



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-32/2023

RECURRENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA¹

AUTORIDAD RESPONSABLE: UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL²

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIADO: JULIO CÉSAR PENAGOS RUIZ Y CARMELO MALDONADO HERNÁNDEZ

COLABORÓ: EDGAR BRAULIO RENDÓN TÉLLEZ

Ciudad de México, a uno de marzo de dos mil veintitrés.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **confirma**, en la materia de impugnación, el acuerdo de admisión a trámite, sustanciación y acumulación del expediente INE/Q-COF-UTF/36/2023/EDOMEX y acumulado, emitido por la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral.

ANTECEDENTES³

1. Primera queja. En su oportunidad, Hiram Hernández Zetina, representante propietario del Partido Revolucionario

¹ En adelante, además el actor, el recurrente, el accionante o PRD.

² En lo sucesivo UTF del INE

³ En adelante las fechas corresponden al año dos mil veintitrés, salvo precisión en contrario.

SUP-RAP-32/2023

Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁴, presentó queja en contra del partido político MORENA y su precandidata a Gobernadora del estado de México, Delfina Gómez Álvarez, denunciando hechos que podrían constituir infracciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización, por probables aportaciones de un ente prohibido denominado "Orgullo Zapatero A.C", consistentes en bolsas, tenis y chamarras que contienen la caricatura de Delfina Gómez Álvarez, así como un rebase al tope de gastos de precampaña, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2023, en la citada entidad federativa.

2. Acuerdo de admisión a trámite y sustanciación. El treinta y uno de enero, se admitió a trámite y sustanciación el expediente INE/Q-COF-UTF/30/2023/EDOMEX.

3. Segunda queja. El tres de febrero, el partido político recurrente presentó "*queja en materia de financiamiento de los partidos políticos*" con solicitud de adopción de medidas cautelares, en la Oficialía de Partes del INE en contra de MORENA y de su precandidata a la gubernatura del Estado de México, Delfina Gómez Álvarez, mediante la cual denunció hechos que podrían constituir infracciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización, por probables aportaciones de un ente prohibido, por parte de la organización denominada "Orgullo Zapatero A.C.", a través de la llamada Delfimoda (zapatos, bolsas, tenis y chamarras que contienen la caricatura de Delfina Gómez Álvarez), en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2023, en la citada entidad

⁴ En lo sucesivo INE.



federativa y, solicitó además, la **adopción de medidas cautelares**, a efecto de ordenar la suspensión de los hechos denunciados.

4. Acuerdo de admisión a trámite y sustanciación. El ocho de febrero, la titular de la Unidad Técnica de Fiscalización acordó, admitir a trámite y sustanciación el expediente INE/Q-COF-UTF/36/2023/EDOMEX, derivado de la queja presentada por el PRD, y ordenó su acumulación al expediente primigenio INE/Q-COF-UTF/30/2023/EDOMEX (del Partido Revolucionario Institucional), el cual se notificó a la representación del partido político recurrente por oficio el diez de febrero.

5. Recurso de apelación. Inconforme, el diez de febrero, Ángel Clemente Ávila Romero, ostentándose como representante propietario del PRD ante el Consejo General del INE interpuso, ante la autoridad responsable, el presente recurso de apelación.

6. Recepción y turno. El once de febrero, se recibió en este órgano jurisdiccional la demanda, constancias atinentes y el informe circunstanciado, por lo que, en esa misma fecha, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación integró el expediente **SUP-RAP-32/2023**, y lo turnó a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso.

7. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la magistrada instructora radicó y admitió la

SUP-RAP-32/2023

demanda; y declaró cerrada la instrucción del presente recurso de apelación.

RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer del presente medio de impugnación, 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; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional que controvierte el acuerdo de la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral que negó el dictado de medidas cautelares solicitadas dentro de un procedimiento sancionador en materia de fiscalización.

En el caso, se actualiza la competencia de la Sala Superior, porque la materia de la controversia se encuentra relacionada con un procedimiento de fiscalización, respecto de una precandidata a la Gubernatura del Estado de México, es decir, guarda vinculación con la renovación de la Gubernatura de la citada entidad federativa, de cuya controversia corresponde conocer a este órgano jurisdiccional electoral federal.



SEGUNDO. Procedencia. Esta Sala Superior considera que el recurso de apelación satisface los requisitos de procedencia previstos en la LGSMIME, como se precisa enseguida.

2.1. Forma. La demanda fue presentada por el PRD ante el INE, en ella se hace constar el nombre y la firma autógrafa del representante del partido político recurrente, el domicilio para oír y recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; y se mencionan los hechos en los que basa su impugnación, los agravios y los preceptos presuntamente vulnerados.

2.2. Oportunidad. Se cumple con el requisito, porque si bien el acuerdo controvertido fue emitido el ocho de febrero, por la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización, lo cierto es que, le fue notificado posteriormente al apelante el viernes diez de febrero.

De esta forma, el plazo general de cuatro días para impugnar se concretó del sábado once al martes catorce de febrero, por lo que, si la demanda fue interpuesta el diez de febrero, ello ocurrió dentro del citado plazo.

Al efecto, se debe considerar que el presente asunto guarda vinculación con el proceso electoral para la renovación de la Gubernatura del Estado de México, por lo que, en términos del artículo 7, párrafo 1, de la LGSMIME, todos los días y horas son hábiles.

SUP-RAP-32/2023

2.3. Legitimación y personería. El recurso de apelación lo interpone un partido político nacional, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, carácter que le es reconocido por la autoridad responsable en el informe circunstanciado correspondiente.

2.4. Interés jurídico. Se satisface el requisito, porque el PRD cuenta con interés jurídico para interponer el medio de impugnación, pues controvierte el acuerdo de admisión a trámite, sustanciación y acumulación del expediente INE/Q-COF-UTF/36/2023/EDOMEX, derivado de la omisión atribuida a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, consistente en no emitir medidas cautelares en el procedimiento sancionador en materia de fiscalización INE/Q-COFUTF/30/2023/EDOMEX y su acumulado.

2.5. Definitividad. Se satisface este requisito de procedencia, porque no existe otro medio de impugnación que resulte idóneo para controvertir el acto impugnado y que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

TERCERO. Estudio de fondo. En principio se expondrá el acto impugnado, posteriormente, se realizará la mención del agravio conforme a la temática respectiva y de la decisión correspondiente.

3.1. Acto impugnado. En esencia, el partido político recurrente impugna el acuerdo de admisión a trámite, sustanciación y acumulación, por la supuesta omisión de la Unidad Técnica de



Fiscalización del INE de dictar medidas cautelares dentro del expediente del procedimiento sancionador en materia de fiscalización, identificado con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/30/2023/EDOMEX y su acumulado INE/Q-COF-UTF/36/2023/EDOMEX.

A continuación, se transcribe el acuerdo que contiene la materia de impugnación:

*“Ciudad de México, ocho de febrero de dos mil veintitrés. -----
El tres de febrero de dos mil veintitrés, se recibió en la oficialía de partes del Instituto Nacional Electoral, el escrito de queja suscrito por Ángel Clemente Ávila Romero, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General de este Instituto, en contra del partido político MORENA y su precandidata a Gobernadora del estado de México, Delfina Gómez Álvarez, denunciando hechos que considera podrían constituir infracciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización, por probables aportaciones de ente prohibido de la organización "Orgullo Zapatero A.C.", a través de la llamada Delfimoda (zapatos, bolsas, tenis y chamarras que contienen la caricatura de Delfina Gómez Álvarez), en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2023 en la citada entidad, solicitando además, la adopción de medidas cautelares a efecto de ordenar la suspensión de los hechos denunciados.-----*

Ahora bien, por lo que hace a la solicitud de medidas cautelares para el efecto de que se hagan cesar las acciones denunciadas, el Consejo General de este Instituto, mediante Acuerdo INE/CG161/2016⁵, aprobado en sesión extraordinaria

⁵ Al respecto la Sala Superior en el SUP-RAP-176/2016 (interpuesto por MORENA en contra del Acuerdo INE/CG161/2016) estableció que la medida cautelar es una resolución accesoria, ya que es una determinación que no constituye un fin en sí mismo, pues es dictada para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad. Asimismo, que la finalidad de ésta es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, así como evitar que el agravio se vuelva irreparable -asegurando la eficacia de la resolución que se dicte-, por lo que al momento en que se dicte el pronunciamiento de fondo que resuelva la cuestión litigiosa, su razón de ser desaparece.

SUP-RAP-32/2023

celebrada el treinta de marzo de dos mil dieciséis, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-36/2016, determinó que no ha lugar a la solicitud de medidas cautelares en los procedimientos administrativos en materia de fiscalización; debido a que esta Unidad Técnica de Fiscalización no cuenta con atribuciones para pronunciarse, pues no existe fundamento legal que le permita ordenarlas.----

En otro orden de ideas, es preciso señalar que, el treinta y uno de enero de dos mil veintitrés, se admitió a trámite y sustanciación el expediente INE/Q-COF-UTF/30/2023/EDOMEX, derivado del escrito de queja suscrito por Hiram Hernández Zetina, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General de este Instituto, en contra del partido político MORENA y su precandidata a Gobernadora del estado de México, Delfina Gómez Álvarez, denunciando hechos que considera podrían constituir infracciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización, por probables aportaciones de ente prohibido de "Orgullo Zapatero A.C", consistentes en bolsas, tenis y chamarras que contienen la caricatura de Delfina Gómez Álvarez, así como un rebase al tope de gastos de precampaña, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2023, en la citada entidad.----

VISTOS los procedimientos de referencia, se advierte que en ellos existe litispendencia y conexidad, toda vez que se iniciaron en contra de los mismos sujetos denunciados, respecto de una misma conducta y ambos provienen de la misma causa de pedir consistente en verificar probables aportaciones de ente prohibido de "Orgullo Zapatero A.C", correspondiente a bolsas, calzado y chamarras que contienen la caricatura de Delfina Gómez Álvarez (Delfimoda), hechos que a juicio de los quejosos consideran podrían constituir infracciones a la normatividad electoral en materia de fiscalización, en el marco del Proceso Electoral Local Ordinario 2023, en la citada entidad, por tanto, para efectos de economía procesal y dada la naturaleza de los procedimientos administrativos sancionadores, con fundamento en los artículos 196, numeral 1 y 199, numeral 1, inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; así como 22; 23, numeral 1; 24, numeral 1; 27; 34, numeral 1; 35, numeral 1, 36 bis, 39, numeral 1 y 41, numeral 1



del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización; se ACUERDA: a) Téngase por recibido el escrito de queja presentado por la representación del Partido de la Revolución Democrática; b) Fórmese el expediente INE/Q-COF-UTF/36/2023/EDOMEX; c) Regístrese en el libro de gobierno; d) Admítase a trámite y sustanciación el procedimiento referido; e) Acumúlese y glósese los autos del expediente INE/Q-COF-UTF/36/2023/EDOMEX al expediente primigenio INE/Q-COF-UTF/30/2023/EDOMEX, f) Identifíquense con el número de expediente INE/Q-COF-UTF/30/2023/EDOMEX y su acumulado INE/Q-COF-UTF/36/2023/EDOMEX; g) Notifíquese a la Secretaría del Consejo General de este Instituto, así como a la Presidencia de la Comisión de Fiscalización, el inicio y acumulación del procedimiento de queja; h) Notifíquese el inicio, acumulación y emplazamiento a los sujetos denunciados, remitiendo las constancias que obran en el expediente; i) Notifíquese al denunciante el inicio y acumulación del procedimiento de queja; j) Publíquese el presente Acuerdo en los estrados de la Unidad Técnica de Fiscalización.-----

----- Así lo proveyó y firma. -----“

(Énfasis añadido)

3.2. Omisión en el dictado de medidas cautelares.

3.2.1. Agravios.

El partido político recurrente controvierte la supuesta omisión de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE de dictar medidas cautelares dentro del expediente INE/Q-COF-UTF/30/2023/EDOMEX y su acumulado INE/Q-COF-UTF/36/2023/EDOMEX, integrados con motivo de sendos procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, toda vez que, en su concepto, la autoridad responsable dejó de emitir el acuerdo de adopción de medidas cautelares.

SUP-RAP-32/2023

Asimismo, el partido político recurrente aduce que la supuesta omisión controvertida vulnera el debido proceso y las garantías judiciales reconocidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, ya que sin estudiar de manera completa e integral el escrito de queja, la autoridad responsable dejó de pronunciarse respecto de su solicitud de medidas cautelares, para el efecto de que cesen los actos denunciados.

3.2.2. Decisión.

Esta Sala Superior considera **infundados** los motivos de disenso del partido político recurrente, porque la omisión alegada es inexistente, ya que la autoridad responsable sí se pronunció respecto de su solicitud de medidas cautelares en el sentido de negarlas, es decir, de forma opuesta a lo pretendido por la parte promovente.

Al efecto, la Titular de la UTF al dictar el acuerdo de admisión y acumulación de la queja presentada por el PRD señaló, en lo que interesa, que no era procedente su solicitud de dictar medidas cautelares, en tanto que, el Consejo General de INE al emitir el acuerdo INE/CG161/2016⁶, determinó que no ha lugar a la solicitud de medidas cautelares en los procedimientos administrativos en materia de fiscalización, al no existir fundamento legal que le permita ordenarlas, conforme a lo siguiente:

“Ahora bien, por lo que hace a la solicitud de medidas cautelares para el efecto de que se hagan cesar las acciones

⁶ Emitido en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior en el diverso SUP-RAP-36/2016.



*denunciadas, el Consejo General de este Instituto, mediante Acuerdo INE/CG161/2016, aprobado en sesión extraordinaria celebrada el treinta de marzo de dos mil dieciséis, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP-36/2016, determinó **que no ha lugar a la solicitud de medidas cautelares en los procedimientos administrativos en materia de fiscalización**; debido a que esta Unidad Técnica de Fiscalización no cuenta con atribuciones para pronunciarse, pues no existe fundamento legal que le permita ordenarlas.-----“*

A partir de lo anterior es que se califica como **infundada** la supuesta omisión alegada por la recurrente, en tanto que la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE sí se pronunció en torno a la referida solicitud de emisión de medidas cautelares, aunque en sentido diverso a lo pretendido por el PRD.

De ahí que, como se adelantó deviene infundado el motivo de inconformidad bajo estudio.

3.3. Indebida fundamentación y motivación del Acuerdo controvertido.

3.3.1. Agravios.

El Partido de la Revolución Democrática refiere que, el acuerdo controvertido se encuentra indebidamente fundado y motivado, porque en los procedimientos de fiscalización es posible decretar medidas cautelares, conforme al criterio establecido por esta Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-36/2016, además de que los hechos denunciados tienen efectos que vulneran las etapas de

SUP-RAP-32/2023

precampañas, intercampaña y de campaña dentro del proceso electoral ordinario 2023, de la elección de la Gubernatura del Estado de México.

3.3.2. Marco jurídico.

Fundamentación y motivación. Los artículos 14 y 16 de la Constitución General establecen la exigencia de que todo acto de autoridad esté debidamente fundado y motivado, a fin de brindar seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Mediante dicha exigencia se persigue que toda autoridad refiera de manera clara y detallada las razones de hecho y de Derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se adopten decisiones arbitrarias⁷.

En este sentido, siguiendo la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para satisfacer este requisito debe expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso (fundamentación) y deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto (motivación)⁸.

La fundamentación y motivación como una garantía del gobernado está reconocida en los ordenamientos internacionales con aplicación en el sistema jurídico mexicano,

⁷ Corte IDH. Caso Yatama Vs. Nicaragua. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C No. 127, párrafo. 152.

⁸ En términos de la tesis jurisprudencial de rubro "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN". 7.ª época; Semanario Judicial de la Federación. Volumen 14, Tercera Parte, página 37, número de registro 818545.



como es el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías, por un tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier carácter.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la motivación es una de las “*debidas garantías*” previstas en dicho precepto, con el que se pretende salvaguardar el derecho a un debido proceso⁹.

En ese sentido, la fundamentación y motivación como parte del debido proceso constituye un límite a la actividad estatal, como el conjunto de requisitos que deben cumplir las autoridades para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de autoridad que pueda afectarlos¹⁰.

3.3.3. Decisión.

Esta Sala Superior considera **fundados**, pero **inoperantes** los planteamientos relativos a la indebida fundamentación y motivación del Acuerdo controvertido, por lo siguiente.

En primer lugar, cabe destacar que **le asiste la razón** al partido político recurrente, porque la autoridad responsable incurrió en una indebida fundamentación y motivación para determinar que no había lugar a conceder el dictado de las medidas

⁹ Corte IDH. Caso López Mendoza vs. Venezuela. Fondo Reparaciones y Costas. Sentencia de 1 de septiembre de 2011 Serie C No. 233, párrafo. 141.

¹⁰ Caso Baena Ricardo y otros vs. Panamá. Sentencia de 2 de febrero de 2001. Serie C. No. 72. Párr. 92.

SUP-RAP-32/2023

cautelares solicitadas, en tanto que se circunscribió a señalar lo determinado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el acuerdo INE/CG161/2016 (emitido en cumplimiento a la sentencia dictada en el SUP-RAP-36/2016¹¹), en el que se resolvió *“PRIMERO. No ha lugar a la adopción de medidas cautelares en los procedimientos administrativos en materia de fiscalización.”*; es decir, que no existía fundamento legal que le permita ordenarlas.

Es decir, basó o fundamentó su decisión en lo determinado por el máximo órgano de dirección del Instituto Nacional Electoral en el acuerdo INE/CG161/2016 y motivó que ello le impedía realizar un pronunciamiento en el sentido que pretendía el ahora partido político recurrente.

Es importante precisar que, al resolver el diverso SUP-RAP-183/2016, integrado con motivo del recurso de apelación interpuesto por el PRD a fin de impugnar el acuerdo INE/CG161/2016, emitido por el Consejo General del INE, mediante el cual señaló que no procedía regular la adopción de medidas cautelares en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización; esta Sala Superior confirmó el acuerdo controvertido, en lo que fue materia de impugnación.

¹¹ Ejecutoria de la Sala Superior en la cual se revocó el Acuerdo entonces controvertido (emitido por el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización), para el efecto de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral definiera si derivado de una interpretación de la normatividad aplicable resultaba 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.



Al efecto, la Sala Superior consideró en lo que interesa, 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.

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

Aunado a que, el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el que rechazó la posibilidad de regular o reglamentar en un acuerdo general un procedimiento para emitir medidas cautelares, era apegado a los principios de jerarquía normativa y reserva de ley y, por tanto, con ello la autoridad rechazó, por regla general, esos procedimientos.

Asimismo, en la ejecutoria de mérito se precisó que, no obstante lo anterior, frente a una petición o caso concreto, el Instituto Nacional Electoral, a través del órgano correspondiente, analizará 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

SUP-RAP-32/2023

de las elecciones y de vigilancia de los recursos que ejercen los partidos políticos.

Esto es, en la sentencia dictada en el recurso de apelación, identificado con el número de expediente SUP-RAP-183/2016, esta Sala Superior determinó, en esencia que, no existía base normativa, a efecto de que, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en ejercicio de sus facultades regulara lo relativo a la adopción de medidas cautelares en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización.

No obstante lo anterior, cabe destacar que, este órgano jurisdiccional electoral federal estableció una salvedad, en el sentido de que, ante una solicitud de medidas cautelares, entonces el Instituto Nacional Electoral, a través del órgano respectivo analizará si de forma excepcional, procede o no su adopción, realizando una ponderación de las circunstancias específicas, a efecto de mantener la materia de la controversia y así lograr la eficacia de la resolución.

Es decir, que este órgano jurisdiccional consideró la posibilidad de que, atendiendo al caso concreto, la autoridad administrativa electoral nacional, a través del órgano que determine debe dilucidar si procede o no el otorgamiento de las medidas cautelares solicitadas.

Ahora bien, se estima incorrecto el Acuerdo de la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización, al sustentar su determinación en base a lo establecido por el Consejo General del Instituto



Nacional Electoral en el Acuerdo INE/CG161/2016 (emitido en cumplimiento a la ejecutoria dictada en el SUP-RAP-36/2016), al soslayar la excepcionalidad para el dictado de medidas cautelares en procedimientos administrativos en materia de fiscalización, establecida por la Sala Superior en la sentencia dictada en el recurso de apelación, identificado con el número de expediente SUP-RAP-183/2016, derivando en consecuencia, en una indebida fundamentación y motivación.

Esto es, la autoridad administrativa electoral nacional debió considerar lo decidido por la Sala Superior, con motivo de la cadena impugnativa correspondiente al Acuerdo General INE/CG161/2016 y, si bien no pasa inadvertido que, en la determinación controvertido se alude a la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-176/2016, lo cierto es que en el mismo se desechó la demanda, motivo por el cual no se realizó un estudio de fondo.

Por lo que, en todo caso, la autoridad responsable debió atender lo decidido por este órgano jurisdiccional electoral federal en la sentencia dictada en el recurso de apelación SUP-RAP-183/2016, en la cual se realizó el correspondiente estudio de fondo y se determinó, entre otras cuestiones que, se debe analizar cada solicitud de medidas cautelares, por parte del órgano que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determine para tal efecto.

En tal orden de ideas, es de advertirse que, la autoridad responsable incurrió en una indebida fundamentación y motivación en el acuerdo controvertido, en tanto que, acorde

SUP-RAP-32/2023

a lo decidido en la ejecutoria del SUP-RAP-183/2016, correspondía al Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través del órgano respectivo, realizar el pronunciamiento correspondiente, por lo que es de estimarse que, en tal aspecto le asiste la razón al partido político recurrente.

No obstante lo anterior, esta Sala Superior considera **inoperantes** los motivos de disenso, porque si bien lo procedente sería ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que se pronuncie a través del órgano que estime pertinente, en torno a la solicitud de medidas cautelares formulada por el Partido de la Revolución Democrática, lo cierto es que ello a ningún fin práctico llevaría, toda vez que, en primer lugar la etapa de precampaña concluyó el doce de febrero de dos mil veintitrés, de conformidad con el Acuerdo IEEM/CG/52/2022, emitido por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México¹², aunado a que, el partido político recurrente se abstiene de exponer en la presente instancia las razones que denoten la necesidad de la emisión de las medidas cautelares.

En la lógica apuntada, este órgano jurisdiccional considera innecesario revocar el acuerdo controvertido para el efecto de ordenar al máximo órgano de dirección del Instituto Nacional Electoral a través del órgano respectivo, determine lo conducente, en tanto que, la precampaña para la Gubernatura del Estado de México ha concluido, es decir, que no se podrían emitir medidas cautelares, respecto la misma, en

¹² En el cual se precisó que la etapa de precampaña transcurrió del quince de diciembre de dos mil veintidós al doce de febrero de dos mil veintitrés.



tanto que, las mismas tienen como finalidad prevenir un daño o peligro en la esfera de derechos.

Al efecto, cabe precisar que, las medidas cautelares forman parte de los mecanismos de tutela preventiva, al constituir medios idóneos para prevenir la posible afectación a los principios rectores en la materia electoral, mientras se emite la resolución de fondo, y tutelar directamente el cumplimiento a los mandatos (obligaciones o prohibiciones) dispuestos por el ordenamiento sustantivo, ya que siguen manteniendo, en términos generales, los mismos presupuestos, la apariencia del buen derecho y el peligro en la demora, proporcionalidad y, en su caso, indemnización, pero comprendidos de manera diferente, pues la apariencia del buen derecho ya no se relaciona con la existencia de un derecho individual, sino con la protección y garantía de derechos fundamentales y con los valores y principios reconocidos en la Constitución Federal y los tratados internacionales, y con la prevención de su posible vulneración.¹³

Por lo que, como se adelantó devienen inoperantes los motivos de inconformidad, en tanto no es posible que el partido político recurrente alcance su pretensión, en el sentido de que se dicten las medidas cautelares solicitadas, dada la conclusión de la precampaña electoral.

3.4. Conclusión.

¹³ Lo cual encuentra sustento en la Jurisprudencia 14/2015, de rubro: "MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA".

SUP-RAP-32/2023

Por lo tanto, esta Sala Superior concluye que, en el caso concreto, no existe la omisión aducida por el PRD, toda vez que, la autoridad responsable sí se pronunció en torno a la solicitud de medidas cautelares, en el sentido de negarlas.

Sin embargo, la autoridad responsable incurrió en una indebida fundamentación y motivación, con motivo de la emisión del acuerdo controvertido, pero no es posible ordenar al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que determine a través del órgano respectivo el dictado de medidas cautelares, en tanto que, la etapa de precampañas ha concluido.

En consecuencia, ante lo **infundado** e **inoperante** de los motivos de inconformidad, procede **confirmar** el acuerdo controvertido, por las razones precisadas con anterioridad.

Por lo expuesto y fundado se:

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** el acto materia de controversia, por las razones que se precisan en la ejecutoria.

Notifíquese, como en derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos pertinentes y archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron electrónicamente las Magistradas y los Magistrados que



integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente del Magistrado Indalfer Infante Gonzales; ante el secretario general de acuerdos, quien 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.

SUP-RAP-32/2023

VOTO CONCURRENTE QUE FORMULA EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES, EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-32/2023, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 167 DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

1. Si bien coincido con el sentido de la sentencia, considero que el acuerdo de la Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización está debidamente fundado y motivado por lo que debe confirmarse en sus términos, ya que en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, por regla general, no es procedente el dictado de medidas cautelares, sin que en el caso particular, el apelante formule algún argumento dirigido a señalar las circunstancias por las cuales estima que, de manera excepcional, procede su adopción, como explico a continuación.
2. El artículo 41, Base V, Apartado B, de la Constitución Federal establece que le corresponde al Instituto Nacional Electoral llevar a cabo la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidaturas.
3. Por su parte, el artículo 196 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone que la Unidad Técnica de Fiscalización de la Comisión de Fiscalización 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.

4. En relación con lo anterior, el artículo 199 del señalado ordenamiento establece que la referida Unidad tendrá la facultad de vigilar que los recursos de los partidos tengan origen lícito y se apliquen exclusivamente para el cumplimiento de los objetos de los partidos políticos.
5. Asimismo, el artículo 488 de la aludida Ley establece que la Unidad Técnica de Fiscalización cuenta con la atribución de 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.
6. Por su parte, el artículo 1 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización dispone que el objeto de las quejas en materia de fiscalización se vincula con el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.
7. El artículo 39 del citado Reglamento dispone que el Consejo General del Instituto resolverá, previo o a más tardar en la sesión en la que se apruebe el Dictamen y la Resolución recaída a los informes de precampaña, las quejas relacionadas con las precampañas electorales que contengan hechos que presuntamente vulneren la normatividad en materia de fiscalización, siempre y cuando se presenten a más tardar siete días después de concluidas las precampañas.

SUP-RAP-32/2023

8. Del marco normativo descrito, se puede advertir que la fiscalización de los recursos de los partidos políticos es una tarea que compete al Instituto Nacional Electoral, así como la substanciación y resolución de las quejas que se presenten por presuntas irregularidades en el manejo de estos.
9. Sobre el particular y, en lo que al caso interesa, este órgano jurisdiccional especializado, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-183/2016, sostuvo que no existe una base jurídica para obligar o vincular al Instituto Nacional Electoral a emitir un acuerdo general para regular la posible existencia de medidas cautelares y su trámite en esa clase de procedimientos, toda vez que los principios relativos a la 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.
10. Así, se concluyó que, **por regla general**, no se advertía que los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización contemplaran la posibilidad de emitir medidas cautelares.
11. No obstante, en dicho precedente se hizo la salvedad que, frente a una petición o caso concreto, el Instituto Nacional Electoral, a través del órgano correspondiente, podría analizar si **de manera excepcional**, procedía o no su adopción, haciendo una ponderación de las situaciones particulares, a fin de salvaguardar la materia de controversia y poder lograr la eficacia de la resolución que en su momento se dictara 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.

12. Ahora bien, en el presente caso estimo que la Unidad Técnica de Fiscalización actuó conforme a derecho al negar las medidas cautelares solicitadas, porque en su escrito de queja de fiscalización el Partido de la Revolución Democrática denunció a MORENA y a su entonces precandidata a la gubernatura del Estado de México, Delfina Gómez Álvarez, por recibir aportaciones ilícitas de la persona moral "Orgullo Zapatero, A.C.", consistentes en zapatos, bolsas, tenis y chamarras que contenían la caricatura de la referida precandidata, así como por el supuesto rebase de tope de gastos de precampaña, en el marco del Proceso Electoral Ordinario dos mil veintitrés en dicha entidad federativa y solicitó la adopción de medidas cautelares.
13. Al respecto, para justificar dicha solicitud, el ahora recurrente manifestó que integrantes de la organización Orgullo Zapatero, A.C., de San Mateo Atenco, Estado de México, se habían dedicado a comercializar zapatos, tenis, bolsas y chamarras que contenían y promocionaban el logotipo y el nombre del partido político MORENA; así como la imagen de su precandidata a la gubernatura de esa entidad federativa, lo que no está permitido por la normativa electoral, al constituir la aportación en especie de un ente prohibido que busca beneficiar a los denunciados, en el marco de la precampaña de dicho instituto político para elegir a la candidatura a la gubernatura del mencionado Estado.

SUP-RAP-32/2023

14. Por su parte, en el escrito de demanda que dio origen al presente medio de impugnación, el recurrente se limita a sostener que la Unidad Técnica de Fiscalización del INE fue omisa en pronunciarse respecto a la solicitud de medidas cautelares que formuló en los escritos de queja que dieron origen a los expedientes INE/Q-COF-UTF/30/2023EDOMEX y su acumulado INE/Q-COF-UTF/36/2023EDOMEX.
15. Ello, aunado a que, el acuerdo impugnado carece de la debida fundamentación y motivación, ya que, a partir de lo resuelto por esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-36/2016 es posible considerar que en los procedimientos de fiscalización se pueden decretar medidas cautelares.
16. De esta manera, a mi juicio, el partido político no expuso ante la Unidad de Fiscalización ni ante este órgano jurisdiccional especializado razonamientos dirigidos a justificar que, en el caso particular, se actualizaba una situación excepcional que ameritara el dictado de medidas cautelares, tomando en consideración que el objeto de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización es la investigación del origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.
17. Por el contrario, el recurrente se limitó a referir en su queja de fiscalización que de acuerdo con lo sostenido en el citado recurso de apelación, resultaba procedente el dictado de medidas porque una persona moral realizó aportaciones en especie prohibidas a la precampaña de la entonces



precandidata de MORENA a la gubernatura del Estado de México, lo que reiteró en su escrito de demanda del recurso de apelación, sin exponer razonamientos tendentes a señalar que existían circunstancias particulares que justificaran la adopción de dichas medidas conforme a los parámetros establecidos en el SUP-RAP-183/2016.

18. Por ello, estimo que la actuación de la autoridad responsable se ajustó a la normativa electoral, ya que, por regla general, no son procedentes las medidas cautelares en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, salvo que se actualice alguna circunstancia excepcional que justifique su adopción, lo que en el caso no sucede.
19. Ahora bien, si lo que el recurrente, en realidad considera, es que los hechos narrados en su queja en materia de fiscalización pueden afectar el principio de equidad en la contienda y violar las normas sobre propaganda, se encuentra en aptitud de denunciarlos a través del procedimiento especial sancionador, respecto del cual es posible la adopción de medidas cautelares, a fin de hacer cesar los actos que se estima pueden incidir indebidamente en las preferencias electorales de conformidad con lo previsto por los artículos 470 y 471, numeral 3, inciso f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁴.

¹⁴ **Artículo 470.**

1. Dentro de los procesos electorales, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido por el presente Capítulo, cuando se denuncie la comisión de conductas que:

- a) Violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución;
- b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o

SUP-RAP-32/2023

20. Por tanto, coincido en que se debe confirmar el acuerdo impugnado, pero porque se encuentra debidamente fundado y motivado.

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.

c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

2. La Secretaría Ejecutiva por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial establecido en este capítulo, en cualquier momento, cuando se presenten denuncias, o de oficio por hechos relacionados con violencia política contra las mujeres en razón de género.

Artículo 471.

(...)

3. La denuncia deberá reunir los siguientes requisitos:

(...)

f) En su caso, las medidas cautelares que se soliciten.