

## RECURSOS DE APELACIÓN

**EXPEDIENTES:** SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS SUP-RAP-  
243/2014 Y SUP-RAP-244/2014

**ACTORES:** PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL Y OTROS

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

**MAGISTRADA PONENTE:** MARÍA  
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

**SECRETARIO:** ROBERTO JIMÉNEZ  
REYES

México, Distrito Federal, a dieciocho de diciembre de  
dos mil catorce.

**VISTOS**, para resolver los autos de los expedientes  
señalados al rubro, relativo a los recursos de apelación  
interpuestos por el Partido Acción Nacional y los Senadores  
Javier Corral Jurado y Luis Fernando Salazar Fernández,  
respectivamente, a fin de controvertir el acuerdo ACQD-  
INE-37/2014 de la Comisión de Quejas y Denuncias del  
Instituto Nacional Electoral, respecto de *“la solicitud de  
adoptar medidas cautelares a que hubiera lugar, formulada  
por Javier Corral Jurado, Senador y Consejero del Poder  
Legislativo ante el Consejo General de este Instituto, así  
como por Luis Fernando Salazar Fernández, Senador de la  
República, ambos del Partido Acción Nacional, dentro del  
procedimiento sancionador ordinario*

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

*SCG/Q/PAN/CG/46/INE/93/PEF/1/2014 y su acumulado  
SCG/Q/LFSF/CG/47/INE/94/PEF/2/2014”, y*

**R E S U L T A N D O:**

**I. Antecedentes.** De los hechos narrados y de las constancias que obran en los expedientes se desprende lo siguiente:

a. El veintitrés de octubre del año en curso, los Senadores Javier Corral Jurado y Luis Fernando Salazar Fernández, presentaron denuncias en contra del Ayuntamiento de Torreón, Coahuila, su Presidente Municipal, así como del Comité Directivo Municipal del Partido Revolucionario Institucional en ese lugar, por hechos presumiblemente constitutivos de infracciones a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y a la normativa electoral federal. En sus respectivos escritos, solicitaron la adopción de medidas cautelares.

b. Por acuerdos de veintitrés y veintisiete de octubre del año en curso, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, tuvo por radicados los expedientes, y ordenó una

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

investigación en torno a los hechos denunciados, así como reservó la admisión o desechamiento de las denuncias.

c. El nueve de diciembre de dos mil catorce, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, admitió a trámite la queja SCG/Q/LFSF/CG/47/INE/94/PEF/2/2014, asimismo al determinarse que los hechos materia de conocimiento de dicho procedimiento sancionador guardaba estrecha relación con el SCG/Q/PAN/CG/46/INE/93/PEF/1/2014, ordenó la acumulación de los expedientes.

d. El diez de diciembre de dos mil catorce, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, emitió el acuerdo cuya legalidad ahora se controvierte, en el sentido siguiente:

**ACUERDO**

**PRIMERO.** Se declara **improcedente** la adopción de la medida cautelar solicitada por Javier Corral Jurado, Senador y Consejero del Poder Legislativo ante el Consejo General de este Instituto, así como por Luis Fernando Salazar Martínez (sic) Senador de la República, ambos del Partido Acción Nacional, respecto a las supuestas transferencias electrónicas realizadas por el Ayuntamiento de Torreón, Coahuila,

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

a favor del Partido Revolucionario Institucional, y de la Fundación Colosio, A.C., en términos de los argumentos vertidos en el considerando CUARTO.

**SEGUNDO.** Se instruye al Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto, para que de inmediato realice las acciones necesarias tendentes a notificar la presente determinación.

[...]

**II. Recursos de revisión del procedimiento especial sancionador.** En desacuerdo con dicha determinación, el Partido Acción Nacional y los Senadores Javier Corral Jurado y Luis Fernando Salazar Fernández, respectivamente, interpusieron recursos de revisión del procedimiento especial sancionador.

**III. Trámite.** La autoridad señalada como responsable tramitó las referidas demandas, para luego remitirlas a este órgano jurisdiccional, junto con los expedientes formados con motivo de los presentes medios de impugnación, las constancias de mérito y sus informes circunstanciados.

**IV. Turno.** Por acuerdos dictados por el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, se ordenó turnar los expedientes a la ponencia de la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa, para efectos de lo señalado por el

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

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

**V. Reencauzamiento.** Por acuerdo plenario de esta Sala Superior, se determinó el reencauzamiento de los medios de impugnación a recursos de apelación.

**VI. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió y declaró cerrada la instrucción de los asuntos, quedando en estado de dictar sentencia.

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

**PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes asuntos, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso b), 4, párrafo 1, 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

Impugnación en Materia Electoral por tratarse de sendos recursos de apelación, interpuestos a fin de impugnar un acuerdo de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, por el que determinó declarar improcedentes las medidas cautelares solicitadas, en dos procedimientos ordinarios sancionadores.

**SEGUNDO.** De la lectura integral de las demandas signadas por los ahora actores, se advierte que impugnan el acuerdo ACQD-INE-37/2014, asimismo, señalan como autoridad responsable a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

En ese sentido, al existir identidad en el acto impugnado y la autoridad señalada como responsable, así como en las pretensiones de los recurrentes, se surte la conexidad de la causa; de ahí que con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y, 86, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se decreta la acumulación de los expedientes SUP-RAP-244/2014 y SUP-RAP-243/2014 al SUP-RAP-242/2014, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior del Tribunal

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

Electoral del Poder Judicial de la Federación, según se advierte de los autos de turno.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria a los autos de los expedientes acumulados.

**TERCERO. Requisitos de los recursos.** Se tienen por satisfechos en los recursos de apelación, los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8, párrafo 1; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:

- **Forma.** Las demandas fueron presentadas por escrito ante la autoridad responsable, y en ellas se hace constar el nombre de los recurrentes, su domicilio para oír y recibir notificaciones, las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que basan sus impugnaciones; los agravios que les causa y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quienes promueven.

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

- **Oportunidad.** Los recursos de apelación fueron promovidos dentro del plazo de cuatro días a que se refiere el artículo 8, de la Ley General aplicable, ya que la determinación ahora controvertida, se emitió el diez de diciembre de dos mil catorce, y las demandas fueron presentadas en la misma fecha y los días once y doce del mes y año en curso, de ahí que resulten oportunas.

- **Legitimación y personería.** Estos requisitos se encuentran satisfechos en términos de lo dispuesto en el artículo 45, párrafo 1, inciso b), fracciones I y IV, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Esto, ya que constituye un hecho notorio que la primera de las demandas es formulada por un partido político nacional con registro ante el Instituto Nacional Electoral. Asimismo, se presentó por conducto de su representante con personería suficiente para hacerlo, dado que fue suscrita por Jorge David Aljovín Navarro, en su calidad de representante suplente del Partido Acción Nacional, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, personería que es reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado, lo que



**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

resulta suficiente para tener por satisfecho el requisito en examen.

La dos restantes, son suscritas por los Senadores Javier Corral Jurado y Luis Fernando Salazar Fernández, quejosos en los procedimientos sancionadores ordinarios.

- **Interés jurídico.** Por lo que hace al interés jurídico, esta Sala Superior ha considerado que consiste en la relación que se presenta entre la situación jurídica irregular que se denuncia y la providencia que se pide para remediarla, mediante la aplicación del Derecho, así como en la utilidad de esa medida, para subsanar la referida irregularidad.

En el caso concreto, el interés jurídico del Partido Acción Nacional se satisface, ya que tiene la calidad de entidad de interés público reconocido con tal naturaleza por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, de lo que le deriva la posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, cuando considere que un acto emitido por una autoridad administrativa electoral viola el principio de legalidad, por infracción a las disposiciones previstas en la propia Constitución o en la ley electoral, con independencia de la

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

defensa de sus intereses particulares, en tanto que al hacerlo, no defienden un interés propio, sino que busca la prevalencia del interés público.

Robustece lo señalado, la jurisprudencia 15/2000, de esta Sala Superior, cuyo rubro es: "**PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.**"

Por lo que hace al interés jurídico de los ciudadanos actores, debe tenerse por satisfecho dado que fueron quienes presentaron las quejas en las que, entre otras cuestiones, solicitaron la adopción de medidas cautelares, las cuales fueron declaradas improcedentes, hecho que según refieren, atenta contra la normativa constitucional y electoral vigente.

- **Definitividad.** El acuerdo controvertido, constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de impugnación, en virtud del cual pueda ser modificado, revocado o anulado, de ahí que se estime colmado dicho requisito de procedencia.

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

Al encontrarse satisfechos los requisitos de procedencia de los medios de impugnación y al no advertirse el surtimiento de alguna causal de improcedencia, lo conducente es entrar al fondo de la controversia planteada.

**CUARTO. Naturaleza de las medidas cautelares.**

Las medidas cautelares constituyen instrumentos que puede decretar 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.

Por tanto, se tratan de resoluciones que se caracterizan, generalmente, por ser accesorias y sumarias.

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 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-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

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,

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

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.

Sobre dicho punto, debe subrayarse que el legislador previó la posibilidad de que se decreten medidas cautelares con efectos únicamente provisionales, transitorios o temporales, con el objeto de lograr la cesación de los actos o hechos constitutivos de la posible infracción.

Ello con la finalidad, como ya se apuntó con anterioridad, de evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios rectores de la materia electoral o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o la legislación electoral aplicable.

Además, de conformidad con la jurisprudencia transcrita, 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

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

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.

Atendiendo a esa lógica, el dictado de las medidas cautelares se debe ajustar a los criterios que la doctrina denomina como *fumus boni iuris* –apariencia del buen derecho– unida al *periculum in mora* –temor fundado de que mientras llega la tutela efectiva se menoscabe o haga irreparable el derecho materia de la decisión final–.

Sobre el *fumus boni iuris* o apariencia del buen derecho, debe precisarse que éste apunta a una credibilidad objetiva y sería sobre la juridicidad del derecho que se pide proteger, a fin de descartar que se trate de una pretensión manifiestamente infundada, temeraria o cuestionable.

Por su parte, el *periculum in mora* o peligro en la demora consiste en la posible frustración de los derechos del promovente de la medida cautelar, ante el riesgo de su irreparabilidad.

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

Como se puede deducir, la verificación de ambos requisitos obliga indefectiblemente a que la autoridad responsable realice una evaluación preliminar del caso concreto -aun cuando no sea completa- en torno a las respectivas posiciones enfrentadas, a fin de determinar si se justifica o no el dictado de las medidas cautelares.

En consecuencia, si de ese análisis previo resulta la existencia de un derecho, en apariencia reconocido legalmente de quien sufre la lesión o el riesgo de un daño inminente y la correlativa falta de justificación de la conducta reprochada, entonces se torna patente que la medida cautelar debe ser acordada, salvo que el perjuicio al interés social o al orden público sea mayor a los daños que pudiera resentir el solicitante, supuesto en el cual, deberá negarse la medida cautelar.

Como se puede observar de lo anteriormente explicado, es inconcuso entonces que la ponderación de los valores tutelados que justifican los posicionamientos de las partes en conflicto, así como la valoración de los elementos probatorios que obren en el expediente, se convierte en una etapa fundamental para el examen de la solicitud de medidas cautelares, toda vez que cuando menos se deberán observar las directrices siguientes:



**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

- Verificar si existe el derecho cuya tutela se pretende.
- Justificar el temor fundado de que ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de controversia.
- Ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificar la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la determinación que se adopte.
- Fundar y motivar si la conducta denunciada, atendiendo al contexto en que se produce, trasciende o no a los límites del derecho o libertad que se considera afectado y, si presumiblemente, se ubica en el ámbito de lo ilícito.

Sólo de esta forma, la medida cautelar en materia electoral cumplirá sus objetivos fundamentales: evitar la vulneración de los bienes jurídicos tutelados, así como la generación de daños irreversibles a los posibles afectados. Todo ello para que cuando se dicte la resolución de fondo, sea factible su cumplimiento efectivo e integral.

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

Ahora bien, es inconcuso que la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral al ser la autoridad competente para el dictado de medidas cautelares, en términos de lo señalado por el numeral 468, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, le corresponde examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende, a fin de lograr la cesación de los actos o hechos que constituyan la infracción denunciada, evitar la producción de daños irreparables, la afectación de los principios que rigen los procesos electorales, o la vulneración de los bienes jurídicos tutelados por las disposiciones contenidas en la ley aplicable.

Razón por la cual, la autoridad competente también deberá ponderar los valores y bienes jurídicos en conflicto, justificando la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de la medida cautelar que se dicte o motivando las razones por las cuales aquélla se niegue. En consecuencia, en ambos casos deberá fundar y motivar si la conducta denunciada trasciende los límites del derecho o libertad que se considera violado y, si presumiblemente, se ubica o no en el ámbito de lo ilícito.

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

Sustenta lo antes señalado, la tesis de jurisprudencia 26/2010 de esta Sala Superior, cuyo tenor es:

**RADIO Y TELEVISIÓN. REQUISITOS PARA DECRETAR LA SUSPENSIÓN DE LA TRANSMISIÓN DE PROPAGANDA POLÍTICA O ELECTORAL COMO MEDIDA CAUTELAR.** De la interpretación sistemática de los artículos 52, 368, párrafo 8, y 365, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que, en el procedimiento especial sancionador, el órgano competente puede ordenar, como medida cautelar, la suspensión de la transmisión de propaganda política o electoral en radio y televisión, a fin de evitar la vulneración de los principios rectores en materia electoral; daños irreversibles que pudieran ocasionarse a los actores políticos y, en general, la afectación de bienes jurídicos tutelados constitucional y legalmente, para que sea dable, en su oportunidad, el cumplimiento efectivo e integral de la resolución que se pronuncie. Por ello, el órgano facultado, al proveer sobre dicha medida, deberá examinar la existencia del derecho cuya tutela se pretende y justificar el temor fundado de que, ante la espera del dictado de la resolución definitiva, desaparezca la materia de la controversia; de igual forma, ponderará los valores y bienes jurídicos en conflicto, y justificará la idoneidad, razonabilidad y proporcionalidad de dicha medida; entre otros aspectos, tendrá que fundar y motivar si la difusión atinente trasciende los límites que reconoce la libertad de expresión y si presumiblemente se ubica en el ámbito de lo ilícito, atendiendo desde luego, al contexto en que se produce, con el objeto de establecer la conveniencia jurídica de decretarla; elementos que indefectiblemente deben reflejarse en la resolución adoptada, a fin de cumplir con la debida fundamentación y motivación exigida por el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Cabe destacar que este criterio se soportó en esencia, en las ejecutorias emitidas por esta Sala Superior en los

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

recursos de apelación registrados bajo las claves SUP-RAP-96/2013 y SUP-RAP-170/2013, así como en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-14/2011.

Explicado todo lo anterior, se procede a contestar los agravios planteados.

**QUINTO. Estudio de fondo.** Del análisis de los escritos de demanda formulados por los ahora actores, se puede colegir que medularmente se quejan de la determinación de la Comisión de Quejas y Denuncia del Instituto Nacional Electoral, por la que concluyó negar las medidas cautelares que le fueron solicitadas, consistentes en la suspensión de cualquier actividad del Municipio de Torreón, Coahuila, relacionada con las retenciones realizadas al sueldo de sus trabajadores, con el objeto de ser canalizadas al Partido Revolucionario Institucional y a la Fundación Colosio, A.C.

En su opinión, resulta contrario a derecho que haya negado las medidas solicitadas, bajo el argumento de que se trataba de aportaciones voluntarias realizadas por los trabajadores, de ahí que no había utilización de recursos públicos, ya que a su parecer, dicha acción no podía ser

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

entendida sin la participación activa de la Tesorería del Ayuntamiento en cuestión.

En esa lógica, destacan que aun suponiendo sin conceder que se trataran de aportaciones voluntarias de los trabajadores, estos bien pudieron entregarlas directamente al instituto político o a la fundación señalados; sin embargo, se optó por valerse de la estructura municipal, a fin de realizar las gestiones encaminadas a realizaran diversas transferencias bancarias a favor de los entes mencionados.

En consonancia con lo anterior, puntualizan que las acciones realizadas por funcionarios públicos de la Tesorería del Ayuntamiento de Torreón, Coahuila, son contrarias a derecho, ya que las retenciones que debe practicar el patrón sobre el sueldo de sus trabajadores, sólo debe operar sobre las previstas en la ley y no respecto a las solicitadas por trabajadores so pretexto de su derecho de afiliación, como lo es enterar cuotas partidistas.

En ese estado de cosas, a fin de evitar un daño irreparable con el despliegue de las conductas denunciadas, relacionadas con una presumible utilización de recursos públicos del Ayuntamiento de Torreón, Coahuila, para retener y enterar supuestas aportaciones

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

partidistas, es que considera debe ordenarse su suspensión, hasta en tanto se resuelva el fondo de la controversia.

Los agravios en comento, resultan sustancialmente **fundados**.

A fin de evidenciar lo anterior, resulta tener presente que las razones que esgrimió la autoridad responsable para declarar improcedentes las medidas cautelares solicitadas, estribaron en señalar que si bien se constató que en la página electrónica del Ayuntamiento de Torreón, Coahuila, identificada como [www.torreon.gob.mx](http://www.torreon.gob.mx), en específico su apartado de transparencia, se hace alusión a movimientos realizados a favor del Partido Revolucionario Institucional y la Fundación Colosio Filial Torreón, A.C., ello no conducía a establecer:

a) La utilización de recursos públicos por parte del citado Ayuntamiento,

b) Ni la realización de transferencias a favor del aludido partido político o fundación.

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

Lo primero, en atención a que los descuentos quincenales del 3.5% realizados al sueldo de sus trabajadores, se trataba de “aportaciones voluntarias” realizadas por éstos en pleno goce y uso de sus derechos político-electorales, que como miembros del Partido Revolucionario Institucional realizaban a favor de ese instituto político, de ahí que se tratara de recursos privados. Sin que tal acción, a partir de un análisis preliminar, estuviera prohibida por la ley.

Lo segundo, ya que de la información proporcionada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores (CNBV), en principio, no se podía tener por acreditados los movimientos o transferencias electrónicas del Ayuntamiento señalados por los quejosos, durante los meses de febrero a abril del año en curso, a favor del Partido Revolucionario Institucional o a la Fundación Colosio, A.C.

Como se adelantó, se estima inexacta la conclusión a la que arribó la responsable, ya que la valoración de los medios de convicción que obran en el sumario, en términos de los señalado por los numerales 14 y 16 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, a partir de una apariencia del buen derecho, resultan de la entidad suficiente para estimar la idoneidad

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

del otorgamiento de las medidas cautelares solicitadas, a fin de desaparecer, aun de forma provisional, una situación que pudiera resultar contraria a la Norma Fundamental o a alguna legislación secundaria, como lo es la electoral.

Al respecto, las dos razones que fueron manifestadas por parte de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral para negar el otorgamiento de las medidas cautelares, no denotan una valoración adecuada del material probatorio.

Lo anterior, ya que la retención del salario de los trabajadores, así como su transferencia a un partido político o fundación adherente al mismo, es contrario a la ley.

En efecto, es de apuntar que no se advierte en el Código Municipal para el Estado de Coahuila de Zaragoza, alguna facultad que le conceda al Ayuntamiento dicha atribución, pues el numeral 286 de dicho ordenamiento legal, es enfático en señalar que sólo podrán hacerse retenciones, descuentos o deducciones al sueldo de los trabajadores cuando se trate:



**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

- De deudas contraídas con el municipio, por concepto de anticipos, de pagos hechos en exceso, errores o pérdidas debidamente comprobadas.
- Del cobro de cuotas sindicales o de aportación de fondos para la constitución de cooperativas y de cajas de ahorro, siempre que el trabajador hubiese manifestado previamente, de manera expresa, su conformidad.
- De los descuentos ordenados por la autoridad judicial competente, para cubrir alimentos que fueren exigidos al trabajador.
- De descuentos de instituciones de seguridad social.
- Del pago de abonos para cubrir préstamos provenientes de fondos destinados a la adquisición, construcción, reparación o mejoras de casas-habitación o al pago de pasivos adquiridos por estos conceptos.
- De un impuesto a cargo del trabajador y que la Ley respectiva así lo establezca.

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

Ciertamente, el hecho de que se aduzca que se trató de aportaciones de “carácter voluntario”, lo cual se pretende demostrar con los formatos titulados “*Sistema de Cuotas y Aportaciones*” que fueron llenados y firmados por el número de trabajadores antes precisado, tampoco abona a considerar lícito el actuar del Ayuntamiento denunciado, ya finalmente las cantidades que resultan de los descuentos, presumiblemente fueron transferidas a un partido político, siendo que no está dentro de las atribuciones de un Ayuntamiento, servir como órgano recaudador de recursos económicos de terceros, salvo para los casos expresamente señalados en la norma legal, por concepto de pagos de cuotas de seguridad social, sindicatos, prestamos, órdenes judiciales, entre otros, según se ha evidenciado.

Respecto a lo señalado resulta importante destacar que no debe confundirse el derecho que tiene un simpatizante o militante para realizar las aportaciones que estime pertinentes a un determinado partido político, con la forma en que éstas realizan, pues hay límites y reglas fiscales especiales para ello, con el objeto de hacer plenamente transparente el origen y destino de dicha clase de erogaciones.

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

En virtud de lo señalado, también se estima incorrecto lo aseverado, en el sentido de que bajo la apariencia del buen derecho no existen pruebas de que el Ayuntamiento de Torreón, Coahuila, haya canalizado el salario retenido al Partido Revolucionario Institucional y/o la Fundación Colosio, A.C. ya que para apoyar esa conclusión sólo tomó en cuenta la negativa de los propios involucrados, así como la información proporcionada por la Comisión Nacional Bancaria y de Valores; sin embargo, dejó de justipreciar lo manifestado por el propio Presidente Municipal del citado Ayuntamiento en el oficio DA/0117 de treinta y uno de octubre de dos mil catorce, en desahogo al requerimiento que se le formuló en la investigación, en el sentido de que: *“de la manifestación de voluntad expresa y signada por algunos de los trabajadores de confianza, solicitan al tesorero municipal se destine un porcentaje de su salario a favor del Partido Revolucionario Institucional, recalando que la mencionada aportación fue solicitada por los trabajadores ya mencionados en ejercicio del pleno derecho de su voluntad. Por lo que hace a la Fundación Colosio A.C., me permito manifestar que no se hace ni se ha hecho aportación de recursos a dicha fundación”*.

De igual manera, lo que en el oficio SRA/SAJ/0347/2014, de veinticuatro de noviembre de la

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

presente anualidad, en desahogo a otro requerimiento señaló, en el sentido de que: *“posteriormente una vez que se realiza la deducción marcada en el párrafo que antecede, la misma pasa a formar parte de un pasivo que se remite a la institución o partido denominado por el trabajador en su carga de petición y una vez que se remite la aportación voluntaria, el pasivo se extingue”*, precisando además que esos recursos se depositaban al Partido Revolucionario Institucional, a través de una CLABE interbancaria generada en la institución bancaria “Banorte”.

Lo precisado, en correlación de que en el acta circunstanciada de la diligencia practicada por la autoridad administrativa electoral federal a la página de Internet del Municipio de Torreón [www.torreon.gob.mx](http://www.torreon.gob.mx), en específico en su apartado de transparencia, permite constatar que se hace alusión de la realización de tres movimientos bancarios a favor del Partido Revolucionario Institucional y seis a la Fundación Colosio Filian Torreón A.C., durante los meses de febrero a abril del año dos mil catorce, por un total de \$1,148,359.96 (un millón ciento cuarenta y ocho mil trescientos cincuenta y nueve pesos 96/100 M.N).

En atención a lo expuesto, dado que en apariencia del buen del buen derecho, se advierte una retención indebida

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

al sueldo de diversos trabajadores del Ayuntamiento de Torreón, Coahuila, así como una canalización indebida de esos recursos a un partido político o fundación relacionada con éste, es que debe **revocarse** el acuerdo ACQD-INE-37/2014 que negó la adopción de las medidas cautelares solicitadas.

Por tanto, debe **ordenarse** a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral que, **de inmediato**, dicte las medidas cautelares necesarias a fin de que el Ayuntamiento de Torreón, Coahuila, se abstenga de retener del salario de los trabajadores alguna cantidad como aportación, así como dirigirla a favor de cualquier instituto político y/o fundación adherente al mismo, hasta que se resuelva el fondo del asunto, lo cual deberá informar a esta Sala Superior, dentro de las **veinticuatro horas** siguientes a que ello ocurra.

Por lo expuesto se,

**RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Se **acumulan** los recursos de apelación SUP-RAP-244/2014 y SUP-RAP-243/2014 al diverso expediente SUP-RAP-242/2014; en consecuencia, se

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

ordena glosar copia certificada de los puntos resolutiveos de la sentencia a los autos de los recursos acumulados.

**SEGUNDO.-** Se **revoca** el acuerdo ACQD-INE-37/2014 de la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, respecto de la solicitud de adoptar medidas cautelares a que hubiera lugar, formulada por los Senadores Javier Corral Jurado y Luis Fernando Salazar Fernández, dentro del procedimiento sancionador ordinario SCG/Q/PAN/CG/46/INE/93/PEF/1/2014 y su acumulado SCG/Q/LFSF/CG/47/INE/94/PEF/2/2014.

**TERCERO.-** Se **ordena**, a la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral que, **de inmediato**, dicte las medidas cautelares necesarias a fin de que el Ayuntamiento de Torreón, Coahuila, se abstenga de retener del salario de sus trabajadores alguna cantidad como aportación, así como dirigirla a favor de cualquier instituto político y/o fundación adherente al mismo, hasta que se resuelva el fondo del asunto, lo cual deberá informa a esta Sala Superior, dentro de las **veinticuatro horas** siguientes a que ello ocurra.

**NOTIFÍQUESE, personalmente**, los actores; **por correo electrónico**, a la autoridad señalada como

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

responsable, así como a la Sala Especializada de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y, **por estrados**, a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28 y 29, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 102, 103 y 110 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; así como con lo previsto en el punto Cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación identificado con el número 4/2014, relativo a las reglas aplicables a los procedimientos especiales sancionadores competencia de la mencionada Sala Regional Especializada.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO CARRASCO  
DAZA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**



**SUP-RAP-242/2014  
Y ACUMULADOS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN  
PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**GABRIEL MENDOZA ELVIRA**