

## **RECURSOS DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTES:** SUP-RAP-4/2018 Y  
ACUMULADOS

**ACTORES:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y  
OTROS

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

**MAGISTRADOS PONENTES:**  
JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, FELIPE  
ALFREDO FUENTES BARRERA E  
INDALFER INFANTE GONZALES

**SECRETARIOS:** HÉCTOR RAFAEL  
CORNEJO ARENAS, JESÚS RENÉ  
QUIÑONES CEBALLOS Y RODRIGO  
QUEZADA GONCEN

**COLABORARÓ:** JESÚS ALBERTO  
GODÍNEZ CONTRERAS

Ciudad de México, a trece de febrero de dos mil diecinueve.

## **S E N T E N C I A**

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los recursos de apelación promovidos por los partidos políticos de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano, Acción Nacional, Nueva Alianza y del Trabajo<sup>1</sup>, en sentido de **revocar** en la parte atinente, la Resolución **INE/CG13/2018** dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>2</sup> en el procedimiento sancionador identificado con la clave de expediente

---

<sup>1</sup> En adelante PRD, MC, PAN, NUAL y PT, respectivamente.

<sup>2</sup> En adelante Consejo General del INE

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

Q-UFRPP 324/12 y sus acumulados P-UFRPP 80/13 y Q-UFRPP 81/13, dado que se actualizó la prescripción para incoar procedimientos administrativos en materia de fiscalización.

### ÍNDICE

RESULTANDO:.....	2
PRIMERO. Antecedentes.....	2
SEGUNDO. Recursos de apelación.....	5
TERCERO. Registro y turno a ponencia.....	6
CUARTO. Radiación y cierre de instrucción.....	6
CONSIDERANDO:.....	6
PRIMERO. Competencia.....	6
SEGUNDO. Acumulación.....	7
TERCERO. Requisitos de procedencia.....	8
CUARTO. Normativa aplicable.....	10
QUINTO. Litis del asunto.....	12
SEXTO. Efectos.....	29
RESUELVE:.....	30

### RESULTANDO:

#### PRIMERO. Antecedentes

1. De la narración de hechos que los promoventes hacen en sus escritos de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:
2. **Procedimiento Q-UFRPP 58/12.** El día veintiséis de junio de dos mil doce, se recibió en la otrora Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Federal Electoral<sup>3</sup>, escrito de queja del PAN, en contra del Partido Revolucionario Institucional<sup>4</sup> y el Partido Verde Ecologista de México<sup>5</sup>, integrantes de la otrora Coalición “Compromiso por México”<sup>6</sup>, por presuntas infracciones en materia de origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos políticos, el cual quedó registrado con la clave de expediente Q-UFRPP 58/12.

<sup>3</sup> En lo sucesivo, Unidad de Fiscalización. Cabe señalar que, a partir de la reforma político-electoral de dos mil catorce, fue sustituida por la Unidad Técnica de Fiscalización; por lo que, de manera indistinta, en lo sucesivo será Unidad de Fiscalización

<sup>4</sup> En lo sucesivo, PRI.

<sup>5</sup> En lo sucesivo, PVEM.

<sup>6</sup> En adelante, la coalición “Compromiso por México”.

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

3. **Procedimiento Q-UFRPP 232/12 y su acumulación.** El trece de julio de dos mil doce, los representantes ante el 06 Consejo Distrital del Instituto Federal Electoral en el estado de Sonora, de la coalición Movimiento Progresista, integrada por el PRD, PT y MC, presentaron ante la Unidad de Fiscalización, escrito de queja por la supuesta repartición de tarjetas prepagadas, por lo que se acordó integrar el expediente Q-UFRPP 232/12 y acumularlo al Q-UFRPP 58/12, toda vez que en dichos procedimientos existía identidad respecto de los sujetos inculcados y los hechos investigados.
4. **Procedimiento Q-UFRPP 246/12 y su acumulación.** El dieciocho de julio de dos mil doce, se recibió en la Unidad de Fiscalización, el escrito de queja del PRD, PT y MC, en contra de la coalición “Compromiso por México”, mismo que se integró bajo el expediente Q-UFRPP 246/12.
5. Al existir identidad respecto de los sujetos inculcados y los hechos investigados, la Unidad de Fiscalización acordó la **acumulación** de este procedimiento al diverso Q-UFRPP-58/12 y su acumulado Q-UFRPP 232/12.
6. **Procedimiento Q-UFRPP 324/12.** El dieciocho de enero de dos mil trece, la Unidad de Fiscalización mediante escisión de la queja Q-UFRPP 58/12 y acumulados, acordó iniciar el procedimiento de queja Q-UFRPP 324/12. Ello, derivado de que el PRD, los días dieciséis y veinticuatro de agosto de dos mil doce, denunció la existencia de diversas tarjetas expedidas por BBVA Bancomer S.A., Banco Nacional de México, S.A. y Santander México, S.A.<sup>7</sup>, presuntamente utilizadas para dispersar recursos económicos en beneficio de la coalición “Compromiso por México”.

---

<sup>7</sup> En adelante Bancomer, Banamex y Santander, respectivamente.

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

7. **Procedimiento P-UFRPP 80/13.** El veintiséis de septiembre de dos mil trece, mediante Resolución CG258/2013, el Consejo General del INE ordenó dar vista a la Unidad de Fiscalización para que, en el ámbito de sus atribuciones, realizara las investigaciones conducentes respecto de presuntas irregularidades de la coalición “Compromiso por México” consistentes en la dispersión de recursos económicos a través de tarjetas Bancomer, a favor de distintos representantes de casilla.
8. **Procedimiento Q-UFRPP 81/13.** En acatamiento a la sentencia emitida por esta Sala Superior en el expediente SUP-RAP-189/2013, el dieciocho de diciembre de dos mil trece, la Unidad de Fiscalización admitió la queja Q-UFRPP 81/2013<sup>8</sup> y la acumuló al diverso P-UFRPP 80/13, por presuntas irregularidades de la coalición “Compromiso por México” consistentes en la dispersión de recursos económicos a través de tarjetas Bancomer.
9. **Acumulación de los procedimientos Q-UFRPP 81/13 y P-UFRPP 80/13 al diverso Q-UFRPP 324/12.** El veintitrés de septiembre de dos mil dieciséis, la Unidad de Fiscalización acordó acumular el expediente P-UFRPP 80/13 y su acumulado Q-UFRPP 81/13 al procedimiento Q-UFRPP 324/2012, al existir identidad entre estos procedimientos respecto de los sujetos y los hechos investigados.
10. **Información proporcionada por Bancomer.** El treinta de noviembre y primero de diciembre de dos mil diecisiete, Bancomer remitió, por medio de un CD manipulable, el detalle de la dispersión

---

<sup>8</sup> Originalmente la queja fue presentada el dieciséis de octubre de dos mil trece, sin embargo, el veintidós de ese mes y año, la Unidad de Fiscalización decidió desecharla por existir coincidencia con lo que era objeto de investigación el diverso P-UFRPP 80/13.

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

efectuado a las tarjetas de prepago contratadas por Logística Estratégica Asismex, S.A. de C.V.<sup>9</sup>.

11. **Ampliación de la litis.** El catorce de diciembre de dos mil diecisiete, la Unidad de Fiscalización acordó ampliar la litis del procedimiento, toda vez que, del análisis de las constancias que integran el expediente, se identificó, entre otras cosas, una posible aportación de un ente impedido, a través de la dispersión de recursos de tarjetas Bancomer en beneficio de representantes de diversos institutos políticos durante el Proceso Electoral Federal dos mil once-dos mil doce.
12. **Cruce de información.** El quince de diciembre de dos mil diecisiete, la Unidad de Fiscalización realizó un cruce de información entre la base de datos aportada por Bancomer y la base de datos de los representantes acreditados por los partidos políticos en el proceso electoral mencionado.
13. **Emplazamiento a los partidos políticos involucrados.** El mismo día, la Unidad de Fiscalización emplazó al PAN, PRD, PT, MC y NUAL, a efecto de que ejercieran su derecho de defensa, respecto a los hechos anteriormente mencionados.
14. **Resolución impugnada.** El diez de enero del año en curso, el Consejo General del INE aprobó la Resolución **INE/CG13/2018** en el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización con clave de expediente Q-UFRPP 324/12 y sus acumulados P-UFRPP 80/13 y Q-UFRPP 81/13.

### **SEGUNDO. Recursos de apelación**

---

<sup>9</sup> En adelante Asismex.

## **SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS**

15. El quince de enero de dos mil dieciocho, el PRD promovió recurso de apelación ante el Consejo General del INE, a fin de impugnar la resolución INE/CG13/2018, en tanto que MC, PAN y NUAL lo interpusieron el dieciséis del mismo mes y año.
16. Por su parte el PT interpuso su recurso de apelación el dieciocho de enero de dos mil dieciocho, manifestando que el acto impugnado, al ser objeto de engrose, le fue notificado el doce de ese mes y año.

### **TERCERO. Registro y turno a ponencias**

17. El diecinueve, veintidós y veinticuatro de enero de dos mil dieciocho, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior acordó integrar los expedientes SUP-RAP-4/2018, SUP-RAP-6/2018, SUP-RAP-8/2018, SUP-RAP-9/2018 y SUP-RAP-10/2018, respecto de las demandas presentadas por el PRD, MC, PAN, NUAL y el PT, respectivamente, y turnarlos a las ponencias de los Magistrados José Luis Vargas Valdez, Felipe Alfredo Fuentes Barrera e Indalfer Infante Gonzales, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>10</sup>.

### **CUARTO. Radiación y cierre de instrucción**

18. En su oportunidad se radicaron los recursos de apelación referidos y se declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de resolución.

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

### **PRIMERO. Competencia**

19. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente

---

<sup>10</sup> En adelante Ley de Medios.

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

medio de impugnación<sup>11</sup>, toda vez que el acto impugnado por los partidos políticos recurrentes es la resolución INE/CG13/2018, emitido el diez de enero de dos mil dieciocho por el órgano central del INE, esto es, por el Consejo General, por la que se impusieron diversas sanciones a los partidos políticos apelantes.

### **SEGUNDO. Acumulación**

20. De la lectura integral de las demandas, se advierte que todos los partidos recurrentes controvierten la resolución **INE/CG13/2018** dictada Consejo General del INE en el procedimiento sancionador en materia de fiscalización con clave Q-UFRPP 324/12 y sus acumulados P-UFRPP 80/13 y Q-UFRPP 81/13.
21. Al actualizarse conexidad en la causa, dada la coincidencia tanto del acto impugnado como de la autoridad señalada como responsable, lo procedente es estudiar los recursos de apelación de forma conjunta, en atención al principio de economía procesal y a fin de evitar el dictado de sentencias contradictorias, por lo que se acumulan los recursos de apelación SUP-RAP-6/2018, SUP-RAP-8/2018, SUP-RAP-9/2018 y SUP-RAP-10/2018, al diverso SUP-RAP-4/2018, por ser éste el primero que se recibió en este órgano jurisdiccional.
22. Lo anterior, de conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley de Medios; y, 79, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

---

<sup>11</sup> Esto, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, Base III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, párrafo primero, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios

## **SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS**

23. Por lo tanto, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia a los autos de los expedientes acumulados.

### **TERCERO. Requisitos de procedencia**

24. Los medios de impugnación bajo análisis cumplen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); 44, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios.

#### **a) Forma**

25. Las demandas se presentaron por escrito, ante la autoridad señalada como responsable, y en ellas se hace constar el nombre y firma autógrafa de quienes promueven en representación de los partidos políticos apelantes; el domicilio para recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos y agravios que los accionantes aducen que les causa el acto reclamado.

#### **b) Oportunidad**

26. Los recursos de apelación bajo análisis fueron interpuestos oportunamente puesto que los recurrentes impugnan el acuerdo INE/CG13/2018, aprobado el diez de enero de dos mil dieciocho por el Consejo General del INE.
27. En el caso, el recurso de apelación SUP-RAP-4/2018 fue interpuesto el quince de enero de dos mil dieciocho, en tanto que las demandas SUP-RAP-6/2018, SUP-RAP-8/2018 y SUP-RAP-9/2018 se presentaron el dieciséis de ese mismo mes y año, por lo cual es claro que son oportunas, al haberse interpuesto dentro del plazo de cuatro días establecidos en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios, ya que éste transcurrió del once al dieciséis de enero del



## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

año en curso  
*-sin tomar en consideración para ese cómputo los días trece y catorce, porque fueron inhábiles, al haber sido sábado y domingo<sup>12</sup>-*, en tanto que el acto controvertido fue aprobado el día diez del mismo mes y año.

28. Respecto al recurso de apelación interpuesto por el PT *-SUP-RAP-10/2018-*, este órgano jurisdiccional concluye que el requisito de oportunidad debe tenerse por satisfecho. Ello es así, porque de las constancias que obran en autos se desprende que la resolución se notificó al ahora recurrente el doce de enero de dos mil dieciocho<sup>13</sup>, por lo que, si la demanda se presentó el dieciocho de enero del presente año, resulta evidente que el recurso se interpuso dentro del aludido plazo legal de cuatro días.

### **c) Legitimación y personería**

29. Los recursos de apelación fueron interpuestos por los partidos políticos nacionales PRD, MC, PAN, PT y NUAL quienes comparecen por conducto de sus representantes propietarios, en el caso de los cuatro primeros, y por conducto de su representante suplente, por lo que hace al último, todos acreditados ante el Consejo General del INE, tal y como lo reconoce la autoridad responsable al rendir los informes circunstanciados.

### **d) Interés jurídico**

30. En este particular, el interés jurídico de los recurrentes se encuentra acreditado, ya que se trata de diversos partidos políticos nacionales que cuestionan la aprobación de la Resolución INE/CG13/2018 del Consejo General del INE.

---

<sup>12</sup> De conformidad con el artículo 7, apartado 2, de la Ley de Medios.

<sup>13</sup> Notificación que se realizó por parte de la Dirección del Secretariado del INE a través del oficio INE/DS/84/2018.

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

### e) Definitividad

31. El requisito en cuestión se considera colmado, ello en virtud de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación de los presentes recursos de apelación.

### CUARTO. Normativa aplicable

32. Resulta preciso señalar que el procedimiento sancionador en materia de fiscalización que nos ocupa se relaciona con hechos que acontecieron en el contexto del pasado Proceso Electoral Federal dos mil once-dos mil doce, durante la vigencia del entonces Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>14</sup>.
33. Sin embargo, con motivo de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los Decretos por los que se expiden la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>15</sup>, y la Ley General de Partidos Políticos<sup>16</sup>, y con las modificaciones a los Reglamentos de Fiscalización y de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, aprobadas por el Consejo General del INE en dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, resulta indispensable determinar la normatividad sustantiva y procesal aplicable para resolver el presente asunto.
34. En este sentido, el Artículo Tercero Transitorio de la LGIPE establece de manera expresa que:

*"Los asuntos que se encuentren en trámite a la entrada en vigor del presente Decreto, **serán resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio**. Lo anterior, sin perjuicio de que se apliquen en lo conducente los plazos previstos en los artículos transitorios del presente Decreto".*

[Énfasis añadido]

---

<sup>14</sup> En lo sucesivo, COFIPE.

<sup>15</sup> En adelante LGIPE.

<sup>16</sup> En adelante LGPP.

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

35. Así pues, por lo que hace a la **normativa sustantiva** tendrá que estarse a las disposiciones vigentes al momento en que se actualizaron las operaciones que dieron origen al procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización; de ahí que deba aplicarse, en lo atinente, lo dispuesto en el **COFIPE**, vigente hasta el veintitrés de mayo de dos mil catorce, así como el Reglamento de Fiscalización aprobado, mediante Acuerdo CG201/2011, por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, el cuatro de julio de dos mil once.
36. Lo anterior coincide y se robustece con la tesis relevante Tesis XLV/2002, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es "**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**" y el principio *tempus regit actum*, que refiere que los delitos se juzgarán de acuerdo con las leyes vigentes en la época de su realización.
37. En la especie, el procedimiento sancionador principal en materia de fiscalización en el que se indagaba la dispersión de recursos estaba en trámite y sustanciación cuando fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional político-electoral y la expedición de las leyes de referencia, por lo que las normas vigentes durante el año en que dio inicio el citado procedimiento son las que deben regir para resolver y conocer de la controversia planteada a este órgano jurisdiccional, en términos del citado Artículo Tercero Transitorio de la LGIPE.
38. Es oportuno precisar que, los plazos de prescripción son de naturaleza sustantiva, en tanto que afectan el ejercicio de un

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

derecho de ese tipo, como es relativo a la facultad de la autoridad competente para iniciar un procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, ya sea mediante queja o a través de un procedimiento oficioso, por lo que para contabilizar los plazos de dicha figura se tomarán aquellos que regían al momento en que acontecieron los actos, esto es el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización aplicable en dos mil once, aprobado mediante acuerdo CG199/2011.

### QUINTO. Litis del asunto

39. La **pretensión** de los recurrentes consiste en que se revoque la resolución impugnada.
40. Su **causa de pedir** la sustentan en que, por una parte, la autoridad inició el procedimiento y emplazó a los actores con posterioridad al término de tres años con que contaba -a partir de que se suscitaron los hechos-; asimismo, que el asunto debió sobreseerse al no haber ejercido la facultad de fincar responsabilidades administrativas en el plazo de cinco años a partir de que se suscitaron las conductas y, finalmente, en que a pesar de la insuficiencia del caudal probatorio, la autoridad tuvo por acreditadas las conductas.
41. Adicionalmente, el PT invoca una multa excesiva, lo que resulta contrario al artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y además, carece de la debida fundamentación y motivación.
42. En ese orden de ideas, la **litis** del presente asunto consiste en determinar si en el presente caso se actualiza la prescripción para iniciar el procedimiento sancionador o, en su caso, la caducidad para fincar responsabilidades a los sujetos imputados; en caso de resultar infundados ambos planteamientos, determinar si la responsable

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

valoró debidamente las pruebas que obran en el expediente y, finalmente, si la multa impuesta al PT resultó excesiva.

### **SEXTO. Estudio de fondo**

#### **Metodología para el análisis de agravios**

43. Atento a lo anterior, y del análisis de los agravios que plantean los actores, se desprende que existen cuestiones de estudio preferente, relacionadas con el ejercicio de la facultad para iniciar procedimientos sancionadores en materia de fiscalización y, en su caso, la potestad para fincar responsabilidades administrativas.
44. En tal virtud, este órgano jurisdiccional se abocará a analizar la institución jurídica de la prescripción y, en su caso, la relativa a la caducidad; esto, al ser de estudio preferente ya que, de considerarse fundado alguno de esos agravios, se revocaría la resolución impugnada y, en tal virtud, resultaría innecesario entrar al estudio de la valoración de pruebas y la imposición de multas.
45. Ello, puesto que la autoridad habría realizado la valoración de pruebas y emitido la resolución impugnada, con un vicio de origen.
46. De no resultar procedente la pretensión del actor en el primer agravio, se procederá al análisis del resto de los agravios.
47. En ese sentido, este órgano jurisdiccional analizará la inconformidad de los actores conforme al siguiente orden de temas:
  - VULNERACIÓN AL DEBIDO PROCESO.
    - Prescripción de la facultad del INE para iniciar el procedimiento administrativo sancionador controvertido.

## **SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS**

- Caducidad de la potestad punitiva para imponer sanciones a los recurrentes.

- INDEBIDA VALORACIÓN DE LAS PRUEBAS.
- MULTA EXCESIVA.

### **VULNERACIÓN AL DEBIDO PROCESO**

48. En los términos apuntados, se expondrá el marco jurídico en que se encuadra el concepto de agravio relativo a la prescripción.

#### **A. Marco jurídico**

49. Conforme a lo previsto en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, nadie puede ser privado de sus derechos, entre otros bienes jurídicos tutelados, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

50. En tal disposición constitucional se consagra un principio de seguridad jurídica, consistente en que todo acto de privación de bienes o derechos sólo se puede llevar a cabo mediante un proceso, en el cual se cumplan las reglas del debido proceso legal, para el efecto de impedir que la privación de un derecho sea arbitraria.

51. De acuerdo con el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, todo acto de autoridad que cause molestia debe estar fundado y motivado. Lo primero se traduce en que se debe expresar el artículo aplicable al caso concreto y, lo segundo, en que se deben señalar las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto.

52. Por tanto, es necesario que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, de manera que quede

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

evidenciado, que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto tienen sustento en la norma invocada, esto es, que el acto esté debidamente fundado y motivado.

53. El surtimiento de los requisitos mencionados, son propios de la fundamentación y motivación de aquellos actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar, por lo menos, molestia a sujetos determinados, en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional.
54. Por su parte, el artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que 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.
55. De lo anterior se destaca lo siguiente:
  - El derecho de toda persona a que se le administre justicia por tribunales.
  - Que los tribunales deberán emitir sus resoluciones en forma pronta, completa e imparcial.
  - Que esas resoluciones se dicten en los plazos y términos que prevean las leyes.
56. Asimismo, los artículos 14, párrafo 3, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos internacionales suscritos por los Estados Unidos Mexicanos, establecen que como parte de la garantía a la tutela judicial efectiva

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

y las garantías judiciales mínimas que deben tener los gobernados, están las siguientes:

### **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

#### **Artículo 14**

*1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, independiente e imparcial, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil...*

...

*3. Durante el proceso, toda persona acusada de un delito tendrá derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:*

*a) A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;*

*b) A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;*

*c) A ser juzgado sin dilaciones indebidas;*

### **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

#### **Artículo 8. Garantías Judiciales**

*1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.*

*2. Toda persona inculpada de delito tiene derecho a que se presuma su inocencia mientras no se establezca legalmente su culpabilidad. Durante el proceso, toda persona tiene derecho, en plena igualdad, a las siguientes garantías mínimas:*

...

*c) concesión al inculpado del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa;*

...

57. Así, de la anterior transcripción, se advierte lo siguiente:

- Durante un proceso, toda persona acusada tendrá derecho a ser informada **sin demora** y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación en su contra, así como a **disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa**.



## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

- Durante un proceso, toda persona acusada tendrá derecho, en plena igualdad, a **ser juzgado sin dilaciones indebidas**.
  - Toda persona tiene derecho a ser oída, con las **debidas garantías, dentro de un plazo razonable**, por un juez competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o **para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter**.
58. En este sentido, esta Sala Superior ha determinado que entre las reglas del debido proceso legal, aplicables incluso a los procedimientos administrativos, que se llevan a cabo a manera de juicio, está la de iniciar un procedimiento sin demora *-prescripción-*, otorgando al inculpado tiempo necesario para su defensa, porque resultaría una contradicción dentro del orden jurídico, permitir la prolongación desmedida, en el tiempo, de estos mecanismos, lo que tendría como consecuencia que la privación de bienes o derechos estuviera sujeta a la indefinición de situaciones jurídicas de las partes involucradas, generando un estado de incertidumbre a los sujetos de Derechos involucrados.
59. Esto, porque el ejercicio de la facultad para iniciar una investigación tendente a imputar responsabilidad a un sujeto y, en su caso, sancionarlo no puede ser indefinida ni perenne, por el contrario, debe estar acotada temporalmente, ya que ese límite obedece a las reglas del debido proceso, base de la garantía de los derechos de certeza, seguridad jurídica y de acceso a la jurisdicción estatal. Derechos que tienen sustento en los derechos constitucionales tutelados en los artículos 14, 16, 17 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

60. Por tanto, las facultades o potestades referidas, se encuentran sujetas a los principios de legalidad y de seguridad jurídica, en tanto esos principios rigen toda actividad de la autoridad electoral, ya que los ciudadanos, partidos, candidatos o empresas imputadas en tales procedimientos tienen derecho a la certeza jurídica, conforme a la cual, **las personas jurídicas no deben estar sujetas a la amenaza constante o indefinida de ser investigadas por una infracción, sino que esa posibilidad se debe limitar temporalmente a plazos idóneos y suficientes.**
61. De ahí que, el establecimiento de instituciones jurídicas como la caducidad, la prescripción, la preclusión, entre otras, tienen su razón de ser en la vigencia de los principios de certeza y seguridad jurídicas.
62. Al respecto, el artículo 20 del Reglamento de Procedimientos vigente al inicio del procedimiento sancionador de mérito dispone:

### **Artículo 20**

#### **Del procedimiento oficioso**

*1. El Consejo o la Unidad de Fiscalización podrán ordenar el inicio de un procedimiento oficioso cuando dichos órganos tengan conocimiento de hechos que pudieran configurar una violación al Código sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones.*

*2. La facultad de ordenar el inicio de procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña o de campaña, caducará al término de treinta días siguientes a la aprobación de la Resolución que ponga fin a los citados procedimientos.*

*3. Los procedimientos oficiosos de naturaleza distinta, y aquellos que deriven del procedimiento de fiscalización pero que la autoridad no haya conocido de manera directa, podrán ser iniciados por la Unidad de Fiscalización dentro de los tres años siguientes a aquél en que se hayan suscitado los hechos presuntamente infractores.*

[Énfasis añadido]

**B. Marco conceptual relativo a la institución jurídica de la prescripción**

**Prescripción**

63. La creación de instituciones como la prescripción, como un medio de extinción de derechos y obligaciones, representan una garantía contra las actuaciones indebidas por parte de las autoridades sancionadoras, susceptibles de mantener al individuo en incertidumbre, ante la amenaza del ejercicio de una facultad punitiva, entendida como la facultad que tiene el Estado, de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.
64. Debe advertirse que la existencia de la prescripción no implica la restricción o menoscabo de la facultad sancionadora del Estado, sino que sólo busca garantizar que no se mantenga en la indefinición a los infractores respecto a la posibilidad de ser objeto de la facultad punitiva.
65. En tal sentido, la **prescripción cumple una función de garantía fundamental de los individuos**, frente a la actividad punitiva del Estado.
66. Imaginar que la legislación aplicable adoptara la imprescriptibilidad de las infracciones o delitos, **vulneraría no solo el derecho a la seguridad jurídica, sino que la potestad punitiva estatal devendría en irracional, desproporcionada y arbitraria.**
67. En tal virtud, el transcurso del tiempo ilimitado para iniciar un procedimiento y/o la excesiva duración de un procedimiento, o los plazos excesivos para que opere la acción punitiva, pueden ser controlados a través de diversos principios, como el de seguridad

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

jurídica, que involucra el establecimiento de un límite temporal en el cual el Estado puede ejercer su potestad punitiva.

68. Así como el principio de legalidad, interpretación restrictiva y proscripción por analogía, por virtud del cual, en materia de prescripción de la acción punitiva del Estado no es factible aplicar (analógicamente), disposiciones en cuanto a plazos, ni en cuanto a causales de suspensión o interrupción de tal figura jurídica.
69. Por tanto, si dentro de una disposición de aplicación estricta se prevén reglas claras en cuanto a la manera en que habrá de actualizarse la prescripción, no sería dable incluir supuestos que la norma no dispone expresamente.
70. De ahí que se estime que, siendo la prescripción una excepción, las disposiciones que la rigen son de estricta interpretación.

### **Cómputo de los plazos de prescripción**

71. El autor Alejandro Nieto<sup>17</sup>precisa que el plazo de prescripción de las infracciones empieza a contarse desde el día en que la infracción se hubiere cometido.
72. En sintonía con lo razonado, Rafael Caballero Sánchez<sup>18</sup>, precisa que *“...debe estarse por el criterio objetivo del día de la comisión de los hechos –y ni siquiera el día siguiente– como punto de partida de la prescripción, con independencia de la actividad de inspección y control que desarrolle la Administración. Además de que esta postura también cuenta con el apoyo de alguna doctrina, resulta beneficioso para los ciudadanos, permitiéndoles conocer con certeza cuándo se inicia la prescripción...”*
73. Asimismo, Caballero Sánchez razona sobre el plazo de prescripción: *“...su plazo abarca desde que se comete el ilícito y hasta que se incoa el*

---

<sup>17</sup> En su obra intitulada *“Derecho administrativo sancionador”*

<sup>18</sup> En su obra intitulada *“Prescripción y caducidad en el ordenamiento administrativo”*

*procedimiento sancionador, con conocimiento del interesado. Su extensión concreta debe buscarse en la normativa sectorial aplicable...”.*

**C. Plazo de prescripción en materia de fiscalización electoral, aplicables al caso**

74. En primer orden, es importante precisar que, al ser la prescripción, una figura asociada al derecho sustantivo, la norma aplicable al caso será la vinculada con los hechos denunciados ocurridos el primero de julio de dos mil doce.
75. De ahí que, como ya se dijo, sea necesario acudir al contenido del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, emitido por el entonces Instituto Federal Electoral, mediante Acuerdo CG199/2011.
76. En dicho ordenamiento reglamentario, se disponía:

**Artículo 1**

**Objeto de aplicación**

*1. El presente Reglamento tiene por objeto establecer los Lineamientos para la tramitación y sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de financiamiento y gasto de los partidos y Agrupaciones Políticas Nacionales. Dichos procedimientos podrán iniciar a instancia de parte o de oficio.*

*(...)*

**Artículo 20**

**Del procedimiento oficioso**

*1. El Consejo o la Unidad de Fiscalización podrán ordenar el inicio de un procedimiento oficioso cuando dichos órganos tengan conocimiento de hechos que pudieran configurar una violación al Código sobre el origen y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos y agrupaciones.*

*2. La facultad de ordenar el inicio de procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña o de campaña, caducará al término de treinta días siguientes a la aprobación de la Resolución que ponga fin a los citados procedimientos.*

*3. Los procedimientos oficiosos de naturaleza distinta, y aquellos que deriven del procedimiento de fiscalización pero que la autoridad no haya conocido de manera directa, podrán ser*

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

*iniciados por la Unidad de Fiscalización dentro de los tres años siguientes a aquél en que se hayan suscitado los hechos presuntamente infractores.*

*4. En caso que se decrete el inicio de un procedimiento oficioso, se procederá en términos del presente Título en lo que resulte aplicable.*

[Énfasis añadido]

77. Según se observa, el reglamento establecía que ciertos procedimientos oficiosos y aquellos que derivaran del procedimiento de fiscalización, podrían ser iniciados por la Unidad de Fiscalización, dentro de los tres años siguientes a aquél en que se hubieren suscitado los hechos presuntamente infractores.
78. En esa línea de pensamiento, puede advertirse que la norma reglamentaria es clara y expresa sobre las reglas atinentes a la institución jurídica de la prescripción.
79. El Reglamento en cuestión prevé, **como único momento** para efectuar el cómputo del plazo respectivo, **el de la fecha en que se hayan suscitado los hechos infractores.**

### D. Análisis de agravios

80. En esencia, los partidos políticos PAN, PRD, PT, NUAL y MC señalan que la resolución impugnada resulta ilegal porque, el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo sancionador - *acuerdo de ampliación de objeto*- fue emitido una vez que había prescrito la facultad de la responsable para hacerlo.
81. En el caso concreto, señalan que, si la autoridad responsable tuvo conocimiento integral de los hechos que investigó, a partir de las quejas y pruebas presentadas durante los meses de junio, julio y agosto de dos mil doce con los escritos presentados por el PAN y el PRD, no fue sino hasta el catorce de diciembre de dos mil diecisiete cuando se determinó el inicio del procedimiento sancionador, por lo

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

que se realizó fuera del plazo de tres años para hacerlo, de conformidad con la normatividad aplicable.

82. Asimismo, precisan que la autoridad conoció de los hechos denunciados desde los días veintiséis de junio, veintitrés de julio, y siete de agosto, todos de dos mil doce, por lo que, atendiendo al plazo razonable y perentorio de cinco años, previsto en el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, la autoridad debió resolver el fondo del asunto a más tardar el siete de agosto de dos mil diecisiete.
  
83. Refieren que la autoridad responsable contaba con el plazo de tres años, para iniciar cualquier tipo de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, contados a partir de que hayan sucedido los hechos presuntamente infractores; sin embargo, a la fecha de emisión y notificación del oficio de emplazamiento dirigido a los representantes de los partidos apelantes, ya habían prescrito las facultades de la autoridad administrativa electoral.
  
84. En tal virtud, aducen que, si el dieciocho de enero de dos mil trece, la autoridad acordó el inicio del procedimiento sancionador para instruir una investigación y análisis de la presunta distribución de recursos a través de tarjetas bancarias, y con anterioridad a esa fecha conocía que los hechos denunciados se suscitaron en la jornada electoral (primero de julio de dos mil doce), es claro que excedió del plazo razonable previsto reglamentariamente, para dar por finalizado el procedimiento.

### E. Tesis de la decisión

85. Esta Sala Superior califica de **fundado** el agravio, dado que efectivamente se actualizó la prescripción de la facultad de la responsable para iniciar el procedimiento oficioso en materia de fiscalización.

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

86. Consecuentemente, si la prescripción involucra la pérdida de facultades de la autoridad para resolver el fondo del asunto, se estima que la actualización de tal figura, en el caso particular, **es apta y suficiente para revocar la resolución combatida**, puesto que, habiendo transcurrido en exceso el plazo de tres años previsto en la normativa aplicable, la autoridad administrativa electoral estaba impedida para incoar un procedimiento sancionador en contra de los partidos políticos accionantes y, consecuentemente, ejercer su potestad punitiva.

### F. Consideraciones que sustentan la decisión

87. Asiste la razón a los recurrentes, pues este órgano jurisdiccional advierte que, desde el momento en que ocurrieron los hechos denunciados (primero de julio de dos mil doce) a la fecha en que los partidos políticos fueron emplazados al procedimiento sancionador en materia de fiscalización (catorce de diciembre de dos mil diecisiete), **ya había operado la prescripción** de la facultad de iniciar un procedimiento administrativo en contra de los incoados.

88. En el caso, los hechos imputados fueron la dispersión de recursos para el pago de representantes generales y de casilla, en el marco de la jornada electoral del primero de julio de dos mil doce.

89. De la propia resolución combatida se advierte que la autoridad reconoce que, al analizar los estados de cuenta de la empresa Asismex, se desprende la realización de pagos electrónicos efectuados en los meses de mayo, junio y julio de dos mil doce.

90. En ese sentido, la dispersión de recursos se generó durante el periodo de campaña del proceso electoral dos mil once-dos mil doce y su finalidad fue el pago a los representantes generales y ante



## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

mesa directiva de casilla de los partidos incoados, entonces, se colige que se trató de una conducta de tracto sucesivo **que culminó el día de la jornada electoral** del mencionado proceso electoral, lo cual tuvo verificativo el día primero de julio de dos mil doce.

91. De ese modo, acorde a lo previsto en el mencionado artículo 20, párrafo 3, del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización *-vigente del ocho de julio de dos mil once al diecinueve de noviembre de dos mil catorce-*, **se debe tener como fecha cierta para el inicio del cómputo del plazo de prescripción el primero de julio de dos mil doce.**
92. En ese entendido, **el plazo de prescripción de tres años transcurrió del primero de julio de dos mil doce al primero de julio de dos mil quince**, inclusive, por lo que si a tal fecha, la autoridad no había ejercido su facultad de iniciar el procedimiento oficioso en materia de fiscalización, no resulta conforme a Derecho que se ejerza en fecha posterior; es decir, a partir del dos de julio de dos mil quince, **la autoridad responsable no estaba en aptitud de incoar algún procedimiento en contra de los partidos PAN, PRD, PT, NUAL y MC, por hechos acontecidos en la jornada electoral del año dos mil doce, relativos a la fiscalización de recursos.**
93. En el asunto que nos ocupa, al no haber ejercido su facultad dentro del plazo de tres años, la autoridad administrativa electoral contravino el principio de seguridad jurídica que involucra el establecimiento de un límite temporal a dicha potestad.
94. Ello se estima así, pues la norma reglamentaria aplicable es clara y contundente al disponer que, el cómputo de la prescripción **iniciaba con un único momento**, es decir, desde la fecha en que sucedieron los hechos presuntamente infractores.

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

95. Por tanto, si la autoridad electoral, emplazó a los recurrentes **una vez fenecido el plazo de tres años** previsto en el artículo 20 del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, es inconcuso que lo hizo cuando ya había prescrito su facultad de iniciar el procedimiento administrativo sancionador sujeto a análisis.
96. Pues tal y como se ha señalado, la fecha que debía considerarse para el inicio del cómputo para determinar si se actualizaba o no la prescripción para que la autoridad pudiera iniciar uno o más procedimientos sancionadores, lo era aquél en que acontecieron los hechos, **por así estar previsto en la norma aplicable al caso concreto**, y no uno diverso, como lo pretende sustentar la autoridad responsable.
97. Es cierto que, como resultado de la investigación de los hechos denunciados *-dispersión de recursos a través de tarjetas de la institución denominada Bancomer-* que motivaron la integración del procedimiento, se tuvo conocimiento de posibles irregularidades atribuibles a distintos sujetos a los que inicialmente se les instauró el procedimiento de origen; lo que generó la ampliación de la investigación respectiva.
98. No obstante, la facultad de ampliar la investigación a sujetos diversos a los inicialmente imputados estaba sujeta a los límites de prescripción de la facultad de ordenar el inicio de un procedimiento oficioso, previstos en la normativa aplicable.
99. Es decir, si bien se considera que la facultad de ampliar el objeto de conocimiento de una investigación depende de las constancias que integren el expediente, del cumplimiento de los requerimientos formulados por la autoridad fiscalizadora, y de las constancias que

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

se remitan para su desahogo, los sujetos obligados no pueden estar suspendidos o en estado de incertidumbre respecto a sus garantías al debido proceso y en cuanto al respeto de los principios de certeza y seguridad jurídicas, que deben regir en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización.

100. En este sentido, la responsable debió considerar que la facultad de ampliar los sujetos incoados en una investigación **tiene como límite para la prescripción**, los tres años señalados para los procedimientos oficiosos, **contados a partir del momento en que se hayan suscitado los hechos (plazo cierto)**.
101. Ello, con la finalidad de privilegiar la legalidad y seguridad jurídica que consagran los artículos 14 y 16 constitucionales, por virtud de los cuales, es necesario atender a la aplicación estricta de la norma.
102. De modo que, si durante el plazo de tres años con que contaba (de dos mil doce a dos mil quince), la autoridad no ejerció su facultad persecutoria; en aras de respetar el principio de seguridad jurídica, ésta debe concluirse prescrita.
103. Ello obedece a la finalidad de garantizar al individuo –presunto responsable– que no habrá arbitrariedad frente a la prosecución de las faltas o delitos, al existir un límite temporal claramente establecido en la norma que resulte aplicable.
104. En esa línea de pensamiento, debe advertirse que la norma reglamentaria aplicable **es expresa** al disponer, como único momento para el inicio del cómputo de la prescripción, la fecha en que hubieren sucedido los hechos correspondientes.

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

105. Por tanto, **al existir una regla expresa en cuanto al límite temporal para que la autoridad electoral ejerciera su facultad investigadora**, a ella debió ceñirse la autoridad responsable.
106. Sin embargo, lejos de circunscribirse al contenido expreso de la norma reglamentaria aplicable, la autoridad, en franca contravención a los principios de legalidad y seguridad jurídica, inició el procedimiento y emplazó a los hoy recurrentes, una vez fenecido el plazo de tres años con que contaba para ejercer su facultad investigadora.
107. En consecuencia, al haberse concluido que se actualizó la prescripción de la facultad investigadora de la autoridad electoral, resulta innegable que estaba impedida para incoar, en contra del partido apelante, un procedimiento sancionador destinado a sancionarlo.
108. Ello, pues la actualización de la prescripción, imposibilitaba a la autoridad electoral a resolver la cuestión de fondo del asunto (dispersión de recursos), y menos aún imponer sanción alguna a los apelantes.
109. Por ende, si los hechos por los cuales se sancionó a los recurrentes acontecieron el primero de julio de dos mil doce, mientras que la autoridad responsable determinó el inicio del procedimiento en contra de dichos sujetos hasta el catorce de diciembre de dos mil diecisiete, -fecha en que se determinó la ampliación del objeto de la investigación por la probable responsabilidad del mencionado partido político-, se colige, que **transcurrieron cinco años, seis meses y trece días naturales, razón por la cual la facultad de la autoridad responsable se encuentra prescrita, al haber excedido el plazo**

**de tres años que tenía para poder iniciar un procedimiento oficioso en materia de fiscalización.**

110. En consecuencia, esta Sala Superior considera que procede **revocar** la resolución, en la materia de impugnación, con el fin de dejar sin efectos las sanciones impuestas a los partidos políticos involucrados.
111. Visto ese resultado, resulta innecesario el estudio de los demás agravios que enderezaron los recurrentes *-caducidad e indebida valoración de pruebas-*, pues es evidente que, habiéndose concluido prescrita la facultad de la autoridad responsable para iniciar el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, el resto de los agravios relativos a la sustanciación del procedimiento y potestad punitiva de la responsable quedan sin materia.
112. De ahí que, habiendo alcanzado su máxima pretensión, esto es, la revocación lisa y llana de la resolución impugnada, por cuanto hace a la materia de análisis de la presente ejecutoria, es inconcuso que el análisis de los restantes agravios no podría generarles un mayor beneficio frente al ya alcanzado.

#### **SEXTO. Efectos**

113. Por las razones expuestas en el considerando anterior, es procedente **revocar lisa y llanamente la resolución, en lo que fue materia de análisis en la presente ejecutoria**, por lo que procede dejar sin efectos las sanciones determinadas por la autoridad responsable a los partidos políticos recurrentes.

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

114. Por lo anteriormente expuesto y fundado; se

### RESUELVE:

**PRIMERO.** Se **ACUMULAN** los recursos de apelación SUP-RAP-6/2018, SUP-RAP-8/2018, SUP-RAP-9/2018 y SUP-RAP-10/2018, al diverso SUP-RAP-4/2018, en consecuencia, deberá agregarse copia certificada de la presente sentencia a los autos de los asuntos acumulados.

**SEGUNDO.** Se **REVOCA** la resolución impugnada, en los términos precisados en el considerando sexto de la presente ejecutoria.

**NOTIFÍQUESE**, como en Derecho corresponda.

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

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quienes emiten voto particular conjunto. Ausente el Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, al haberse aprobado la excusa para participar en la resolución del presente asunto. La Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

**SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS**

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO  
FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADA**

**INDALFER  
INFANTE GONZALES**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADA**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MÓNICA ARALÍ  
SOTO FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS  
VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE  
GARCÍA HUANTE**

## **SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS**

### **VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-4/2018 Y SUS ACUMULADOS<sup>19</sup>**

En esencia, disentimos del criterio mayoritario expresado en la sentencia SUP-RAP-4/2018 y acumulados, por el que se revoca la resolución identificada como INE/CG13/2018, mediante la cual el Instituto Nacional Electoral (en adelante, “autoridad responsable”) resolvió los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización con las claves Q-UFRPP 324/12 y sus acumulados P-UFRPP 80/13 y Q-UFRPP 81/13, en específico, respecto de los partidos políticos nacionales PAN, PRD, PT, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza, procedimiento denominado mediáticamente como “Tarjetas Bancomer”.

En nuestra opinión, el acuerdo de ampliación por medio del cual se vinculó a los ahora actores al procedimiento, no se traduce en el inicio de un nuevo procedimiento sino en un acto intraprocesal llevado a cabo dentro la misma investigación de los hechos, seguido en contra del PRI y del PVEM.

En consecuencia, consideramos que en el caso no ha lugar el análisis de la figura jurídica de la prescripción pues, al considerar que únicamente se trató de un acto intraprocesal, dicho estudio resulta innecesario. Máxime que la facultad para iniciar los procedimientos sancionadores fue ejercida dentro del plazo previsto en la normativa, con independencia de los sujetos que son responsables de las infracciones cometidas, por lo que, a partir de ello, quedó interrumpido el plazo de la prescripción.

Lo anterior, nos lleva a dilucidar un tema central en la exposición de nuestro disenso:

---

<sup>19</sup> Con la colaboración de Oliver González Garza y Ávila, Priscila Cruces Aguilar, Gabriela Alejandra Leyva Orozco, Roxana Martínez Aquino y Karen Elizabeth Vergara Montufar.



**¿El acuerdo de ampliación del objeto de la investigación tiene como efecto el inicio de un nuevo procedimiento sancionador si está dirigido a sujetos que originalmente no fueron llamados al proceso?**

## **1. Planteamiento del problema**

### **1.1. Contexto en el que se suscitaron las quejas y los procedimientos sustanciados con respecto a las tarjetas bancarias denominadas “Monex”**

Para entender la complejidad que representa el asunto en estudio es importante conocer el contexto que originó la investigación de las “Tarjetas Bancomer”, pues esta visión integral nos permite explicar el actuar de la autoridad responsable respecto a la ampliación del procedimiento, así como justificar por qué ésta fue correcta.

En el marco de la campaña electoral del proceso electoral federal 2011-2012, celebrado para elegir los cargos relativos a la Presidencia de la República, senadores y diputados federales, el veintiséis de junio de dos mil doce, el PAN presentó un escrito de queja en contra del PRI y del PVEM, entonces integrantes de la coalición “Compromiso por México”, por el presunto uso de un financiamiento prohibido (o paralelo) a través de la dispersión de recursos en tarjetas bancarias denominadas “Monex”, el cual quedó registrado como Q-UFRPP 58/12<sup>20</sup>.

Entre los meses de julio y agosto de dos mil doce, los partidos de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano<sup>21</sup>, presentaron diversos escritos de queja por el uso y entrega de tarjetas prepagadas para el pago de estructuras electorales, en contra de la

---

<sup>20</sup> El veintiséis de junio de dos mil doce la Unidad de Fiscalización recibió el escrito de queja y el veintisiete de junio siguiente un escrito de ampliación de la denuncia.

<sup>21</sup> Entonces integrantes de la otrora coalición Movimiento Progresista.

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

coalición “Compromiso por México”, por actos que presuntamente representaron infracciones en materia de fiscalización. Lo anterior, dio origen a los procedimientos identificados como Q-UFRPP 232/12 y Q-UFRPP 246/12. Estos procedimientos se acumularon al conocido como “Monex”, a efecto de realizar las investigaciones correspondientes.

Posteriormente, derivado de las diligencias realizadas durante la sustanciación del procedimiento denominado “Monex”, la autoridad sustanciadora advirtió la existencia de dos líneas de investigación distintas, la primera relacionada con el financiamiento paralelo a través de las mencionadas tarjetas y, la segunda, relacionada con el uso de diversas, en su mayoría emitidas por la institución bancaria BBVA Bancomer para la distribución de recursos a la campaña de la otrora coalición “Compromiso por México”.

Lo anterior lo podemos observar en el planteamiento del estudio de fondo de la resolución CG31/2013 (“Monex”)<sup>22</sup>.

*“... El fondo del presente asunto consiste en determinar el origen, el destino y aplicación de los recursos que a través de diversas tarjetas expedidas por Banco Monex, S.A. Institución de Banca Múltiple, Monex Grupo Financiero (en adelante Banco Monex, S.A.), fueron distribuidas por la otrora Coalición Compromiso por México, integrada por los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, durante el proceso electoral federal 2011-2012; y consecuentemente, de resultar un gasto de campaña, verificar si existe un rebase al tope de gastos establecido para las elecciones federales inmediatas anteriores.*

*Esto es, por una parte, debe determinarse si los recursos que se aplicaron y destinaron al pago del servicio de dispersión a través de estas tarjetas de prepago constituyeron una aportación ilícita o bien, un ingreso o gasto susceptible de reportarse. Por otro lado, se determinará si la erogación de tales recursos constituyó un gasto de operación ordinaria, de campaña o un bien no justificado. Finalmente, de resultar un*

<sup>22</sup> Consultable en la liga de internet: <https://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/contenido/interiores/menuitem.110045b65b20f23517bed910d08600a0-id-ffc74bbf9b38c310VgnVCM1000000c68000aRCRD/> punto 7.4 del orden del día.

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

*gasto de campaña, será cuantificado y sumado en los informes de campaña correspondientes.”*

En el asunto que ahora se controvierte (INE/CG13/2018), el planteamiento es el siguiente:

*“... el **fondo** del asunto consiste en determinar, en primer lugar, si los recursos dispersados a través de tarjetas bancarias beneficiaron a las campañas de los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México, de la Revolución Democrática, del Trabajo, Movimiento Ciudadano, Acción Nacional y Nueva Alianza durante el proceso electoral federal 2011-2012 y, en su caso, corroborar la licitud en el origen, destino y aplicación de los recursos empleados.*

*Finalmente, de resultar un gasto de campaña, será cuantificado y sumado al informe correspondiente, a efecto de verificar si se actualiza un rebase al tope de gastos correspondiente a los cargos de elección popular que contendieron en el proceso electoral referido.”*

Como se advierte de los estudios de fondo realizados por la autoridad responsable, las líneas de investigación atendieron a las circunstancias particulares de cada caso, de ahí que se escindiera el procedimiento “Monex” a efecto de iniciar, por cuerda separada, un nuevo procedimiento en el que se investigaran los hechos relacionados con las tarjetas emitidas por BBVA Bancomer, S.A. y las otras instituciones bancarias, dando origen al procedimiento identificado como Q-UFRPP 324/12.

### **1.2. Origen de los procedimientos relacionados con las Tarjetas Bancomer (resolución controvertida materia de la sentencia aprobada por la mayoría)**

Además del procedimiento que se originó con la escisión del expediente Q-UFRPP 58/12 y acumulados, la resolución controvertida se integró con dos adicionales derivados de una vista ordenada por el Consejo General en un ordinario sancionador y un escrito de queja presentado por el PAN,

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

ambos en fechas posteriores al inicio del Q-UFRPP 324/12, los cuales se acumularon al principal por estar relacionados entre sí.

### **Q-UFRPP 324/12**

Expediente derivado de la escisión, con el fin de **iniciar un nuevo procedimiento para investigar** si los recursos relacionados con 16 tarjetas bancarias, cuya emisión estuvo a cargo de las instituciones de crédito BBVA Bancomer, Banamex y Banco Santander, beneficiaron a la campaña presidencial de la coalición “Compromiso por México” durante el proceso electoral federal 2011-2012.

### **P-UFRPP 80/13**

Expediente formado con motivo de una vista ordenada por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral el **veintiséis de septiembre de dos mil trece**, al dictar la resolución CG258/2013, para efecto de investigar la presunta ilicitud del origen, monto, aplicación y destino de los recursos depositados en dos tarjetas de la institución BBVA Bancomer, S.A., con las que supuestamente se realizaron pagos a representantes de casilla en el estado de Veracruz<sup>23</sup>.

### **Q-UFRPP 81/13**

Queja presentada por el PAN en contra de la coalición “Compromiso por México”, admitida el **dieciocho de diciembre de dos mil trece**, que se refiere a las mismas tarjetas materia del procedimiento P-UFRPP 80/13<sup>24</sup>.

## **1.3. Diligencias a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores**

---

<sup>23</sup> Resolución del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, la cual declaró infundado el procedimiento ordinario sancionador relativo a la presunta coacción o presión al voto de los electores durante la veda electoral y el día de la jornada electoral.

<sup>24</sup> El treinta y uno de octubre de dos mil trece, el entonces Director General de la Unidad de Fiscalización emitió un acuerdo desechando el escrito de queja. En la sesión pública celebrada el doce de diciembre de dos mil trece, la Sala Superior, mediante el recurso de apelación **SUP-RAP-189/2013**, ordenó que de no advertir alguna causal de improcedencia se admitiera el escrito de queja, razón por la cual se admitió el escrito de queja.

## **SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS**

Durante la sustanciación del procedimiento respectivo (2013-2017), la autoridad fiscalizadora realizó cuarenta y dos solicitudes de información y documentación a la autoridad financiera a efecto de obtener mayores elementos de prueba que le permitieran determinar el origen, monto, destino y aplicación de los recursos consignados en las tarjetas investigadas.

En específico la unidad realizó veintiséis solicitudes de información a la institución bancaria BBVA Bancomer, S.A., no obstante, esta última en la mayoría de los casos no atendió el requerimiento de información, actitud procesal que es relevante para justificar la temporalidad que implicó la extensión de la investigación.

Cabe señalar que la información en poder de la institución bancaria era sustancial para conocer el flujo de efectivo vinculado a las tarjetas, al tratarse de operaciones financieras, lo que le facilitaría a la autoridad responsable determinar la existencia de alguna infracción a la normativa. Es por esta razón que la información presentada revelaba paulatinamente el sentido de las diligencias que se debían llevar a cabo y los sujetos que se debían investigar, de ahí que la existencia de nuevos hallazgos derivados de la información presentada por BBVA Bancomer S.A. marcó el sentido de la resolución del Consejo General del INE.

Derivado de los múltiples requerimientos que la autoridad fiscalizadora realizó a BBVA Bancomer, S.A., esta institución bancaria, en los días treinta de noviembre y primero de diciembre, ambos de dos mil diecisiete, remitió un alcance a lo que ya había remitido el diecisiete de julio del mismo año. Esta nueva información estaba relacionada con dos aspectos, el primero, sobre las operaciones realizadas por Asismex, persona moral y empresa origen del manejo de los recursos de las tarjetas investigadas, y, el segundo, con los servicios de los conceptos financieros.

## **SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS**

Así, entre otras acciones, la autoridad fiscalizadora realizó un cruce de información entre la base de datos de los representantes generales y de casilla registrados en el marco del proceso electoral federal 2011-2012 y la base presentada por BBVA Bancomer, S.A. (beneficiarios Asismex – tarjetas Bancomer) con la finalidad de verificar la existencia de coincidencias entre personas.

Como consecuencia de lo anterior, la autoridad fiscalizadora advirtió la coincidencia de ciudadanos entre la base de datos y el registro de los representantes generales y de casilla de los partidos políticos PAN, PRD, PT, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza, así como del PRI y el PVEM.

### **1.4. Acuerdo de ampliación de los sujetos de investigación**

Al percatarse de la existencia de nuevos hallazgos durante la sustanciación del procedimiento, que involucraron la participación de sujetos obligados, distintos a los que originalmente fueron imputados en el procedimiento, la autoridad fiscalizadora determinó, el catorce de diciembre de dos mil diecisiete, ampliar la litis de la investigación a efecto de vincular a los partidos políticos recurrentes en la sentencia que ahora se resuelve (como se advierte del antecedente LXXXIX de la resolución impugnada).

El quince de diciembre siguiente, la autoridad emplazó a dichos partidos políticos.

Consideramos importante señalar que lo anterior es independiente de la valoración final que realizó la autoridad responsable sobre los elementos de prueba presentados y obtenidos durante la sustanciación del procedimiento de mérito, pues al advertirse la probable responsabilidad de varios entes políticos en la comisión de una conducta infractora la autoridad administrativa nacional electoral se encuentra obligada a

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

vincular al proceso a éstos y concluir las etapas procesales del emplazamiento y el cierre de instrucción.

### 1.5. Conclusión a la que se llegó en los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización que fueron acumulados

Derivado de los resultados de la investigación, la autoridad fiscalizadora concluyó que los partidos políticos PAN, PRI, PRD, PT, PVEM, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza, recibieron aportaciones de un ente prohibido, consistentes en el pago de servicios prestados a representantes generales y de casilla de los partidos de referencia durante la jornada electoral relativa al proceso electoral federal 2011-2012. Estas aportaciones fueron financiadas por una empresa de carácter mercantil.

En atención a lo anterior, se impusieron las sanciones consistentes en la reducción de ministraciones hasta por el 50 % del financiamiento público, tomando como base el 200 % del monto involucrado, como se detalla enseguida:

Sanciones por aportación de ente prohibido							
Partido Poitico	Registros Rep Casilla	Monto Rep Casilla	Registros Rep Generales	Monto Rep Generales	Total Registros	Total Monto	Sanción Total
MOV. CIUDADANO	195	394,000.00	44	88,000.00	239	482,000.00	\$964,000
NUEVA ALIANZA	209	421,000.00	34	68,000.00	243	489,000.00	\$978,000
PAN	323	650,000.00	46	92,000.00	369	742,000.00	\$1,484,000
PRD	315	630,000.00	60	122,000.00	375	752,000.00	\$1,504,000
PRI	420	846,003.00	5,016	13,823,999.00	5,436	14,670,002.00	\$29,340,004
PT	360	720,000.00	52	104,000.00	412	824,000.00	\$1,648,000
PVEM	191	382,000.00	46	100,000.00	237	482,000.00	\$964,000
<b>Total general</b>	<b>2,013</b>	<b>4,043,003.00</b>	<b>5,298</b>	<b>14,397,999.00</b>	<b>7,311</b>	<b>18,441,002.00</b>	<b>36,878,004</b>

### 1.6. Hechos complejos

## **SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS**

Como se advierte de los antecedentes y la sustanciación del procedimiento controvertido, el asunto que ahora se resuelve deriva de una complejidad de hechos y de situaciones procesales.

En un primer momento, no se contaba con elementos de certeza respecto de la línea investigación relacionada con las tarjetas bancarias denunciadas y que eran distintas a las denominadas como Monex, por lo que la autoridad responsable en plenitud de atribuciones realizó las diligencias correspondientes que la llevaron a determinar el sentido de la escisión e inicio de un nuevo procedimiento.

Posteriormente de forma paulatina, en atención a los elementos de prueba obtenidos y las características propias del uso de tarjetas bancarias (prepago), la responsable desarrolló diversas diligencias las cuales extendieron el periodo de sustanciación, tales como investigar el origen de los recursos consignados en las tarjetas, así como el mecanismo de entrega y distribución a través de la persona moral responsable de la contratación y la institución bancaria.

Todo lo anterior implicó para la autoridad electoral la realización de múltiples diligencias relacionadas con la identificación del flujo de efectivo, la identificación de las personas depositantes y, especialmente, la determinación de un posible vínculo con ciertos sujetos responsables. Así, si durante el desarrollo de la investigación, la autoridad fiscalizadora advirtió la existencia de hechos posiblemente infractores a la normatividad a cargo de sujetos distintos a los que ya se encontraba investigando (PRI y PVEM), a partir de ello, se encontraba obligada a ejercer de forma completa su competencia y ordenar la apertura de un nuevo procedimiento o determinar la ampliación del objeto de la investigación dentro del que estaba en curso, para revisar la posible participación de sujetos imputables distintos a los originalmente investigados o, incluso, dar vista de sus hallazgos a la autoridad competente para la determinación de las posibles irregularidades.



## **SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS**

En este sentido, no escapa de nuestra consideración que los hechos característicos de este tipo de investigaciones, relacionados con el supuesto involucramiento de recursos públicos, con la comprensión de altos montos de dinero cuya disposición es fraccionada en productos financieros difíciles de rastrear y con la supuesta participación de personas a lo largo del territorio nacional, son complejos y requieren el despliegue de todas las facultades con las que cuenta la autoridad a fin de esclarecer la verdad de los hechos, dotar de certeza a la ciudadanía sobre el uso y destino de los recursos públicos que ejercen los entes políticos y hacer efectiva la rendición de cuentas a la que están sujetos.

### **2. Sentido**

La sentencia revoca de forma lisa y llana la resolución impugnada, al considerar que se actualizó la figura de la prescripción de la facultad del Consejo General del INE de iniciar un procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización en contra de los partidos políticos PAN, PRD, PT, PVEM, Movimiento Ciudadano y Nueva Alianza, en atención a la emisión del acuerdo de ampliación del objeto de la investigación.

La mayoría considera que si los hechos acontecieron el primero de julio de dos mil doce, es a partir de ese momento que debe contabilizarse el plazo de tres años para que opere la prescripción.

Por lo que, si la autoridad responsable amplió el objeto de la investigación a los ahora recurrentes el catorce de diciembre de dos mil diecisiete, se trató del inicio de un nuevo procedimiento. En ese sentido, sostienen que al haber transcurrido cinco años, seis meses y trece días naturales, la autoridad responsable se excedió en el plazo para iniciar el procedimiento oficioso con el fin de fincar responsabilidades a los sujetos obligados.

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

Aquí es trascendente hacer énfasis en que la sentencia considera que el acuerdo de ampliación hizo las veces de un acuerdo de inicio de un procedimiento oficioso.

### 3. Razones que sustentan nuestro disenso

No compartimos la postura de la mayoría ya que de forma indebida considera que la ampliación del procedimiento constituye el inicio de un nuevo procedimiento, y en ese sentido, sujeta el acuerdo de ampliación a los límites de la prescripción de la facultad para iniciar un procedimiento oficioso.

Si bien la mayoría reconoce la posibilidad de ampliar el objeto del procedimiento, con motivo de la investigación realizada, al identificar a nuevos sujetos responsables, erróneamente concluye que el ejercicio de dicha facultad está sujeto al plazo de tres años, contados a partir de que sucedieron los hechos, tal como lo hemos desarrollado anteriormente.

Sobre el particular, para efecto de claridad, describimos a grandes rasgos las etapas relativas a la sustanciación de quejas y procedimientos oficiosos en materia de fiscalización, aplicables al caso analizado:

- i. **Conocimiento de los hechos a petición de parte, con la presentación de una queja o denuncia, o bien, de manera oficiosa.** Es el acto mediante el cual la autoridad electoral conoce de una probable irregularidad relacionada con el origen y aplicación de los recursos de diversos sujetos obligados, entre ellos, los partidos políticos. Esto puede acontecer mediante un escrito de denuncia o queja; cuando durante el ejercicio de la actividad fiscalizadora la autoridad detecta hechos posiblemente infractores de la norma o cuando una autoridad distinta le da vista de hechos cuya investigación son de su competencia.

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

- ii. **Admisión de la queja o inicio del procedimiento oficioso.** Cumplidos los requisitos para la admisión o inicio del procedimiento, entre ellos, la presencia de elementos suficientes para advertir una posible irregularidad en materia de fiscalización, se dicta el acuerdo respectivo, se fija en estrados, se le corre traslado al denunciado y se inicia la instrucción.
- iii. **Investigación.** Son todas las diligencias y requerimientos que la autoridad instructora realiza para allegarse de la información que le permita resolver el fondo del procedimiento.
- iv. **Emplazamiento.** Concluida la investigación, se emplaza a los sujetos identificados como probables responsables a efecto de que manifiesten lo que a su derecho convenga y aporten las pruebas que consideren pertinentes.
- v. **Cierre de instrucción.** Agotada la instrucción, se emite el acuerdo respectivo y se elabora el proyecto de resolución correspondiente para que la Comisión de Fiscalización lo apruebe y, posteriormente, el Consejo General lo vote.

Ahora bien, derivado de los hechos y elementos que puedan conocerse durante la secuela procesal respectiva, existen diversas figuras destinadas a que los procedimientos se sustancien de forma más adecuada. Estas figuras son la acumulación, escisión, integración y ampliación del objeto o del sujeto de la investigación, las cuales se refieren a lo siguiente:

- **Acumulación.** Se decreta cuando se advierte la existencia de litispendencia, conexidad o vinculación de dos o más expedientes con el propósito de evitar el dictado de resoluciones contradictorias respecto de una misma causa o conducta.
- **Escisión.** Se refiere a la división del procedimiento cuando se advierte que existen elementos que impiden continuar con la sustanciación conjunta respecto de los sujetos involucrados, o que la resolución simultánea cause perjuicio a la eficacia de la

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

investigación. En este caso, se ordena la apertura de un nuevo procedimiento para la investigación de la materia escindida.

- **Integración.** Cuando se presente una queja con identidad de actor, denunciado y hechos respecto de otra diversa que se encuentre en sustanciación, se incorporará a la previamente registrada sin que dé lugar al inicio de un nuevo procedimiento.
- **Ampliación del objeto o sujeto de la investigación.** Cuando en la sustanciación de un procedimiento se advierte la existencia de elementos de prueba o indicios sobre la participación de distintos sujetos obligados, que estén relacionados con los hechos originalmente investigados o la existencia de distintos conceptos de gasto sobre los mismos sujetos obligados y hechos denunciados o investigados.

De acuerdo con lo señalado, únicamente en la escisión se prevé la apertura de un nuevo procedimiento, debiendo cumplir con las formalidades procesales inherentes; sin embargo, en los supuestos restantes, incluida la ampliación, **la sustanciación se lleva a cabo en los expedientes ya iniciados.**

En el caso concreto, no se desprende que con la emisión del acuerdo de ampliación en el objeto de la investigación en el que se identificó a los recurrentes como posibles sujetos responsables de las conductas infractoras investigadas en el procedimiento de mérito se haya dictado un nuevo acuerdo de admisión, se haya dado la orden de apertura de un nuevo procedimiento o se haya asignado un nuevo número de expediente que permita inferir que se trata un procedimiento novedoso e independiente del ya iniciado o que se trate de un procedimiento oficioso.

Ello es así, ya que la autoridad fiscalizadora, en ejercicio de sus facultades de investigación en un procedimiento administrativo sancionador, puede válidamente ampliar la investigación a efecto de desahogar una línea de investigación existente ante nuevos hallazgos o indicios sobre conductas

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

infractoras relacionadas con los hechos denunciados o la existencia de posibles responsables distintos a los investigados originalmente, que están vinculados directamente con los hechos investigados como es el caso. Lo anterior, de acuerdo con el material probatorio que conste agregado a cada expediente, y de la valoración que de él haga la autoridad fiscalizadora<sup>25</sup>.

Cabe destacar que esta Sala Superior ha reconocido que los procedimientos en materia de fiscalización son complejos, por lo que uno de los propósitos principales de la rendición de cuentas y la transparencia es contener la arbitrariedad y la discrecionalidad en el ejercicio de recursos<sup>26</sup>, de ahí que sea racional y objetivo permitir que la autoridad fiscalizadora haga uso de las distintas figuras procesales a fin de esclarecer los hechos objeto de investigación, y en el caso, determine si el descubrimiento de nuevos elementos de investigación deben conocerse en algún procedimiento ya iniciado a fin de no generar resoluciones contradictorias, si ameritan el inicio de un nuevo procedimiento oficioso, o solamente se requiere de la actualización de los sujetos imputados.

---

<sup>25</sup> Al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-209/2018 y acumulado, esta Sala Superior se pronunció en el sentido de reconocer, en la ampliación del objeto de la investigación una atribución de la autoridad fiscalizadora, como se advierte a continuación:

*“Por lo que la UTF, en plenitud de atribuciones, determina si amplía la línea de investigación o inicia un nuevo procedimiento administrativo sancionador, como en la especie aconteció. La UTF notificó al partido incoado y al entonces dirigente la ampliación de la investigación, al advertir durante la investigación circunstancias que le llevaron a tener por acreditados diversos hechos que de manera indiciaria revelaban un vínculo entre el instituto político y el fideicomiso, por lo que tuvieron pleno conocimiento de tal situación.*

*Es relevante señalar que, si bien el impulso procesal inicia con la presentación de la queja y los elementos de prueba, la ampliación de la investigación es una facultad de la autoridad instructora en atención al resultado de las diligencias realizadas durante la sustanciación del procedimiento (presentación de nuevos indicios). La ampliación implica la justificación para generar nuevas líneas de investigación y agotar el principio de exhaustividad.”*

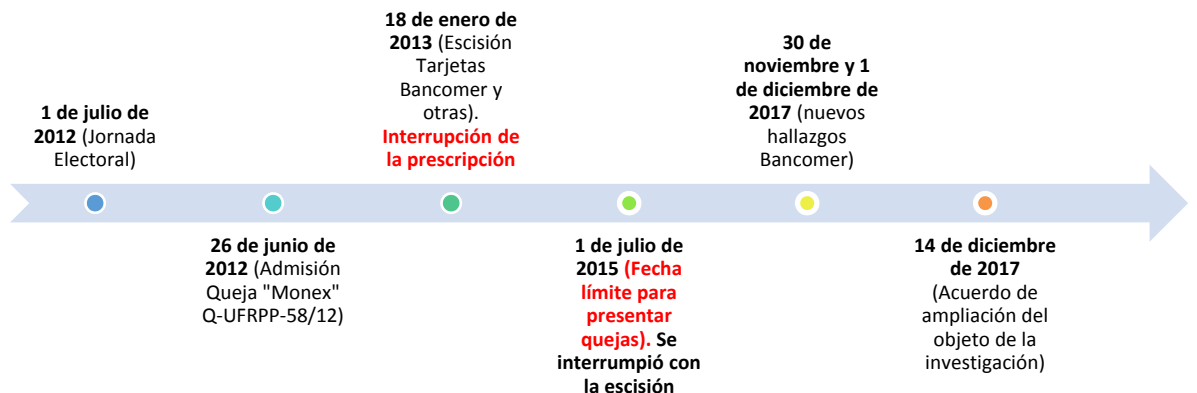
<sup>26</sup> Peschard, J. (2014) “Los partidos políticos y la demanda de transparencia”, en “Derecho a Saber. Balance y Perspectivas Cívicas” FUNDAR, México.

## **SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS**

Destaco que los procedimientos que dieron origen a la resolución indebidamente revocada se iniciaron el dieciocho de enero (Q-UFRPP 342/12), el veintiséis de septiembre (P-UFRPP 80/13) y el dieciocho de diciembre (Q-UFRPP 81/13), todos de dos mil trece, y que los hechos sujetos a investigación y que conformaron la litis de la resolución impugnada, obedecieron a las posibles aportaciones de ente prohibido efectuadas durante el proceso electoral federal 2011-2012 en beneficio de diversos partidos políticos, por lo que debe considerarse que la acción para investigar no deriva propiamente de una conducta natural en los procesos de revisión de informes, al tratarse de una conducta ilícita que por su propia naturaleza no es susceptible de reportarse y que, por el contrario, la substanciación está sujeta a una amplia línea de investigación a través del flujo de efectivo e instrumentos financieros utilizados en la operación investigada.

En este orden de ideas, la facultad de investigación de la autoridad responsable se ejerció en el momento en que inició la nueva línea de investigación relacionada con la supuesta distribución de recursos por medio de las tarjetas Bancomer -escisión tarjetas Bancomer y otras-, de ahí que haya iniciado el procedimiento administrativo sancionador y sus acumulados cuya resolución aquí se controvierte. Para mayor claridad, se ejemplifica esta situación:

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS



En esa línea, la prescripción analizada se vio interrumpida con el inicio de los procedimientos administrativos, pues es en ese momento, durante el desarrollo de los procedimientos de fiscalización, cuando la autoridad fiscalizadora en tutela de los bienes jurídicos protegidos manifiesta tener conocimiento de ciertos hechos posiblemente irregulares.

En nuestra opinión, basta con la sola emisión de dichos acuerdos para que la prescripción de la facultad de la acción para iniciar el procedimiento sea interrumpida, puesto que en ese momento la autoridad comienza el ejercicio de sus facultades de investigación para determinar la actualización de los hechos posiblemente irregulares y de los posibles sujetos imputables, sin que ello se supedite a alguna formalización ulterior en la que se explicita el efecto interruptor<sup>27</sup>.

Así, el acto procesal de iniciar el procedimiento administrativo significa que la autoridad fiscalizadora cuenta con elementos suficientes para desplegar de forma eficiente sus facultades de investigación sobre ciertos hechos

<sup>27</sup> Dicho criterio encuentra sustento en lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al dirimir la controversia el momento a partir del cual debe computarse el plazo para la prescripción de los delitos perseguidos de oficio, determinando que la prescripción de la acción penal se interrumpe con la presentación de la denuncia. Ver. SCJN, Primera Sala, contradicción de tesis en materia penal 342/2015, ejecutoria, [disponible] <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=27113&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=2014288>. Similar criterio fue sostenido por dicho Tribunal respecto de la prescripción de los delitos perseguidos a instancia de parte o querrela, en los que concluyó que el cómputo para el ejercicio de la acción penal se interrumpe con la presentación de la querrela. Ver. SCJN, Primera Sala, contradicción de tesis 402/2013 en materia penal, ejecutoria [disponible] <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/DetalleGeneralScroll.aspx?id=26321&Clase=DetalleTesisEjecutorias&IdTe=2010475>

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

que podrían vulnerar la normatividad en materia de fiscalización, en el contexto de evitar investigaciones innecesarias o realizar investigaciones sobre pesquisas generales e injustificadas<sup>28</sup>.

Al respecto, esta Sala Superior ha construido una línea argumentativa que destaca la trascendencia de la presentación de una queja con la noticia de la comisión de presuntos hechos infractores acompañado de pruebas al menos con valor probatorio para que la autoridad pueda desplegar su facultad de investigación (**tratándose de quejas**); dicho de otra forma, **que ante la inexistencia de algún elemento de prueba , aunque fuese mínimo, no habría base para que la autoridad despliegue sus facultades de investigación,** de manera que darle curso en esas condiciones, sería arbitrario y daría pauta a una **pesquisa general**.

Al respecto, el Reglamento de Procedimientos<sup>29</sup> establece, entre los requisitos que deben cumplirse al presentar un escrito de queja, que los hechos denunciados constituyan un ilícito en materia de fiscalización y el quejoso aporte elementos de prueba, aun con carácter indiciario, que soporten la aseveración, y hacer mención de aquellos que no estén a su alcance, que se encuentren en poder de cualquier autoridad.

Esta primera fase tiene como objeto imponer ciertos requisitos mínimos para iniciar la investigación de los hechos, los cuales deben estar apoyados en algún principio de prueba o elemento de valor indiciario<sup>30</sup>.

La carga para el denunciante se cumple mediante la aportación de **elementos mínimos que sustenten los hechos denunciados**, puesto que, si para su narración debe operar un criterio de menor rigidez derivado

---

<sup>28</sup> Jurisprudencia electoral 67/2002 de rubro **“QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DENUNCIA”**. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 60 a 62.

<sup>29</sup> Artículo 29, numeral 1, fracción V.

<sup>30</sup> Resulta aplicable al caso la Jurisprudencia **16/2011, de rubro “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA”**, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 4, Número 9, 2011, páginas 31 y 32.



## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

de la dificultad de acceder al conocimiento de éstos, por igual o con mayor razón, debe flexibilizarse la exigencia de aportarlos.

Bajos las consideraciones expuestas, para la procedencia de la denuncia resultan suficientes los elementos indiciarios que hagan creíble el conjunto de hechos denunciados y puedan servir de base para iniciar y continuar la averiguación preliminar<sup>31</sup>.

En consecuencia, es a partir del conocimiento de hechos claros y precisos con las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se verificaron, que la autoridad puede desplegar sus facultades a efecto de verificar si dichos hechos actualizan la conducta prevista en la norma<sup>32</sup>.

Los razonamientos expuestos resultan aplicables tanto a los procedimientos de quejas como oficiosos, pues lo esencial radica en que el despliegue de las facultades de investigación en materia de fiscalización requiere de elementos, aun de carácter indiciario, respecto de la presunta comisión de infracciones. Una interpretación contraria daría origen a investigaciones inadmisibles por ser arbitrarias y dar pauta a pesquisas generales, que se encuentran prohibidas desde la Constitución de 1857, al establecerse como garantía individual de los derechos fundamentales de los gobernados en el artículo 16 que nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento<sup>33</sup>.

Lo anterior se robustece al considerar que, si bien el INE cuenta con amplias facultades para la investigación y allegamiento oficioso de elementos de prueba que permitan establecer, en su caso, la posible comisión de una conducta típica administrativamente sancionable, en materia de control y vigilancia del origen, monto y destino de los recursos

---

<sup>31</sup> Similar criterio fue establecido en la sentencia emitida en el recurso de apelación SUP-RAP-0789/2017.

<sup>32</sup> Similar criterio fue sostenido por esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-606/2015 y SUP-RAP-18/2013.

<sup>33</sup> Criterio sostenido en el recurso de apelación SUP-RAP-18/2003.

## SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS

de los partidos políticos, esto no llega al extremo de que la actividad indagatoria carezca de límites.

En nuestra consideración, los acuerdos en los que se determinó el inicio de cada procedimiento acumulado en la resolución impugnada dan cuenta de un acto procesal en el que la autoridad fiscalizadora precisa sobre qué aspectos seguirá la investigación a partir del conocimiento de ciertos hechos posiblemente infractores, en tanto que el acuerdo de ampliación del objeto de la investigación **no tiene como efecto iniciar un nuevo procedimiento** porque se trata de un acto intraprocesal que es facultad de la autoridad para vincular al procedimiento administrativo ya iniciado a otros sujetos obligados sobre los mismos hechos materia de la investigación.

Por otra parte, nuestra interpretación, se acota al análisis de la facultad de ampliar el objeto de investigación en los procedimientos administrativos en materia de fiscalización, cuyo ejercicio no se traduce en el inicio de un procedimiento oficioso pues la acción para investigar los hechos relacionados ya está ejercida e interrumpe el plazo prescriptivo, sin que nuestra posición implique que los procedimientos puedan permanecer en instrucción de forma indefinida, pues están sujetos a los plazos de caducidad interpretados por esta Sala Superior.

Es por lo expuesto que consideramos que la mayoría parte de la premisa falsa de asumir que el acuerdo de ampliación del procedimiento se traduce en el inicio de un nuevo procedimiento, con lo cual, sostiene que prescribió la facultad de iniciar un procedimiento que ya estaba iniciado. En consecuencia, nuestra determinación es que debe realizarse el estudio del resto de los agravios hechos valer por los recurrentes.

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**