

# **PROYECTO DE ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE ESTABLECE QUE NO HA LUGAR A LA ADOPCIÓN DE MEDIDAS CAUTELARES EN LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN.**

## **ANTECEDENTES**

- I.** Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de Febrero de 2014, se reformó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone en su Base II, primero y penúltimo párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que la Ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos y sus campañas electorales, fijará los límites a las erogaciones en los procesos internos de selección de candidatos y en las campañas electorales.
- II.** En el citado Decreto, en el artículo 41, Base V, Apartado B, penúltimo y último párrafos, se establece que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos relativas a los Procesos Electorales (federal y local), así como de las campañas de los candidatos.
- III.** El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuyo Libro Cuarto, Título Segundo, Capítulos Cuarto y Quinto, contienen las facultades y atribuciones de la Comisión de Fiscalización y de la Unidad Técnica de Fiscalización respectivamente, así como las reglas para su desempeño y los límites precisos respecto de su competencia.
- IV.** En la misma fecha, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Partidos Políticos, en la cual se establece, entre otras cuestiones: i) la distribución de competencias en materia de partidos políticos; ii) los derechos y obligaciones de los partidos políticos; iii) el financiamiento de los partidos políticos; iv) el régimen financiero de los partidos políticos; v) la fiscalización de los partidos políticos; vi) disposiciones aplicables de las agrupaciones políticas nacionales y a las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse en partido político.
- V.** En sesión extraordinaria celebrada el 6 de junio de 2014, mediante Acuerdo INE/CG45/2014, se aprobó el Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
- VI.** En la sesión extraordinaria referida en el antecedente anterior, mediante el Acuerdo INE/CG46/2014, se aprobó la integración de las Comisiones Permanentes y Temporales del Consejo General de este Instituto, así como del Órgano Garante de la Transparencia y el Acceso a la Información.

Particularmente, se determinó que la Comisión de Fiscalización estará presidida por el Consejero Electoral Dr. Benito Nacif Hernández, e integrada por la Consejera Electoral Mtra. Beatriz Eugenia Galindo Centeno, y los Consejeros Electorales Lic. Enrique Andrade González, Dr. Ciro Murayama Rendón y Lic. Javier Santiago Castillo.

- VII. En sesión extraordinaria de 9 de julio de 2014, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG93/2014 por el cual se determinaron normas de transición en materia de fiscalización.
- VIII. En sesión extraordinaria de 28 de octubre de 2014, la Comisión de Fiscalización aprobó el Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que expide el Reglamento de Fiscalización y se abroga el Reglamento de Fiscalización aprobado el 4 de julio de 2011 en sesión extraordinaria del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante el Acuerdo CG201/2011.
- IX. En sesión extraordinaria celebrada el 19 de noviembre de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG263/2014, mediante el cual se expidió el Reglamento de Fiscalización.
- X. El 19 de diciembre de 2014, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al dictar sentencia sobre el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-207/2014 y acumulados, resolvió confirmar, en lo que fue materia de impugnación, el Reglamento de Fiscalización, a excepción de las modificaciones a los artículos 212, numerales 4 y 7; y 350 del referido ordenamiento.
- XI. En sesión extraordinaria celebrada el 23 de diciembre de 2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el Acuerdo INE/CG350/2014, por el que se modifica el Acuerdo INE/CG263/2014, por el que se expidió el Reglamento de Fiscalización, en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída al Recurso de Apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP-207/2014 y acumulados.
- XII. En sesión extraordinaria del 17 de junio de 2015, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG392/2015 por el que se ratifica la rotación de las presidencias de las Comisiones Permanentes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se modifica la integración de la Comisión Temporal de Reglamentos y se crea la Comisión Temporal de Presupuesto, en el cual se determinó que la Presidencia de la Comisión de Fiscalización estará a cargo del Dr. Ciro Murayama Rendón.
- XIII. **Resolución de la Sala Superior.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia dentro del Recurso de

Apelación **SUP-RAP-36/2016**, en sesión pública celebrada el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, determinando lo siguiente:

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

**XIV.** En sesión extraordinaria celebrada el 08 de febrero de 2016, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobó remitir a la Comisión de Fiscalización, el presente Acuerdo, para analizar si ha lugar la adopción de medidas cautelares en materia de fiscalización.

**XV.** En virtud de lo anterior, se procedió a formular el Proyecto de Acuerdo, el cual fue aprobado por la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la séptima sesión extraordinaria de veintidós de marzo de dos mil dieciséis, por votación unánime de los presentes, Consejera Electoral Beatriz Eugenia Galindo Centeno y los Consejeros Electorales Enrique Andrade González, Javier Santiago Castillo y el Consejero Presidente Ciro Murayama Rendón.

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

1. De conformidad con lo establecido en el artículo 41, Base I, segundo párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales.

2. De conformidad con lo establecido en el artículo 41, Base II, primero y penúltimo párrafos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley garantizará que los partidos políticos nacionales cuenten de manera equitativa con elementos para llevar a cabo sus actividades y señalará las reglas a que se sujetará el financiamiento de los propios partidos, debiendo garantizar que los recursos públicos prevalezcan sobre los de origen privado.

3. El artículo 41, Base V, Apartado B, penúltimo y último párrafos, dispone que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral en los procesos electorales federales y locales la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

4. De conformidad con el artículo 35 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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.

5. De conformidad con lo dispuesto en el artículo 44, numeral 1, incisos a), j), o), aa), ii) y jj) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que compete al Consejo General del Instituto Nacional Electoral interpretar el alcance de las normas, así como dictar los acuerdos que sean necesarios para hacer efectivas las atribuciones que se confieren al Instituto Nacional Electoral.

6. De conformidad con el artículo 190, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos estará a cargo del Consejo General por conducto de su Comisión de Fiscalización.

7. De conformidad con el numeral 3 del artículo 190, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el cumplimiento de sus atribuciones, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral no estará limitado por los secretos bancario, fiduciario y fiscal, y para ello contará con la Unidad Técnica de Fiscalización, que será el conducto para superar la limitación referida, incluso en el caso de que el Instituto delegue esta función.

8. Que el inciso a) del numeral 1 del artículo 192 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, faculta a la Comisión de Fiscalización para revisar los proyectos de reglamentos en materia de fiscalización que elabore la Unidad Técnica de Fiscalización y someterlos a la aprobación del Consejo General, así como emitir los acuerdos generales y normas técnicas que se requieran.

9. Los incisos d) y e) del numeral 1 del artículo 192 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ejercerá las facultades de supervisión, seguimiento y control técnico y, en general, todos aquellos actos preparatorios a través de la Comisión de Fiscalización, quien revisará las funciones y acciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización con la finalidad de garantizar la legalidad y certeza en los procesos de fiscalización y supervisará de manera permanente y continua las auditorías ordinarias, de precampaña y de campaña; así como los procedimientos oficiosos, quejas y verificaciones realizadas por la Unidad Técnica de Fiscalización.

10. El inciso i) del numeral 1 del artículo 192 de la Ley, establece como facultad de la Comisión de Fiscalización la elaboración, a propuesta de la Unidad Técnica de Fiscalización, de los lineamientos generales que regirán en todos los procedimientos de fiscalización en el ámbito nacional y local.

11. El numeral 2 del citado artículo 192 de la Ley en la materia, establece que para el cumplimiento de sus funciones, la Comisión de Fiscalización contará con la Unidad Técnica de Fiscalización.

12. El inciso b) del numeral 1 del artículo 199 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que la Unidad Técnica de Fiscalización tendrá la facultad de elaborar y someter a consideración de la Comisión de Fiscalización los proyectos de reglamento en materia de fiscalización y contabilidad, y los acuerdos que se requieran para el cumplimiento de sus funciones.

13. Derivado de la sentencia recaída al recurso de apelación SUP-RAP-36/2016, la Sala Superior determinó lo siguiente:

“(…)

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

(…)

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

(…)

*De lo expuesto, se observa que desde la cúspide Constitucional corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral ser la máxima autoridad, entre otras, en materia de fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos, por ende, le compete entonces a tal órgano determinar y definir los aspectos sustanciales que orienten las decisiones en los procedimientos sancionadores, como son los atinentes a la fiscalización.*

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

*decretarlas, así como definir el procedimiento conforme al cual debían sustanciarse.”*

(...)”

14. En términos de lo dispuesto en el Reglamento de Fiscalización, aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral el dieciséis de diciembre de dos mil quince, no se contempla el procedimiento para la adopción de medidas cautelares.

15. A juicio de este Consejo General, en los procedimientos sancionadores especializados en materia de fiscalización debe prevalecer el criterio consistente en que no ha lugar la adopción de medidas cautelares.

### ❖ **MEDIDAS CAUTELARES**

Las medidas cautelares, también denominadas medidas de seguridad o medidas provisionales, son un instrumento que puede decretarse por la autoridad competente, a solicitud de parte interesada o de oficio, para conservar la materia del litigio, así como para evitar un grave e irreparable daño a las partes en conflicto o a la sociedad, con motivo de la sustanciación de un procedimiento.

Esto en razón de que, además de la inexistencia de alguna norma jurídica que otorgue a la autoridad electoral administrativa la facultad de ordenar esa clase de medidas en tales procedimientos, este Consejo General estima que no se surten las condiciones de derecho necesarias y suficientes para establecer un criterio interpretativo conforme al cual puedan dictarse medidas cautelares en el procedimiento sancionador especializado en materia de fiscalización.

Para sustentar lo anterior, por cuestión de orden metodológico primero resulta necesario determinar las finalidades y los alcances jurídicos que tienen los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización, para enseguida analizar si a la luz de la naturaleza y características de las medidas cautelares en el ámbito procesal, éstas tienen cabida en tales procedimientos.

### ❖ **LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN.**

La materia disciplinaria administrativa electoral está integrada por una pluralidad de procedimientos que se diferencian entre sí atendiendo a factores como los bienes jurídicos tutelados, las autoridades competentes para sustanciarlos y dictar resolución, la expedite de los procedimientos, la temporalidad en que ocurren las presuntas infracciones, así como la identidad de los denunciantes y denunciados.

Así, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Reglamento de Quejas y Denuncias y el Reglamento de Fiscalización establecen tres distintos procedimientos que configuran el régimen sancionador electoral: 1) el

procedimiento ordinario sancionador; 2) el procedimiento especial sancionador; y, 3) el procedimiento especializado en materia de fiscalización.

Se trata de procedimientos que persiguen como finalidad común la preservación del régimen legal electoral a través de la vía disciplinaria; pero que atendiendo a las características peculiares de cada procedimiento, están sujetos a reglas procesales distintas.

Por una parte, en sus aspectos comunes, dichos procedimientos se integran por una secuencia de actos, trámites y diligencias realizados por los denunciantes o por las autoridades electorales -administrativa o jurisdiccional- para conocer, sustanciar y resolver sobre las irregularidades en que hubiesen incurrido los sujetos obligados por la legislación electoral.

Por otro lado, en sus aspectos distintivos, tenemos que:

**a) El procedimiento ordinario sancionador**, conforme a los artículos 464 al 469, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, versa sobre la generalidad de las infracciones administrativas, cuando no sean materia del procedimiento especial sancionador.

Además, en el artículo 468 del ordenamiento en cuestión, se establece como parte de la sustanciación del referido procedimiento, que si dentro del plazo fijado para la admisión de la queja o denuncia, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral estima que deben dictarse medidas cautelares, lo propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias, para que dicho órgano resuelva lo conducente, en un plazo de veinticuatro horas.

**b) El procedimiento especial sancionador**, conforme a los artículos 470 al 477, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se instruirá dentro de los procesos electorales, únicamente cuando se denuncie la comisión de conductas que violen lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución; contravengan las normas sobre propaganda política o electoral; o constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

En esta clase de procedimientos, conforme al apartado D de la base III del artículo 41 de nuestra Carta Magna, el Instituto Nacional Electoral podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión.

Respecto de este procedimiento, el artículo 471, numeral 3, inciso f), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales indica que la denuncia debe referir, en su caso, las medidas cautelares que se soliciten. Asimismo, el numeral 8 del mismo artículo prevé que, si la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva considera necesaria la adopción de dichas medidas, las

propondrá a la Comisión de Quejas y Denuncias, a efecto que en un plazo de 48 horas dicho órgano determine lo conducente.

Admitida la denuncia, se corre traslado a las partes y las notifica para que asistan a una audiencia de pruebas y alegatos, dentro de las 48 horas siguientes a la admisión. Celebrada la audiencia, la Unidad Técnica de lo Contencioso deberá turnar de forma inmediata el expediente a la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para efecto de que dicte la resolución que corresponda.

Así, el procedimiento especial sancionador tiene la finalidad de resolver de manera expedita sobre la existencia de responsabilidad administrativa en las hipótesis legales apuntadas en el artículo 470 de la ley general mencionada.

**c) El procedimiento especializado en materia de fiscalización**, conforme a los artículos 199, numeral 1, inciso k), 428, numeral 1, inciso g), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, corresponde a las quejas, denuncias o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.

Este es un procedimiento especializado por su materia y por las instancias de la autoridad administrativa electoral que intervienen en su instrucción y resolución.

Así, se trata de un procedimiento cuyo objeto es únicamente el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados; cuya instrucción está a cargo de la Unidad Técnica de Fiscalización; y cuya resolución corresponde a la Comisión de Fiscalización y al Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

El procedimiento especializado en materia de fiscalización sigue el curso siguiente:

1. Si la queja reúne todos los requisitos previstos en el reglamento, la Unidad Técnica la admitirá en un plazo no mayor a cinco días. Si es necesario reunir elementos previos a la admisión, el plazo será de hasta treinta días.
2. La Unidad Técnica contará con noventa días para presentar los Proyectos de Resolución de los procedimientos ante la Comisión de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, computados a partir de la fecha en que se emita el acuerdo de inicio o admisión.
3. La Comisión podrá modificar, aprobar o rechazar los proyectos de resolución, y de ser el caso, devolverá el asunto a la Unidad Técnica a fin de que realice las diligencias necesarias para esclarecer los hechos motivo

de investigación. Una vez aprobados los proyectos de resolución, la Comisión deberá someterlos a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para su votación.

4. Tratándose de quejas relacionadas con las campañas electorales, el Consejo General resolverá a más tardar en la sesión en el que se apruebe el dictamen y la resolución relativos a los informes de campaña, siempre y cuando se presenten quince días antes de la aprobación del mismo.
5. Las quejas que se presenten con posterioridad a la aprobación del dictamen y la resolución serán sustanciadas y resueltas conforme a las disposiciones y plazos previstos en las reglas comunes de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

El procedimiento especializado en materia de fiscalización forma parte de un sistema de fiscalización integrado por una pluralidad de elementos regulatorios, establecidos en la base II del artículo 41 constitucional; en los artículos 190 a 200 y 425 a 431 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; en el Reglamento de Fiscalización; y en el mencionado Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Esto quiere decir que el sistema de fiscalización, en su conjunto, está 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 verificación 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.
6. La orientación, asesoría y capacitación a los sujetos obligados.

La integralidad del sistema de fiscalización implica que todos sus componentes arrojan información relativa a los ingresos y gastos de los sujetos obligados, de modo que la autoridad electoral puede obtener una visión exhaustiva de la situación contable de los sujetos obligados mediante la concatenación de la información obtenida por todas esas vías.

En consonancia con ello, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-277/2015 y acumulados, estableció que las quejas relacionadas con rebase de tope de gastos

de campaña, se deben de resolver junto con el dictamen, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 40 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

Así, en un sistema integral de fiscalización, los principios rectores de certeza y objetividad se ven traducidos en el conocimiento exhaustivo de las finanzas de los sujetos obligados, cuando el dictamen de la fiscalización se conjuga con la resolución de las quejas, denuncias y procedimientos oficiosos sobre los ingresos y gastos.

Se reitera: procedimiento especializado en materia de fiscalización es una vía procesal de naturaleza sancionadora, pero está incorporado a un sistema más amplio, coherente y consistente, cuyas finalidades últimas radican en conocer y verificar la totalidad de los ingresos y gastos de los sujetos obligados, preservar el orden legal electoral e imponer las sanciones que correspondan ante la comisión de irregularidades.

Aquí resulta conveniente ilustrar las diferencias existentes entre los procedimientos disciplinarios en materia electoral:

Etapa	Ordinario	Especial	Fiscalización
Presentación de la queja, denuncia o inicio del procedimiento oficioso			
Ratificación de la denuncia o queja	3 días	--	--
Remisión a la Unidad Técnica	48 horas	Inmediatamente	48 horas
Prevención	3 días	No procede prevención	3 días
Admisión	5 días	No se precisa plazo	5 días
Medidas cautelares	24 hrs para resolver, dentro de los 5 días para admitir.	Dentro de las 48 hrs. previstas para la celebración de la audiencia	No se contemplan
Emplazamiento y contestación	5 días para contestar, posteriores al emplazamiento	48 hrs. posteriores a la audiencia de pruebas y alegatos.	5 días para contestar, posteriores al emplazamiento
Investigación	40 días que puede ampliar hasta por 40 días más	La investigación se hace con las constancias de autos y el contenido de la audiencia de pruebas y alegatos	90 días para resolver, con posibilidad de una ampliación del término
Vista con la investigación	5 días para alegatos	15 minutos a cada parte en la audiencia	--
Proyecto de resolución	10 días que puede ampliar por 10 días más	24 hrs. después de concluida la audiencia	Terminado el Plazo de Investigación
Remisión a la	5 días	Sólo en caso de	Inmediatamente

Comisión		medidas cautelares: 48 hrs.	
Sesión de Comisión	Un día para convocar a sesión, que debe celebrarse no antes de 24 hrs.	--	No se establece plazo
En caso de ser rechazado el proyecto, plazo para su nueva elaboración	15 días	--	--
Remisión al Consejo General	No se establece plazo	Resuelve la Sala especializada del TEPJF	No se establece plazo
Sesión del Consejo General de resolución	3 días posteriores a la entrega del proyecto	Resuelve la Sala especializada del TEPJF	<u>Campaña</u> -resolverá a más tardar en la sesión en el que se apruebe el dictamen y la resolución relativos a los informes de campaña, siempre y cuando se presenten el domingo siguiente de la celebración de la jornada electoral o con anterioridad
En caso de empate, por ausencia de un Consejero	2ª votación. Si persiste empate, el proyecto debe ser presentado en sesión posterior (todos consejeros)	--	--
Tiempo total mínimo sin ampliación de plazos; rechazo del proyecto de resolución, ni empate en la votación	<b>64 días aproximadamente</b>	<b>5 o 6 días aproximadamente</b>	<b>90 días aproximadamente</b>
Tiempo total estimado con ampliación de plazos, rechazo de proyecto y sin empate de la votación	<b>129 días aproximadamente</b>	-	<b>180 días aproximadamente</b>

Como se puede advertir, dentro del sistema de fiscalización, el procedimiento sancionatorio tiene un curso propio y claramente diferenciado del resto de los procesos de orden disciplinario en la materia electoral.

El procedimiento especializado en materia de financiamiento forma parte un universo amplio de normas tendentes a conocer con certeza y objetividad el estado de las finanzas de los agentes políticos, por lo cual se trata de un procedimiento que se resuelve a la par de la revisión de los informes de ingresos y gastos de los entes obligados.

En una aproximación teórica, las decisiones cautelares tienen modelos particulares, según traten de:

- 1) Obtener decisiones provisionales que aseguren la eficacia del fallo cuando éste sea dictado.
- 2) Resguardar el objeto que provoca la discusión entre las partes para evitar que se pierda o destruya por el paso del tiempo.
- 3) Resolver un peligro inmediato, haciendo cesar los efectos o manteniendo determinada situación.

De acuerdo con la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las medidas cautelares, medidas precautorias o de tutela preventiva son resoluciones provisionales que se caracterizan generalmente, por ser accesorias, en tanto la determinación no constituye un fin en sí mismo, y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves.

Su finalidad es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución definitiva, asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no solo de otra resolución, sino también de interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica. Lo anterior encuentra sustento en la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada con el rubro "MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA".<sup>1</sup>

Esto quiere decir que 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, exigiéndose siempre, dos requisitos:

- (i) El *fumus boni iuris* o apariencia de buen derecho y;
- (ii) El *periculum in mora* o peligro-riesgo por el simple paso del tiempo.

---

<sup>1</sup> Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VII, marzo de 1998, pág. 18.

La medida cautelar adquiere justificación cuando existe la urgencia de proteger un derecho, a raíz de una posible o real afectación –que se busca evitar sea mayor– hasta en tanto se resuelva el fondo del asunto o de inminente producción, mientras se sigue el proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien sufre el daño o la posible amenaza de su actualización.

El primer elemento (apariencia de buen derecho), apunta a una credibilidad objetiva y seria sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable; en tanto que el segundo elemento (peligro en la demora) consiste en la posible frustración de los derechos de quien promueve la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

Esa situación obliga, indefectiblemente, a realizar una evaluación preliminar en torno a la justificación de las respectivas posiciones enfrentadas, a saber, la apariencia del buen derecho, así como el temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva, se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final, y así determinar si procede o no el dictado de medidas cautelares.

Además, lo anterior implica que las medidas cautelares siempre se deben adoptar respetando el principio de proporcionalidad; lo que significa que toda medida cautelar debe estar en proporción a las circunstancias de la presunta infracción cometida. *Debido a los efectos gravosos que las medidas pueden provocar en sus destinatarios, y como correlato a su compatibilidad con el principio de presunción de inocencia, su adaptación debe ser excepcional.*<sup>2</sup>

De este modo, para el dictado de las medidas cautelares se hace necesario analizar los siguientes elementos:

- a) **La apariencia del buen derecho**; que es la probable existencia de un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso.
- b) **El peligro en la demora**; que es el temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama.
- c) **La irreparabilidad de la afectación, que** significa la afectación sobre derechos o principios que, por su propia naturaleza, no son susceptibles de reparación, restauración o adecuada indemnización.

La imposición de medidas cautelares que reúnan los requisitos apuntados, sólo procede respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos; no así respecto de hechos que se hayan consumado o futuros de realización incierta,

---

<sup>2</sup> Pons Cánocas, Ferran

pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

Así, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.<sup>3</sup>

Lo anterior encuentra fundamento en la obligación del Estado para garantizar en todo tiempo la protección del derecho a la tutela judicial efectiva, así como su deber genérico de prevenir violaciones a derechos humanos. En otras palabras, las medidas cautelares responden a la más amplia protección de los derechos humanos y, en especial, en su carácter de prevención. En razón de ello, los instrumentos procesales deben de constituir mecanismos efectivos y eficaces para el respeto y salvaguarda de derechos.

Finalmente, no puede perderse de vista que en ciertas ramas del derecho las medidas cautelares implican también el aseguramiento para el sujeto que resulta afectado con ellas, por los daños y perjuicios que las mismas le puedan causar.

En este sentido, José Rubén Taramona, define a la caución como:

*“La garantía que deben aportar aquellos que solicitan alguna medida cautelar, para asegurar la reparación de los eventuales daños y perjuicios que se pudieran generar por la traba de ellas en el supuesto de haber sido decretadas indebidamente. La contracautela supone una garantía por la realización de un acto jurídico procesal injusto.”<sup>4</sup>*

En la materia electoral, al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-242/2014 y acumulados SUP-RAP-243/2014 y SUP-RAP-244/2014, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determinó lo que se cita enseguida:

“(…)

*Su finalidad es prever la dilación en el dictado de la resolución definitiva, así como evitar que el perjuicio se vuelva irreparable, asegurando la eficacia de la resolución que se dicte.*

---

<sup>3</sup> Jurisprudencia 14/2015 emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

<sup>4</sup> Procesos de Ejecución y Procesos Cautelares Teórico – Editorial Huallaga. Lima, p. 123

Por consecuencia, **las medidas cautelares están dirigidas a garantizar la existencia y el restablecimiento del derecho que se considera afectado**, cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo.

Bajo esa lógica, las medidas cautelares a la vez que constituyen un instrumento de otra resolución, también sirven para tutelar el interés público, porque buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo, provisionalmente, una situación que se califica como ilícita.

Este criterio ha sido reconocido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia P./J.21/98, Publicada en la página 18, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo VII, marzo de 1998, que es del tenor literal siguiente:

**MEDIDAS CAUTELARES. NO CONSTITUYEN ACTOS PRIVATIVOS, POR LO QUE PARA SU IMPOSICIÓN NO RIGE LA GARANTÍA DE PREVIA AUDIENCIA.** Conforme a la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la garantía de previa audiencia, establecida en el segundo párrafo del artículo 14 constitucional, únicamente rige respecto de los actos privativos, entendiéndose por éstos los que en sí mismos persiguen la privación, con existencia independiente, cuyos efectos son definitivos y no provisionales o accesorios. Ahora bien, las medidas cautelares constituyen resoluciones provisionales que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias; accesorias, en tanto la privación no constituye un fin en sí mismo; y sumarias, debido a que se tramitan en plazos breves; y cuyo objeto es, previendo el peligro en la dilación, suplir interinamente la falta de una resolución asegurando su eficacia, por lo que tales medidas, al encontrarse dirigidas a garantizar la existencia de un derecho cuyo titular estima que puede sufrir algún menoscabo, constituyen un instrumento no sólo de otra resolución, sino también del interés público, pues buscan restablecer el ordenamiento jurídico conculcado desapareciendo, provisionalmente, una situación que se reputa antijurídica; por lo que debe considerarse que la emisión de tales providencias no constituye un acto privativo, pues sus efectos provisionales quedan sujetos, indefectiblemente, a las resultas del procedimiento administrativo o jurisdiccional en el que se dicten, donde el sujeto afectado es parte y podrá aportar los elementos probatorios que considere convenientes; consecuentemente, para la imposición de las medidas en comento no rige la garantía de previa audiencia.

*De la jurisprudencia transcrita, se desprende que las medidas cautelares tienen como efecto restablecer el ordenamiento jurídico presuntamente conculcado, desapareciendo provisionalmente una situación que se reputa antijurídica.*

(...)

*Ahora bien, para que en el dictado de las medidas cautelares se cumpla el principio de legalidad, la fundamentación y motivación deberá ocuparse cuando menos, de los aspectos siguientes:*

*a. La probable violación a un derecho, del cual se pide la tutela en el proceso, y,*

*b. El temor fundado de que, mientras llega la tutela jurídica efectiva, desaparezcan las circunstancias de hecho necesarias para alcanzar una decisión sobre el derecho o bien jurídico cuya restitución se reclama (periculum in mora).*

***La medida cautelar adquiere justificación si hay un derecho que requiere protección provisional y urgente, a raíz de una afectación producida –que se busca evitar sea mayor- o de inminente producción, mientras se sigue el procedimiento o proceso en el cual se discute la pretensión de fondo de quien dice sufrir el daño o la amenaza de su actualización.***

(...)”

[Énfasis añadido]

Adicionalmente en la jurisprudencia 14/2015 aprobada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se establece:

**MEDIDAS CAUTELARES. SU TUTELA PREVENTIVA.-** La protección progresiva del derecho a la tutela judicial efectiva y el deber de prevenir violaciones a los derechos humanos, atendiendo a lo previsto en los artículos 1º, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, implica la obligación de garantizar la más amplia protección de los derechos humanos que incluya su protección preventiva en la mayor medida posible, de forma tal que los instrumentos procesales se constituyan en mecanismos efectivos para el respeto y salvaguarda de tales derechos. 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. Lo anterior encuentra sustento en la doctrina procesal contemporánea que concibe a la tutela diferenciada como un derecho del justiciable frente al Estado a que le sea brindada una protección adecuada y efectiva para solucionar o prevenir de manera real y oportuna cualquier controversia y, asimismo, a la tutela preventiva, como una manifestación de la primera que se dirige a la prevención de los daños, en tanto que exige a las autoridades la adopción de los mecanismos necesarios de precaución para disipar el peligro de que se realicen conductas que a la postre puedan resultar ilícitas, por realizarse en contravención a una obligación o prohibición legalmente establecida. Así, la tutela preventiva se concibe como una protección contra el peligro de que una conducta ilícita o probablemente ilícita continúe o se repita y con ello se lesione el interés original, considerando que existen valores, principios y derechos que requieren de una protección específica, oportuna, real, adecuada y efectiva, por lo que para garantizar su más amplia protección las autoridades deben adoptar medidas que cesen las actividades que causan el daño, y que prevengan o eviten el comportamiento lesivo.”

#### ❖ **MEDIDAS CAUTELARES EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIALIZADO EN MATERIA DE FISCALIZACIÓN.**

Como se señaló anteriormente, a juicio de este Consejo General, en el procedimiento sancionador especializado en materia de fiscalización no se surten las condiciones de derecho necesarias y suficientes para establecer un criterio interpretativo conforme al cual puedan dictarse medidas cautelares.

El análisis de nuestro objeto de estudio desde tres distintas aproximaciones jurídicas permite arribar a la conclusión de que no ha lugar las medidas cautelares en el procedimiento sancionador especializado en materia de fiscalización, como se expondrá a continuación:

1. La primera perspectiva de estudio corresponde al principio de legalidad como fuente primigenia de la actuación de las autoridades.
2. Una segunda aproximación corresponde a la finalidad del procedimiento sancionador especializado en la materia de fiscalización.
3. La tercera vertiente de análisis corresponde a la interpretación de las medidas cautelares dentro del marco del derecho fundamental de acceso a la justicia.

**En primer lugar, desde la óptica del principio de legalidad, como mandato**

fundamental de sujeción del poder público a la ley, resulta que ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales ni en el Reglamento de Fiscalización o en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización está señalada alguna atribución de la autoridad electoral administrativa -bien del Consejo General, de la Comisión de Fiscalización o de la Unidad Técnica de Fiscalización- para decretar medidas cautelares dentro del procedimiento especial sancionador en materia de fiscalización.

Por tanto, haciendo una aproximación a nuestro objeto de estudio desde el contenido formal de la normatividad electoral, resulta que no ha lugar la adopción de medidas cautelares en el procedimiento especial sancionador en materia de fiscalización, pues no existe fundamento jurídico para que sean ordenadas por la autoridad electoral administrativa.

De manera particular, el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, que es el dispositivo que tiene por objeto establecer los lineamientos para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización, no contempla la posibilidad de decretar medidas cautelares.

Por tanto, es de concluirse que en el régimen aplicable a los procedimientos sancionadores de fiscalización, no está previsto mecanismo alguno para el dictado de las medidas cautelares que nos ocupan.

**Por otro lado, desde la segunda vertiente de análisis**, o sea desde la perspectiva de la finalidad del procedimiento sancionador especializado en la materia de fiscalización, se estima que no ha lugar a la adopción de las medidas cautelares en virtud de lo que sigue:

La Fiscalización está integrada por una pluralidad de elementos que en su conjunto permiten a la autoridad conocer con certeza el estado de las finanzas de los sujetos obligados.

En este sentido, como ya se ha indicado, la función fiscalizadora electoral comprende el ejercicio de funciones de comprobación, investigación, información, sanción y asesoramiento sobre el origen, monto, aplicación y destino del financiamiento público y privado de los sujetos obligados.

En los procesos de fiscalización revisten especial importancia, por un lado, la etapa de presentación y revisión de los informes de gasto ordinario y de campaña de los partidos políticos y candidatos; y, por otra parte, la función de investigación, resolución y sanción respecto de presuntas irregularidades cometidas por los sujetos obligados, que se sigue a través del procedimiento especializado en materia de fiscalización.

El vínculo entre ambas funciones de la autoridad (la de revisión y dictamen de los informes; y la de investigación, resolución y sanción) es tan estrecho que, como se

ha mencionado, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sentado el criterio consistente en que las quejas relacionadas con rebase de tope de gastos de campaña, se deben de resolver junto con el dictamen correspondiente (SUP-RAP-277/2015 y acumulados).

La razón de todo ello es que las finanzas de los sujetos obligados tienen componentes financieros diversos cuya situación no necesariamente se puede analizar de manera conclusiva en un solo momento o con un acotado universo de información. Las finanzas de los sujetos obligados siguen registros e informes periódicos, en los cuales debe quedar asentada su información hasta cierta fecha de corte, sin embargo, la situación financiera completa puede dictaminarse como un ejercicio consolidado hasta que se conocen de manera completa las operaciones realizadas por los sujetos obligados.

Así, por ejemplo, durante las campañas electorales los partidos políticos se encuentran obligados a presentar informes que reflejan los recursos obtenidos y ejercidos durante ciertos cortes periódicos, pero la información consolidada respecto de la cantidad total de ingresos y egresos se puede conocer con certeza hasta que se presenta el último informe, se realizan los ejercicios de verificación conducentes, se señalan los errores y omisiones a los sujetos obligados; y se resuelven las quejas o denuncias por presuntas irregularidades en los ingresos y gastos de campaña. Como puede apreciarse en este ejemplo, la autoridad electoral está en condiciones de emitir un dictamen consolidado hasta que cuenta con la información completa de los sujetos obligados y ha desplegado sus atribuciones de verificación, auditoría e investigación.

Aquí cabe, además, precisar que las funciones de comprobación e investigación son complementarias para la autoridad aunque se sitúan dentro de distintos procesos fiscalizadores: la función de comprobación se proyectan sobre lo ya declarado, mientras que la función de investigación tiene por objeto indagar lo no declarado por los sujetos obligados.

En este contexto, el procedimiento sancionatorio especializado en materia de fiscalización es una herramienta eficaz para que la autoridad determine, caso por caso, la posible comisión de conductas ilícitas relacionadas con los ingresos y gastos de los partidos. Este procedimiento, sin embargo, forma parte de un sistema de fiscalización más amplio en que de manera integral se puede llegar a 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 ejercer las herramientas jurídicas de que dispone.

Ahora bien, ya se ha dicho que la imposición de medidas cautelares sólo procede respecto de conductas que se refieran a hechos objetivos y ciertos; no así respecto de hechos que se hayan consumado o futuros de realización incierta, pues el objeto de estas medidas es restablecer de manera transitoria el ordenamiento jurídico conculcado, desapareciendo provisionalmente una

situación que se reputa antijurídica, con la finalidad de evitar la generación de daños irreparables.

Más aun, debe señalarse que el principio de integralidad que rige en nuestro sistema de fiscalización implica que la autoridad debe tener una visión completa y panorámica de los ingresos y egresos de los entes obligados; y que la inobservancia de tal principio alteraría la revisión completa y el análisis de las operaciones en su conjunto, lo cual impediría una adecuada comprensión y valoración de los ingresos y egresos, pues se descontextualizaría la información remitida.

Por ello, dada la integralidad, certeza y objetividad que debe tener el ejercicio de la fiscalización electoral, se considera que la adopción de medidas cautelares en el procedimiento sancionatorio especializado en materia de fiscalización, puede tener efectos contrarios a la naturaleza y fin de las propias medidas cautelares, como se explica enseguida:

<b>DESCRIPCIÓN DE IRREGULARIDAD</b>			
Omisión de presentar en tiempo los informes de campaña	Egreso no comprobado (omisión de presentar documentación soporte)	Ingreso no comprobado (omisión de presentar documentación soporte)	Candidatos postulados por un partido político, no pueden ser beneficiados por el mismo gasto que hayan sido destinados a candidatos postulados por la coalición y viceversa
Omisión de reportar operaciones en tiempo real (Registro extemporáneo en el Sistema Integral de Fiscalización)	Egreso no reportado	Aportación persona prohibida	Recibir en propiedad bienes inmuebles o adquirirlos con cargo al financiamiento recibido
Omisión de presentar el informe en el SIF	Egreso no reportado y no vinculado con el objeto partidista	Ingreso no reportado	Omitir notificar a los candidatos los errores y omisiones
No reportar operación alguna en el Sistema Integral de Fiscalización	Pagos mayores a 90 días de salario mínimo general vigente para todo el país realizados en efectivo	Aportaciones en efectivo superiores a 90 días de salario mínimo general vigente para todo el país	Mantener pasivos relativos a gastos de campaña
Omisión de presentar informes de campaña	Gastos en los que no se vincula el objeto partidista	Rebase al límite de aportaciones de simpatizantes	Omitir contratar bienes y servicios con proveedores inscritos en el Registro Nacional de proveedores
No reportó con veracidad	Espectaculares no contratados por el partido	Rebase al límite de aportaciones de militantes o candidatos	Rebase del tope de gastos de campaña (gasto excesivo)

DESCRIPCIÓN DE IRREGULARIDAD	
Omisión de presentar avisos de contratación	

Así, la esencia de las irregularidades sobre las que versa el procedimiento sancionador especializado en materia de fiscalización consiste en:

- a) La omisión de informar recursos obtenidos.
- b) La omisión de informar gastos ejercidos.
- c) La obtención de recursos de fuentes no permitidas por la ley.
- d) El ejercicio de gasto no apegado a los fines previstos en la ley.
- e) El ejercicio de gasto en exceso del tope de campaña.

Como se puede apreciar la materia sobre la que versa el procedimiento que nos ocupa tiene que ver con:

- a) **Haber omitido un deber de informar**; en cuyo caso la adopción de medidas cautelares resultaría ineficaz, pues la materia de una eventual medida cautelar sería al mismo tiempo el pronunciamiento sobre el fondo del procedimiento.

La inoperancia de la medida cautelar en la hipótesis de la omisión a un deber de informar radica en que esa clase de irregularidad no conlleva a una situación de hecho que deba ser resguardada o evitada. Lejos de ello, el pronunciamiento sobre la existencia de la omisión coincide con la resolución de fondo de la controversia, de modo que carece de sentido que se dicte alguna providencia cautelar.

- b) **Haber obtenido o haber ejercido recursos**; que como se ha dicho, son acciones pasadas, ya ejecutadas por el ente obligado, que para ser valoradas de manera cierta y objetiva, necesitan analizarse desde la integralidad del sistema de fiscalización.

Esto significa que no es posible realizar un análisis preliminar de un gasto o ingreso específico, ya que para determinar si el sujeto obligado cumplió o no con las reglas aplicables se hace necesario esperar a conocer la totalidad de ingresos o gastos en el periodo determinado.

En ese sentido, no debe soslayarse ni perder de vista el concepto de *integralidad de la fiscalización*, pues conforme al nuevo modelo, la fiscalización y comprobación de gastos es una actividad integral que de ninguna manera puede verse aislada; es decir, los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización van estrechamente de la mano de la facultad de comprobación de la autoridad fiscalizadora.

Más aun, debe decirse que la función de las medidas cautelares no puede consistir en la revocación de actos realizados por los sujetos obligados, pues en todo caso ello forma parte de la resolución de fondo. Por esta razón, cuestiones como el gasto ya ejercido, los ingresos ya obtenidos, la suscripción de créditos ya realizada, la contratación de bienes o servicios ya ejecutada, o las transferencias internas ya ejercidas, por citar algunas hipótesis, no pueden ser objeto de una revocación implícita en el dictado de medidas cautelares, sino que son justamente la materia de fondo sobre las que versa una controversia en materia de fiscalización.

Así, las medidas cautelares respecto de la materia sobre la que versan los procedimientos sancionadores de fiscalización no acogerían los principios de derecho que rigen respecto de éstas, pues no podrían hacerse desaparecer situaciones de hecho ya consumadas, ni podría detenerse el ejercicio del quehacer electoral en base a información que para ser corroborada debe esperar a que se siga el procedimiento integral de fiscalización de los sujetos obligados.

1. Una medida cautelar en un procedimiento en materia de fiscalización sería aquella determinación de la autoridad para suspender ciertos hechos u actos presuntamente irregulares o contrarios a la ley.

Sin embargo, siendo las medidas cautelares una medida provisional, que no constituye un juicio definitivo sobre la controversia de fondo, su imposición dentro de un proceso electoral puede causar un daño irreparable al denunciado, al verse afectado en su derecho constitucional a obtener recursos de origen público y privado y ejercerlos como gastos de campaña para la obtención del voto.

En este sentido, debe tenerse en consideración que las campañas electorales se llevan a cabo en un rango de tiempo acotado y que dado el principio de definitividad en materia electoral, una vez concluida cierta etapa del proceso electoral, no es posible volver a ella. Entonces, el dictado de medidas cautelares -que, se insiste, no representan un juicio definitivo sobre el fondo de la controversia- puede afectar el derecho del denunciado y eventualmente el adecuado curso de los comicios, al generar situaciones de inequidad basadas en determinaciones no concluyentes de la autoridad electoral.

En este sentido, la adopción de medidas cautelares no sería idónea porque la verosimilitud del derecho -decisión inmediata que se toma ante la pretensión dispuesta con la demanda o en un incidente autónomo- podría tener como consecuencia daños irreparables para el sujeto incoado y, en general, para la sociedad; mientras que el peligro en la demora -perjuicio irreparable que da motivos para ordenar el acto- no haría posible impedir

situaciones irreversibles.

A manera de ejemplo de las posibilidades enunciadas, tenemos que si en una denuncia sobre posible rebase de tope de gastos, se considera que el sujeto denunciado ha “derrochado recursos excesivos”, las “medidas cautelares” solicitadas buscarán que el Instituto ordene “interrumpir” el gasto del denunciado, sin mayor investigación que las pruebas aportadas por el denunciante. De aprobarse dichas medidas, y por supuesto, sin dejar de observar las reglas del dictado de cautelares, se podría afectar de manera irreparable la participación del denunciado y en consecuencia, la equidad en la contienda electoral.

Pues el obsequio de medidas cautelares no debe proceder sobre hechos futuros de realización incierta; por lo que la denuncia sobre un posible rebase de tope de gasto en el momento, sólo se puede determinar hasta concluir la fiscalización, entendida ésta como una actividad integral, ya que de lo contrario resultarían poco prudentes o eficaces pues, actualmente existe una sanción para aquellos contendientes que rebasan el tope de gastos que fijan las autoridades electorales, la cual consiste en la cancelación de su registro como candidatos o la nulidad de la elección; es decir, existen mecanismos efectivos ya previstos para combatir e inhibir este tipo de conductas.

Otro ejemplo tratándose de aportaciones ilícitas, si se solicitara como medida cautelar la cesación del flujo de ingresos a una campaña a partir de las pruebas ofrecidas por el denunciante y de los indicios preliminares de los que se allegue la autoridad y éstas se declararían procedentes, la consecuencia sería que el denunciado vería obstaculizado el desarrollo de su campaña, y ya no podría continuar con la misma. Imaginemos que al concluir la revisión de todas las actividades y operaciones relacionadas con esa campaña –pues como ya se dijo, la fiscalización es y debe ser integral– la autoridad fiscalizadora concluye que no hubo recurso ilícito, o rebase de tope de gastos, es decir, no se actualizó la causa por la cual dictó la medida cautelar, estaríamos entonces en presencia de un daño irreparable al candidato, afectando de manera grave sus derechos (voto pasivo, equidad en la contienda), que la autoridad electoral está obligada a respetar, proteger y garantizar.

**Finalmente, en la tercera aproximación jurídica a nuestro tema de estudio, es decir desde una interpretación de las medidas cautelares dentro del marco del derecho fundamental de acceso a la justicia, tenemos lo siguiente:**

Desde la perspectiva de los derechos humanos, la adopción de las medidas cautelares, en la generalidad de los procesos jurisdiccionales y administrativos seguidos en forma de juicio, forma parte del derecho fundamental de acceso a la justicia regido por el artículo 17 constitucional:

**Artículo 17. (...)**

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.  
(...)

En esta vertiente de análisis se asume que, al ser las medidas cautelares un elemento accesorio dentro de un proceso jurisdiccional o administrativo en el cual se dirime una controversia principal, el interés de quien las solicita ha de entenderse situado dentro del derecho de acceso a la justicia que establece la constitución federal.

No obstante, para delimitar el alcance de ese derecho humano en el caso que nos ocupa, hay que decir que, al interpretar el alcance del principio pro persona en la aplicación de los derechos fundamentales, la jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que de dicho principio no se deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque es conforme a ellas que deben ser resueltas las controversias:

**PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.** Esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la jurisprudencia 1a./J. 107/2012 (10a.), publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XIII, Tomo 2, octubre de 2012, página 799, con el rubro: "PRINCIPIO PRO PERSONA. CRITERIO DE SELECCIÓN DE LA NORMA DE DERECHO FUNDAMENTAL APLICABLE.", reconoció de que por virtud del texto vigente del artículo 1o. constitucional, modificado por el decreto de reforma constitucional en materia de derechos fundamentales, publicado en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, el ordenamiento jurídico mexicano, en su plano superior, debe entenderse integrado por dos fuentes medulares: a) los derechos fundamentales reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, b) todos aquellos derechos humanos establecidos en tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte. También deriva de la aludida tesis, que los valores, principios y derechos que materializan las normas provenientes de esas dos fuentes, al ser supremas del ordenamiento jurídico mexicano, deben permear en todo el orden jurídico, y obligar a todas las autoridades a su aplicación y, en aquellos casos en que sea procedente, a su interpretación. Sin embargo, del principio *pro homine* o pro persona no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de "derechos" alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben

ser resueltas las controversias correspondientes.

Tesis: 1a./J. 104/2013 (10a.), Primera Sala, Jurisprudencia(Constitucional).

Más aun, la propia jurisprudencia de la Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha establecido que el derecho de acceso a la impartición de justicia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales; y que el principio pro persona o pro homine no implica que dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales -legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada-, o las restricciones que prevé la norma fundamental, ya que de hacerlo, se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función jurisdiccional:

**DERECHO DE ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. SU APLICACIÓN RESPECTO DE LOS PRESUPUESTOS PROCESALES QUE RIGEN LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.** Si bien los artículos 1o. y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el diverso 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, reconocen el derecho de acceso a la impartición de justicia -acceso a una tutela judicial efectiva-, lo cierto es que tal circunstancia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales que los gobernados tengan a su alcance, pues tal proceder equivaldría a que los Tribunales dejaran de observar los demás principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional, provocando con ello un estado de incertidumbre en los destinatarios de esa función, pues se desconocería la forma de proceder de esos órganos, además de trastocarse las condiciones procesales de las partes en el juicio.

Tesis: 2a./J. 98/2014 (10a.), Segunda Sala, Jurisprudencia(Constitucional).

**PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA. SU CUMPLIMIENTO NO IMPLICA QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES, AL EJERCER SU FUNCIÓN, DEJEN DE OBSERVAR LOS DIVERSOS PRINCIPIOS Y RESTRICCIONES QUE PREVÉ LA NORMA FUNDAMENTAL.** Si bien la reforma al artículo 1o. de la Constitución Federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 10 de junio de 2011, implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional -principio *pro persona* o *pro homine*-, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de ejercer sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica analizada, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que, **al ejercer tal función jurisdiccional, dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales -legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada-, o las restricciones que prevé la norma fundamental, ya que de hacerlo, se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función.**

Tesis: 2a./J. 56/2014 (10a.). Segunda Sala. Jurisprudencia(Constitucional)

Como ya se dijo, las medidas cautelares deben obedecer los principios de razonabilidad y proporcionalidad, es decir, deben perseguir una finalidad constitucionalmente legítima; ser adecuadas, idóneas, aptas y susceptibles de alcanzar el fin perseguido; ser necesarias, es decir, suficiente para lograr dicha finalidad, de tal forma que no implique una carga desmedida, excesiva o injustificada para el gobernado; y, estar justificada en razones constitucionales.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Ver Tesis Jurisprudencial 130/2007, de rubro: GARANTÍAS INDIVIDUALES. EL DESARROLLO DE SUS LÍMITES Y LA REGULACIÓN DE SUS POSIBLES CONFLICTOS POR PARTE DEL LEGISLADOR DEBE RESPETAR LOS PRINCIPIOS DE RAZONABILIDAD Y PROPORCIONALIDAD JURÍDICA. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación., Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVI, registro 170740, página 8, 9ª época, Diciembre de 2007.

Así pues, al formar parte de las medidas cautelares los principios de razonabilidad y proporcionalidad, se debe verificar que se cumplan tratándose de medidas cautelares en materia de fiscalización, a saber:

- **Perseguir una finalidad constitucionalmente legítima**, en el caso se cumple, pues la solicitud de la medida cautelar estará dirigida a conservar o preservar la equidad de la contienda, lo que resulta válido para el logro de ese fin constitucional.
- **Ser adecuada, idónea, apta y susceptible de alcanzar el fin perseguido**, no se colma este supuesto, pues como ya se mencionó líneas arriba las medidas que pudiera tomar la autoridad electoral pudieran resultar inadecuadas, excesivas o contraproducentes, pues la fiscalización de los recursos no puede realizarse de forma aislada, sino de manera integral.
- **Ser necesaria**, no se colma este supuesto, pues su aplicación, como también ya se ejemplificó, pudiera conllevar una carga excesiva o injustificada para el sujeto obligado a quien le fueran decretadas las medidas cautelares.
- **Estar justificada en razones constitucionales**, si bien, la equidad de la contienda, principio constitucional, sería la justificación para la existencia de las medidas cautelares en materia de fiscalización, debe tomarse en cuenta que la adopción de medidas cautelares no es una facultad o procedimiento que esté normado ni Constitucional ni legalmente; por lo que regularlas a nivel Reglamentario pareciera endeble frente a derechos fundamentales como el voto activo y pasivo, así como la equidad en la contienda.

Como se puede apreciar, si bien las medidas cautelares puede ser solicitadas por una de las partes en un procedimiento administrativo, como lo es el sancionador en materia de fiscalización, se estima que el ejercicio del derecho de acceso a la justicia establecido en el artículo 17 constitucional, no conduce a la procedencia de las medidas cautelares a que nos hemos referido, en razón de que:

- a) Del principio pro persona no se deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados (en la especie consistentes en la solicitud de medidas cautelares), deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones.
- b) El derecho de acceso a la impartición de justicia no tiene el alcance de soslayar los presupuestos procesales necesarios para la procedencia de las vías jurisdiccionales.
- c) El principio pro persona no implica que dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales -legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada-, que rigen los

procesos.

En atención a las consideraciones anteriores, la autoridad administrativa electoral establece que en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización debe prevalecer el criterio consistente en que **no ha lugar la adopción de medidas cautelares**.

En virtud de lo anterior y con fundamento en lo previsto en los artículos 41, bases II, primero y penúltimo párrafos, y V, apartado B, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 6, párrafo 2; 192, numerales 1, incisos a) y d) y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se emite el siguiente:

### **ACUERDO**

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

**SEGUNDO.** En términos de lo dispuesto en el artículo 40 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación el recurso que procede en contra de la presente determinación es el denominado “recurso de apelación”, el cual según lo previsto en los numerales 8 y 9 del mismo ordenamiento legal se debe interponer dentro de los cuatro días contados a partir del día siguiente a aquél en que se tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable, ante la autoridad señalada como responsable del acto o resolución impugnada.

**TERCERO.** Infórmese a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación el cumplimiento a lo ordenado en la sentencia dictada en el expediente SUP-RAP-36/2016, debiendo adjuntar copia del presente Acuerdo.

**CUARTO.** Publíquese en la página de Internet del Instituto Nacional Electoral.