG del INE determinó que, en caso de existir una afiliación a algún instituto político, las personas interesadas en ser supervisoras o capacitadoras electorales podrán desconocer o negar la afiliación, lo que daría inicio a un procedimiento sancionador oficioso.
- (23) Finalmente y, en lo que concierne, la adenda incluye que, una vez realizada la investigación correspondiente respecto al desconocimiento de afiliación, la UTCE determinará si procede proponer medidas cautelares a la Comisión de Quejas.

5.2. Acto impugnado

- (24) La CQyD, en el marco del Acuerdo INE/CG615/2023, emitió el acto impugnado, mediante el cual determina lo relativo a la adopción de medidas cautelares aplicables en los procedimientos ordinarios sancionadores y procedimientos oficiosos, iniciados con motivo de quejas y/u oficios de desconocimiento de afiliación presentados por las personas ciudadanas aspirantes a cargos de supervisoras y/o capacitadoras asistentes electorales.
- (25) En el acuerdo, la CQyD menciona que, a la fecha, las Juntas distritales y locales del INE han remitido a la UTCE más de dos mil cincuenta quejas y/u oficios de desconocimiento. Del procedimiento se ha desprendido que los partidos políticos involucrados han remitido los originales de los formatos de afiliación a partir de los cuales, según mencionan los institutos políticos,

se demuestra el consentimiento de las personas ciudadanas a ser afiliadas a ese ente político.

- (26) Lo anterior, a partir de la existencia de evidencia, al menos de carácter preliminar, que puede apuntar hacia una posible afiliación amparada bajo el consentimiento previo por parte de quienes hoy aspiran a ocupar cargos electorales en el marco de la Estrategia de capacitación.
- (27) Como consecuencia, la CQyD ha emitido diversos acuerdos mediante los cuales se determinó la procedencia de medidas cautelares en contra de ciento cinco aspirantes, en el sentido de impedir que continúen con el procedimiento de reclutamiento y contratación respectivo, hasta la resolución definitiva del procedimiento ordinario.
- (28) Así, para garantizar que el desempeño de las personas supervisoras y capacitadoras electorales no se vean inmersas en intereses partidistas, se determina que la CQyD dictará medidas cautelares cuando se tenga evidencia documental en autos –a través de los originales de las cédulas de afiliación partidista debidamente firmadas por la persona ciudadana involucrada– que haga suponer, en un análisis preliminar, que la afiliación fue producto de un consentimiento previo y, por consiguiente, lo procedente será el dictado de medidas cautelares.
- (29) En mérito de lo anterior, se ordena a la UTCE que, en caso de identificar casos que encuadren en los supuestos anteriores, lo procedente será, sin mediar determinación de por medio por parte de la CQyD, establecer la imposibilidad de continuar con el procedimiento de reclutamiento y contratación respectivo, hasta que se resuelva en definitiva el procedimiento ordinario que corresponda.
- (30) Como consecuencia, se instruye a la UTCE para que, en los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con presuntas indebidas afiliaciones de personas ciudadanas a institutos políticos nacionales que deriven del actual proceso de contratación de personas supervisoras y/o capacitadoras asistentes electorales, se:



- a. Identifique aquellos casos en que se tenga evidencia que haga suponer, en un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, que la inscripción de militantes fue precedida del consentimiento previo, derivado de la existencia de la presunta firma de la persona ciudadana.
- b. En tales casos, de forma directa y sin mediar determinación de por medio por parte de la CQyD, procede que se determine la imposibilidad de continuar con el procedimiento de reclutamiento y contratación respectivo, aun y cuando este ya se haya dado, en tanto se resuelva de forma definitiva el procedimiento ordinario que corresponda; y
- c. Se informe a los integrantes de la CQyD, a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como a las juntas distritales y locales que corresponda.

5.3. Planteamientos de la parte recurrente

(31) El partido recurrente interpuso un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador en contra del acuerdo anterior, en el que hace valer, en esencia, los siguientes agravios.

- a. **Falta de competencia.** El acuerdo está indebidamente fundado y motivado, ya que la CQyD, careciendo de competencia o excediendo la facultad reglamentaria del INE, determina “instruir” a la UTCE, modificando y sustituyendo lo que el Congreso de la Unión dispuso en el artículo 468, numeral 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Esto, ya que la UTCE no puede adquirir competencia formal o material para dictar una determinación de medida cautelar respecto a la posibilidad de continuar o no, un procedimiento de reclutamiento y contratación. En efecto, el dictado de medidas cautelares solo

puede realizarse por el CG del INE o por la misma CQyD. Así, la CQyD carece de facultades para delegar sus atribuciones de dictado de medidas cautelares, las cuales, a su vez, son atribuciones que le señala claramente la ley electoral.

Por otro lado, la CQyD carece de facultades para aprobar acuerdos generales, como es el acuerdo impugnado, lo cual violenta lo establecido en la Constitución general.

- b. Vulneración de la facultad reglamentaria.** La CQyD excede el ejercicio de la facultad reglamentaria, al pretender desplazar y sustituir al legislador de su potestad reguladora para establecer medidas cautelares.
- c. Indebida fundamentación y motivación.** Si bien el acuerdo impugnado no impone medidas cautelares concretas, instruye su dictado a un órgano incompetente para ello, dándole reglas o lineamientos para emitirlas. Estas presuntas medidas cautelares no resultan idóneas, razonables o proporcionales, ya que la CQyD, bajo los principios de profesionalismo y eficiencia, debe procurar un correcto uso de los recursos públicos y realizar sus respectivas tareas, sin la necesidad de delegar la responsabilidad a otra autoridad.

Por otro lado, se considera que no se surte el elemento de apariencia del buen derecho en el acuerdo impugnado, ya que la porción normativa es inconstitucional, además de que no se requiere de la protección provisional y urgente de alguno de los derechos involucrados.

- (32) Como consecuencia, se solicita que se revoque el acuerdo y se deje sin efecto cualquier acción derivada de este.

5.4. Consideraciones de la Sala Superior



- (33) La **pretensión** del partido recurrente es que **se revoque** la determinación emitida por la Comisión responsable, a fin de que quede sin efectos jurídicos.
- (34) Su **causa de pedir** radica en que la responsable carece de competencia para dictar el acuerdo general que fue impugnado, ya que la autoridad competente para el dictado de las medidas cautelares es la propia Comisión de Quejas.
- (35) El agravio sobre la falta de competencia de la Comisión de Quejas es **fundado** y suficiente para **revocar** el acuerdo impugnado, ya que es la Comisión de Quejas la autoridad competente para dictar medidas cautelares en razón de los procedimientos sancionadores iniciados con motivo de la verificación que se realiza para determinar que los supervisores electorales y/o los capacitadores electorales cumplan con los requisitos legales, particularmente el de no estar afiliado a un partido político.
- (36) En efecto, esta Sala Superior considera que la Comisión responsable carece de competencia para emitir el acto impugnado, ya que el criterio adoptado no cuenta con el debido sustento normativo para su dictado.
- (37) En el caso, se advierte que la Comisión de Quejas, en el acuerdo ahora impugnado, pretendió fundamentar su competencia en lo dispuesto en los artículos 41, base III, Apartado D), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 459, párrafo 1, inciso b); 468, párrafo 4; de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; y 4, párrafo 2; 5, párrafos 1, fracción II, y 2, fracción I, inciso c); 38, párrafo 1, fracción I; 40, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral y 7, párrafos 1, incisos a) y c) del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- (38) Sin embargo, la lectura de tales disposiciones permite advertir que en ninguna de ellas se prevé la posibilidad de que la Comisión de Quejas y

Denuncias delegue sus facultades para el dictado de medidas cautelares, con motivo de los procedimientos sancionadores electorales que son de su competencia.

- (39) Lo anterior es así, pues aun y cuando no se expresa que se esté delegando las facultades de la CQyD de dictar medidas cautelares, materialmente lo está haciendo, al prever en el acuerdo impugnado la instrucción a la UTCE para que, en los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con presuntas indebidas afiliaciones de ciudadanos y ciudadanas a institutos políticos nacionales, que deriven del actual proceso de contratación de supervisores/as y/o capacitadores/as asistentes electorales, realice lo siguiente: a) identifique aquellos casos en los que se tenga evidencia, a partir de la exhibición por parte de los partidos políticos, de los originales de cédulas de afiliación –en cualquiera de sus modalidades legalmente reconocidas– que hagan suponer, de un análisis preliminar y bajo la apariencia del buen derecho, que la inscripción de los militantes fue precedida por el consentimiento, derivado de la existencia de la presunta firma del ciudadano. b) En tales casos, de forma directa y sin mediar determinación de por medio por parte de la CQyD, deberá determinar que las personas que se encuentren en dicho supuesto NO PODRÁN continuar con el procedimiento de reclutamiento y contratación respectivo, aun y cuando este ya se haya dado, hasta en tanto se resuelva en definitiva el procedimiento ordinario que corresponda; y c) informe en cada caso, a los integrantes de la CQyD, a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, así como a las juntas distritales y locales del INE que correspondan
- (40) En efecto, en el precepto constitucional antes precisado (artículo 41, base III, apartado D) se advierte que se dispone que el Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esa base III e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En este sentido, se dispone que el INE podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de



suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

- (41) Ahora bien, en términos del artículo 459, párrafo 1, inciso b), de la LEGIPE, uno de los órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador es la CQyD. Asimismo, conforme con el artículo 468, párrafo 4, del mismo ordenamiento, si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la UTCE valora que deben dictarse medidas cautelares, lo propondrá a la CQyD, para que esta resuelva en un plazo de veinticuatro horas lo conducente, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la propia ley.
- (42) Por su parte, de las disposiciones del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE invocadas, se advierte –con toda claridad– que los procedimientos para la atención de las solicitudes de medidas cautelares tienen como finalidad prevenir daños irreparables en las contiendas electorales, haciendo cesar cualquier acto que pudiera entrañar una violación o afectación a los principios o bienes jurídicos tutelados en materia electoral.
- (43) Asimismo, que entre los órganos competentes para la tramitación y/o resolución de los procedimientos administrativos sancionadores, se encuentra la CQyD, y que los órganos del INE conocerán –a nivel central– el procedimiento para la atención de medidas cautelares. De igual forma, se prevé expresamente que las medidas cautelares solo pueden ser dictadas por el Consejo General y la Comisión de Quejas y Denuncias, a petición de parte o de forma oficiosa, a propuesta de la UTCE.
- (44) En cuanto al Reglamento de Comisiones del CG del INE, se prevé que las Comisiones Permanentes tendrán, de entre sus atribuciones, la de discutir y aprobar los dictámenes, proyectos de acuerdo o de resolución; y, en su caso, los informes que deban ser presentados al CG, así como conocer los

informes que sean presentados por los secretarios técnicos en los asuntos de su competencia. Asimismo, deben de vigilar y dar seguimiento a las actividades de la Junta General Ejecutiva y sus órganos integrantes; así como a las actividades de las unidades vinculadas con las materias atendidas por cada Comisión y por los órganos desconcentrados, y tomar las decisiones conducentes para su buen desempeño.

- (45) Como se adelantó, las disposiciones precisadas por la CQyD en el acuerdo impugnado, si bien se refieren al dictado de medidas cautelares, de ninguna de ellas se advierte la posibilidad de que dicha Comisión delegue su dictado o determinación a un órgano distinto.
- (46) No pasa desapercibido que la CQyD, en el acuerdo impugnado, también razonó lo siguiente:
 - (47) Se actualiza la competencia de este órgano colegiado porque la determinación que aquí se adopta, se encuentra relacionada con las directrices que se deben de seguir de manera general, similar y consistente con aquellas que ha aprobado en casos semejantes y de forma ininterrumpidas por parte de esta Comisión de Quejas y Denuncias, en asuntos en los que se está frente a la posible contravención a los principios de imparcialidad e independencia que debe ser observada en la integración de los órganos electorales constitucional y legalmente constituidos para la debida prosecución de los procesos electorales federal y locales 2023-2024, en el marco del proceso de reclutamiento de las y los aspirantes a Supervisores/as Electorales y Capacitadores/as Asistentes Electorales, quienes se erigen como piezas fundamentales en la organización de los procesos electorales.
- (48) Sin embargo, tales consideraciones carecen de sustento normativo para que la CQyD instruyera a la UTCE a ser quien dicte las medidas cautelares, pues, como se desprende de la normativa invocada, dicha unidad es la competente para proponer el dictado de las medidas cautelares, pero será la CQyD quien debe resolver sobre el dictado de las mismas.
- (49) Ahora bien, esta Sala Superior ha sostenido que la competencia de la autoridad responsable constituye un elemento indispensable para la validez de un acto de autoridad, por ser una cuestión de orden público y, por lo tanto, su estudio debe realizarse de manera preferente (más aún cuando existen agravios al respecto, como en el caso) y de oficio, de conformidad



con lo dispuesto en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitucional general.⁷

- (50) La necesidad de que exista un sustento normativo para realizar la delegación por parte de un órgano superior a otro inferior puede advertirse del contenido de las siguientes tesis del Poder Judicial de la Federación:

COMPETENCIA, FUNDAMENTO DE LA, EN CASO DE DELEGACIÓN DE FACULTADES. La delegación de facultades, como una técnica de transferencia de una competencia propia de un órgano superior de la administración pública a favor de un órgano inferior, persigue como propósito facilitar los fines del primero, cuya justificación y alcance se encuentran en la ley orgánica, reglamento interior o acuerdo del titular, y si bien es cierto que **para el perfeccionamiento del acto delegatorio se requiere la reunión de varios requisitos de índole legal**, entre otros, la existencia de dos órganos, el delegante y delegado, **la titularidad por parte del primero de dos facultades**, una que será transferida y **otra la de delegar** y la aptitud del segundo para recibir una competencia por la vía de la delegación, tales requisitos son necesarios para la emisión del acuerdo delegatorio; sin embargo, cuando el delegado emite un acuerdo por virtud de tal delegación, su competencia queda fundamentada en la medida en que se cita el acuerdo delegatorio y la fecha de publicación en el órgano de difusión oficial, pues de estimar que el delegante tiene que manifestar expresamente dicha delegación en cada uno de los actos que emita el delegado por virtud del acuerdo delegatorio, éste perdería su razón de ser, que no es otra cosa más que facilitar los fines del delegante.⁸

DELEGACIÓN DE FACULTADES Y SUPLENCIA POR AUSENCIA. DISTINCIÓN. Existe diferencia entre la delegación de facultades y la firma por ausencia, ya que mientras a través de la primera se transmiten las facultades de los titulares de las dependencias a favor de quienes las delegan, facultades que son propias del delegante de conformidad con las disposiciones de las leyes orgánicas de las propias dependencias, **la delegación requiere de la satisfacción de diferentes circunstancias para ser legal, como son: a) que el delegante esté autorizado por la ley para llevarla a cabo, b) que no se trate de facultades exclusivas y c) que el acuerdo delegatorio se publique en los diarios oficiales.** Cuando se está en este supuesto el servidor público que adquiere las facultades en virtud de ese acto jurídico puede ejercerlas de acuerdo con su criterio y será directamente responsable del acto y de sus consecuencias. Ahora, por lo que respecta a la suplencia por ausencia, el funcionario suplente, en caso de ausencia del titular de las facultades legales, no sustituye en su voluntad o responsabilidad y es al sustituido a quien jurídicamente se le puede imputar la responsabilidad de los actos, porque es

⁷ Artículo 16

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. En los juicios y procedimientos seguidos en forma de juicio en los que se establezca como regla la oralidad, bastará con que quede constancia de ellos en cualquier medio que dé certeza de su contenido y del cumplimiento de lo previsto en este párrafo.

...

⁸ Registro digital: 190206. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Materia(s): Administrativa. Tesis: I.1o.A.38 A. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tomo XIII, Marzo de 2001, página 1731. Tipo: Tesis Aislada.

el autor de los que lleguen a emitirse y sólo en un afán de colaboración y coordinación administrativa que permita el necesario ejercicio de la función pública de manera ininterrumpida se justifica la labor de la suplencia, que se reduce a un apoyo instrumental que perfecciona y complementa el desarrollo de un acto emanado del suplido; así la miscelánea fiscal emitida por la Secretaría de Hacienda y Crédito Público debe atribuirse a su titular, ya que el subsecretario se limita a suscribir dicha resolución, pero esto no significa de modo alguno, que el subsecretario sea el creador intelectual y responsable de las reglas que forman la miscelánea fiscal. Por lo tanto, se reitera, para que opere la delegación de facultades es necesario un acuerdo del delegante en donde especifique las facultades que serán objeto de las mismas, acuerdo que deberá ser publicado en el Diario Oficial de la Federación, en tanto que la suplencia por ausencia es una figura que la ley contempla, pero que deja al reglamento interior de cada secretaría determinar los casos en que operará y no necesita cumplir con la formalidad de la delegación, sino que basta mencionar que con ese carácter se está actuando y, desde luego, funde legalmente su actuación a través del precepto que lo faculte.⁹

SERVICIO DE ADMINISTRACIÓN TRIBUTARIA. EL ARTÍCULO SEGUNDO TRANSITORIO DEL DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN, ADICIONAN Y DEROGAN DIVERSAS DISPOSICIONES DE SU REGLAMENTO INTERIOR (PUBLICADO EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 29 DE ABRIL DE 2010), NO VIOLA LOS PRINCIPIOS DE LEGALIDAD, SEGURIDAD JURÍDICA Y SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL. El precepto citado, al disponer que la reforma al artículo 37, apartados A y C, del Reglamento Interior del Servicio de Administración Tributaria entrará en vigor en la fecha en que inicie la vigencia del acuerdo por el que se establezca la circunscripción territorial de las unidades administrativas regionales que, por virtud de ese decreto se crean, **establece una delegación de facultades en el Jefe de la dependencia respecto a la expedición y fecha de vigencia del acuerdo respectivo, que no implica una violación a los principios de legalidad, seguridad jurídica y supremacía constitucional**, contenidos en los artículos 14, 16 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, porque es imposible que el Presidente de la República prevea en el propio reglamento todas las cuestiones inherentes a la forma como debe operar el citado órgano, así como la circunscripción territorial dentro de la cual los servidores públicos o unidades administrativas pueden llevar a cabo sus actividades válidamente; por lo que es, precisamente, en respeto al marco constitucional contemplado en los artículos 89, fracción I y 133 de la Carta Magna, que **el titular del Poder Ejecutivo delega en el Jefe de ese órgano desconcentrado de la Secretaría de Hacienda y Crédito Público, la expedición de los acuerdos por los que se establezca la aludida circunscripción territorial, cuya facultad está consignada expresamente en el numeral 3, fracción XII, del Reglamento Interior en consulta.** Así, las disposiciones de éste deben interpretarse en sintonía con la forma en que habrá de operarse y es a través del dictado de los mencionados acuerdos como se transita para la consecución del fin previsto en dicho reglamento, es decir, ambas normas se complementan en cuanto a su entrada en vigor, siendo inexacto que el acuerdo quede ubicado por encima de aquél. Además, en términos del artículo 5, fracción II, del Reglamento Interior en consulta, el Jefe de la dependencia tiene a su cargo proponer, para aprobación de la Junta de Gobierno, la política operativa, normativa y funcional, así como los programas que deben seguir las unidades administrativas; de lo que deriva que la elaboración del acuerdo en comento no es un acto de decisión que pueda tomarse en forma inmediata, sino que, para cristalizarlo, es menester

⁹ Registro digital: 194196. Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Materia(s): Administrativa. Tesis:I.4o.A.304 A. Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Tipo: Tesis Aislada.



realizar un programa estratégico que permita la operatividad de las unidades administrativas, con el objeto de proteger el correcto funcionamiento del órgano; de manera que una vez que se expida, su contenido y vigencia se conocerán con la publicación en el Diario Oficial de la Federación.¹⁰

- (51) Como puede advertirse de las anteriores tesis, en el caso concreto no basta que la CQyD tenga la atribución de dictar las medidas cautelares en los procedimientos sancionadores electorales que son de su competencia, ya que, para que pueda delegar tal facultad, se requiere que la normativa aplicable prevea expresamente la posibilidad de realizar la pretendida delegación, pues solo así se estará cumpliendo con el principio de legalidad al que debe sujetarse todo acto de autoridad.
- (52) Esta Sala Superior tampoco advierte que exista alguna disposición en la normativa electoral que rige la actuación de las autoridades electorales nacionales, que permita el dictado del acuerdo ahora impugnado.
- (53) Finalmente, no escapa a esta Sala Superior que la responsable argumentó que tomaba en consideración lo siguiente: 1) la cantidad de investigaciones instruidas mediante procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con quejas, o bien, iniciados de forma oficiosa por la UTCE, vinculados con posibles indebidas afiliaciones a partidos políticos, denunciadas o desconocidas por quienes aspiran a ocupar uno de estos cargos en el proceso electoral en curso; 2) el momento procesal en que se encuentra el proceso, es decir, la inminente etapa de contratación de las y los supervisores electorales y capacitadores-asistentes electorales; 3), la necesidad apremiante de advertir y, en su caso, impedir de forma oportuna que personas aspirantes a los cargos de supervisores y/o capacitadores asistentes electorales continúen con el proceso de reclutamiento y contratación respectivo; 4) las razones uniformes que ha sostenido la CQyD en el dictado de los acuerdos de medidas cautelares de antecedentes, conforme a los hechos acreditados, que definen criterio para casos

¹⁰ Registro digital: 2004326. Instancia: Segunda Sala. Décima Época. Materia(s): Constitucional, Administrativa. Tesis: 2a. LXXV/2013 (10a.). Fuente: *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*. Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 2, página 1327. Tipo: Aislada.

similares; y 5) el retraso procesal que pueda implicar la elaboración individual de acuerdos de medidas cautelares para cada expediente y/o ciudadano detectado en este supuesto, lo que hace necesario adoptar medidas y directrices extraordinarias que permitan dar fluidez a dicho objetivo y, como consecuencia de ello, evitar una posible transgresión a los principios rectores de la función electoral.

- (54) Sin embargo, tales consideraciones no pueden estar al margen de la normativa aplicable, tratándose del dictado de medidas cautelares, máxime que en el acuerdo del CG del INE por el que se aprueba la adenda para incorporar el criterio que atiende el principio de imparcialidad en el procedimiento de reclutamiento, selección y contratación de las y los supervisores electorales y capacitadores asistentes electorales que forma parte de la Estrategia de capacitación y asistencia electoral 2023-2024 y sus respectivos anexos, aplicable al proceso electoral 2023-2024 y, en su caso, a los extraordinarios que deriven de este (INE/CG615/2023), en el considerando 39, numeral III, se dispone expresamente que una vez realizada la investigación correspondiente, la UTCE determinará si procede proponer medidas cautelares a la CQyD y emplazará al partido político, así como a la o el aspirante para que manifiesten por escrito lo que a su derecho convenga.

6. EFECTOS

- (55) En consecuencia, como se anticipó, al resultar fundado el agravio bajo estudio, se revoca el acuerdo impugnado.
- (56) Asimismo, atendiendo al criterio que ha sustentado esta Sala Superior, en el sentido de que si el acto impugnado fue emitido por una autoridad incompetente, o es consecuencia de otro que contiene este vicio, válidamente puede negársele efecto jurídico alguno, en razón de que la competencia es un requisito fundamental para la validez de un acto de molestia, se arriba a la convicción de que, además de revocar el acuerdo impugnado, debe dejarse sin efectos cualquier actuación o determinación que se haya dictado con sustento en el acuerdo de mérito.



7. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **revoca** el acuerdo impugnado.

SEGUNDO. Se deja sin efecto cualquier actuación o determinación que se haya dictado con fundamento en el acuerdo que se revoca.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

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

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.