

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-5/2018 Y
SUP-RAP-7/2018, ACUMULADOS

RECURRENTES: PARTIDOS
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y
VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIAS: KAREN ELIZABETH
VERGARA MONTUFAR Y ROXANA
MARTÍNEZ AQUINO

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en los recursos de apelación al rubro identificados, en el sentido de **revocar** en lo que fue materia de impugnación, la resolución INE/CG13/2018 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹, respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales derivado de la supuesta recepción y dispersión de recursos provenientes de un ente prohibido a través de tarjetas de pago de diversas instituciones bancarias en beneficio de la campaña presidencial de la otrora coalición "*Compromiso por México*"², en el proceso electoral ordinario 2011-2012 al tenor de los siguientes:

¹ En adelante Consejo General

² Integrada por el Partido de Revolucionario Institucional y el Partido Verde Ecologista de México, en lo subsecuente PRI y PVEM, respectivamente.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

I. ANTECEDENTES

1. Procedimiento de queja Q-UFRPP 58/12. El 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 Electoral³, escrito de queja del PAN, en contra del PRI y el PVEM, integrantes de la otrora Coalición “Compromiso por México”⁴, 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.

2. 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.

3. 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.

³ 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

⁴ En adelante, la coalición “Compromiso por México”.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

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.

4. Procedimiento de queja Q-UFRPP 324/12. El dieciocho de enero de dos mil trece, la Unidad de Fiscalización, inició el procedimiento de queja 324, derivado de un acuerdo de escisión dictado en la queja Q-UFRPP 58/12, y sus acumulados (Banco Monex S.A. Institución de Banca Múltiple, Monex, Grupo Financiero)⁵, pues los días diez, veinte y veinticuatro de agosto de dos mil doce el Partido de la Revolución Democrática⁶ proporcionó pruebas supervenientes relacionadas con 16 tarjetas bancarias expedidas por BBVA Bancomer⁷, Banco Nacional de México⁸ y Banco Santander S.A., Institución de Banca Múltiple Grupo⁹, que se denunció tenían como finalidad dispersar recursos para pagar representantes generales y de casilla distintos a MONEX¹⁰.

En esa misma fecha se notificó a los representantes del PRI y PVEM el inicio del procedimiento respectivo.

5. Inicio del procedimiento oficioso P-UFRPP 80/13. El veintiséis de septiembre de dos mil trece, el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral al emitir la resolución **CG258/2013** respecto al procedimiento administrativo sancionador ordinario iniciado con motivo de la denuncia interpuesta por el Partido Acción

⁵ En adelante MONEX. Dicho procedimiento tuvo como objetivo verificar los recursos que través de diversas tarjetas, expedidas por la señalada institución bancaria, fueron distribuidas por la otrora Coalición "Compromiso por México" durante el PEF 2011-2012, para el pago de representantes generales y de casilla. Dicho procedimiento fue resuelto el 23 de enero de 2013.

⁶ En lo subsecuente PRD.

⁷ En adelante, Bancomer.

⁸ En adelante Banamex.

⁹ En adelante Santander.

¹⁰ Las constancias relativas a las pruebas supervenientes pueden consultarse a fojas de la 1 a la 52 del Tomo I, del expediente Q-UFRPP-324/2012.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Nacional¹¹ en contra del candidato a la presidencia de la República postulado por la otrora Coalición “Compromiso por México”, ordenó dar vista a la Unidad de Fiscalización con hechos¹² relacionados con la utilización de tarjetas durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012¹³.

Ello generó que el nueve de octubre siguiente, la Unidad de Fiscalización acordara el inicio del procedimiento de queja P-UFRPP 80/13¹⁴.

6. Inicio del procedimiento de queja Q-UFRPP 81/13. El dieciséis de octubre de dos mil trece, el PAN presentó una queja ante la Unidad de Fiscalización en contra del PRI y PVEM¹⁵, a fin de que se investigaran a fondo las cuentas relativas a las tarjetas pertenecientes a Bancomer, para que la Unidad de Fiscalización hiciera un pronunciamiento respecto de la licitud en el origen y destino de los recursos.

El posterior dieciocho de diciembre de dos mil trece, la Unidad de Fiscalización acordó admitir el procedimiento de queja mencionado, así como acumularlo con el procedimiento P-UFRPP 80/2013.

7. Acumulación de los expedientes Q-UFRPP 324/12 y P-UFRPP 80/13 y Q-UFRPP 81/13. El veintitrés de septiembre de dos mil dieciséis, la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral¹⁶ acordó acumular el expediente P-UFRPP 80/13 y su

¹¹ En lo sucesivo PAN.

¹² En específico, los hechos motivo de la vista se relacionan con las manifestaciones realizadas por dos representantes generales de casilla del PRI en el Estado de Veracruz durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, en torno a que recibieron una tarjeta bancaria por participar en casilla.

¹³ En lo posterior PEF 2011-2012.

¹⁴ Dicha determinación fue notificada al PRI el diez de octubre de dos mil trece.

¹⁵ Dicha queja fue desechada por el Director General de la Unidad de Fiscalización el treinta y uno de octubre de dos mil trece. Sin embargo, esta Sala Superior al resolver el SUP-RAP-189/2013 -el doce de diciembre de dos mil trece- determinó revocar la referida resolución, a fin de que, de no advertir la actualización de otra causal de improcedencia, admitiera la queja referida y la acumulara a la diversa P-UFRPP 80/13.

¹⁶ En adelante UTF.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

acumulado con el procedimiento Q-UFRPP 324/12, por advertir la relación entre los hechos origen de los mencionados procedimientos.

8. Requerimientos. Durante la sustanciación de los procedimientos, la UTF realizó diversos requerimientos en torno a las tarjetas que fueron objeto de denuncia¹⁷.

9. Emplazamientos. El dieciocho de agosto de dos mil dieciséis, la UTF emplazó al PRI y al PVEM, con las constancias que integraban el expediente¹⁸.

10. Base de datos Bancomer. Derivado de los requerimientos a los que se hizo referencia anteriormente, el treinta de noviembre, y primero de diciembre de dos mil diecisiete, **Bancomer**¹⁹ señaló que en relación con el contrato celebrado con la empresa Logística Estratégica Asismex S.A. de C.V.²⁰, proporcionaba un CD manipulable que afirma contenía el detalle de la dispersión efectuada a las tarjetas de pagos que derivan del aludido instrumento.

11. Solicitud de cruce de información. El doce de diciembre de dos mil diecisiete, la UTF solicitó el cruce de información de los beneficiarios de la contratación realizada por la empresa **ASISMEX**, con la base de datos de los representantes de casilla y/o generales, así como de los militantes de los Partidos Políticos Nacionales, en el marco del PEF 2011-2012.

¹⁷ Entre otros requirió a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, a la persona moral denominada "Logística Estratégica Asismex S.A. de C.V.", Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar Social del Estado de México, Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, Servicio de Administración Tributaria, Dirección de Auditoría de Partidos Políticos, PRI, PVEM, Secretaría de Economía del Gobierno Federal, Instituto Mexicano del Seguro Social, Comisión Federal de Electricidad, Registro Público de la Propiedad y del Comercio en el Distrito Federal, así como a diversos ciudadanos.

¹⁸ La contestación a los emplazamientos se recibieron el veinticuatro y veinticinco de agosto por PRI y PVEM, respectivamente.

¹⁹ Mediante oficio 214-4/6734282/2017.

²⁰ En lo subsecuente ASISMEX.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

12. Ampliación de la litis. Derivado de lo anterior, el catorce de diciembre siguiente, ante la posible responsabilidad de los partidos PAN, PRI, PVEM, PRD, PT, MC y NUAL, respecto de la conducta relativa a la aportación de ente prohibido por la dispersión de recursos en tarjetas **Bancomer** se determinó ampliar el objeto de la investigación.

Motivo por el cual, los partidos mencionados fueron emplazados al procedimiento²¹ y derivado de ello, comparecieron al procedimiento, con excepción del PAN quien solicitó una prórroga para dar contestación.

13. Cierre de instrucción. El cinco de enero de dos mil dieciocho, la UTF acordó cerrar la instrucción del procedimiento mencionado y ordenó formular el proyecto de resolución correspondiente.

14. Comisión de Fiscalización. El posterior 8 de enero, la Comisión de Fiscalización aprobó por unanimidad de votos, el proyecto de resolución presentado por la UTF, en el sentido de declarar fundado el procedimiento por la aportación de un ente prohibido en beneficio de los partidos PAN, PRI, PVEM, PRD, PT, MC y NUAL, debido a que mediante tarjetas **Bancomer** se pagó a sus representantes generales y de casilla en el PEF 2011-2012.

15. Acto impugnado. El diez de enero siguiente, el Consejo General aprobó la resolución INE/CG13/2018, respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos en donde -en la parte que interesa- se tuvo por acreditada la conducta relacionada con la aportación de persona prohibida, toda vez que **ASISMEX** dispersó recursos que beneficiaron a los partidos PAN, PRI, PVEM, PRD, PT, MC y NUAL,

²¹ El correspondiente emplazamiento se efectuó el 19 de diciembre del dos mil diecisiete, según se desprende de las constancias respectivas.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

en razón de que mediante tarjetas **Bancomer** se pagó a sus representantes generales y de casilla en el PEF 2011-2012.

16. Recursos de apelación. Inconformes con la señalada determinación, el posterior dieciséis de enero el PRI y el PVEM interpusieron sendos recursos de apelación ante la autoridad responsable.

17. Recepción de expediente. Cumplido el trámite correspondiente, el siguiente veintidós de enero, mediante oficios INE/SCG/0092/2018 y INE/SCG/0093/2018, suscritos por el Secretario del Consejo General se remitieron los expedientes integrados con motivo de los recursos de apelación referidos.

18. Turno a ponencia. Mediante proveído de misma fecha, se acordó la integración de los expedientes identificados con las claves **SUP-RAP-5/2018** y **SUP-RAP-7/2018**, y turnarlos a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral²².

19. Excusa. El posterior veintitrés de enero, el Magistrado Felipe de la Mata Pizala solicitó se le excusara para conocer de los respectivos recursos de apelación **SUP-RAP-5/2018** y **SUP-RAP-7/2018**.

Los correspondientes cuadernos fueron turnados a la ponencia del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, a efecto de proponer al Pleno de la Sala lo que conforme a Derecho procediera.

El siguiente uno de febrero de dos mil dieciocho se calificó como

²² En adelante Ley de Medios.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

procedente la excusa formulada por el Magistrado Felipe de la Mata Pizaña para conocer y sustanciar el medio de impugnación, por lo que se determinó turnar los expedientes a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis para los efectos legales conducentes.

20. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, la Magistrada Janine M. Otálora Malassis radicó las demandas en la ponencia a su cargo, las admitió, y al no existir trámite pendiente de realizar declaró cerrada la instrucción dejando los autos en estado dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. COMPETENCIA. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver de los medios de impugnación, por tratarse de dos recursos de apelación interpuestos por partidos políticos nacionales a fin de controvertir la resolución del Consejo General, que les impuso diversas sanciones por la aportación de ente prohibido, en proceso electoral federal 2011-2012²³.

2. ACUMULACIÓN. Del análisis de los escritos de demanda, la Sala Superior advierte que los promoventes controvierten la resolución INE/CG13/2018 aprobada por el Consejo General; en consecuencia, impugnan el mismo acto y señalan a la misma autoridad responsable.

²³ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en adelante "Constitución"; 184,186, fracción III, inciso g), y fracción V, y 189, fracción I, inciso c), y fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en adelante "Ley orgánica", 42, párrafo 1, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Por tanto, a fin de resolver en forma conjunta, expedita y completa, los expedientes identificados²⁴, es conforme a Derecho acumular el recurso de apelación SUP-RAP-7/2018 al diverso SUP-RAP-5/2018, por ser éste el primero que fue recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior y, en consecuencia, registrado en primer lugar en el Libro de Gobierno.

Por lo anterior, la Secretaría General debe glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria, al expediente del recurso de apelación acumulado.

3. PROCEDENCIA. Los medios de impugnación cumplen los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8 y 9, párrafo 1, de la Ley de Medios de Impugnación, conforme con lo siguiente:

3.1. Forma. Se tiene por cumplido, ya que las demandas se presentaron por escrito, ante la autoridad señalada como responsable, se hace constar la denominación de los recurrentes, así como el nombre y firma autógrafa de su representante, el domicilio para recibir notificaciones; se identifica la resolución impugnada y la autoridad responsable; asimismo, se mencionan los hechos y agravios que los apelantes aducen les causa el acto reclamado.

3.2. Oportunidad. Los escritos de apelación al rubro indicados fueron presentados dentro del plazo de cuatro días, previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios, toda vez que la resolución impugnada se emitió por el Consejo General el diez de enero de dos mil dieciocho, en tanto los recurrentes presentaron su escrito inicial de impugnación el inmediato dieciséis, es decir, dentro del plazo de

²⁴ De conformidad con lo previsto en los artículos 199, fracción XI de la Ley Orgánica; 31 de la Ley de Medios, y 79 del Reglamento Interno de este órgano jurisdiccional.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

cuatro días hábiles. En consecuencia, se considera que las demandas se presentaron de forma oportuna.

3.3. Legitimación y personería. Dicho requisito está satisfecho, pues los recursos de apelación fueron interpuestos, por el PRI y el PVEM, por conducto de Alejandro Muñoz García y Fernando Garibay Palomino, en dicho momento representantes suplentes ante el Consejo General, respectivamente; precisándose que la personería les fue reconocida por la autoridad responsable en el informe circunstanciado, respectivo, conforme al artículo 18, numeral 2, inciso a) de la Ley de Medios²⁵.

3.4. Interés jurídico. Los apelantes tienen interés jurídico, porque impugnan la resolución identificada con la clave INE/CG13/2018, mediante la cual el Consejo General determinó imponerles diversas sanciones al considerar que se acreditó la aportación por ente prohibido a favor de la otrora Coalición “Compromiso por México”, que integraron en el PEF 2011-2012.

3.5. Definitividad. La resolución impugnada es definitiva y firme, toda vez que en la Ley de Medios no existe un juicio o recurso que deba agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional, de conformidad con lo previsto en el artículo 42 de la Ley de Medios; de ahí que se cumpla el presente requisito.

4. Cuestión Previa

a. Particularidades del caso concreto

En el caso, las impugnaciones combaten la resolución INE/CG13/2018 emitida por el Consejo General.

²⁵ Visible, respectivamente, a fojas 74 y 44 del cuaderno principal de cada expediente.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

La *litis* en el referido procedimiento consistió en determinar, en primer lugar, si los recursos dispersados a través de tarjetas bancarias beneficiaron a las campañas del PRI y PVEM, entonces integrantes de la Coalición “Compromiso por México”, durante el PEF 2011-2012 y, en su caso, corroborar la licitud en el origen, destino y aplicación de los recursos empleados.

Derivado de la investigación realizada, la autoridad responsable concluyó que en el caso se actualizaba la conducta infractora consistente en que el PRI y el PVEM omitieron rechazar la aportación de un ente prohibido, en específico, **ASISMEX**.

A juicio de la responsable, la aportación consistió en la dispersión de recursos mediante tarjetas distribuidas a los representantes generales y de casillas de los referidos partidos, en el PEF 2011-2012, expedidas por la institución de crédito **Bancomer**, derivado de la contratación que le realizó **ASISMEX**.

Conducta que actualizó la infracción al artículo 77, numeral 2, inciso g) del COFIPE.

Por otra parte, al tenerse por actualizado la existencia de un beneficio para el PRI y para el PVEM, la autoridad responsable procedió a cuantificar el monto involucrado al informe de ingresos y gastos de campaña correspondiente, derivado de lo cual, por una parte, se actualizaron nuevos rebases al tope de gastos de campaña y por otra aumentó el monto de algunos rebases que previamente ya se habían determinado²⁶.

Derivado de lo anterior, el INE procedió a imponer las sanciones por concepto de “aportación de ente prohibido”, así como las

²⁶ Visible a fojas 335 a 337 de la resolución impugnada.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

correspondientes al “rebase de tope de gastos de campaña”; para ello consideró los porcentajes de participación de cada partido integrante de la coalición, conforme el convenio respectivo y determinó que el cobro de las sanciones tendría efectos a partir del mes siguiente al de la jornada electoral del proceso electoral 2017-2018, es decir, en el mes de agosto de 2018.

Finalmente, en la resolución el INE ordenó dar vistas a diversas autoridades tales como: **a)** Secretario Ejecutivo del INE, derivado de la aportación de ente prohibido; **b)** Comisión Nacional Bancaria y de Valores²⁷, toda vez que Bancomer no atendió de manera clara y puntual los diversos requerimientos de la Unidad Técnica de Fiscalización²⁸; **c)** Servicio de Administración Tributaria²⁹; **d)** Unidad de Inteligencia Financiera; **e)** Unidad Especializada en Investigación de Operaciones con Recursos de Procedencia Ilícita y de Falsificación o Alteración de Moneda de la Subprocuraduría Especializada en Investigación de Delincuencia Organizada de la Procuraduría General de la República, y **f)** Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, pues Bancomer omitió atender de manera puntual los requerimientos de información, por lo que esa conducta debe ser analizada por esa autoridad.

b. Normatividad aplicable. Como cuestión previa, se debe precisar la normatividad que debe aplicarse para el estudio y resolución del asunto materia de la presente ejecutoria.

En principio, debe destacarse que es un principio general del Derecho, que todo hecho o acto jurídico se regula por la ley vigente al momento de su verificación o realización, principio expresado en

²⁷ En adelante CNBV.

²⁸ En adelante UTF.

²⁹ En adelante SAT.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

la fórmula latina *tempus regit factum*; por lo que los actos de la autoridad administrativa electoral se rigen por dicho principio.

Tal principio opera como una regla de solución de conflicto de validez normativa, en razón del tiempo.

En el caso concreto debe considerarse que, la resolución impugnada fue emitida dentro de los procedimientos iniciados en contra del PRI y PVEM, integrantes de la otrora Coalición “Compromiso por México”, a fin de determinar la posible dispersión de recursos para el pago de los representantes generales y ante mesa directiva de casilla durante la jornada del PEF 2011-2012.

Esto es, el inicio de los procedimientos sancionadores está vinculado con los ingresos y gastos del periodo de campaña del citado proceso, es decir, con hechos anteriores a la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales³⁰.

Es por lo expuesto que, tal y como la propia autoridad responsable lo sostuvo en la resolución impugnada, **el ordenamiento jurídico sustantivo** que servirá de base para resolver la controversia planteada es el abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales³¹ y no así la LEGIPE.

Lo anterior toda vez que, el artículo tercero transitorio del Decreto por el que se expidió la LEGIPE³², establece que los asuntos que estén en trámite a su entrada en vigor serán resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio, es decir, en el particular, el COFIPE, el cual fue aplicado en la resolución controvertida.

³⁰ En adelante LEGIPE.

³¹ En adelante COFIPE.

³² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de 2014.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Por lo que hace a la **normatividad adjetiva o procesal**, es relevante considerar que, en el caso sujeto a análisis, los hechos denunciados ocurrieron en el año dos mil doce, los procedimientos se iniciaron y/o admitieron durante el ejercicio dos mil trece y fueron resueltos el diez de enero de dos mil dieciocho.

Durante el periodo que transcurrió entre el acontecimiento de los hechos y la resolución de los procedimientos por parte del INE, se realizaron diversas modificaciones a la norma procesal aplicable, esto es, al Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización³³.

El mencionado ordenamiento reglamentario regula la sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización que versen sobre el origen, monto, aplicación y destino de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.

Dicho ordenamiento establece los **plazos**, por una parte, para el **inicio** de los procedimientos oficiosos y, por otra, para **fincar responsabilidades** por infracciones de esta naturaleza.

A partir de lo anterior, resulta necesario precisar la normatividad conforme a la cual se analizarán las figuras de la **prescripción** y la **caducidad**.

En primer término, debe destacarse que la autoridad responsable precisó en la resolución impugnada, la normatividad procesal aplicada al momento de resolver³⁴.

³³ En adelante Reglamento de Procedimientos de Fiscalización.

³⁴ Visible a fojas 159 y 160 de la resolución impugnada.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

Al respecto señaló que, en atención al criterio orientador bajo el rubro “**RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL**”³⁵, no existe retroactividad en las normas procesales toda vez que los actos de autoridad relacionados con éstas se agotan en la etapa procesal en que se van originando, provocando que se rijan por la norma vigente al momento de su ejecución.

A partir de ello, la autoridad responsable determinó que, en la sustanciación y resolución del procedimiento en análisis, se aplicaría el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización, aprobado, en sesión extraordinaria, de cuatro de mayo de dos mil dieciséis, mediante el acuerdo INE/CG319/2016.

Precisado lo anterior, esta Sala Superior determinará cuál es la normatividad procesal aplicable al caso.

Respecto de la irretroactividad de la ley, se debe precisar que ese principio está previsto en el artículo 14, párrafo 1, de la Constitución, conforme al cual “**a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna**”.

De la porción normativa transcrita se colige que el artículo 14, párrafo 1, de la Constitución, no prohíbe la retroactividad de las normas jurídicas, solamente la limita y determina que en caso de tener que aplicar una norma jurídica general con efectos retroactivos, se debe hacer de tal forma que no se perjudique a persona alguna; por tanto, en caso de que la persona resultara

³⁵ Tesis 2505 emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, octava época, consultable en la página 1741 del Apéndice 2000, Tomo I, materia Constitucional, precedentes relevantes.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

afectada negativamente en sus intereses, la disposición no podrá aplicarse retroactivamente³⁶.

Ahora bien, el problema con el principio de irretroactividad de la norma es dilucidar si la ley antigua, a pesar de haber perdido su vigencia, debe regular los efectos que se sigan causando, o si, por el contrario, es la nueva, la encargada de regular esas consecuencias.

En conclusión, para resolver sobre la retroactividad o irretroactividad de una disposición jurídica es fundamental determinar las hipótesis que se pueden presentar en relación con el tiempo en que se lleven a cabo los componentes de la norma jurídica.

En el caso resulta orientadora la jurisprudencia de rubro **“RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES. SU DETERMINACIÓN CONFORME A LA TEORÍA DE LOS COMPONENTES DE LA NORMA”**³⁷, de cuyo contenido se pueden desprender las hipótesis siguientes:

- i. Cuando durante la vigencia de una norma jurídica se actualizan, de modo inmediato, el supuesto y la consecuencia establecidos en ella.** En este caso, ninguna disposición legal posterior podrá variar, suprimir o modificar aquel supuesto o esa consecuencia sin violar la garantía de irretroactividad, atento que fue antes de la vigencia de la nueva norma cuando se realizaron los componentes de la norma sustituida.
- ii. El caso en que la norma jurídica establece un supuesto y varias consecuencias sucesivas.** Si dentro de la vigencia de esta

³⁶ Conforme a la Tesis de rubro **“RETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS”**, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, 162299. 1a./J. 78/2010, Primera Sala, Novena Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXXIII, Abril de 2011, Pág. 285.

³⁷ Emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación en el tomo XIV, octubre de 2001, con el número P./J. 123/2001, página 16.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

norma se actualiza el supuesto y alguna o algunas de las consecuencias, pero no todas, ninguna norma posterior podrá variar los actos ya ejecutados sin ser retroactiva.

iii. También puede suceder que **la realización de alguna o algunas de las consecuencias de la ley anterior, que no se produjeron durante su vigencia, no dependa de la realización de los supuestos previstos en esa ley**, ocurridos después de que la nueva disposición entró en vigor, sino que tal realización estaba solamente diferida en el tiempo, ya sea por el establecimiento de un plazo o término específico, o simplemente porque la realización de esas consecuencias era sucesiva o continuada; en este caso, la nueva disposición tampoco deberá suprimir, modificar o condicionar las consecuencias no efectuadas, por la razón sencilla de que éstas no están supeditadas a las modalidades señaladas en la nueva ley.

iv. **Cuando la norma jurídica contempla un supuesto complejo, integrado por diversos actos parciales sucesivos y una consecuencia.** En este caso, la norma posterior no podrá modificar los actos del supuesto que se haya elaborado bajo la vigencia de la norma anterior que los previó, sin violar la garantía de irretroactividad.

A partir de lo expuesto, esta Sala Superior considera que, en el caso, no existen las condiciones que permitan afirmar que los actos impugnados suponen una aplicación retroactiva de la nueva legislación ***en perjuicio de los promoventes***, en atención a lo siguiente.

Para el análisis de la posible afectación de derechos o situaciones concretas definidas con anterioridad a la entrada en vigor del Reglamento de Procedimientos de Fiscalización con el cual se

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

resolvió el procedimiento materia de esta ejecutoria (INE/CG319/2016), es preciso determinar si: **a)** en efecto, existía tal derecho o situación al momento de la entrada en vigor de dicha normatividad, **b)** si el nuevo ordenamiento implicó modificar ese derecho o situación concreta, y **c)** si el nuevo ordenamiento implicó desconocer situaciones concretas en perjuicio de los recurrentes.

Esta Sala Superior ya se ha pronunciado en el sentido de que el artículo 14 constitucional garantiza el respeto de las situaciones legalmente establecidas, impidiendo que la ley modifique el pasado en perjuicio de persona alguna.

No obstante, el concepto jurídico de la retroactividad tiene una connotación estricta; no basta que una ley se aplique sobre situaciones del pasado, sino que, además, ***debe producir efectos perjudiciales concretos***, sobre un sujeto de derecho determinado, ***para que se considere tal aplicación como infractora de la prohibición contenida en la citada disposición constitucional.***

Al respecto debe destacarse que las teorías acerca de la retroactividad de las normas jurídicas abordan la prohibición de la aplicación retroactiva de la ley, cuando ésta es ***en perjuicio de alguna persona***³⁸.

Así, el ejercicio de la facultad legal que se ha materializado en acto es constitutivo del derecho adquirido y ***el mismo no puede ser privado de él por una ley nueva***, sin que sea retroactiva.

³⁸ En la sentencia SUP-JDC-2471/2007 y SUP-RAP-6/2008, se precisaron los alcances de los derechos adquiridos, así como las situaciones jurídicas abstractas y concretas.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Por su parte, cuando nos referimos al concepto de situación jurídica, la doctrina ha señalado la existencia de dos aspectos del mismo: el aspecto abstracto y el concreto.

Esto es, cuando la ley se expide, crea situaciones abstractas que se transforman en concretas cuando se realiza determinado hecho previsto por la misma ley, en virtud del cual se concretan los derechos y obligaciones para la persona interesada³⁹.

Cuando nos referimos a la situación jurídica, nos encontramos ante una forma de ser que cada individuo tiene frente a una regla de derecho o a una institución jurídica determinada.

Por otra parte, la situación jurídica abstracta refiere a una manera eventual o teórica de cada uno, respecto de una ley determinada.

Es decir, desde que se crea una regla de derecho, engendra, de pleno derecho, una o varias situaciones jurídicas abstractas. Esto es, se trata de categorías creadas por ley, en las cuales sólo entran o son susceptibles de ingresar aquellos que reúnen ciertas condiciones.

Subjetivamente, desde el punto de vista de las personas a las cuales se dirigen, las situaciones jurídicas abstractas se reducen a la manera de ser que en lo sucesivo se les impondrá a esas personas en atención a las disposiciones de la nueva ley, hasta que no sobrevenga una situación concreta.

En ambos casos la característica fundamental, es el hecho de que **la situación jurídica abstracta, se encuentra desprovista de consecuencias prácticas para sus beneficiarios**, ya que, al estar

³⁹ Formulada por Julien Bonnacasse, en su obra Bonnacasse, Julián, "Elementos de Derecho Civil", Edit. Cárdenas, 1ª ed., tomo 1, Tijuana, México, 1985.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

determinados de manera general, ***la ley les es aplicable hasta en tanto se generen acontecimientos a situaciones jurídicas concretas.***

En cambio, cuando hacemos referencia a la denominada ***situación jurídica concreta, nos referimos a la manera de ser de una persona determinada, derivada de un acto que ha hecho actuar, en su provecho o en su contra***, las reglas de una institución jurídica, y que al mismo tiempo le ha conferido las ventajas y obligaciones inherentes al funcionamiento de esa institución.

Se trata de una ley viva, que se aplica, vigente activamente a un hecho jurídico determinado en donde los interesados han puesto en actividad los elementos legales requeridos para tales efectos.

En este sentido, se puede considerar que la aplicación de una ley es retroactiva, cuando no respeta las situaciones jurídicas concretas nacidas u originadas bajo la vigencia de la ley anterior, ya sea por desconocer esas situaciones o bien por modificarlas, imponiendo nuevas cargas u obligaciones; consecuentemente, una nueva ley puede modificar situaciones jurídicas abstractas, provenientes de leyes vigentes con anterioridad, siempre y cuando no se han actualizado los supuestos normativos.

En tal virtud, la cuestión a dilucidar es si los recurrentes, al momento de entrar en vigor el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización (INE/CG319/2016), se encontraban en el contexto de una situación jurídica concreta de la cual derivara un derecho efectivo a exigir el cumplimiento de la obligación correlativa, en términos de los artículos 20, 24 y 26 del Reglamento de Procedimientos de Fiscalización vigente en el año dos mil doce (CG199-2011).

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Para estar en posibilidad de determinar si existía, al momento de la entrada en vigor del Reglamento de Procedimientos de Fiscalización (INE/CG319/2016), una situación jurídica concreta que pudiera verse afectada por la aplicación inmediata de la nueva normativa, es preciso analizar el contenido de las disposiciones que regulan los plazos para el inicio de los procedimientos oficiosos y el plazo para fincar responsabilidades, en cada uno de los Reglamentos que han estado vigentes durante la sustanciación del procedimiento materia de análisis:

Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización				
Tema	CG199-2011 ⁴⁰ Vigente al ocurrir los hechos y al iniciarse los procedimientos	INE/CG264/2014 ⁴¹ Vigente durante parte de la sustanciación	INE/CG1048/2015 ⁴² MODIFICADO POR EL INE/CG319/2016 ⁴³ Este fue el Reglamento referido en la resolución impugnada	INE/CG614/2017 ⁴⁴ Reglamento vigente al momento de resolver
Facultad para iniciar procedimientos oficiosos "3 años"	<p>Artículo 20 Del procedimiento oficioso (...)</p> <p>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,</p>	<p>Artículo 26. Del procedimiento oficioso (...)</p> <p>2. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña, de apoyo ciudadano</p>	Sin modificaciones	<p>Artículo 26. (Artículo modificado) Del procedimiento oficioso (...)</p> <p>2. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de</p>

⁴⁰ El 4 de julio de 2011, en sesión extraordinaria del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, se aprobó mediante Acuerdo CG199/2011, el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, el cual fue publicado el 7 de julio del mismo año y es el antecedente inmediato que señala las reglas para la tramitación y sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de financiamiento y gasto de los partidos y agrupaciones políticas nacionales. **Este reglamento estuvo vigente hasta el 19 de noviembre de 2014.**

⁴¹ El 19 de noviembre de 2014, en sesión extraordinaria del Consejo General del INE se aprobó el Acuerdo INE/CG264/2014, por el cual se expidió el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, el cual **entró en vigor el 20 de noviembre de ese mismo año**. Este reglamento fue confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las sentencias recaídas en los recursos de apelación identificados con los expedientes SUP-RAP 205/2014 y SUP-RAP 218/2014 acumulados, emitida con fecha 18 de diciembre de 2014.

⁴² El 16 de diciembre de 2015, en sesión extraordinaria del Consejo General del INE se aprobó el Acuerdo INE/CG1048/2015, por el que se modifica el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización contenido en el diverso Acuerdo INE/CG264/2014.

⁴³ El 4 de mayo de 2016, en sesión extraordinaria del Consejo General del INE se aprobó el Acuerdo INE/CG319/2016, por el que se modifica el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, contenido en el Acuerdo INE/CG1048/2015 en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el SUP-RAP25/2016. Esta modificación únicamente incidió en el artículo 36 bis, por lo que el resto de los artículos se mantuvieron en los términos aprobados en el INE/CG1048/2015.

⁴⁴ Se aprobó el 18 de diciembre de 2017.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización				
Tema	CG199-2011 ⁴⁰ Vigente al ocurrir los hechos y al iniciarse los procedimientos	INE/CG264/2014 ⁴¹ Vigente durante parte de la sustanciación	INE/CG1048/2015 ⁴² MODIFICADO POR EL INE/CG319/2016 ⁴³ Este fue el Reglamento referido en la resolución impugnada	INE/CG614/2017 ⁴⁴ Reglamento vigente al momento de resolver
	<p>caducará al término de treinta días siguientes a la aprobación de la Resolución que ponga fin a los citados procedimientos.</p> <p>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. (...)</p>	<p>y de campaña, prescribirá dentro de los noventa días siguientes a la aprobación de la Resolución correspondiente.</p> <p>3. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos de naturaleza distinta a los señalados en el numeral anterior, y aquellos que la autoridad no haya conocido de manera directa, prescribirán al término de los tres años contados a partir que se susciten los hechos presuntamente infractores.</p>		<p>precampaña, de apoyo ciudadano y de campaña, prescribirá dentro de los ciento veinte días siguientes a la aprobación de la Resolución correspondiente.</p> <p>3. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos de naturaleza distinta a los señalados en el numeral anterior, y aquellos que la autoridad no haya conocido de manera directa, prescribirá al término de los tres años contados a partir que se susciten los hechos presuntamente infractores o que se tenga conocimiento de los mismos.</p>
<p>Imprudencia</p> <p>3 años</p> <p>**Solo se modifica el momento a partir del cual inicia el cómputo</p>	<p>Artículo 24 Imprudencia</p> <p>1. El procedimiento será impropio cuando: (...)</p> <p>III. La queja sea presentada después de los tres años siguientes a la fecha en que se haya publicado en el Diario oficial de la Federación el dictamen consolidado relativo a los informes correspondientes al ejercicio durante el que presuntamente se hayan suscitado los hechos que se denuncian; (...)</p>	<p>Artículo 30. Imprudencia</p> <p>1. El procedimiento será impropio cuando: (...)</p> <p>IV. La queja sea presentada después de los tres años siguientes a la fecha en que se hayan suscitado los hechos que se denuncian.</p>	<p>Sin modificaciones</p>	<p>Artículo 30. (Artículo modificado) Imprudencia</p> <p>1. El procedimiento será impropio cuando: (...)</p> <p>IV. La queja sea presentada después de los tres años siguientes a la fecha en que se hayan suscitado los hechos que se denuncian, o que se tenga conocimiento de los mismos.</p>
<p>Facultad para fincar responsabilidades</p>	<p>Artículo 26 Sobreseimiento</p> <p>1. El procedimiento</p>	<p>Artículo 34. Sustanciación</p> <p>(...)</p>	<p>Artículo 34. (Artículo modificado)</p> <p>1. (...) 2. (...)</p>	<p>Artículo 34. (Artículo modificado) Sustanciación</p>

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización				
Tema	CG199-2011 ⁴⁰ Vigente al ocurrir los hechos y al iniciarse los procedimientos	INE/CG264/2014 ⁴¹ Vigente durante parte de la sustanciación	INE/CG1048/2015 ⁴² MODIFICADO POR EL INE/CG319/2016 ⁴³ Este fue el Reglamento referido en la resolución impugnada	INE/CG614/2017 ⁴⁴ Reglamento vigente al momento de resolver
<p style="text-align: center;">5 años</p> <p>**Solo se modificar el momento a partir del cual inicia el cómputo</p>	<p>podrá sobreserse cuando: (...)</p> <p>V. Cuando haya transcurrido el término de cinco años para financiar responsabilidades administrativas. (...)</p>	<p>3. La facultad de la autoridad electoral para financiar responsabilidades en materia de fiscalización prescribe en el plazo de cinco años, contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio o admisión.</p> <p>4. La Unidad Técnica contará con noventa días para presentar los Proyectos de Resolución de los procedimientos ante la Comisión, computados a partir de la fecha en que se emita el acuerdo de inicio o admisión.</p>	<p>3. La facultad de la autoridad electoral para financiar responsabilidades en materia de fiscalización prescribe en el plazo de cinco años, contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio o admisión.</p> <p>4. La Unidad Técnica contará con noventa días para presentar los Proyectos de Resolución de los procedimientos ante la Comisión, computados a partir de la fecha en que se emita el acuerdo de inicio o admisión.</p>	<p>(...)</p> <p>3. La facultad de la autoridad electoral para financiar responsabilidades en materia de fiscalización prescribe en el plazo de cinco años, contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio o admisión.</p> <p>4. La Unidad Técnica contará con noventa días para presentar los Proyectos de Resolución de los procedimientos ante la Comisión, computados a partir de la fecha en que se emita el acuerdo de inicio o admisión.</p>

Como se observa en la tabla anterior, el texto de las disposiciones que regulan las figuras de la prescripción en el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización, fue modificado en su redacción, a efecto de realizar diversas precisiones.

Debe destacarse que, en términos del principio de autoridad formal de la ley o de congelación de rango, la reforma o adición a una disposición general constituye un acto legislativo en el que se observa el mismo procedimiento e idénticas formalidades a las que le dieron nacimiento a aquélla; por lo que, al ser un acto legislativo distinto al anterior, formal y materialmente, puede ser impugnado a

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

través de la acción de inconstitucionalidad, sin que sea obstáculo que reproduzca íntegramente lo dispuesto con anterioridad⁴⁵.

Precisado lo anterior, debe determinarse si, con fundamento en el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización CG199/2011, existía para los recurrentes un derecho o situación concreta, susceptible de desconocimiento o afectación derivado de las modificaciones aprobadas mediante los Acuerdos INE/CG264/2014 e INE/CG319/2016.

Como se ha razonado en párrafos precedentes, de acuerdo a la teoría de las situaciones jurídicas abstractas y concretas, cuando se expide una ley o norma, se generan una serie de derechos para los gobernados (situaciones jurídicas abstractas), los cuales se concretan, incorporándose a su patrimonio (situaciones jurídicas concretas), cuando se lleva a cabo un determinado hecho previsto en la propia ley, es decir, cuando se realiza el supuesto normativo, el cual, a su vez, hace surgir derechos y obligaciones para los interesados.

En el caso materia de esta ejecutoria, a partir de que se suscitaron los hechos en el año dos mil doce, se generó la **situación jurídica concreta** consistente en que, a partir de ello la autoridad tenía un plazo de **tres años** para ejercer su facultad de iniciar un procedimiento oficioso, pues los hechos denunciados no fueron conocidos por la autoridad derivado de la revisión de informes de ingresos y gastos, y tampoco los conoció de manera directa⁴⁶, ello,

⁴⁵ Similar criterio sostuvo esta Sala superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-789-2017, al señalar que “el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que, tratándose de acciones de inconstitucionalidad, la reforma o adición a una norma general autoriza su impugnación, a través de tal medio de control constitucional, aun cuando se reproduzca íntegramente la disposición anterior, al tratarse de un nuevo acto legislativo.”

⁴⁶ Fue hasta que el PRD proporcionó pruebas supervenientes, durante la sustanciación de las quejas conocidas como “caso MONEX”, cuando la autoridad fiscalizadora tuvo conocimiento de la existencia de tarjetas Bancomer, Banamex y Santander.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

con fundamento en el artículo 20 del Reglamento de Procedimientos de Fiscalización –aprobado en el acuerdo CG199/2011.

Por otra parte, se generó la **situación jurídica abstracta** consistente en que, de instaurarse un procedimiento para la investigación de los hechos presuntamente infractores, este podrá sobreseerse al transcurrir el término de **cinco años** para fincar responsabilidades administrativas, ello conforme a lo previsto en el artículo 26, numeral 1, fracción V del Reglamento de Procedimientos de Fiscalización, aprobado en el acuerdo CG199/2011.

Se trata de una situación jurídica abstracta pues será aplicable hasta en tanto se generen acontecimientos a situaciones jurídicas concretas, esto es, que se instaure un procedimiento susceptible de sobreseerse.

En el caso resulta necesario determinar si las modificaciones al Reglamento de Procedimientos de Fiscalización realizadas mediante los diversos acuerdos INE/CG264/2014 e INE/CG319/2016, implicaron el desconocimiento de situaciones jurídicas concretas, derivado de lo cual se desconocieron o modificaron dichas situaciones o si se impusieron cargas adicionales a los sujetos.

Del análisis comparativo a las disposiciones al Reglamento de Procedimientos de Fiscalización, y sus diversas reformas, es dable sostener que las modificaciones no implican una afectación, como se evidencia a continuación:

i. En cuanto a la **prescripción de la facultad para ordenar el inicio de los procedimientos oficiosos**, tratándose de hechos de naturaleza distinta a los que conoce la autoridad fiscalizadora en la

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

revisión de los informes de ingresos y gastos o que no haya conocido de manera directa:

-El plazo para ejercer la facultad de ordenar el inicio de procedimientos oficiosos, **no se modificó** a pesar de las reformas al Reglamento de Procedimientos de Fiscalización vigente en el año dos mil doce.

-Tanto el Reglamento aprobado mediante el acuerdo CG199/2011 (vigente en el dos mil doce) en su artículo 20, como el aprobado en los diversos INE/CG264/2014 e INE/CG319/2016 en su artículo 26, respectivamente, señalan el mismo plazo de **tres años**.

-El artículo 20 del multicitado CG199/2011 que refiere **“facultad de ordenar el inicio”** y el numeral 26 de los diversos INE/CG264/2014 e INE/CG319/2016 que señalan **“facultad para iniciar procedimientos oficiosos”**, indubitadamente regulan la facultad de la autoridad para iniciar un procedimiento.

-Si bien el artículo 20 señala la expresión **“caducará”** y el artículo 26 el vocablo **“prescribirá”**, ello no implica una modificación sustancial pues en ambos artículos el plazo comienza a computarse a partir del mismo momento, esto es, **“que se susciten los hechos”**.

-Si bien el aludido artículo 20 refiere la expresión **“podrán ser iniciados** por la Unidad de Fiscalización **dentro de los tres años siguientes** a aquél en que se hayan suscitado los hechos” y el artículo 26 señala **“prescribirán al término de los tres años contados a partir que se susciten los hechos”**, ambas disposiciones generan las mismas consecuencias jurídicas, esto es, **“la autoridad tiene tres años, contados a partir de que se susciten los hechos, para iniciar el procedimiento oficioso”**.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Es decir, en ambas disposiciones lo que la autoridad responsable pretendía regular era el plazo de **prescripción**⁴⁷.

A mayor abundamiento debe considerarse que la interpretación propuesta no implica crear una ley, únicamente darle sentido a la figura procesal que el ordenamiento reglamentario regula.

Consecuentemente, si lo que se hace con la actividad interpretativa es, a final de cuentas, asignar el significado a las expresiones utilizadas por el legislador formal y/o material al momento de redactar los preceptos jurídicos, es incuestionable que, por sí misma, la interpretación que efectúe la autoridad electoral no puede infringir la garantía de irretroactividad de la ley⁴⁸.

-En consecuencia, las modificaciones aprobadas mediante los diversos INE/CG264/2014 e INE/CG319/2016, respectivamente, no modificaron sustancialmente el artículo 20 del Reglamento de Procedimientos de Fiscalización aprobado en el CG199/2011, ni desconocieron situaciones jurídicas concretas derivadas de ese artículo y tampoco impusieron mayores cargas a los recurrentes, pues mantuvieron intocados: **a)** el plazo de tres años que tiene la autoridad para iniciar los procedimientos –prescripción-; **b)** el momento a partir del cual se comienza a computar el plazo; y **c)** los supuestos para el inicio de este tipo de procedimientos: hechos de naturaleza diversa a los conocidos en los informes de ingresos y gastos y hechos que la autoridad no haya conocido directamente.

⁴⁷ La anterior interpretación resulta acorde a que en el reglamento aprobado mediante el acuerdo CG199/2011 en el artículo 26, numeral 1, fracción V, ya se regulaba que el procedimiento podría sobreseerse cuando hubiera transcurrido el término de cinco años para fincar responsabilidades administrativas. En ese mismo sentido, en los ordenamientos aprobados en los acuerdos INE/CG264/2014 e INE/CG319/2016, en el diverso 34, numeral 3, se estableció que el plazo de cinco años para fincar responsabilidades. En ese sentido, en los tres ordenamientos se reguló que la facultad sancionadora de la autoridad se extingue en el plazo de cinco años, a partir del inicio, es decir, lo que dicha normatividad regula es la caducidad.

⁴⁸ Esta Sala Superior expuso similares argumentos al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano identificado con la clave SUP-JDC-782/2002, así como el recurso de apelación SUP-RAP-98/2003 Y ACUMULADOS.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

ii. En cuanto al plazo que tiene la autoridad para fincar responsabilidades –**caducidad**–:

-El artículo 26 del multicitado CG199/2011 señala que el procedimiento podrá sobreseerse cuando “**haya transcurrido el término de cinco años para fincar responsabilidades administrativas.**”

-De la lectura a ese artículo se desprende que el plazo con el que cuenta la autoridad para fincar responsabilidades es de **cinco años**.

-Dicha disposición omite precisar a partir de qué momento debe computarse el plazo de **cinco años**.

-El artículo 34 de los diversos INE/CG264/2014 e INE/CG319/2016, respectivamente, señala que “**...la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades en materia de fiscalización prescribe en el plazo de cinco años, contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio o admisión...**”

-Ambos artículos mantienen el plazo de cinco años para fincar responsabilidades, con la salvedad de que el artículo 34 ya precisa que ese plazo comenzará a computarse “**a partir de la fecha del acuerdo de inicio o admisión**”⁴⁹, sin embargo, ambas disposiciones generan las mismas consecuencias jurídicas.

-Lo anterior al considerar que, aun cuando expresamente el diverso artículo 26 no precisaba el momento a partir del cual comenzaría a transcurrir el plazo de **cinco años**, ello debe interpretarse de forma sistémica y funcional con la normativa electoral, en el sentido de que la autoridad administrativa electoral no conserva la potestad de

⁴⁹ Conforme a la normativa aplicable el acuerdo de inicio se dicta en los procedimientos iniciados de oficio y el acuerdo de admisión en los procedimientos instaurados ante la presentación de una queja.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

manera indefinida, pues dicha circunstancia implicaría una grave afectación al principio de seguridad jurídica.

-Es por ello que esos **cinco años** son susceptibles de extinguirse, para lo cual deben computarse a partir de que la autoridad haya **acordado el inicio o admisión del procedimiento**, pues es a partir de ese momento que desplegará sus facultades de investigación para el esclarecimiento de los hechos.

-Esto porque, el inicio o admisión del procedimiento y su notificación a los presuntos responsables, es una condición de cuya actualización depende que la autoridad pueda desplegar sus facultades de investigación.

-Dicho en otras palabras, aun cuando los artículos 26 y 34, respectivamente, no estuvieran redactados en término idénticos, ello no implica la imposición de cargas adicionales a los sujetos, y tampoco la modificación o el desconocimiento de situaciones concretas que hubieran estado previstas a su favor en el acuerdo CG199/2011.

-Aunado a ello, debe considerarse que el sistema responde a las necesidades de una constante adecuación de la norma, sin que ello implique una afectación.

En este sentido, como se ha expuesto, el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización aprobado en el aludido INE/CG319/2016 conservó los plazos que previamente establecía el Reglamento vigente en el año dos mil doce (cuando presuntamente acontecieron los hechos denunciados), para que la autoridad, iniciara los procedimientos oficiosos y fincara responsabilidades, por lo que es dable sostener que no desconoció ni modificó las

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

situaciones concretas generadas a partir del Reglamento de Procedimientos de Fiscalización en el acuerdo CG199/2011.

Derivado de lo expuesto es que esta Sala Superior concluye que en el caso no se actualizó la retroactividad de la norma procesal en perjuicio de los recurrentes pues, aun cuando la autoridad responsable emitió la resolución impugnada con fundamento en el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización aprobada en el acuerdo INE/CG319/2016, ello no perjudicó a los partidos actores, pues como ha quedado demostrado, el Reglamento vigente en el dos mil doce (cuando se suscitaron los hechos) y el aplicado al momento de resolver INE/CG319/2016, establecen sustancialmente plazos similares para el inicio de procedimientos y para fincar responsabilidades.

Aunado a lo razonado, debe considerarse que cada una de las etapas del procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización deben llevarse a cabo al amparo de la normatividad vigente al momento de su ejecución, por lo que cada una de ellas, adquiere legalidad conforme a la ley que se encuentra vigente en el momento.

Lo anterior es así porque, la sustanciación de los referidos procedimientos es un evento complejo que implica el desarrollo de una serie de actos que se realizan en un periodo de tiempo determinado, tales como son: **a)** el plazo para iniciar un procedimiento oficioso y/o para admitir un escrito de queja; **b)** análisis de requisitos de procedibilidad; **c)** prevención, desechamiento de plano o admisión; **d)** sustanciación del procedimiento; **e)** en su caso, ampliación del plazo para resolver; **f)** en su caso, sobreseimiento, acumulación o escisión; **g)**

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

emplazamiento; **h)** cierre de instrucción; **i)** elaboración del proyecto de resolución; **j)** someter el proyecto de resolución a la Comisión de Fiscalización; y **k)** la Comisión de Fiscalización somete el proyecto al Consejo General del INE.

A partir de ello, puede concluirse válidamente que todos esos actos deben llevarse a cabo al amparo de leyes vigentes al momento en que se van concretando, de ahí que los actos que no han sido ejecutados por la autoridad electoral administrativa constituyen expectativas de derecho o de situaciones jurídicas abstractas.

Bajo estas premisas, es posible establecer que, en el caso particular, las normas que regulan el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, deben cumplirse en la medida que se van concretando los actos de legalización conforme a la norma que se encuentre vigente; sin que pueda alegarse irretroactividad de la ley.

Aunado a lo expuesto, es preciso señalar que tratándose de las materias que se rigen por el derecho público, como acontece en la especie, se ha considerado que generalmente no es aplicable la noción del derecho adquirido, en el sentido de que los individuos pueden seguir rigiéndose de manera indefinida conforme a las reglas vigentes en un momento dado, en tanto que dicho **sistema responde a las necesidades de una constante adecuación de los fines estatales que se pretenden conseguir**, aun cuando ello no puede implicar que ese tipo de normas queden excluidas de la

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

observancia del derecho fundamental consistente en la irretroactividad de la ley⁵⁰.

En este sentido, se debe señalar que tampoco se puede alegar la afectación de un supuesto derecho o situación anterior, cuando al momento de la aplicación de la ley, la situación jurídica del interesado se ha modificado de tal forma que no goza ya del derecho invocado; ***considerar lo contrario supondría colocar un interés particular sobre el interés público***, lo cual no encuentra explicación razonable.

La modificación de las reglas procesales supone la modificación de una institución jurídica por razones de orden público, en tanto que se expresan en una reforma legislativa, siendo potestad del legislador modificar las situaciones jurídicas que estime pertinentes, así como establecer los cambios, en el ordenamiento jurídico, que respondan al proceso de evolución de la vida social dentro de los límites impuestos por la propia Constitución.

Ahora bien, en el caso, este órgano jurisdiccional concluye que, la determinación de la responsable de aplicar como norma adjetiva el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización aprobado en el INE/CG319/2016 no genera alguna afectación a los recurrentes pues, como se ha detallado previamente, ese ordenamiento replicó los plazos que contenía el aprobado en el diverso CG199/2011.

Es por lo razonado que, en el presente caso, el análisis de las figuras jurídicas de **prescripción** y **caducidad** se realizarán a partir de lo dispuesto en el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización aprobado mediante el Acuerdo CG319/2016, pues

⁵⁰ Así lo ha sostenido esta Sala Superior en las sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-50/2005 y SUP-RAP-51/2005, emitidas el diecisiete de noviembre de dos mil cinco y el veintiséis de mayo de dos mil seis, respectivamente.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

como ha quedado explicado, la autoridad responsable replicó los plazos que regulaba el diverso ordenamiento vigente en el año dos mil doce, por lo que su aplicación no genera afectación alguna a los partidos recurrentes⁵¹.

5. Síntesis de los agravios. Los motivos de inconformidad planteados por los actores se agrupan en los apartados siguientes:

I. Actualización de la prescripción y caducidad en el procedimiento.

II. Inactividad procesal por un plazo mayor a los dos años que la autoridad responsable tenía para resolver el procedimiento.

III. Indebida motivación de la resolución, pues la responsabilidad está construida a partir de un indicio y la investigación fue equivocada, incompleta y sesgada.

IV. Falta de idoneidad de la prueba utilizada por el INE para acreditar un esquema de dispersión de recursos, por lo que debe aplicarse el principio *in dubio pro reo*.

V. La multa impuesta es excesiva y desproporcionada, pues conforme al convenio de la otrora coalición “Compromiso por

⁵¹ No escapa a la atención de esta Sala Superior que en sesión del Consejo General del INE de dieciocho de diciembre de dos mil diecisiete, se aprobó modificar el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización mediante el Acuerdo INE/CG614/2017.

Particularmente se modificó el artículo 26, numerales 2 y 3, respecto del plazo para que opere la prescripción de la facultad de iniciar procedimientos oficiosos derivados de los hechos que fueron de conocimiento de la autoridad, mediante los informes de ingresos y gastos, pues aumentó de 90 a 120 días; en tanto que tratándose de hechos de naturaleza distinta o que la autoridad no haya conocido de manera directa, si bien se mantiene el término de los 3 años para la prescripción, el computo se realizará contados a partir que se susciten los hechos presuntamente infractores **o que se tenga conocimiento de los mismos.**

En consecuencia, si bien a la fecha de aprobación de la resolución impugnada (diez de enero de dos mil dieciocho) ya se había aprobado el acuerdo INE/CG614/2017 por el que se modificaron las reglas para el computo del plazo para que opere la prescripción de la facultad para el inicio de los procedimientos, este órgano jurisdiccional concluye que este último Reglamento de Procedimientos de Fiscalización no resulta aplicable al caso concreto pues, en este caso la aplicación retroactiva de la norma procesal sí genera una afectación al PRI y al PVEM, al establecer que el plazo de 3 años podrá computarse a partir de que la autoridad tenga conocimiento de los hechos.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

México” cada partido respondería de las sanciones de forma individual.

El estudio que realice esta Sala Superior de los agravios en cada uno de los temas citados se llevará a cabo en su conjunto, sin que esto perjudique a los recurrentes, de conformidad con el criterio reiteradamente sustentado por este órgano colegiado⁵².

En ese sentido, se analizarán en primer término los motivos de inconformidad relacionados con que en el caso se actualiza la prescripción y la caducidad, toda vez que de resultar fundados, serían suficientes para revocar la resolución impugnada.

6. Estudio de fondo de los agravios planteados.

I. Actualización de la prescripción y caducidad en el procedimiento

PRI

El PRI señala que el plazo para actualizar la prescripción debe computarse a partir del acuerdo de admisión del primer procedimiento, esto es, del expediente Q-UFRPP-324/2012 (el cual inició el dieciocho de enero de dos mil trece), por lo que la autoridad tenía como fecha límite para ejercer las facultades sancionatorias el dieciocho de enero de dos mil dieciocho.

Sostiene que ese plazo debe aplicarse a los tres procedimientos acumulados, pues todos versan sobre la misma materia y los hechos que los originaron son los mismos, con independencia que se hubieren iniciado en fechas diversas.

⁵² Jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior del TEPJF, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**. Consultable en: <http://bit.ly/2y4ORFf>.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Arguye el partido actor que, de otra manera, cada vez que se acuerde la admisión de un expediente cuya materia sea la misma y que se encuentre acumulado al que fue admitido previamente, se puede iniciar nuevamente el conteo del plazo para la prescripción, lo que llevaría a prorrogar al plazo *ad infinitum*.

Considera inexacto que el plazo para que opere la caducidad se haya interrumpido, plazo que la responsable denomina prescripción, pues ello generaría la perpetua posibilidad de aperturar y admitir nuevos procedimientos.

Señala que, en la resolución, se afirma que el plazo para la prescripción inició el uno de diciembre de dos mil diecisiete, que es la fecha en la que tuvo conocimiento de diversos hechos derivados de la información proporcionada por **Bancomer**, sin embargo, a consideración del recurrente, al haber ocurrido los hechos en dos mil doce, al año dos mil quince ya había transcurrido el plazo para iniciar el procedimiento.

PVEM

Por otra parte, el PVEM sostiene que la resolución fue emitida fuera del plazo razonable de dos años de acuerdo con lo resuelto en el SUP-RAP-0614/2017, por lo que vulneró los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución.

Sostiene que el procedimiento ya había caducado por el simple transcurso del tiempo sin la emisión de resolución y sustenta su pretensión en que, a su consideración, las denuncias se radicaron el veintiséis de junio, veintitrés de julio y siete de agosto de dos mil doce, mientras que la resolución impugnada se dictó hasta el diez de

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

enero de dos mil dieciocho, por lo que excedió los dos años referidos.

Señala que en el caso opera la figura de la caducidad y no la prescripción, como tramposamente lo quiere hacer valer la autoridad responsable, al computar el plazo a partir del dieciocho de enero de dos mil trece.

Refiere que aun cuando, suponiendo sin conceder, los plazos sean computados a partir del dieciocho de enero de dos mil trece, al haber sido emitida la resolución el día diez de enero de dos mil dieciocho, se evidencia que transcurrió en exceso el plazo razonable de dos años para que la responsable emitiera su resolución.

Arguye que en la resolución se citan tesis y jurisprudencias respecto de excepciones al término de dos años para que opere la caducidad, por lo que la autoridad tácitamente reconoce ese plazo para resolver, y pretende justificar sus dilaciones reseñando sus constantes diligencias.

Determinación de la autoridad responsable

La autoridad responsable señaló en la resolución impugnada que la facultad sancionadora está supeditada a no rebasar el plazo de cinco años previsto en el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización.

Indicó que tuvo conocimiento de los hechos infractores a partir de las vistas dadas el dieciocho de enero, el trece de septiembre y la queja presentada el dieciséis de octubre, todas de dos mil trece y ordenó, respectivamente el inicio de los procedimientos el dieciocho de enero, el diez de octubre y el dieciocho de diciembre del mismo año,

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

notificando de ello, al PRI y al PVEM, integrantes de la otrora Coalición “Compromiso por México” al ser los presuntos responsables.

Atendiendo a ello, es que a consideración de la autoridad responsable es evidente que se interrumpió el plazo previsto para la prescripción de la falta, toda vez que se realizaron las diligencias con mucha anterioridad al vencimiento de los cinco años.

También sostuvo que al escindirse, del procedimiento identificado como Q-UFRPP 58/12 y sus acumulados (caso MONEX)⁵³, los hechos que dieron origen al diverso QUFRPP 324/12 (consistente en la posible aportación de ente prohibido por parte de la empresa **ASISMEX**, derivado de la expedición de tarjetas **Bancomer**), estos ya no forman parte del expediente Q-UFRPP 58/12, por lo que no resultaba procedente realizar el computo de los cinco años a partir del inicio de ese procedimiento.

Evidenciado lo anterior, resulta pertinente referir el marco jurídico de las figuras procesales en comento.

*** Marco jurídico de la caducidad y prescripción**

A efecto, dar respuesta a los planteamientos de los recurrentes, se considera necesario realizar un estudio de las normas y principios que rigen la prescripción y caducidad, la sustanciación de los procedimientos oficiosos y quejas en materia de fiscalización, así como precisar sus etapas y plazos, para establecer en qué términos

⁵³ Cuya Litis consistió en determinar el origen, destino y la aplicación de los recursos que, a través de diversas tarjetas, expedidas por Banco Monex, que supuestamente fueron distribuidas por la otrora Coalición Compromiso por México integrada por los Partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México, durante el Proceso Electoral 20112012 y consecuentemente verificar si existe un rebase al tope de gastos de campaña.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

se llevó a cabo la sustanciación sujeta a análisis, y determinar si la responsable se apegó o no a la normatividad.

Existen dos instituciones a través de las cuales se puede actualizar la liberación de obligaciones por el transcurso del tiempo: la **prescripción** y la **caducidad**.

La existencia de determinadas formas y plazos concretos para acceder a la justicia no tiene su origen en una intención caprichosa del Constituyente de dotar al legislador ordinario con un poder arbitrario, sino que responde al objetivo de establecer mecanismos que garanticen el respeto a las garantías de seguridad jurídica y dentro de éstas, la de legalidad e igualdad en los procedimientos.

Esas garantías de seguridad jurídica permiten a los gobernados tener certeza de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente, es decir, bajo los términos y plazos que determinen las leyes⁵⁴.

A partir de lo expuesto, se dota al legislador ordinario con la facultad de emitir leyes procesales mediante las cuales se regulen los modos y condiciones para la actuación de los sujetos de la relación jurídica procesal que nace con éste.

Atendiendo a las particularidades del caso, resulta relevante distinguir entre la **prescripción** y la **caducidad**, pues son figuras jurídicas distintas.

En primer término, es relevante precisar el contenido y alcance de dichas instituciones con base en el Derecho Civil y, hecho ello, se

⁵⁴ En términos de lo dispuesto en el artículo 17 de la Constitución.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

procederá al análisis en el ámbito del derecho administrativo y el electoral.

Para el Derecho Civil la **prescripción negativa** consiste en la liberación de obligaciones por no exigirse su cumplimiento dentro de los plazos legales establecidos⁵⁵.

Por el contrario, la **caducidad** de la instancia es una institución de carácter netamente procesal, es de orden público, irrenunciable y no puede ser materia de convenio entre las partes; su actualización extingue el proceso, quedando a salvo el derecho para iniciar un nuevo juicio.

Esta figura sanciona la inactividad o falta de impulso procesal de las partes en un juicio, incidente o recurso y su consecuente paralización durante un lapso de tiempo determinado por la ley adjetiva, con su extinción, a efecto de evitar la existencia de juicios que permanezcan abandonados indefinidamente⁵⁶.

Conforme lo expuesto, en tanto la **prescripción** extingue una obligación y, consecuentemente, la facultad para exigir judicialmente su cumplimiento, la **caducidad** de la instancia únicamente extingue el proceso en que se actualice, tornando ineficaces las actuaciones dentro del juicio; pero no la acción, por lo que el actor puede volver a promover un juicio nuevo.

Explicado lo anterior, debe precisarse que en materia de derecho administrativo sancionador también encuentran vigencia las instituciones precisadas, las cuales se encuentran referidas a la extinción de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa.

⁵⁵ Así lo regulan los artículos 1135, 1136, 1137, 1148, 1158, 1159 y 1168 del Código Civil para el Distrito Federal.

⁵⁶ El artículo 137-Bis del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal establece que la caducidad de la primera instancia opera de pleno derecho, cualquiera que sea el estado del juicio.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Al respecto, esta Sala Superior ha sostenido en diversos precedentes⁵⁷ el criterio consistente en que la **prescripción** de las facultades de la autoridad sancionadora opera por el transcurso del tiempo que marca la ley, entre la comisión de la falta y el inicio del procedimiento sancionador; en tanto que la **caducidad** –como figura extintiva de la potestad sancionadora- se actualiza por el transcurso de un tiempo razonable entre el inicio del procedimiento y la falta de emisión de la resolución respectiva.

Este órgano jurisdiccional ha precisado las diferencias que existen entre ambas figuras, señalando que la **prescripción** supone un hecho negativo, una simple abstención y para que pueda declararse se requiere que la haga valer en juicio a quien la misma aproveche; en tanto que la **caducidad** supone un hecho positivo para que no se pierda la facultad o el derecho, de donde se deduce que la no caducidad es una condición *sine qua non* para este ejercicio.

Para que la **caducidad** no se realice deben ejercitarse los actos que al respecto indique la ley o los principios aplicables dentro del plazo fijado imperativamente por la misma⁵⁸.

Esto es, la **prescripción** es considerada como una típica excepción; y la **caducidad**, cuando se hace valer, como una inconfundible defensa; la **prescripción** debido al tiempo transcurrido que señale la ley y la voluntad de que se declare, expresada ante los tribunales, por la parte en cuyo favor corre, extingue el derecho; mientras que la **caducidad**, solo requiere la inacción del interesado, para que, los

⁵⁷ Criterio sostenido en los recursos de apelación SUP-RAP-525 Y 526/2011 ACUMULADOS, SUP-RAP-614-2017 y SUP-RAP-737-2017 Y ACUMULADOS. Del SUP-RAP-525-2011, se derivó la jurisprudencia 8/2013, de rubro: "**CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.**", publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 16 y 17.

⁵⁸ Estudio realizado en el SUP-RAP-525 Y 526/2011 ACUMULADOS.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

juzgadores la declaren oficiosamente, de tal forma que falta un requisito o presupuesto necesario para su ejercicio.

En el mismo tenor se ha sostenido que, la **prescripción**, por regla general, se relaciona con los derechos que miran más al interés particular o privado; por ello **admite no sólo su suspensión, sino también su interrupción** por los medios que las leyes establecen.

No obstante ello, se sostuvo que **cuando entran en juego intereses de orden público**, como lo es definir el tiempo que la autoridad administrativa electoral puede tardar en tramitar, instruir y resolver un procedimiento administrativo sancionador, **no admite interrupción alguna**⁵⁹.

En ese contexto, si la **caducidad** es una condición para el ejercicio de la facultad sancionadora, la autoridad jurisdiccional no solamente está facultada, sino que tiene la obligación de examinar si se actualiza o no, con el objeto de verificar si se cumplen los requisitos que para su ejercicio requiere esa misma ley.

A partir de lo referido, la **caducidad** es una figura mediante la cual, ante la existencia de una situación donde el sujeto tiene potestad de ejercer un acto que tendrá efectos jurídicos, y no lo hace dentro de un lapso perentorio, se extinguirá esa potestad, únicamente respecto del asunto concreto. Esto es, la caducidad se compone de dos aspectos:

i. La omisión o falta de realización de un hecho positivo y, en consecuencia, la inactividad del sujeto para ejercer de forma oportuna y diligente sus atribuciones y, en el caso, del procedimiento

⁵⁹ Pues se trata de un mecanismo para corregir las vulneraciones cometidas a la normatividad en una materia que, dada su propia naturaleza, exige la resolución de tales controversias a efecto de evitar que los posibles efectos perniciosos continúen o se extiendan indebidamente.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

administrativo de llevar a cabo el impulso correspondiente a efecto de poner en estado de resolución el asunto.

ii. El plazo de la caducidad es rígido, no se suspende ni interrumpe, sino que desde que comienza a correr, se conoce cuándo fenecerá la facultad si el sujeto no la ejerce.

A partir de lo anterior, este órgano jurisdiccional ha señalado que la **caducidad** de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electoral tiene las características siguientes:

i. El contenido de los actos y resoluciones electorales se rige por el principio de certeza, la cual debe ser pronta, especialmente en los procesos electorales⁶⁰.

ii. Este medio de extinción del derecho opera por el mero transcurso del tiempo y por la circunstancia de que la autoridad omita actuar de manera pronta y expedita para poner en estado de resolución los procedimientos administrativos sancionadores.

iii. Dicho plazo no es susceptible de suspensión o interrupción⁶¹.

iv. Esta forma de extinción no admite renuncia, anterior o posterior, porque está regulada por disposiciones de orden público que no son renunciables, por su naturaleza, y no existen en la normatividad aplicable preceptos que establezcan alguna excepción para esta hipótesis.

⁶⁰ A partir de considerar que las etapas de éstos no tienen retorno; en determinados momentos y circunstancias no cabe la reposición de ciertos actos y resoluciones, y la validez y seguridad de cada acto o resolución de la cadena que conforma estos procesos, puede dar pauta para elegir entre varias posibles acciones o actitudes que puedan asumir los protagonistas, sean las propias autoridades, los partidos políticos o los ciudadanos, en las actuaciones y fases posteriores, dado que éstas deben encontrar respaldo en las precedentes.

⁶¹ El ordenamiento legal que lo regula no contempla que, ante determinados hechos, actos o situaciones, el plazo legal quede paralizado para reanudarse con posterioridad, o que comience de nueva cuenta, ni se encuentran bases, elementos o principios que puedan llevar a dicha consecuencia en condiciones ordinarias.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

v. Se debe invocar de oficio por los tribunales, independientemente de que se haga valer o no por los interesados.

En la misma línea argumentativa se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al analizar la forma en que operan la **prescripción** y la **caducidad** en los procedimientos administrativos sancionadores y sus diferencias, tanto en la forma en que se actualizan como en los efectos que producen⁶².

Al respecto, sostuvo que la figura jurídica de la **caducidad** tiene su fundamento en razones de seguridad jurídica, esto es, evitar la incertidumbre que supone un procedimiento en marcha, distinguiéndose de esta manera de la prescripción.

Razonó que la **caducidad**, trasciende al procedimiento administrativo, es decir, afecta a los actos procesales, ya que la caducidad es la nulificación de la instancia por la inactividad procesal, sin que afecte las pretensiones de fondo de las partes, por lo que **sólo tiene efectos para el procedimiento, produciendo en la instancia la ineficacia de todos los actos procesales.**

Por otra parte, la **prescripción**, se refiere a las acciones del particular o de la Administración Pública Federal, incidiendo, en el caso, en la **pérdida de facultades de la autoridad para poder resolver las cuestiones relacionadas con el fondo del asunto**, tomando en cuenta que la finalidad de dicha institución es la consolidación de las situaciones jurídicas por el transcurso del tiempo.

⁶² Particularmente al resolver el amparo en revisión 1256/2006, consultable en la liga <http://www2.scjn.gob.mx/ConsultaTematica/PaginasPub/DetallePub.aspx?AsuntoID=84580>.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Señaló que la declaración de **caducidad** se produce cuando se paraliza el procedimiento por causas imputables al interesado por el plazo que fije la ley, admitiéndose también dicha caducidad en los procedimientos incoados de oficio y los efectos que produce, son los siguientes:

i. La terminación del procedimiento y, por ende, el archivo de las actuaciones, por lo que puede instruirse un nuevo procedimiento sobre el mismo objeto, en el que pueden hacerse valer los actos del procedimiento caducado, ya que, de lo contrario, se pugnaría con los principios de economía, celeridad y eficacia.

Señaló que la **caducidad** no afecta el acto en sí mismo, sino que afecta un derecho de tipo procesal, por lo que su declaración no impide que vuelvan a plantearse las mismas u otras pretensiones fundadas en aquel acto, y que se articularon en el procedimiento que concluyó por caducidad; el acto no se encuentra afectado de vicio alguno.

En ese contexto argumentó que **la caducidad** únicamente tiene efectos para el procedimiento, pero no para las facultades sancionadoras, por lo que no repercute en el acto administrativo.

ii. La determinación de la caducidad, es irrelevante en orden a la prescripción, esto es, se da una independencia entre ambas figuras, por lo que **la caducidad no determina la prescripción**.

Lo anterior toda vez que, el procedimiento caducado no produce el efecto de interrumpir o suspender los plazos de prescripción, de manera que la misma se computará como si tal procedimiento no se hubiere efectuado nunca.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

A partir de los precedentes referidos, esta Sala Superior ha determinado las diferencias esenciales entre la **caducidad** y la **prescripción**, como a continuación se precisa⁶³:

i. La **caducidad** es una figura de carácter procesal, que se actualiza por la inactividad o la demora injustificada dentro de los procedimientos administrativos sancionadores seguidos en forma en juicio. La **prescripción** es una figura que incide en derechos u obligaciones de carácter sustantivo, que se actualiza por el solo transcurso del tiempo.

ii. La **caducidad** sólo puede operar una vez iniciado el procedimiento respectivo. La **prescripción opera desde el momento en que se comete la infracción o que se tiene conocimiento de ella y puede verse interrumpida por el inicio del procedimiento sancionador.**

iii. La declaración de **caducidad extingue únicamente** las actuaciones del procedimiento administrativo –la **instancia**-. La declaración de **prescripción libera al presunto infractor de la responsabilidad** que pudo fincársele y, concomitantemente, **extingue definitivamente la facultad de la autoridad para sancionar la conducta.**

iv. La declaración de **caducidad deja abierta la posibilidad de que la autoridad sancionadora inicie un nuevo procedimiento por la misma falta; pero el procedimiento caducado no será apto para interrumpir la prescripción.**

De lo hasta aquí expuesto, se concluye que los efectos de la caducidad no coinciden con el agotamiento del ejercicio de la

⁶³ Criterio sostenido en el recurso de apelación SUP-RAP-614-2017.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

potestad sancionadora, pues la acción no se extingue por la mera declaración de caducidad, sino que, puesta en relación con la prescripción, subsiste mientras no se produzca ésta por el transcurso de los plazos y con el cumplimiento de los restantes requisitos legales⁶⁴.

Lo anterior no vulnera el principio de seguridad jurídica, pues no supone que la autoridad pueda mantener abierta la posibilidad de sancionar indefinidamente, pues ésta posibilidad queda limitada por la institución de la prescripción⁶⁵.

*** Determinaciones de esta Sala Superior respecto de procedimientos especiales y ordinarios sancionadores**

Resulta de relevancia para el caso destacar que, tratándose de los procedimientos ordinarios y especiales sancionadores, esta Sala Superior ha determinado lo que, en cada caso, se considera un plazo razonable para que opere la caducidad respecto de la facultad sancionadora del INE, a partir del vacío normativo respecto de dicha figura.

Esto es, considerando que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁶⁶ no establece un plazo para que opere

⁶⁴ Las consideraciones expuestas encuentran sustento en las tesis sostenidas por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: *"RESPONSABILIDADES ADMINISTRATIVAS DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. EL HECHO DE QUE LA AUTORIDAD SANCIONADORA NO DICTE LA RESOLUCIÓN CORRESPONDIENTE DENTRO DEL PLAZO DE CUARENTA Y CINCO DÍAS O DE SU EVENTUAL AMPLIACIÓN EN TÉRMINOS DEL ARTÍCULO 21, FRACCIÓN III, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, ACTUALIZA LA FIGURA DE LA CADUCIDAD (ABANDONO DEL CRITERIO SOSTENIDO EN LA TESIS AISLADA 1a. CLXXXVI/2007)."* y *"CADUCIDAD DE FACULTADES DE LAS AUTORIDADES DENTRO DEL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO. EL ARTÍCULO 60, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY FEDERAL DE LA MATERIA, AL PERMITIR QUE ÉSTAS REINICIEN UN NUEVO PROCEDIMIENTO RESPECTO DE UN ACTO POR EL CUAL SE DECRETÓ AQUÉLLA, NO CONTRAVIENE EL PRINCIPIO NON BIS IN IDEM."*

⁶⁵ Cobo Olvera Tomás, "El Procedimiento Administrativo Sancionador", Ed. Bosch, 4ª edición, España, 2014, págs. 212 a 214.

⁶⁶ En adelante LGIPE.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

la caducidad en dichos procedimientos, este órgano jurisdiccional procedió a colmar esa laguna normativa⁶⁷.

Como puede advertirse de los razonamientos que sustentaron las determinaciones de esta Sala Superior, tratándose de los procedimientos especiales y ordinarios sancionadores, su actuación la sustentó en la permisibilidad constitucional para el juzgador a fin de que, frente a una laguna que no pueda ser superada, se colme mediante la integración.

El plazo razonable establecido para los procedimientos especiales (un año) y ordinarios (dos años) es distinto, pues esta Sala Superior atendió a las diferencias sustanciales existentes entre la tramitación y desahogo de dichos procedimientos, previstos en la LEGIPE.

Tratándose del plazo establecido como regla general para la caducidad de la facultad sancionadora, en el procedimiento especial, este órgano jurisdiccional se ha pronunciado en el sentido de que puede, por excepción, ampliarse cuando la autoridad administrativa acredite una causa justificada, razonable y apreciable objetivamente, en la que exponga las circunstancias, de facto o de iure, de las que se advierta que la dilación en la resolución se debe, entre otras, a la conducta procedimental del probable infractor, o bien, a que su desahogo, por su complejidad, requirió de la práctica de diversas diligencias o actos procedimentales, que razonablemente no fue posible realizar dentro de ese plazo⁶⁸.

Refirió también que dicha excepción no puede derivar de la inactividad de la autoridad.

⁶⁷ Respecto del procedimiento especial sancionador así se estableció en el SUP-RAP-525/2011 y acumulado y respecto del procedimiento ordinario sancionador, en el SUP-RAP-614/2017.

⁶⁸ De conformidad con la jurisprudencia número 11/2013, del rubro: "CADUCIDAD. EXCEPCIÓN AL PLAZO EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR".

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

En términos similares resolvió con relación al procedimiento ordinario sancionador, al sostener que el plazo razonable de 2 años puede verse modificado, excepcionalmente, si la autoridad administrativa electoral expone y evidencia que las circunstancias particulares de cada caso hacen necesario realizar diligencias o requerimientos que por su complejidad ameritan un retardo en su desahogo, haciendo patente que ha existido un constante e ininterrumpido actuar de la propia autoridad, para estar en condiciones de dictar la resolución que corresponda, y que no se ha tratado de falta de diligencia de su parte⁶⁹.

*** Procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización**

a. Conocimiento de los hechos presuntamente infractores de la norma

La finalidad de los procedimientos sancionadores es la de investigar determinados hechos o conductas que se han denunciado como constitutivas de infracciones a la normativa electoral, a fin de poder establecer, en su caso, si se actualiza la infracción a la norma y junto con ella, la responsabilidad de los sujetos denunciados; en consecuencia, debe garantizarse el debido proceso, ya que respecto de los denunciados existe la posibilidad de que se emita una resolución condenatoria y, por ende, privativa de sus derechos.

Los procedimientos de quejas y oficiosos en materia de fiscalización se caracterizan porque la autoridad despliega una facultad investigadora y **se circunscriben únicamente a hechos**

⁶⁹ Así lo sostuvo al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-614/2017.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

determinados y que se sustancia con plazos diferentes al procedimiento de revisión de informes de ingresos y gastos⁷⁰.

En primer término, es importante precisar que existen supuestos de hecho susceptibles de actualizar una cuestión de derecho⁷¹, esto es, debe distinguirse entre hechos y la actualización de una conducta infractora.

Al respecto, debe destacarse que en el Derecho Administrativo Sancionador Electoral existe una inmensa cantidad de conductas que pueden dar lugar al incumplimiento de obligaciones o a la violación de prohibiciones a cargo de los sujetos de Derecho que intervienen en el ámbito electoral, así como a los bienes jurídicos tutelados y diferenciados en esta rama del Derecho Público⁷².

Respecto del principio de tipicidad, en materia penal se expresa con el aforismo "*nullum crimen sine lege, nullum poena sine lege*", y consiste en la **exigencia de considerar delitos, solamente a las conductas descritas como tales en la ley** y, por ende, aplicar únicamente las penas previstas en la norma legal, sin que se permita la imposición de penas, por analogía o por mayoría de razón respecto de los supuestos que no correspondan exactamente a la descripción contenida en la norma legal.

Al respecto, debe resaltarse que una regla de derecho engendra, de pleno derecho, una o varias situaciones jurídicas abstractas. Esto es, se trata de categorías creadas por ley, en las cuales sólo entran o

⁷⁰ Así lo sostuvo esta Sala Superior en el SUP-RAP-687/2017 Y SUS ACUMULADOS.

⁷¹ Criterio similar se sostuvo en el SUP-RAP-614/2017 Y SUS ACUMULADOS.

⁷² El Derecho Administrativo Sancionador Electoral es una de las manifestaciones del poder punitivo del Estado Mexicano (*ius puniendi*) y, por ende, los principios que han sido desarrollados en el Derecho Penal le son aplicables, aunque con las adecuaciones necesarias a la naturaleza de la materia, conductas que son objeto de sanción, así como a los bienes jurídicos tutelados por ella.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

son susceptibles de ingresar aquellos que reúnen ciertas condiciones o actualizan el supuesto jurídico⁷³.

Esto es, **la situación jurídica abstracta, se encuentra desprovista de consecuencias prácticas**, ya que, al estar determinados de manera general, **la ley les es aplicable hasta en tanto se generen acontecimientos a situaciones jurídicas concretas**.

En consecuencia, es hasta que un sujeto realice los actos requeridos para la actualización del tipo previsto en la ley cuando se generan las consecuencias jurídicas.

Al respecto, en el Derecho Administrativo Sancionador Electoral el principio de tipicidad no se regula conforme al esquema tradicional y, en cambio, se ha expresado, al menos, en los siguientes supuestos⁷⁴:

i. Existen normas que prevén obligaciones o prohibiciones a cargo de los sujetos de Derecho en materia electoral. (p.ej. los artículos 79, numeral 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Partidos y 127 del Reglamento de Fiscalización, que establecen la obligación de reportar la totalidad de los ingresos y gastos manejados durante las campañas electorales).

ii. Se establecen disposiciones legales que contienen un enunciado general, mediante la advertencia de que, el incumplimiento de obligaciones o la violación a prohibiciones constituye infracción y conducirá a la instauración del procedimiento sancionador. Tal es el caso de los artículos 442 a 455, 464 y 470, de la LEGIPE.

⁷³ Teoría de las situaciones jurídicas abstractas y concretas formulada por Julien Bonnacasse, en su obra Bonnacasse, Julián, "Elementos de Derecho Civil", Edit. Cárdenas, 1ª ed., tomo 1, Tijuana, México, 1985.

⁷⁴ Así lo sostuvo esta Sala Superior en el Recurso de Apelación SUP-RAP-210/2017.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

iii. Existen normas que contienen un catálogo general de sanciones, susceptibles de ser aplicadas a los sujetos de Derecho que hayan incurrido en conductas infractoras, por haber violado una prohibición o por haber incumplido una obligación (como el artículo 456 de la LEGIPE).

Las disposiciones jurídicas referidas, en conjunto, contienen el denominado "*tipo*" en materia sancionadora electoral respecto de ***cada conducta que se traduzca en el incumplimiento de una obligación o en la violación de una prohibición, con la condición de que incluyan la descripción clara y unívoca de conductas concretas, a partir de cuyo incumplimiento (si se trata de obligaciones), o de su violación (en el supuesto de prohibiciones) se actualice el tipo.***

También deben contener la advertencia general de que, en caso de incumplir una obligación o violar una prohibición, sobrevendrá una sanción, y la descripción clara de las sanciones susceptibles de ser impuestas a los sujetos infractores⁷⁵.

La nota distintiva en el derecho administrativo sancionador electoral radica en que, el ***tipo*** no se realiza a través de una descripción directa, como ocurre en el derecho penal, sino que surge de la conjunción de dos o más normas, bien de naturaleza sustantiva o reglamentaria: la o las que mandan o prohíben, y las que advierten que el incumplimiento será sancionado.

⁷⁵ Es ilustrativa para el caso, la jurisprudencia 7/2005, de rubro: "**RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES**", Consultable a páginas 643 (seiscientos cuarenta y tres) a 648 (seiscientos cuarenta y cuatro), de la "*Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", volumen 1 intitulado "*Jurisprudencia*".

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Es decir, se establece una normativa que contiene una o varias obligaciones o prohibiciones, para después establecer que quien incumpla con las disposiciones de la ley será sancionado. En estas dos normas se contienen los elementos típicos de la conducta, pues la primera establece la obligación de dar algo, hacer o no hacer una conducta determinada, precisa y clara; por lo que, si no se cumple con esa obligación, entonces se cae en el supuesto de la segunda norma que establece la sanción⁷⁶.

Precisado la forma en que puede actualizarse la infracción a una norma, debe decirse que los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización **pueden iniciarse: a) a petición de parte, con la presentación de una queja o denuncia, o bien, b) de manera oficiosa** cuando el Consejo General, la Comisión de Fiscalización o la UTF tengan conocimiento de hechos que pudieran configurar una violación a la normativa electoral en materia de fiscalización, de los cuales incluso, pudo haber tenido conocimiento en el procedimiento de revisión de informes de ingresos y gastos.

Es decir, se necesita lo que en Derecho Penal se llama *notitia criminis*, mediante la cual se inicia la actividad de la justicia, mediante la promoción del proceso; ya sea por la denuncia, ya por la querrela, o por la prevención policial o de oficio, se lleva ante la jurisdicción una noticia sobre la presunta comisión de un delito, infracción o falta.

La trascendencia de la presentación de una queja con la noticia de la comisión de presuntos hechos infractores acompañado de pruebas

⁷⁶ SUP-RAP-098/2003 y ACUMULADOS.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

al menos con valor probatorio para que la autoridad pueda despegar su facultad de investigación (**tratándose de quejas**) o del conocimiento que tenga la autoridad de dichos hechos (**en caso de oficiosos**), radica en que **ante la inexistencia de elemento de prueba alguno, aunque fuese mínimo, no habría base para iniciar con la investigación**, de manera que darle curso en esas condiciones, sería arbitraria y daría pauta a una *pesquisa general*⁷⁷.

Al respecto, el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización⁷⁸ establece, entre los requisitos que deben cumplirse al presentar un escrito de queja, se encuentra el de aportar elementos de prueba, aun con carácter indiciario, es decir, el quejoso debe acompañar los elementos probatorios que soporten su 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 indiciario⁷⁹.

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

⁷⁷ Esto encuentra sustento en las tesis que se identifican a continuación: "**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**" y "**QUEJAS SOBRE EL ORIGEN Y APLICACIÓN DE LOS RECURSOS DERIVADOS DEL FINANCIAMIENTO DE LOS PARTIDOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS. REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DENUNCIA**".

⁷⁸ Artículo 29, numeral 1, fracción V.

⁷⁹ 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-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

derivado de la dificultad de acceder al conocimiento de los mismos, por igual o con mayor razón, debe flexibilizarse la exigencia de aportar los elementos de prueba en que se apoyen.

Una interpretación distinta obligaría a los denunciantes a contar con información y documentación que, ordinariamente, está fuera de su alcance, porque lo lógico es que se encuentre en los archivos o registros de los involucrados, o en instituciones u organismos que no la proporcionan a cualquier persona.

Adicionalmente, si se atribuyera al denunciante la carga de acreditar plenamente los hechos en que sustenta sus afirmaciones, se haría nugatoria la posibilidad de que, a través de la denuncia, pudieran establecerse o demostrarse determinadas irregularidades en el manejo de sus recursos, siendo que, en todo caso, la demostración fehaciente, corresponde al resultado del procedimiento de investigación de que se trate.

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 preliminar⁸⁰.

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 norma⁸¹.

b. Alcances de la facultad investigadora del INE

⁸⁰ Similar criterio fue establecido en la sentencia emitida en el recurso de apelación SUP-RAP-3/2010.

⁸¹ Similar criterio fue sostenido por esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-606/2015, SUP-RAP-136/2015, SUP-RAP-32/2013 y SUP-RAP-18/2013.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Si bien el INE, a través de su Comisión de Fiscalización y, esta a su vez, por medio de la Unidad Técnica de Fiscalización⁸², tiene facultades para investigar la verdad de los hechos presuntamente infractores por los medios legales a su alcance, lo cual implica el deber de allegarse de los elementos de convicción indispensables para estar en condiciones de determinar la actualización de infracciones y la sanción que corresponda imponer, también resulta importante señalar que el procedimiento administrativo sancionador electoral se debe llevar a cabo conforme a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad⁸³.

Resulta aplicable la *ratio essendi* del criterio sustentado por esta Sala Superior la jurisprudencia de rubro "**PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD**"⁸⁴.

A partir de lo razonado, toda investigación que realice la autoridad que no cumpla los requisitos constitucionales y legales, genera un acto de molestia que vulnera derechos fundamentales cuyo ejercicio, en su caso, deberá ser restituido por este Tribunal Electoral, por ser el órgano facultado constitucionalmente para garantizar que todos los actos y resoluciones emitidos por las autoridades electorales se ajusten a los principios de constitucionalidad y legalidad.

En efecto, al desahogar la función investigadora, la autoridad administrativa electoral debe cuidar la idoneidad, consistente en que la finalidad de las diligencias es conseguir el fin pretendido, tal

⁸² En adelante UTF.

⁸³ Criterio similar fue sostenido en el SUP-RAP-136/2015.

⁸⁴ Jurisprudencia identificada con la clave 62/2002, consultable en las páginas quinientas cuarenta y tres a quinientas cuarenta y cuatro de la "*Compilación Jurisprudencia y Tesis en materia electoral 1997-2013*", Volumen 1 (uno) intitulado "*Jurisprudencia*".

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

autoridad debe visualizar que existan posibilidades objetivas de eficacia en el caso concreto, **impidiendo así que se extienda en forma indiscriminada**, debiendo colmar todos sus objetivos y finalidades, **pero no prolongarse ni comprender aspectos que atenderían contra los principios que se consagran en el artículo 17, de la Constitución.**

En consecuencia, la investigación a cargo de la autoridad responsable, debe sujetarse a lo siguiente:

a) Que el punto de partida de la actividad indagatoria, corresponda exclusivamente a los hechos concretos que se expusieron en la denuncia.

b) Que las primeras diligencias de la investigación deben apoyarse, necesariamente, en alguno o varios de los elementos aportados con la denuncia, como principios de prueba; y

c) Que los indicios obtenidos de las averiguaciones anteriores, deben examinarse y evaluarse, para verificar si arrojan otros que estuvieron vinculados, en cualquier medida, a los anteriores, que sirvieran para completar el esquema general fáctico planteado por el denunciante, y pudieran llevar, lógica o naturalmente, a su comprobación. De esta forma, los datos conocidos y los nuevos que fueran apareciendo con motivo de cada diligencia, servirían como cimiento para iniciar nuevas diligencias de la línea de investigación iniciada, o abrir nuevas líneas de investigación, pero siempre con soporte en los hechos ya averiguados.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Al respecto, es de destacarse que el procedimiento administrativo sancionador se aparta del principio dispositivo, y resulta concordante con el principio inquisitivo⁸⁵.

El **principio dispositivo** se sustenta en dos aspectos principales. El primero, otorga a los interesados la iniciación de la instancia, de determinar los hechos que serán objetos del recurso, o inclusive de disponer del derecho material controvertido, es decir, la facultad de desistir, y el segundo, le proporciona la atribución de disponer de las pruebas, sin que la autoridad pueda allegarlas de oficio, de manera que las partes tienen la iniciativa en general, y el instructor debe atenerse exclusivamente a la actividad de éstas, sin que le sea permitido incluir hechos que las mismas no narran, tomar iniciativas encaminadas a comenzar o impulsar el procedimiento, ni establecer la materia del mismo o allegarse medios de prueba.

El **principio inquisitivo** se caracteriza porque el instructor cuenta con la facultad para iniciar, de oficio, el procedimiento, así como la función de investigar la verdad de los hechos por todos los medios legales a su alcance, sin que la inactividad de las partes, lo obligue ni lo limite a decidir únicamente sobre los medios de prueba aportados o solicitados.

Ninguno de estos dos principios se aplica con carácter exclusivo, por lo que no existe un procedimiento puro inquisitivo o dispositivo, sino que existe la predominancia de uno sobre el otro o el equilibrio entre ambos, por lo que, cuando se dice que un procedimiento es dispositivo, con ello no se quiere decir que este principio es el único que gobierna el procedimiento, con todas sus notas, sino que es aquél por el cual se rige sustancialmente.

⁸⁵ SUP-RAP-098/2003 y ACUMULADOS

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

El procedimiento administrativo para la sustanciación de las quejas y procedimientos oficiosos en materia de fiscalización, **se rige predominantemente por el principio inquisitivo**, pues una vez que se recibe la denuncia, corresponde a las autoridades competentes la obligación de seguir con su propio impulso el procedimiento, por las etapas correspondientes, según lo prescriben las normas legales y reglamentarias.

Las facultades conferidas para la investigación de los hechos denunciados, no se limitan a valorar las pruebas exhibidas por el denunciante, ni a recabar las que posean los órganos del Instituto, sino que le impone agotar todas las medidas necesarias para el esclarecimiento de los hechos planteados.

La aplicación del principio dispositivo al procedimiento en cuestión se encuentra esencialmente en la instancia inicial, donde se exige la presentación de un escrito de queja que cumpla con determinadas formalidades, y se impone la carga de aportar elementos mínimos de prueba, por lo menos con valor indiciario.

En el caso de los **procedimientos administrativos sancionadores** para acreditar el incumplimiento de obligaciones por parte de los partidos políticos, **la carga de la prueba recae, en principio, en la autoridad electoral**, en la medida que la finalidad de tales procedimientos es conocer la verdad de los hechos presuntamente constitutivos de una infracción administrativa, de forma que la garantía de audiencia se salvaguarda cuando se le otorga a los sujetos denunciados o inculcados, la posibilidad de aportar los elementos adecuados para demostrar que no son responsables de tales hechos, esto es, que se le permita una adecuada defensa, y a

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

la responsable desplegar su facultad investigadora para llegar a la verdad de los hechos materia del procedimiento⁸⁶.

Lo anterior no implica que los sujetos denunciados se encuentren eximidos de ofrecer y aportar pruebas, a efecto de acreditar que no son responsables de las conductas que se les reprochan.

El procedimiento administrativo sancionador tiene como propósito la investigación respecto de la presunta comisión de un ilícito o infracción en la materia, por lo que, **la carga de la prueba corresponde tanto a la autoridad electoral para acreditar la responsabilidad del sujeto denunciado, como al sujeto obligado para demostrar que no es responsable**, en el entendido de que ese denunciado sujeto a procedimiento, goza en todo tiempo del derecho de defensa y garantía de audiencia.

En el procedimiento sancionatorio, **ante la probable existencia de una infracción, la autoridad electoral está en posibilidad de desplegar su facultad investigadora**, con el propósito de averiguar si ha sido vulnerado o no el orden jurídico, esto es, **debe indagar y verificar la certeza de los hechos que motivaron el inicio del procedimiento administrativo sancionador**, para lo cual podrá requerir información que le sea útil, en aras de garantizar la seguridad jurídica de la que gozan los gobernados, incluidos los partidos políticos.

La investigación derivada del escrito de queja deberá dirigirse, *prima facie*, a corroborar los indicios que se desprenden (por leves que sean), de los elementos de prueba aportados por el denunciante, lo cual implica que la autoridad instructora cumpla su obligación de

⁸⁶ Criterio sostenido en el SUP-RAP-687/2017 Y SUS ACUMULADOS.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

allegarse las pruebas idóneas y necesarias para verificarlos o desvanecerlos y establecer que la versión planteada en la queja carece de suficiente sustento probatorio para hacer probables los hechos de que se trate.

La actuación inicial de la autoridad sustanciadora debe dirigirse en un principio sobre la base de los indicios que surjan de los elementos aportados.

Aunado a ello, podrá acudir a los medios concentradores de datos a que pueda acceder legalmente, con el propósito de dicha verificación, así como para corroborar la existencia de personas y cosas relacionadas con la denuncia, y tendientes a su localización, como puede ser, verbigracia, los registros o archivos públicos que por disposición de la ley estén accesibles al público en general.

Si el resultado de las investigaciones no arroja la verificación de hecho alguno o bien elementos que desvanezcan, desvirtúen o destruyan lo que aportó el quejoso, y no se generen nuevos indicios relacionados con la materia de la queja, se justificará plenamente que la autoridad administrativa no instrumente nuevas medidas tendentes a generar principios de prueba en relación con esos u otros hechos, pues la base de su actuación radica precisamente en la existencia de indicios derivados de los elementos probatorios inicialmente aportados, y de la existencia de las personas y cosas relacionadas con éstos.

Por el contrario, si se fortalece la prueba decretada para la verificación de ciertos hechos denunciados, la autoridad tendrá que sopesar el posible vínculo de inmediatez entre los indicios iniciales y los nuevos que resulten, y en este aspecto, la relación que guardan entre sí los hechos verificados, de manera que si se produce entre

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

ellos un nexo directo, inmediato y natural, esto denotará que la averiguación transita por camino sólido y que la línea de investigación se ha extendido, con posibilidades de reconstruir la cadena fáctica denunciada, por lo cual, a partir de los nuevos extremos, se pueden decretar nuevas diligencias en la indagatoria tendientes a descubrir los eslabones inmediatos, si los hay y existan elementos para comprobarlos, con lo cual se dará pauta a la continuación de la investigación, hasta que ya no se encuentren datos vinculados a la línea de investigación.

c. Etapas procesales

Las bases generales y principales características del procedimiento administrativo para la resolución de las quejas y oficiosos sobre el origen, destino y la aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los partidos, se encuentran previstas en la Constitución, en la LEGIPE, y en el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización, las cuales consisten en lo siguiente⁸⁷:

- **Autoridad competente.** Corresponde al INE llevar a cabo la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos, así como la resolución de los procedimientos oficiosos y las quejas que se presenten en materia de fiscalización, facultad que es ejercida por conducto de su Comisión de Fiscalización, la que a su vez cuenta con una Unidad Técnica de Fiscalización⁸⁸.
- **Naturaleza de los procedimientos.** El procedimiento sancionador en materia de fiscalización se instaura por

⁸⁷ Artículo 41, párrafo segundo, Base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 191, 192, 199 de la LEGIPE, 27, 29, 29, 34, 36, 37, 38, 40 y 41 del Reglamento de Procedimientos.

⁸⁸ En adelante UTF.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

presuntas violaciones a la normatividad electoral en esa materia.

- **Inicio.** Particularmente respecto de los **procedimientos oficiosos**, la normatividad prevé dos plazos para que opere la **prescripción de la facultad para su inicio**:
 - a. Hasta **noventa días** después de aprobada la Resolución de ingresos y gastos respectiva; o
 - b. Hasta **tres años**, contados a partir que se susciten los hechos presuntamente infractores⁸⁹, si es de naturaleza distinta a una resolución y aquellos que la UTF no haya conocido de manera directa.
- **Admisión.** Tratándose de las **quejas**, una vez presentada la UTF efectuará el análisis de la misma, con el fin de determinar si debe admitirse o desecharse, para lo cual considerará el cumplimiento, entre otros, del requisito consistente en que se aporten los elementos de prueba, aun con carácter indiciario, con los que cuente el quejoso y soporten su aseveración, así como hacer mención de aquellas pruebas que no estén a su alcance, que se encuentren en poder de cualquier autoridad⁹⁰.
- Si la queja reúne todos los requisitos⁹¹ previstos en el Reglamento, la UTF la admitirá en un plazo no mayor a **cinco**

⁸⁹ Es de destacarse que, de conformidad con las modificaciones al Reglamento de Procedimientos aprobadas mediante el Acuerdo INE/CG614/2017, particularmente al artículo 26, numerales 2 y 3, la facultad de iniciar procedimientos oficiosos derivados de los hechos que fueron de conocimiento de la autoridad mediante los informes de ingresos y gastos, **augmentó de 90 a 120 días**; en tanto que tratándose de procedimientos de esa naturaleza, si bien se mantiene el término de los 3 años para la prescripción, el computo se realizará contados a partir que se susciten los hechos presuntamente infractores **o que se tenga conocimiento de los mismos**.

⁹⁰ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 29, numeral 1, fracción V del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

⁹¹ **Artículo 29.**

Requisitos

1. Toda queja deberá ser presentada por escrito, así como cumplir con los requisitos siguientes:

I. Nombre, firma autógrafa o huella digital del quejoso o denunciante.

II. Domicilio para oír y recibir notificaciones y, en su caso, a quien en su nombre las pueda oír y recibir.

III. La narración expresa y clara de los hechos en los que se basa la queja o denuncia.

IV. La descripción de las circunstancias de modo, tiempo y lugar que, enlazadas entre sí, hagan verosímil la versión de los hechos denunciados.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

días⁹². Si es necesario reunir elementos previos a la admisión, el plazo será de hasta **treinta días**.

- **Plazo para sustanciar y resolver.** La UTF tiene un plazo para presentar los Proyectos de Resolución de los procedimientos, ante la Comisión de Fiscalización del INE, computados a partir de la fecha en que se emita el acuerdo de inicio o admisión:
 - a. **Regla general.** noventa días.
 - b. **Excepción: ampliación del plazo.** Cuando por la naturaleza de las pruebas ofrecidas o de las investigaciones que se realicen, sea necesario un plazo adicional, la UTF podrá, mediante acuerdo debidamente motivado, ampliar el plazo dando aviso al Secretario y al Presidente de la Comisión.
- **Ampliación del objeto de la investigación o inicio de un nuevo procedimiento.** Si con motivo de la sustanciación se advierte la existencia de elementos de prueba o indicios sobre conductas diversas a las inicialmente investigadas, o la probable responsabilidad de sujetos distintos a los que en principio se hubiere señalado como probables responsables.
- **Emplazamiento.** La UTF notifica con copias del expediente y otorga cinco días para que el denunciado ejerza su garantía de audiencia.

V. Aportar los elementos de prueba, aun con carácter indiciario, con los que cuente el quejoso y soporten su aseveración, así como hacer mención de aquellas pruebas que no estén a su alcance, que se encuentren en poder de cualquier autoridad.

VI. El carácter con que se ostenta el quejoso según lo dispuesto en el presente artículo.

VII. Relacionar todas y cada una de las pruebas que ofrezca con cada uno de los hechos narrados en su escrito inicial de queja o denuncia.

(...)

⁹² Sólo si del escrito de queja se desprenden elementos suficientes con carácter de indicios, que presupongan la veracidad de los hechos denunciados los cuales tuvieron verificativo en un contexto que pudiese incidir en el origen y destino de los recursos de los partidos políticos, la autoridad se encuentra constreñida a ejercer sus facultades indagatorias, con la finalidad de verificar que se está ante hechos que pudiesen constituir alguna infracción en materia de origen, destino y aplicación de los recursos de los partidos.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

- **Cierre de instrucción.** Agotada la línea de investigación, la UTF elaborará el proyecto de resolución.
- **Aprobación Comisión de Fiscalización.** La Comisión podrá modificar, aprobar o rechazar los proyectos de resolución y, de ser el caso, devolverá el asunto a la UTF a fin de que realice las diligencias necesarias para esclarecer los hechos motivo de investigación.
- **Emisión de la resolución.** Una vez aprobados los proyectos de resolución, la Comisión deberá someterlos a consideración del Consejo General del INE para su votación.
- **Facultad para fincar responsabilidades. Conforme al Reglamento, prescribe en el plazo de cinco años,** contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio o admisión⁹³.
- Es de destacarse que la sustanciación de los procedimientos oficiosos se realizará en términos del Título del Reglamento denominado “*De los procedimientos*” en lo que resulte aplicable⁹⁴.

*** Plazos para iniciar los procedimientos y para fincar responsabilidades en materia de fiscalización**

Precisada la normatividad procesal aplicable para el caso concreto, procede determinar cuál es el plazo con que cuenta la autoridad para el inicio de los procedimientos y para fincar responsabilidades administrativas y la forma de computarlos, a partir de lo establecido en la norma y de los criterios emitidos por este órgano jurisdiccional.

⁹³ En términos de lo dispuesto en el artículo 34, numeral 3 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

⁹⁴ De conformidad con lo dispuesto en el artículo 26, numeral 5, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Como se ha evidenciado, el inicio de los procedimientos puede tener su origen en la presentación de un escrito de queja o en la orden de iniciar de oficio un procedimiento sancionador.

Tratándose de la **presentación de un escrito de queja**, una vez verificado el cumplimiento de los requisitos de procedibilidad, la autoridad cuenta con un plazo de cinco o treinta días, dependiendo del caso, **contados a partir de la fecha de presentación de la queja**, para acordar la admisión del procedimiento respectivo⁹⁵.

Por el contrario, tratándose de la **facultad para iniciar de oficio** un procedimiento, el plazo para ejercerlo depende del origen de los hechos presuntamente infractores, como se evidencia enseguida⁹⁶:

-Prescribirá dentro de los 90 días siguientes a la aprobación de la Resolución correspondiente: si versan sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña, de apoyo ciudadano y de campaña.

Como puede advertirse, en este supuesto el plazo comienza a computarse a partir de que el Consejo General del INE aprueba la resolución de los informes de ingresos y gastos respectivos.

-Prescribirán al término de los tres años contados a partir que se susciten los hechos presuntamente infractores: tratándose de procedimientos oficiosos de naturaleza distinta a los derivados de la revisión de informes de ingresos y gastos, y aquellos que la autoridad no haya conocido de manera directa.

⁹⁵ Artículo 34 del Reglamento de Procedimientos.

⁹⁶ Artículo 26, numerales 2 y 3 del Reglamento de Procedimientos.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

En este supuesto el plazo comienza a computarse a partir de que se susciten los hechos que presuntamente han actualizado el tipo administrativo previsto en la ley, es decir, a partir de que un sujeto actualice mediante su actuar los elementos previstos para la configuración de la conducta infractora.

Por otra parte, en cuanto al plazo para fincar responsabilidades el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización aplicable señala:

Artículo 34. (Artículo modificado)

1. (...)

2. (...)

3. ***La facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades en materia de fiscalización prescribe en el plazo de cinco años, contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio o admisión.***

Como puede observarse, este plazo aplica con independencia del origen y de la fecha en que hayan acontecido los hechos presuntamente infractores, y comienza a computarse a partir de la fecha del Acuerdo mediante el cual se haya ordenado el inicio (oficiosos) o admisión (quejas) del procedimiento.

Es relevante destacar que esta Sala Superior ya se pronunció respecto de la naturaleza del plazo de cinco años.

Al respecto, señaló que si bien el artículo 34 del Reglamento de Procedimientos de Fiscalización⁹⁷ refiere ***“prescripción” y no a “caducidad”***, conforme lo sostenido por esta Sala Superior en diversos precedentes⁹⁸ ***la prescripción se encuentra referida a la facultad de la autoridad administrativa para accionar, y su plazo comienza a correr a partir de la comisión de los hechos***

⁹⁷ Artículo del Reglamento de Procedimientos vigente a la fecha de esta ejecutoria y que resulta de similar contenido al diverso 26, numeral 1, fracción V del Reglamento CG199/2011.

⁹⁸ SUP-RAP-614-2017.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

presuntamente infractores, o de que se tenga conocimiento de los mismos; mientras que la caducidad atiende al plazo que tiene para resolver un procedimiento sancionador y, en el citado numeral, el plazo comienza a correr a partir del acuerdo de admisión del procedimiento referido⁹⁹.

Al respecto, esta Sala Superior al resolver diversos recursos de apelación consideró que, conforme a lo previsto en el artículo 34, párrafo 3, del Reglamento de Procedimientos de Fiscalización, el INE tiene un ***plazo de cinco años para ejercer su facultad sancionadora*** en los procedimientos oficiosos en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos, en tanto que, dada la naturaleza del mencionado procedimiento oficioso, supletoriamente son aplicables las disposiciones atinentes al procedimiento sancionador ordinario previsto en la LEGIPE¹⁰⁰.

Adicional a lo expuesto, es de destacarse que este órgano jurisdiccional ya se pronunció en el sentido de que no resulta aplicable a los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, el plazo razonable de un año que estableció, específicamente en el SUP-RAP-525/2011, para que opere la caducidad en el caso de los procedimientos especiales sancionadores¹⁰¹.

Consideraciones de esta Sala Superior en el caso concreto

⁹⁹ Así lo refirió esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación en el SUP-RAP-515-2016.

¹⁰⁰ SUP-RAP-713/2015 y su acumulado y SUP-RAP-8/2016.

¹⁰¹ Criterio sostenido en el SUP-RAP-8-2016, al calificar infundado el agravio consistente en lo siguiente: ***“en términos de lo dispuesto por el mencionado artículo 3 del indicado ordenamiento reglamentario, el Instituto Nacional Electoral cuenta con un plazo de cinco años para ejercer dicha facultad sancionadora, tal determinación no puede ser considerada conforme a derecho ya que se debe tomar en cuenta lo sostenido por la propia Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-525/2011 en el sentido de que el plazo de prescripción de los procedimientos sancionadores es más largo que el de caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad”***.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

Los recurrentes alegan la actualización de las dos figuras extintivas, la caducidad y la prescripción.

Por tanto, a efecto de resolver de manera exhaustiva la cuestión planteada, en esta resolución se analizará: **a)** si el inicio o admisión de los procedimientos ocurrió dentro de los plazos señalados en la normatividad (**prescripción**) y **b)** si la resolución se emitió dentro del plazo para fincar responsabilidades en materia de fiscalización (**caducidad**).

En los términos en los que ha quedado definida la caducidad y la prescripción en el procedimiento sancionador en materia de fiscalización, esta Sala Superior concluye que el procedimiento seguido a los actores **no prescribió y tampoco caducó, por lo que los agravios formulados son infundados.**

Para evidenciar lo anterior, se presentan las fechas relevantes del procedimiento sancionador materia de la presente ejecutoria:

Ejecución de los hechos	Denunciados originalmente: PRI y PVEM			Acumulación de los 3 procedimientos	Ampliación de la litis para incluir a PAN, PRD, PT, MC y Nueva Alianza	Fecha de la resolución del INE
	Admisión o inicio de los procedimientos por la autoridad					
	Q-UFRPP 324/12	P-UFRPP 80/13	Q-UFRPP 81/13			
Jornada electoral 1 de julio de 2012	18-enero-2013	9-octubre-2013	18-diciembre-2013	26-septiembre-2016	14-diciembre-2017 Derivado de los hechos detectados por el cruce de la base de datos entregada por BANCOMER con la base de Representantes generales y de casilla de los partidos del PEF 2011-2012	10 de enero de 2018

De lo anterior es posible concluir lo siguiente:

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

a. Se cumplió el plazo para el inicio o admisión de cada uno de los procedimientos, como se evidencia enseguida.

En primer lugar, debe destacarse que la *litis* de los procedimientos materia de análisis fue investigar si los recursos dispersados a través de tarjetas **Bancomer** beneficiaron a las campañas del PRI y PVEM, integrantes de la otrora Coalición “Compromiso por México”, durante el PEF 2011-2012 y, en su caso, corroborar la licitud en el origen, destino y aplicación de los recursos empleados.

Esto es, determinar si los hechos consistentes en la distribución de recursos mediante tarjetas bancarias, actualizaron la conducta infractora 77, numerales 2 y 3 del COFIPE.

En consecuencia, la fecha en que se suscitaron los “hechos” concretos susceptibles de actualizar el “tipo” regulado en el referido artículo del COFIPE, resulta trascendente a efecto de determinar si el inicio de los procedimientos ocurrió dentro del plazo establecido en el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización.

Destaca que conforme a la investigación efectuada por la autoridad responsable, el veintisiete de junio de dos mil doce es una fecha clave, pues en esa fecha **ASISMEX** dispersó recursos a las tarjetas expedidas por **Bancomer**.

No obstante, derivado de lo resuelto por la autoridad responsable se obtiene que la dispersión de recursos se generó durante el periodo de campaña del proceso electoral federal 2011-2012 y su finalidad fue el pago a los representantes generales y ante mesa directiva de casilla de los partidos referidos, entonces, se colige que se trató de una conducta de tracto sucesivo que culminó el día de la jornada

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

electoral del mencionado proceso electoral, lo cual tuvo verificativo el día primero de julio de dos mil doce.

De ese modo, acorde a lo previsto en el mencionado artículo 26, párrafo 3, del Reglamento de Procedimientos de Fiscalización CG319/2016, se debe tener como fecha cierta para el inicio del cómputo del plazo de prescripción el primero de julio de dos mil doce, pues a esa fecha es que actuaron los representantes generales y de casilla de los partidos políticos.

En consecuencia, **el plazo de prescripción de tres años transcurrió del dos 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.

A continuación, se precisan las particularidades de cada uno de los procedimientos:

i. Procedimiento de queja Q-UFRPP-324/12

El dieciocho de enero de dos mil trece, la UTF inició el procedimiento derivado de un acuerdo de escisión dictado en la queja Q-UFRPP 58/12, y sus acumulados (caso MONEX).

Para determinar si este procedimiento de queja inició en tiempo, deben considerarse las circunstancias del caso en concreto.

La autoridad tuvo conocimiento de la distribución de recursos mediante tarjetas expedidas por **Bancomer**, Banamex y Santander, hechos presuntamente infractores del artículo 77, numeral 2, inciso g) y 3 del COFIPE, a partir de las pruebas supervenientes aportadas

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

por el PRD ante la autoridad fiscalizadora con fechas diez, veinte y veinticuatro de agosto del año dos mil doce, respectivamente, durante la sustanciación de las quejas conocidas como “el caso MONEX”¹⁰².

Las pruebas supervenientes estaban relacionadas con 16 tarjetas bancarias expedidas por las instituciones Bancomer, Banamex y Santander, que presuntamente beneficiaron la campaña presidencial de la otrora coalición “Compromiso por México” durante el PEF 2011-2012.

Al respecto, es de relevancia precisar que “el caso MONEX” tuvo su origen en 3 procedimientos de quejas que iniciaron el veintiséis de junio¹⁰³, veintitrés de julio¹⁰⁴ y siete de agosto¹⁰⁵ todos de dos mil doce, respectivamente, y tuvo como objetivo verificar los recursos que presuntamente fueron distribuidos a través de diversas tarjetas, expedidas por Banco Monex, S.A., Institución de Banca Múltiple, Monex Grupo Financiero, por la otrora Coalición “Compromiso por México” durante el PEF 2011-2012, para el pago de representantes generales y de casilla¹⁰⁶.

Como puede advertirse, la *litis* en el “caso MONEX” consistió en la investigación de los hechos específicos que se hicieron del conocimiento de la autoridad a partir de la presentación de quejas que señalaron como hechos denunciados la distribución de recursos mediante tarjetas expedidas por la referida institución bancaria, por

¹⁰² A foja 66 de la resolución impugnada se advierte que, mediante escritos de 10, 20 y 24 de agosto de 2012, el representante propietario del PRD, ante el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral, ofreció diversas pruebas supervenientes en los expedientes de las quejas “MONEX”, entre ellas, tarjetas de prepago emitidas por las instituciones de crédito BBVA Bancomer, Banamex y Santander.

¹⁰³ Q-UFRPP-58/12.

¹⁰⁴ Q-UFRPP-246/12.

¹⁰⁵ Q-UFRPP-232/12.

¹⁰⁶ Este procedimiento fue resuelto el 23 de enero de 2013.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

parte de la coalición Compromiso por México en beneficio de sus representantes Generales y de Casilla.

A partir de esos hechos denunciados, la autoridad procedió a desplegar su facultad de investigación conforme a los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad a efecto de esclarecer los hechos investigados en el caso concreto, esto es, “la distribución de recursos mediante tarjetas expedidas por MONEX”, **impidiendo así que su facultad de extendiera en forma indiscriminada.**

Dicho en otras palabras, la investigación tuvo como objetivo el esclarecimiento de hechos concretos relacionados con “MONEX” que, de llegar a acreditarse, actualizarían el tipo administrativo contenido en el artículo 77, numerales 2 y 3; del COFIPE¹⁰⁷ y, en consecuencia, esos hechos actualizarían una conducta infractora consistente en “recibir aportaciones de entes prohibidos por la norma”.

No obstante, a partir de las pruebas supervenientes aportadas por el PRD en el “caso MONEX” el diez, veinte y veinticuatro de agosto de dos mil doce, el INE procedió a requerir a la CNBV información correspondiente a las 16 tarjetas referidas.

Derivado de las diligencias realizadas por la autoridad, se advirtió la existencia de dos líneas de investigación, una de ellas abordaba específicamente a la presunta distribución de recursos a través de las tarjetas expedidas por Monex, supuestamente utilizadas para la

¹⁰⁷ **Artículo 77**

(...)

2. No podrán realizar aportaciones o donativos a los partidos políticos ni a los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia:

g) Las empresas mexicanas de carácter mercantil.

3. Los partidos políticos no podrán solicitar créditos provenientes de la banca de desarrollo para el financiamiento de sus actividades. Tampoco podrán recibir aportaciones de personas no identificadas.

(...)”

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

campaña del entonces candidato de la otrora Coalición “Compromiso por México”; y la otra derivaba de la presunta distribución de recursos a través de las tarjetas expedidas por Bancomer, Banamex y Santander, por lo que la autoridad fiscalizadora, determinó escindir los hechos relacionados con las tarjetas expedidas por las últimas instituciones bancarias aludidas ¹⁰⁸.

Al respecto, debe destacarse que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, numeral 2 del Reglamento de Procedimientos de Fiscalización, podrá decretarse la escisión de un procedimiento cuando se siga contra varias personas y **existan elementos razonables y proporcionales que impidan continuar con la sustanciación paralela respecto de todos los presuntos responsables.**

Resulta relevante destacar que el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización no impone la obligación de que la escisión sea ordenada dentro de plazo alguno contado a partir del conocimiento de los hechos presuntamente infractores, pues únicamente señala que *“la Unidad Técnica podrá acordar la acumulación y escisión de procedimientos desde el momento en que se emite el Acuerdo de admisión o inicio y hasta antes del cierre de instrucción”*¹⁰⁹.

En ese caso, el Reglamento señala que se resolverá el asunto respecto de aquellos sujetos sobre los que ya se encuentre sustanciado el procedimiento y concluida la investigación.

Con base en lo establecido en la norma, la autoridad responsable el dieciocho de enero de dos mil trece acordó escindir del “caso MONEX” lo relativo a las dieciséis tarjetas relacionadas con

¹⁰⁸ Visible a foja 183 de la Resolución impugnada.

¹⁰⁹ De conformidad con el artículo 22 del Reglamento de Procedimientos.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Bancomer, Banamex y Santander y, a partir de ello, con fecha veintitrés de enero de dos mil trece resolvió el “caso MONEX”.

Ahora bien, en el acuerdo de escisión, el Titular de la entonces Unidad de Fiscalización de los Recursos de los partidos Políticos, ordenó que todas las constancias de autos y los hechos relacionados con las tarjetas expedidas por Bancomer, Banamex y Santander, se investigaran y analizaran en un procedimiento distinto.

Actuación que en términos de lo dispuesto en los artículos 22 y 23 Reglamento de Procedimientos de Fiscalización, a los hechos escindidos se le dará el trámite de un nuevo procedimiento en los términos del Título Segundo del Reglamento.

En el acuerdo de escisión de fecha dieciocho de enero de dos mil trece se ordenó: **a)** formar el expediente número Q-UFRPP-324/2013; **b)** iniciar el procedimiento; **c)** proceder a la tramitación y sustanciación del mismo; **d)** notificar al PRI y al PVEM, integrantes de la otrora Coalición “Compromiso por México” el inicio del procedimiento y **e)** publicar el acuerdo de inicio en los estrados del entonces Instituto Federal Electoral.

En consecuencia, en la misma fecha de la escisión, dieciocho de enero de dos mil trece, la autoridad responsable dio inicio al procedimiento de queja Q-UFRPP-324/13, por lo que resulta evidente que su inicio se sujetó a las reglas establecidas en el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización.

A mayor abundamiento, es importante considerar que el inicio del procedimiento ocurrió a los seis meses y diecisiete días de la fecha en que se suscitaron los hechos presuntamente infractores, esto es “la distribución de recursos mediante tarjetas Bancomer”, pues como

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

ha quedado precisado, se trata de hechos de tracto sucesivo, por lo que debe considerarse como fecha en que se suscitaron los hechos el primero de julio de dos mil doce.

En consecuencia, si los hechos ocurrieron el primero de julio de dos mil doce y el procedimiento inició el dieciocho de enero de dos mil trece, únicamente transcurrieron seis meses y diecisiete días.

Adicional a lo expuesto, debe destacarse que la autoridad responsable inició el procedimiento Q-UFRPP-324/13 a los cinco meses de haber conocido los hechos presuntamente infractores, pues recibió las pruebas supervenientes con la noticia de la existencia de las dieciséis tarjetas los días diez, veinte y veinticuatro de agosto de dos mil doce, y el procedimiento se inició el dieciocho de enero de dos mil trece.

Lo anterior adquiere especial relevancia en el caso pues la autoridad inició el procedimiento dentro del plazo de tres años establecido en el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización, para el inicio oficioso de procedimientos respecto de hechos que no se derivaron de la revisión de informes de ingresos y gastos y que no fueron conocidos de manera directa por la autoridad.

Esto es, aun cuando la autoridad hubiera iniciado el procedimiento de manera oficiosa y no como una “queja”, se encontraba dentro del plazo establecido para su inicio, en el Reglamento de Fiscalización.

A mayor abundamiento, cabe precisar que a partir de que el PRD aportó pruebas supervenientes al procedimiento, la autoridad responsable requirió a la **CNBV**, a efecto de allegarse de mayores elementos respecto a las tarjetas bancarias que se hicieron de su conocimiento, y fue hasta el diecinueve de diciembre de dos mil

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

doce que se conoció que algunos de los instrumentos bancarios emitidos por **Bancomer**, tenían relación con la empresa **ASISMEX**.

En consecuencia, a esa temporalidad fue que la autoridad responsable tuvo mayores elementos para advertir que presuntamente había otros sujetos implicados en la comisión de una conducta probablemente contraria a la normativa electoral.

ii. Procedimiento oficioso P-UFRPP 80/13

El inicio de este **procedimiento oficioso** se llevó a cabo **dentro de los tres años contados a partir de que se suscitaron los hechos presuntamente infractores**¹¹⁰, pues se trató de hechos que no se derivaron de la revisión de informes de ingresos y gastos y no fueron conocidos en forma directa por la autoridad fiscalizadora, como se explica enseguida.

El veintiséis de septiembre de dos mil trece, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, aprobó la resolución CG258/2013 respecto de un procedimiento ordinario sancionador¹¹¹, en la cual ordenó dar vista a la otrora Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos¹¹² a efecto de investigar los hechos relativos a las declaraciones realizadas por dos ciudadanos de nombre Raúl García García y Nabor Morales García,

¹¹⁰ Artículo 26.

Del procedimiento oficioso
(...)

2. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña, de apoyo ciudadano y de campaña, prescribirá dentro de los noventa días siguientes a la aprobación de la Resolución correspondiente.

3. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos de naturaleza distinta a los señalados en el numeral anterior, y aquellos que la autoridad no haya conocido de manera directa, prescribirán al término de los tres años contados a partir que se susciten los hechos presuntamente infractores.

¹¹¹ Este procedimiento se inició con motivo de la denuncia presentada por el PAN en contra del C. Enrique Peña Nieto, otrora candidato a la presidencia de los Estados Unidos Mexicanos por la Coalición "Compromiso por México" integrada por el PRI y PVEM, por hechos que considera constituyen infracciones al COFIPE, identificado con el número de expediente SCG/QPAN/CG/132/PEF/156/2012.

¹¹² En adelante Unidad de Fiscalización.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

respectivamente, quienes manifestaron haber fungido como representantes de casilla en el PEF 2011-2012 en Veracruz, por el PRI y, como consecuencia de ello, haber recibido cada uno, una tarjeta emitida por **Bancomer** por el monto de \$2,000.00¹¹³.

En primer término, debe destacarse que durante la sustanciación del expediente Q-UFRPP 58/12 y sus acumulados (caso MONEX) la entonces Unidad de Fiscalización solicitó, en primer lugar, a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del entonces Instituto Federal Electoral, que remitiera el nombre y domicilio de las personas que en el PEF 211-2012 fungieron como representantes de casilla del PRI y de la entonces Coalición “Compromiso por México”.

Del desahogo del requerimiento de información, se advirtió la participación de un total de 412,242 (cuatrocientos doce mil doscientos cuarenta y dos) ciudadanos, por lo que, al ser un espacio muestral muy amplio, la Unidad de Fiscalización requirió al Instituto Nacional de Estadística y Geografía que generara una muestra representativa de representantes de casillas en cada entidad federativa y el entonces Distrito Federal, que resultara ser un criterio cuantificador objetivo, razonable y proporcional, con la finalidad de cuestionarles distintas situaciones respecto de los hechos denunciados.

Derivado de lo anterior, se obtuvo como resultado que se debía entrevistar a un total de 2,362 (Dos mil trescientos sesenta y dos) ciudadanos.

¹¹³ El análisis de las declaraciones se encuentra a fojas 214 a la 220 de la resolución impugnada, si bien se aprecia que la fecha de los cuestionarios corresponde al mes de noviembre del año 2012, la fecha exacta no resulta legible.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

De los cuestionarios aplicados por los Vocales del entonces Instituto Federal Electoral durante la sustanciación del expediente Q-UFRPP 58/12 y sus acumulados (caso MONEX), específicamente en el mes de noviembre de dos mil doce Raúl García García y Nabor Morales García, realizaron las manifestaciones que originaron que el Consejo General del INE ordenar dar vista a la Unidad de Fiscalización.

Una vez obtenidas las declaraciones de los dos ciudadanos referidos, la Unidad de Fiscalización remitió esa información a la Secretaría Ejecutiva del INE con motivo de un requerimiento formulado por esa autoridad, durante la sustanciación del procedimiento ordinario sancionador¹¹⁴.

A partir de recibir esa información, el Secretario Ejecutivo procedió a requerir al PRI respecto de la contratación de servicios distintos a los investigados en el caso MONEX y el partido informó que no había celebrado contrato distinto para dispersar recursos, adicionales a los que celebró con la persona moral conocida como Alkino.

Derivado de esta respuesta, el Secretario Ejecutivo requirió al entonces Director General de la Unidad de Fiscalización para que informara si derivado de la declaración de Raúl García y Nabor Morales García había iniciado algún procedimiento, a lo que el referido Director respondió que no ejerció sus atribuciones para iniciar un procedimiento, al no contar con elemento de prueba que le permitiera iniciar una línea de investigación.

Al resolver el procedimiento ordinario sancionador, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral dio vista a la Unidad

¹¹⁴ El procedimiento ordinario sancionador se inició a partir de la denuncia del PAN en contra de Enrique Peña Nieto y la Coalición que lo postuló por la presunta compra y coacción del voto derivado de la presunta entrega de tarjetas MONEX al electorado, sin embargo, se declaró INFUNDADO y se ordenó dar vista a la Unidad de Fiscalización.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

de Fiscalización para que iniciara la investigación de los hechos relacionados con las dos declaraciones que han sido referidas.

En cumplimiento a lo anterior, con fecha nueve de octubre de dos mil trece, la referida unidad acordó el inicio del procedimiento oficioso P-UFRPP 80/13.

Resulta relevante destacar que, derivado de las diligencias llevadas a cabo por la autoridad responsable, se obtuvo información por parte de **Bancomer** precisando que las tarjetas a que se hace referencia en las declaraciones de Raúl García García y Nabor Morales García, fueron aperturadas en el mes de junio de dos mil doce, y del detalle operativo de los dos instrumentos bancarios se detectó que el veintisiete de junio de dos mil doce, la empresa **ASISMEX** realizó un depósito por la cantidad de \$2,000.00 (Dos mil pesos 00/100 M.N.)¹¹⁵.

A partir de lo razonado se advierte que la Unidad de Fiscalización inició el procedimiento oficioso dentro del plazo de tres años que establece el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización, pues a partir de la fecha en que se suscitaron los hechos investigados, esto es “la distribución de recursos mediante tarjetas **Bancomer**” (que al ser una conducta de tracto sucesivo culminó el primero de julio de dos mil doce) a la fecha de inicio del procedimiento (nueve de octubre de dos mil trece); por tanto, transcurrieron quince meses y ocho días.

iii. Procedimiento de queja Q-UFRPP 81/13

El dieciséis de octubre de dos mil trece el PAN presentó un escrito de queja en contra de la otrora Coalición “Compromiso por México”,

¹¹⁵ Visible a foja 220 de la resolución impugnada.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

respecto de hechos relacionadas con dos tarjetas expedidas por **Bancomer**, y declaradas por Raúl García García y Nabor Morales García; sin embargo, el treinta y uno de octubre de ese mismo año, la Unidad de Fiscalización desechó el escrito de queja porque ya existía el procedimiento Q-UFRPP-80/13.

El doce de diciembre de dos mil trece esta Sala Superior resolvió el recurso de apelación identificado con el número de expediente SUP-RAP 189/2013, señalando que, si bien, la materia del procedimiento P-UFRPP 80/13, derivado de la vista ordenada en la Resolución CG258/2013, es la misma que la relativa a la queja P-UFRPP 81/13, que fue desechada, pues ambos se refieren a las tarjetas de la institución **Bancomer**, también lo es que esa circunstancia no impide el análisis de ambas, aunque de forma conjunta, puesto que, de lo contrario, se coartaría el derecho del denunciante de formular sus propias conclusiones y aportar las pruebas que considere pertinentes, a fin de demostrar su pretensión.

Este órgano jurisdiccional revocó el desechamiento y ordenó al Director General de la Unidad de Fiscalización que, de no advertir alguna causal de improcedencia diversa, admitiera la queja a que se refiere el expediente Q-UFRPP 81/13, a fin de que, una vez que integrara debidamente el expediente, conforme a sus facultades, procediera a emitir la resolución que en Derecho corresponda.

En acatamiento a esa determinación, la Unidad de Fiscalización acordó la admisión del procedimiento de queja Q-UFRPP 81/13, con fecha dieciocho de diciembre de dos mil trece.

Ahora bien, debe considerarse que los hechos denunciados corresponden a la distribución de recursos mediante tarjetas **Bancomer**, hechos de tracto sucesivo que culminaron el primero de

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

julio de dos mil doce, por lo que a partir de esa fecha deben considerarse diversos aspectos.

Si bien el artículo 34 del Reglamento de Procedimientos de Fiscalización establece que los escritos de quejas deben admitirse dentro del plazo de cinco o treinta días contados a partir de su presentación, en el caso este plazo no resulta aplicable porque la admisión no fue la determinación originaria que adoptó la Unidad de Fiscalización.

Ello porque, como se ha evidenciado, la autoridad consideró que en el caso no se reunían los requisitos de procedencia y determinó desechar el escrito de queja.

Sin embargo, fue por lo ordenado por este órgano jurisdiccional que, la referida Unidad de Fiscalización procedió a admitir el referido escrito.

Al respecto debe considerarse que conforme al artículo 25 de la Ley de Medios, las sentencias que dicten las Salas del Tribunal Electoral son definitivas e inatacables, por lo que la autoridad responsable procedió a dar cumplimiento a lo ordenado en la sentencia emitida.

En esa línea argumentativa, esa situación debe considerarse en el caso concreto, por lo que se concluye que fue correcto el actuar de la responsable al admitir el escrito de queja hasta el dieciocho de diciembre de dos mil trece, pues ello lo realizó en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior.

A mayor abundamiento debe considerarse que, con independencia de las particularidades en que se llevó a cabo la admisión del procedimiento, si los hechos culminaron el primero de julio de dos

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

mil doce, -pues esta fue la fecha en que los ciudadanos participaron como representantes de casilla y generales- y el procedimiento se admitió el dieciocho de diciembre de dos mil trece; en consecuencia, transcurrieron diecisiete meses y diecisiete días.

Lo anterior adquiere especial relevancia en el caso pues la autoridad inició el procedimiento dentro del plazo de tres años establecido en el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización, para el inicio oficioso de procedimientos respecto de hechos que no se derivaron de la revisión de informes de ingresos y gastos y que no fueron conocidos de manera directa por la autoridad.

Esto es, aun cuando la autoridad hubiera iniciado el procedimiento de manera oficiosa y no como una “queja”, se encontraba dentro del plazo establecido para su inicio, en el Reglamento de Fiscalización.

De lo hasta aquí expuesto, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión que los procedimientos se iniciaron y admitieron, respectivamente, dentro de los plazos establecido para ello en la normatividad y en pleno cumplimiento a las determinaciones emitidas por este órgano jurisdiccional.

Precisado lo relativo al inicio, procede determinar si la resolución del procedimiento se dictó dentro del plazo respetivo.

b. El procedimiento se resolvió dentro del plazo de cinco años establecido en el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización

El plazo para ejercer la facultad de resolver el procedimiento y fincar responsabilidades comenzó a computarse a partir de que la responsable emitió el acuerdo de admisión o inicio, de conformidad

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

con lo establecido en el artículo 34 del Reglamento de Procedimientos de Fiscalización, esto es, a partir de las fechas siguientes:

Denunciados originalmente: PRI y PVEM			Fecha de la resolución del INE
Admisión o inicio de los procedimientos			
Q-UFRPP 324/12	P-UFRPP 80/13	Q-UFRPP 81/13	10 de enero de 2018
18-enero-2013	9-octubre-2013	18-diciembre-2013	

Si se considera que el primer procedimiento instaurado para investigar la distribución de recursos mediante tarjetas **Bancomer** y relacionado con **ASISMEX**, esto es el Q-UFRPP 324/12, se inició el dieciocho de enero de dos mil trece, el plazo de cinco años se extinguía hasta el dieciocho de enero de dos mil dieciocho, y considerando que la resolución impugnada se emitió el diez de enero de este año, es evidente que el procedimiento fue resuelto dentro del plazo establecido.

Este órgano jurisdiccional llega a esa conclusión, sin dejar de considerar las circunstancias particulares en que se inició el procedimiento de queja Q-UFRPP 324/12.

Al respecto, tal y como se ha desarrollado en el apartado respectivo de esta ejecutoria, los procedimientos de quejas y oficiosos en materia de fiscalización se caracterizan porque la autoridad despliega su facultad investigadora y ***se circunscriben únicamente a hechos determinados, respecto de sujetos específicos y sobre situaciones jurídicas concretas***, esto es, actúa respecto de los hechos que conforman la Litis.

Una actuación contraria implicaría extender sus facultades en forma indiscriminada y arbitraria y daría pauta a una pesquisa general.

Se destaca esto porque, si bien fue durante la sustanciación de las tres quejas conocidas como “caso MONEX”, cuando el INE tuvo

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

conocimiento de la presunta distribución de recursos mediante tarjetas Bancomer, Santander y Banamex (derivado de las pruebas superveniente que presentó el PRD en agosto de dos mil doce) la litis en el señalado procedimiento estaba constreñida a la investigación de hechos diferentes.

Esto porque, en el caso MONEX los hechos investigados consistían en la distribución de recursos mediante tarjetas expedidas por esa institución bancaria, a representantes generales y de casilla en beneficio de la otrora Coalición “Compromiso por México”, integrada por el PRI y el PVEM, en el PEF 2011-2012; hechos que de llegar acreditarse, actualizarían la conducta infractora regulada en el artículo 77, numerales 2 y 3 del COFIPE, consistente en “recibir aportaciones de entes prohibidos”.

Contrario a ello, derivado de las pruebas supervenientes, en agosto de dos mil doce la autoridad responsable tuvo conocimiento de hechos distintos, consistentes en la distribución de recursos a través de tarjetas Bancomer, Santander y Banamex, en beneficio de la misma Coalición “Compromiso por México; hecho que de acreditarse también configuraría la conducta infractora prevista en el artículo 77, numerales 2 y 3 del COFIPE, consistente en “recibir aportaciones de entes prohibidos”.

Con lo anterior se evidencia que, si bien en ambos casos se trató de la conducta infractora prevista en el artículo 77 del COFIPE, ello fue a partir de hechos diferentes, pues las instituciones bancarias mediante las cuales se realizó la distribución de recursos son distintas e incluso las personas que presuntamente participaron en la aportación del recurso también eran distintas.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

En ese contexto, y toda vez que del requerimiento hecho a la **CNBV** a partir de las pruebas supervenientes entregadas por el PRD, es que se conoció que **ASISMEX** era la persona moral que se encontraba vinculada con las tarjetas **Bancomer**¹¹⁶, a partir de ello, la responsable procedió a escindir el procedimiento, con el objeto de realizar una investigación exhaustiva y cumplir con las formalidades del debido proceso.

Evidenciado lo anterior, y como se ha precisado, la caducidad como figura extintiva de la potestad sancionadora se actualiza por el transcurso de un tiempo razonable entre el inicio del procedimiento y la falta de emisión de la resolución respectiva¹¹⁷.

En consecuencia, si fue derivado de la escisión que se realizó en el “caso MONEX” cuando la autoridad responsable inició el procedimiento de queja Q-UFRPP-324/12, a efecto de investigar los hechos relativos a las tarjetas Bancomer, Santander y Banamex, resulta inconcuso que es a partir de esa fecha (dieciocho de enero de dos mil trece) cuando debe comenzar a computarse el plazo de cinco años para el ejercicio de la potestad sancionadora.

Ello pues, como se ha dicho, las quejas conocidas como el “caso MONEX” tenían por objeto investigar hechos distintos a las tarjetas expedidas por Bancomer, Santander y Banamex, por lo que no resulta acorde a derecho que el plazo de cinco años comience a computarse a partir de las quejas que originaron el referido procedimiento.

Aunado a ello, en el caso es de relevancia considerar que en el acuerdo por el cual se ordenó, por una parte, la escisión y, por otra,

¹¹⁶ Lo cual sucedió hasta el 19 de diciembre de 2012, que fue cuando la CNBV remitió los informes que le fueron entregados por dicha institución bancaria.

¹¹⁷ Así se sostuvo en el recurso de apelación SUP-RAP-614/2017.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

el inicio del procedimiento Q-UFRPP-324/12, el entonces Director General de la Unidad de Fiscalización ordenó también notificar el referido acuerdo al PRI y al PVEM, fijarlo en estrados y proceder a la tramitación y sustanciación del procedimiento.

Esto es, a partir de lo ordenado en ese proveído se hizo del conocimiento de los partidos ahora recurrentes que el dieciocho de enero de dos mil trece se daba inicio a la sustanciación del procedimiento, para investigar los hechos concretos relacionados con las tarjetas expedidas por Bancomer, Santander y Banamex, con todos los efectos jurídicos que implica el inicio de un procedimiento, como lo es, el plazo para resolverlo; por lo que resulta evidente que dichas comunicaciones constituyen el acto que, en su caso, generaron la consecuencia jurídica de determinar el momento a partir del cual comenzaba a computarse el plazo de cinco años para resolver¹¹⁸.

En consecuencia, en el caso se considera que no se actualiza la prescripción ni la caducidad a la luz de los motivos de inconformidad hechos valer por el PRI.

Enseguida se estudia el motivo de inconformidad planteado por el PVEM relativo a que existió una inactividad procesal por un plazo mayor a los dos años que la autoridad responsable tenía para resolver el procedimiento, el cual se identificó con el número II del apartado correspondiente.

A partir de lo razonado, es también **infundado** el agravio formulado por el PVEM relativo a que, se actualiza la caducidad pues, a su consideración, el plazo debe computarse a partir de las denuncias de

¹¹⁸ El Acuerdo de escisión e inicio del procedimiento Q-UFRPP-324/2012, fue notificado en la misma fecha 18 de enero de 2013, al PRI mediante el oficio UF/DRN/0037/2013 y al PVEM mediante el oficio UF/DRN/0038/2013, lo cual consta a fojas 175 y 176 del expediente.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

fechas veintiséis de junio, veintitrés de julio y siete de agosto de dos mil doce que motivaron el inicio de los procedimientos de queja conocidos como “caso MONEX”, por lo que, si la resolución impugnada se dictó hasta el diez de enero de dos mil dieciocho, la autoridad responsable se excedió de los dos años con los que contaba para resolver.

Dicha calificativa atiende a que, como ya se precisó, no resulta procedente que el plazo para la caducidad de un procedimiento se compute a partir de otro, cuya *litis* versaba sobre hechos distintos.

Asimismo, es **infundado** porque el partido político sostiene su pretensión a partir de considerar que ha transcurrido en exceso el plazo de dos años para resolver siendo que, tratándose de procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, el plazo para fincar responsabilidades es de cinco años, de acuerdo con lo explicado con anterioridad.

Lo **infundado** del agravio radica en que, con independencia de la presunta inactividad por parte de la responsable, se advierte que su actuación ocurrió dentro del plazo de 5 años, derivado de lo cual resulta intrascendente lo alegado por el PVEM en el sentido que, los periodos de inactividad ascendieron a tres años con ocho meses.

La pretensión del PVEM consiste en que se revoque el procedimiento, al considerar que fue resuelto fuera del plazo razonable de dos años establecido por esta Sala Superior en el SUP-RAP-614/2017. Contrario a lo expuesto por el recurrente, en el mencionado precedente en modo alguno se previó un plazo de caducidad para los procedimientos oficiosos en materia de fiscalización.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Lo que se expuso en tal precedente fue la integración normativa que este órgano jurisdiccional realizó, ante la laguna existente en la norma respecto del plazo para que se actualizara la caducidad en los **procedimientos ordinarios sancionadores**, ante lo cual determinó que resultaba razonable el plazo de dos años, considerando las características particulares de esos procedimientos.

En ese tenor, es que no se considera aplicable dicho criterio al caso concreto pues el mismo solamente opera en los procedimientos administrativos ordinarios sancionadores en razón de la naturaleza de los mismos, por lo que se trata de procedimientos de naturaleza diversa, (materia de fiscalización e irregularidades genéricas diversas a las que se resuelven en los especiales sancionadores).

En el caso que nos ocupa, la resolución impugnada se emitió para resolver los procedimientos identificados con los números de expedientes Q-UFRPP 324/12 y sus acumulados, P-UFRPP 80/13 Y Q-UFRPP 81/1, cuya litis consistió en la investigación de la presunta distribución de recursos mediante tarjetas emitidas por **Bancomer** a los representantes generales y de casillas durante el PEF 2011-2012, hechos que de llegar a acreditarse actualizarían la conducta infractora consistente en la aportación de ente prohibido en beneficio de partidos políticos.

Si bien el procedimiento en análisis sí está vinculado con el proceso electoral federal 2011-2012, en el caso no se actualiza el supuesto de procedencia para la resolución sumaria que actualmente se regula en el artículo 40 del Reglamento de procedimientos de Fiscalización pues, en el año dos mil doce, no se encontraba regulado como parte del sistema de nulidades el rebase al tope de gastos de campaña, lo

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

cual constituye la razón de resolver de forma inmediata los procedimientos.

Finalmente, no escapa a la atención de este órgano jurisdiccional que, tratándose de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, el plazo de la prescripción para el inicio del procedimiento oficioso (noventa días o tres años según si se trata, o no, de hechos conocidos directamente por la autoridad razonable), es menor al plazo para fincar responsabilidades (cinco años).

No obstante, ello no implica que, de suyo, exista una vulneración a las garantías de seguridad jurídica, pues como se explicó con antelación la naturaleza de estos procedimientos tiene una lógica diversa a los procedimientos ordinarios y especiales sancionadores, e incluso, tiene una mayor similitud con la facultad del Estado en materia fiscal.

Al respecto, resulta ilustrativo en el caso considerar que, al resolver el recurso de apelación identificado con el número SUP-RAP-8/2016, este órgano jurisdiccional calificó **infundado** el agravio consistente en que, en los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización debe considerarse lo resuelto en el SUP-RAP-525/2011 en el sentido de que “el plazo de prescripción de los procedimientos sancionadores es más *largo que el de caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad*”¹¹⁹.

¹¹⁹ El agravio consistió en lo siguiente: “*si bien la Sala Superior ha sostenido en el recurso de apelación SUP-RAP-713/2015, que en el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización no se establecía para el procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, un plazo de prescripción o de caducidad para fincar responsabilidades por infracciones de esta naturaleza y que en términos de lo dispuesto por el mencionado artículo 3 del indicado ordenamiento reglamentario, el Instituto Nacional Electoral cuenta con un **plazo de cinco años para ejercer dicha facultad sancionadora**, tal determinación **no puede ser considerada conforme a derecho ya que se debe tomar en cuenta lo sostenido por la propia Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-525/2011 en el sentido de que el plazo de prescripción de los procedimientos sancionadores es más largo que el de caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad**”.*

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Esta Sala Superior determinó que no le asistía razón al impetrante respecto a que el plazo de cinco años para fincar responsabilidades no es aplicable, pues en su concepto debe aplicarse lo sostenido en el SUP-RAP-525/2011, en el cual, a su juicio, se dijo que los procedimientos en materia de quejas sobre financiamiento y gasto de los partidos políticos tienen como plazo de prescripción tres años, por lo que en congruencia con dicho precedente, el plazo de la caducidad de la facultad sancionadora en el procedimiento de fiscalización debe ser necesariamente menor a tres años.

Lo infundado del agravio radicó en que, contrario a lo expuesto por el impetrante, en el SUP-RAP-525/2011 en modo alguno se previó un plazo de caducidad para los procedimientos oficiosos en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, pues este órgano jurisdiccional únicamente se pronunció en el sentido de que *“resultaba proporcional y equitativo el plazo de un año para que operara la caducidad de la potestad sancionadora en el procedimiento especial...”*

En ese tenor, al resolver el SUP-RAP-8/2016, este órgano jurisdiccional señaló que no resultaba aplicable el criterio determinado para el procedimiento especial sancionador, al caso concreto, pues ese criterio solamente opera en los procedimientos administrativos especiales sancionadores en razón de la naturaleza de los mismos, esto es, que son de carácter sumario, por la brevedad del trámite y resolución que lo distingue y la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible la licitud o ilicitud de las conductas denunciadas, por lo que se tratan de dos procedimientos distintos entre sí (procedimiento oficioso de fiscalización y procedimiento especial sancionador).

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Así, en el SUP-RAP-8/2016 esta Sala Superior reiteró que siguiendo el criterio sostenido en el SUP-RAP-713/2015, del párrafo 3 del artículo 34 del Reglamento de Procedimientos de Fiscalización, se advierte que el INE cuenta con un plazo de cinco años para ejercer su facultad sancionadora.

Por otra parte, si bien en la sentencia identificada como SUP-RAP-614/2017, esta Sala Superior integró el vacío normativo que existía respecto del plazo para que opere la caducidad en los procedimientos ordinarios sancionadores, esa determinación en modo alguno implicó un pronunciamiento aplicable en materia de fiscalización.

En el referido precedente, este órgano jurisdiccional determinó que el plazo para la caducidad en los procedimientos ordinarios sancionadores sería de dos años; siendo que la LEGIPE, en su artículo 464, numeral 2, señala que *“la facultad para fincar responsabilidades prescribe en el término de tres años”*.

No obstante, las consideraciones emitidas en el SUP-RAP-525/2011 así como en el SUP-RAP-614/2017, en ningún momento implicaron una determinación genérica de esta Sala Superior por la cual deba entenderse que el plazo para la prescripción indefectiblemente deba ser mayor al de caducidad; por el contrario, lo resuelto en ambas sentencias se hizo a partir de considerar las características y naturaleza específica de los procedimientos objeto de análisis, esto es, los especiales y ordinarios sancionadores, respectivamente, por lo que, tal y como ya se ha dicho, dichos plazos, no resultan aplicables a los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

A partir de lo resuelto en el recurso de apelación SUP-RAP-8/2016 y considerando que, a la fecha de la presente ejecutoria, no se han actualizado elementos que lleven a este órgano jurisdiccional a emitir una nueva reflexión sobre el tema, es que debe concluirse que resulta apegado a derecho que en materia de fiscalización el plazo para fincar responsabilidades sea de cinco años, máxime que como se evidenció con antelación, respecto de esos procedimientos no existe un vacío normativo, que esta autoridad jurisdiccional deba atender.

Bajo las consideraciones fácticas y normativas expuestas, es que se considera que la autoridad al dictar la resolución impugnada, se sujetó a los plazos y términos que fijó el Reglamento de Procedimientos de Fiscalización y en modo alguno hizo nugatorio el derecho de acceso a la justicia de los partidos apelantes, por lo que resultan **infundados** los agravios materia de análisis.

Al haber resultado **infundados** los agravios relativos a la **prescripción y caducidad**, se procederá al análisis de los restantes, según se indica en la metodología de estudio señalada anteriormente.

Como se precisó en el apartado respectivo, los partidos actores hacen valer que la resolución se encuentra indebidamente motivada, pues la responsabilidad está construida a partir de un indicio, así como que la investigación fue equivocada, incompleta y sesgada, que la prueba utilizada por el INE para acreditar un esquema de dispersión de recursos no es idónea, por lo que debe aplicarse el principio *in dubio pro reo*, agravios que se identificaron como **III y IV**.

En principio, se advierte que los motivos de inconformidad planteados por los actores, tienen como punto de partida que a su

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

juicio la resolución impugnada carece de la debida fundamentación y motivación.

El **PRI** y **PVEM**, respecto a la imputación de **7 tarjetas**, hacen valer que:

PRI

- Obran en el expediente las declaraciones de las dos personas que originaron la investigación, en el sentido de haber recibido tarjetas por parte del PRI, lo cual constituye el único indicio que a su consideración fue desvanecido en la investigación.
- La autoridad debió esclarecer la situación de las dos tarjetas, pues fueron expedidas a favor de dos personas con nombres distintos a los dos ciudadanos que declararon.
- La autoridad debió probar que existía un nexo entre el titular de la tarjeta y el usuario final.
- La autoridad debió probar el nexo entre los titulares de las tarjetas y el PRI.
- Que la autoridad no obtuvo datos sobre la identidad de las dos personas que aparecen registradas como titulares de las tarjetas.
- Respecto de las otras cinco tarjetas que pertenecen al mismo lote, los mismos no son indicios para afirmar que se hubiesen dispersado recursos a su favor.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

- Ante la duda debe aplicarse el principio *in dubio pro reo*, pues las constancias no son suficientes para acreditar la infracción.

PVEM

- Argumenta el partido que de las investigaciones realizadas por cuanto a las primeras 18 tarjetas, en ningún caso, se logró establecer el vínculo entre los ciudadanos y los partidos.
- Refiere que la supuesta búsqueda o compulsa se realizó solamente respecto de las 18 tarjetas, y que de las diligencias practicadas no logró desprenderse ni siquiera de manera indiciaria que el partido haya tenido algún tipo de participación, ni mucho menos que la conducta se haya actualizado.
- Que la compulsa realizada por la autoridad electoral no es suficiente, pues conforme a lo que ella misma refirió debía realizar 2,362 (dos mil trescientos sesenta y dos) entrevistas para tener una muestra representativa.
- Que las pruebas indiciarias, no son suficientes para restringir derechos e imponer sanciones, pues de las constancias del expediente se advierte que la autoridad realizó distintas diligencias con los titulares o contratantes de las tarjetas investigadas; sin embargo, las respuestas y la información obtenida no arrojó indicio alguno que robustezca la presunción de la autoridad electoral sobre la supuesta dispersión de gastos de campaña a su favor.
- Que el examen de las respuestas de los entrevistados constituyen fuertes indicios en contra de la presunción de la

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

autoridad; es decir, desvanecen la responsabilidad que se le imputa.

- Que la autoridad tiene por ciertas las declaraciones realizadas por los ciudadanos, otorgando de manera dolosa valor probatorio pleno, pese al resultado de las diligencias que realizó; es decir, de la información obtenida durante la sustanciación no se logró acreditar que dichos ciudadanos fueran los beneficiarios de las tarjetas que ellos mismos señalaron.
- Que aun y cuando sus declaraciones se encuentren contenidas en los cuestionarios que efectuaron los funcionarios electorales, no se les puede otorgar valor probatorio, pues únicamente se limitan a señalar que se efectuaron esas manifestaciones. Al respecto, debe tomarse en cuenta la jurisprudencia de esta Sala Superior 52/2002, de rubro **TESTIMONIOS DE LOS FUNCIONARIOS DE MESA DIRECTIVA DE CASILLA ANTE FEDATARIO PÚBLICO, CON POSTERIORIDAD A LA JORNADA ELECTORAL. VALOR PROBATORIO.**
- Que las declaraciones de los ciudadanos vinculados a las tarjetas 17 y 18 no pueden tomarse como hechos válidos si no que es necesario que se adminiculen con otros.
- Que ni el PVEM, ni la entonces Coalición “Compromiso por México” participaron en la contratación de las referidas tarjetas, ni depositaron monto alguno en ellas.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

- Que lo que se acreditó fue que las tarjetas fueron contratadas por una empresa privada y no por los integrantes de la Coalición (PRI-PVEM).
- Que no se acreditó que los depósitos de esas dos tarjetas fueron en beneficio de los señores García García y Morales García, ni que se les hubiese entregado como una contraprestación por servicios recibidos por los integrantes de la Coalición (PRI-PVEM).
- Que es contrario a derecho que se exija al PVEM o a la otrora Coalición el reporte de algo, respecto de lo que ni siquiera tuvieron conocimiento oportuno de su existencia y que no se vincula con algún beneficio.
- Que al no haberse acreditado de manera fehaciente los vínculos, ni el grado de participación, la resolución es contraria a Derecho.

Por su parte, los motivos de agravio planteados por los partidos por cuanto a la ampliación de la *litis*, en esencia se refieren a:

PRI

- No obra constancia que permita verificar que los supuestos representantes identificados, corresponden con la información de **Bancomer**.
- La inferencia de la autoridad tiene errores de orden lógico y jurídico.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

- La autoridad responsable manejó de forma inadecuada la base de datos que le proporcionó **Bancomer**, pues alteró el contenido y afectó la certeza en la investigación.

Ello, porque la responsable llevó a cabo un proceso que denominó “higienización” (depuración de errores de puntuación, ortográficos, un nombre con distintas claves de elector, etcétera; realizó un cruce equivocado entre la base de **Bancomer** y la de representantes, encontrando coincidencias que sancionó como aportación de ente prohibido.

- **Bancomer** reconoció que no verificó la existencia de las personas a quienes se les entregaron las tarjetas, pues únicamente firmó un contrato con **ASISMEX** y le entregó un programa de cómputo para dispersar el recurso, sin entregar personalmente las tarjetas.
- La lista de supuestos beneficiarios la realizó la empresa, la cual incurrió en contradicciones y no cumple con sus obligaciones fiscales.
- No existen elementos para sostener que las 7,311 coincidencias obtenidas del cruce de información de las bases de datos, son beneficiarios de los recursos de **ASISMEX**, pues sólo se cruzaron nombres.
- El supuesto beneficio a los partidos es más bien un perjuicio a éstos.
- Puede haber un artilugio a fin de esconder la recepción de los fondos dispersados bajo la apariencia de que se hicieron

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

33,868 dispersiones a favor de 30,707 personas y que haya sido menor el número de beneficiarios a fin de esconder delitos como fraude, lavado de dinero o abuso de confianza.

- Los indicios no son unívocos.
- No obran en el expediente medios convictivos sobre alguna relación entre las 7,311 personas, los partidos y **ASISMEX**.

PVEM

- Que las coincidencias encontradas en la base de datos, no son una muestra representativa que permita actualizar la conducta que se le atribuye, pues sólo se encontraron 237 representantes del PVEM, lo que únicamente constituye el 0.17% de los 138,165.
- Que la base de datos fue alterada, y no se explica el procedimiento mediante el cual se concluyó que hay coincidencia entre la base de **Bancomer** y la de representantes.
- Que la compulsión realizada no es suficiente pues se debían realizar 2,362 entrevistas, para tener una muestra representativa, y que de las investigaciones efectuadas por cuanto a las 18 tarjetas, no se logró establecer vínculo entre los ciudadanos y los partidos políticos, y tampoco se justifica el por qué no se llevaron a cabo.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

- Que no guarda lógica que el PVEM haya sido beneficiado por una empresa privada, al igual que los otros partidos políticos nacionales.
- Que el porcentaje de coincidencia entre las bases de datos con relación al partido y el hecho de que se considere que también se benefició a los otros partidos políticos, debería hacer suponer a la autoridad electoral, que los pagos fueron por otros motivos, como lo manifestado por la empresa y no por pago de servicios partidistas.

Cuestión previa

Evidenciados los motivos de inconformidad, se precisarán primeramente algunas consideraciones respecto a la obligación de las autoridades de fundar y motivar debidamente sus actos, las pruebas y al principio in dubio pro reo, en razón de la vinculación que guardan con éstos.

*** Fundamentación y motivación**

De conformidad con lo previsto en el artículo 16 constitucional, todo acto de autoridad que se emita en ejercicio de sus atribuciones, debe estar fundado y motivado¹²⁰.

Asimismo, pudiera existir una inadecuada o indebida fundamentación y motivación, cuando las normas que sustentaron el

¹²⁰ De acuerdo con la doctrina y la jurisprudencia, por fundamentación debe entenderse la cita del precepto legal aplicable al caso; y por motivación, la exposición que hace la autoridad en relación con las razones, motivos o circunstancias específicas que la condujeron a concluir que el caso en análisis encuadra en la hipótesis normativa que adoptó como fundamento de su actuar. Sirve de sustento la esencia de la Jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación identificable 1a./J. 139/2005, de rubro **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LAS RESOLUCIONES JURISDICCIONALES, DEBEN ANALIZARSE A LA LUZ DE LOS ARTÍCULOS 14 Y 16 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, RESPECTIVAMENTE.**

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

acto impugnado no resultan exactamente aplicables al caso, y/o bien, que las razones que sustentan la decisión del juzgador no son acordes a los preceptos legales aplicables¹²¹.

En consecuencia, todas las determinaciones de la autoridad deben encontrarse debidamente fundadas y motivadas, aunado a que en términos del artículo 17 constitucional, toda decisión jurisdiccional debe ser pronta, completa e imparcial, y dictarse en los plazos y términos que fijen las leyes.

*** Pruebas**

En el proceso no se pueden conocer los hechos tal y como acontecieron, porque eso es imposible desde el punto de vista lógico y temporal, en tanto que se trata de acontecimientos agotados en el tiempo.

Lo que se presenta en el proceso son enunciados que refieren que un hecho sucedió de una manera determinada.

Se trata de enunciados que forman hipótesis sobre hechos. Las hipótesis sobre un mismo hecho pueden ser distintas, en la perspectiva de cada una de las partes.

La manera de llegar a la demostración de la verdad de los enunciados expresados por las partes, en relación con las hipótesis que se hayan planteado, es a través de las pruebas.

Sobre el particular, debe tenerse presente que en un procedimiento, cualquier cosa puede tener el carácter de prueba respecto de la

¹²¹ Al respecto, es orientador para esta Sala el criterio contenido en la tesis I.5o.C.3 K (10a.), de rubro: **INADECUADAS FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. ALCANCE Y EFECTOS DEL FALLO PROTECTOR**, consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Quinto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Libro XVII, tomo 2, Febrero de 2013, página 1366.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

hipótesis, cuya verdad o falsedad se pretenda demostrar, siempre que cumpla con las siguientes condiciones:

- 1) Que se trate de una cosa o de hechos, a partir de los cuales se puedan obtener conclusiones válidas acerca de la hipótesis principal y,
- 2) Que la cosa o los hechos no se encuentren dentro de las pruebas prohibidas o restringidas por el ordenamiento legal.

Una prueba es directa cuando su contenido guarda relación inmediata con la esencia de los enunciados que integran la hipótesis del hecho principal que es objeto del juicio.

Una prueba es indirecta, cuando mediante ella se demuestra la existencia de un hecho diverso a aquel que es afirmado en la hipótesis del juicio o del procedimiento administrativo.

La condición para que tenga el efecto de prueba estriba, en que a partir de la demostración de la existencia de ese hecho secundario sea posible extraer inferencias, que afecten a la fundamentación de la hipótesis del hecho principal.

La prueba indirecta ofrece elementos de confirmación de la hipótesis del hecho principal, pero a través de un paso lógico que va de un hecho probado (el hecho secundario) al hecho principal.

El grado de apoyo que la hipótesis a probar reciba de la prueba indirecta dependerá de dos cosas:

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

a) Del grado de aceptación de la existencia del hecho secundario, es decir, si su existencia está suficientemente probada, y

b) Del grado de aceptación de la inferencia que se funda en el hecho secundario, cuya existencia ha sido probada.

Para determinar el grado de aceptación de la inferencia que parte del hecho secundario hacia el principal, es necesario conocer el criterio en el que dicha inferencia se apoya. Mientras más preciso y seguro sea el criterio, mayor será el grado de aceptación de la inferencia.

La prueba indirecta no está excluida en la normatividad que regula los procedimientos en materia de fiscalización, pues conforme a la normativa aplicable, entre las pruebas que pueden aportarse a los procedimientos administrativos sancionadores se encuentra la presunción, que es una prueba indirecta, que se puede definir como los razonamientos y valoraciones de carácter deductivo o inductivo, por los cuales la autoridad llega al conocimiento de hechos primeramente desconocidos a partir de la existencia de un hecho conocido.

Por tanto, resulta posible obtener el conocimiento de los hechos mediante un procedimiento racional deductivo o inductivo, y esto último es precisamente lo que doctrinalmente se considera como **indicio**, el cual es definido como rastro, vestigio, huella, circunstancia, en general todo hecho conocido, idóneo para llevarnos, por vía de la inferencia, al conocimiento de otro hecho, con la particularidad de que la inferencia que se obtiene del indicio se sustenta en el principio de causalidad (inducción).

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Así, esta prueba presupone: **1)** que los hechos que se toman como indicios estén acreditados, pues no cabe construir certeza sobre la base de simples probabilidades; no que se trate de hechos de los que sólo se tiene un indicio, **2)** que concurra una pluralidad y variedad de hechos demostrados, generadores de esos indicios, **3)** que guarden relación con el hecho que se trata de demostrar y **4)** que exista concordancia entre ellos.

Satisfechos esos presupuestos, la indiciaria se desarrolla mediante el enlace de esos hechos (verdad conocida), para extraer como producto la demostración de la hipótesis (verdad buscada), haciendo uso del método inductivo -no deductivo-, constatando que esta conclusión sea única, o bien, que de existir hipótesis alternativas se eliminen por ser inverosímiles o por carecer de respaldo probatorio, es decir, cerciorándose de que no existan indicios, de fuerza probatoria tal que, si bien no la destruyen totalmente, sí la debilitan a tal grado que impidan su operatividad.

Por tanto, desde el punto de vista normativo, no existe impedimento, para que la autoridad administrativa electoral tome en cuenta pruebas indirectas al resolver, es decir, que con base en ellas, pueda sustentar su decisión.

No se produce, pues, conculcación alguna a los principios de legalidad y seguridad jurídica, por el solo hecho de que la infracción y la responsabilidad del ente sancionado se consideran evidenciados por medio de indicios o presunciones, o sea, con pruebas indirectas.

En todo caso, la eficacia de la prueba indirecta dependerá de la confiabilidad de los indicios, de qué tan aptos son para derivar de ellos inferencias que nos lleven al conocimiento del hecho principal,

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

lo que representa más bien un problema de la valoración de la prueba, pero no la imposibilidad jurídica de su empleo para sustentar la decisión¹²².

*** Presunción de inocencia y principio *in dubio pro reo***

Uno de los principios rectores del derecho, que debe ser aplicable en todos los procedimientos de cuyo resultado pudiera derivar alguna pena o sanción como resultado de la facultad punitiva del Estado, es el de **presunción de inocencia**, aplicable y reconocible a quienes pudiesen estar sometidos a un procedimiento administrativo sancionador y, en consecuencia, soportar el poder correctivo del Estado, a través de autoridad competente.

En ese sentido, el principio de presunción de inocencia es aplicable al procedimiento administrativo sancionador -con matices o modulaciones, según el caso- debido a su naturaleza gravosa, y una consecuencia procesal, entre otras, es desplazar la carga de la prueba a la autoridad, bajo la presunción de que la persona implicada es inocente, por lo que ante la duda debe exonerársele de responsabilidad

En ese tenor, el gobernado no está obligado a probar la licitud de su conducta cuando se le imputa la comisión de un delito, en tanto que el acusado no tiene la carga de probar su inocencia, puesto que el sistema previsto por la Constitución le reconoce, a priori, tal estado.

¹²² Las anteriores consideraciones guardan relación con las sentencias dictadas por esta Sala Superior en los expedientes identificados con las claves SUP-RAP-18/2003, SUP-JIN-359/2012, SUP-REP-576/2015 Y SUP-REP-584/2015, entre otros. Asimismo, sirve de criterio la jurisprudencia de rubro **PRUBA INDICIARIA. NATURALEZA Y OPERATIVIDAD**. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, Página 2,982, Registro No. 166 315.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

El principio de presunción de inocencia se encuentra previsto en el artículo 20 constitucional, así como en los diversos artículos 8, numeral 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14, numeral 2, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, los cuales son parte del sistema mexicano, pues tales instrumentos fueron ratificados por nuestro país, de conformidad con el artículo 133 constitucional.

Dicha presunción jurídica se traduce en un derecho de los gobernados a ser considerados inocentes de cualquier delito o infracción jurídica, mientras no se presente prueba bastante para destruirla, en el entendido que, como principio de todo Estado constitucional y democrático de derecho, extiende su ámbito de aplicación no sólo al ámbito del proceso penal sino también a cualquier resolución, tanto administrativa como jurisdiccional, con inclusión, por ende, de la electoral, y de cuya apreciación se derive un resultado sancionatorio o limitativo de los derechos del gobernado.

Por efecto de este principio, en la esfera procesal o procedimental, se cuenta con al menos dos funciones que controlan la arbitrariedad de los órganos estatales.

La **primera** consiste en asignar la carga de la prueba al acusador o autoridad investigadora, a quienes corresponde probar la culpabilidad del acusado o presunto infractor; y, la **segunda**, para fijar el quantum de la prueba, esto es, para que la culpabilidad quede probada más allá de toda duda razonable o, en otras palabras, que el juzgador no albergue duda alguna sobre la ocurrencia de los hechos, ya que, en caso contrario, debe operar como criterio auxiliar

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

de interpretación la máxima que recoge el aforismo "in dubio pro reo", manifestación del principio de presunción de inocencia, y que obliga a absolver en caso de duda sobre la culpabilidad o responsabilidad del acusado.

En dicho sentido, en las tesis aisladas de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1ª. CCXIX/2015 y 1ª. CCXX/2015, refiere que el principio in dubio pro reo forma parte del derecho fundamental a la presunción de inocencia en su vertiente de estándar de prueba.

Que la presunción de inocencia es un derecho fundamental de observancia obligatoria para todas las autoridades jurisdiccionales del país en el marco de cualquier proceso penal.

Que en el principio in dubio pro reo se encuentra implícito el concepto de duda, el cual debe entenderse como la existencia de incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis de la acusación, la cual no sólo está determinada por el grado de confirmación de esa hipótesis, sino también eventualmente por el grado de confirmación de la hipótesis de la defensa, en el supuesto de que existan pruebas de descargo que la apoyen.

Cuando se alega una violación al in dubio pro reo o la actualización de una duda absolutoria, la presunción de inocencia impone a los tribunales el deber de analizar el material probatorio para cerciorarse que de éste no se desprende una duda razonable sobre la culpabilidad del acusado.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

La obligación que impone el derecho a la presunción de inocencia a un tribunal consiste en verificar si, a la luz del material probatorio que obra en la causa, el tribunal de instancia tenía que haber dudado de la culpabilidad del acusado, al existir evidencia que permita justificar la existencia de una incertidumbre racional sobre la verdad de la hipótesis de la acusación, ya sea porque ésta no se encuentre suficientemente confirmada o porque la hipótesis de inocencia planteada por la defensa esté corroborada.

En consecuencia, la satisfacción del estándar de prueba no depende de la existencia de una creencia subjetiva del juez que esté libre de dudas, sino de la ausencia dentro del conjunto del material probatorio de elementos que justifiquen la existencia de una duda¹²³.

Análisis de los agravios

Se tiene presente que el artículo 23 párrafo 1 de la Ley de Medios, dispone que **debe suplirse la deficiencia en la exposición de los agravios, siempre y cuando, éstos puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos**. Consecuentemente, la regla de la suplencia aludida se observará en esta sentencia.

Supliendo, la deficiencia de la demanda se aprecia que, en un primer momento, los partidos actores controvierten el alcance y valor probatorio que la autoridad responsable otorgó a lo manifestado por Raúl García García y Nabor García Morales, así como a lo remitido por **Bancomer**, ya que según su dicho los indicios que arrojan

¹²³ Tales consideraciones se encuentran reflejadas en las tesis **IN DUBIO PRO REO. INTERPRETACIÓN DEL CONCEPTO DE "DUDA" ASOCIADO A ESTE PRINCIPIO**, e **IN DUBIO PRO REO. OBLIGACIONES QUE ESTABLECE ESTE PRINCIPIO A LOS JUECES DE AMPARO**. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación en el Libro 19, Junio de 2015, Tomo I, páginas 589 y 590, respectivamente.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

respecto a la responsabilidad de la conducta que se les atribuye no se robustece con otros elementos¹²⁴, de ahí que soliciten que se aplique el principio *in dubio pro reo*.

Posteriormente, se analizarán los relativos a la ampliación de *litis*, por cuanto a que la autoridad modificó la base de datos entregada por **Bancomer** y que no existen elementos para determinar una relación entre las personas (representantes), los partidos y **ASISMEX**.

Los motivos de inconformidad planteados por el PRI y el PVEM se estudiarán de forma conjunta, en razón de la estrecha vinculación que guardan entre sí, lo que no les causa alguna afectación, pues lo importante es que todos se analicen¹²⁵.

En ese sentido, en un primer momento, se estudiarán los correspondientes a las tarjetas y posteriormente, los correspondientes a la ampliación de la *litis*.

A efecto de contar con los elementos necesarios para resolver los agravios planteados por los partidos actores, dadas las características del procedimiento en el que se emitió la resolución impugnada, resulta adecuado hacer una reseña de ésta.

Conforme a la resolución impugnada, se advierte que, en principio, la investigación del INE partió del universo de tarjetas existentes,

¹²⁴ Consideración que es acorde con la jurisprudencia emitida por esta Sala Superior con clave 03/2000, y rubro: **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**. Consultable en: Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral. TEPJF, Volumen 1, Jurisprudencia, páginas 122 y 123.

¹²⁵ Determinación que es conforme al criterio contenido en la jurisprudencia de esta Sala Superior 4/2000, y de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**. Idem. Pág. 125.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

esto es 18, motivo por el que requirió a **CNBV**, solicitara a **Bancomer** el dato respecto a quién contrató las tarjetas, números de serie, costos y formas de pago, cuánto se dispersó en cada una, lugar y fecha de contratación, facturas, contratos, domicilio y RFC del contratante, beneficiarios, estados de cuenta y detalle operativo de cada una de las tarjetas.

Las tarjetas de referencia tienen las siguientes características, respecto a la institución bancaria, contratante y titular y/o beneficiario.

Tarjetas de prepago (Bancomer, Santander, Banamex)				
Tarjeta	Institución Bancaria	Contratante	Titular (Beneficiario)	
Tarjeta número 1	Banamex	Particular	s/n	
Tarjeta número 2	Santander	Particular	Enoc Manuel Camacho Arias	
Tarjeta número 3	Bancomer	Particular	Guadalupe Yolanda Herrera Cabrera	
Tarjeta número 4			Rigoberto Sánchez Meraz	
Tarjeta número 5		Apoyo que otorga el Gobierno a personas mayores de 70 años	Galván Rodríguez Esparza	
Tarjeta número 6		Consejo Estatal. De la Mujer y Bienestar Soc. Mujeres que Logran	María Magdalena Esquivel Malagón	
Tarjeta número 7			María Magdalena Esquivel Malagón	
Tarjeta número 8			Beatriz Morales Beltrán	
Tarjeta número 9			Magdalena Cárdenas Hernández	
Tarjeta número 10			María Cruz Aguilar Hernández	
Tarjeta número 11			Asismex	María del Carmen Espejo Hernández
Tarjeta número 12				Librada Sánchez Orihuel
Tarjeta número 13		Elba Sayra Guzmán Ramírez		
Tarjeta número 14		Yenni Barojas Monterd		

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

Tarjetas de prepago (Bancomer, Santander, Banamex)			
Tarjeta	Institución Bancaria	Contratante	Titular (Beneficiario)
Tarjeta número 15			Liliana Guadalupe Pérez Martínez
Tarjeta número 16			Jorge Alberto Hernández Hernández
Tarjeta número 17			Adelina Sda García
Tarjeta número 18			Pascual González Sosa

De la información aportada, se obtuvo que las tarjetas correspondientes a **Banamex** y **Santander** eran de particulares, por lo que no se tuvo acreditado vínculo con algún partido, ni con la comisión de la infracción (aportación por ente prohibido).

Por cuanto a las de **Bancomer** se concluyó que **2** pertenecían a particulares, **1** estaba relacionada con el apoyo del gobierno a personas mayores, **5** estaban vinculadas con el Consejo Estatal de la Mujer y Bienestar y las restantes **8** habían sido contratadas por **ASISMEX**.

Con base en esa información, el INE acudió con cada uno de los sujetos implicados, sin que haya podido obtener elementos indiciarios respecto a que hubieran sido un instrumento de dispersión de recursos de la campaña presidencial de la otrora coalición "Compromiso por México", en el PEF 2011-2012, al menos respecto de las **2 tarjetas de particulares, 1 de apoyo del gobierno y 5 del Consejo Estatal de la Mujer (8 tarjetas)**.

Por cuanto a las **8 tarjetas restantes**, sólo en **2 casos Bancomer** entregó contratos a nombre de **Adelina Sda García y Pascual González Sosa (Tarjetas 17 y 18)**.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

De las **tarjetas identificadas del 11 al 16**, esto es, 6 restantes, **Bancomer** entregó el detalle operativo, del cual el INE detectó depósitos de **ASISMEX**, en 5 casos por un monto de \$2,000.00 y en 1 de \$4,000.00, todos hechos el **27 de junio de 2012**.

En razón de esos depósitos, el INE requirió a **ASISMEX** datos de los **6 beneficiarios de las tarjetas**, ello, con el objeto de verificar si contrató a nombre propio o cómo intermediario, motivo de contratación, uso de éstas y el destino de los recursos.

Por su parte, **ASISMEX** atendió el requerimiento negando la expedición de tarjetas de prepago para el desarrollo de sus actividades.

Observando la negativa, el INE requirió de nueva cuenta a la **CNBV**, a efecto de que le informara quién contrato las **6 tarjetas**, identificadas del número 11 al 16 del cuadro inserto en párrafos que preceden, a lo que **Bancomer** señaló que fue **ASISMEX**.

Tomando en cuenta eso, el INE volvió requerir a **ASISMEX**, a lo que su apoderado legal respondió que no utilizan tarjetas de prepago, sólo de **pago**, y que esas **6 tarjetas** eran resultado de un contrato de prestación de servicios de estudio de mercado celebrado con **Grupo Comercial Maenco S.A. de C.V.**, remitiendo el contrato con esa empresa¹²⁶.

¹²⁶ La fecha del contrato corresponde al 1 de junio de 2012, con vigencia de esa fecha al 31 de julio de ese mismo año, por un monto de \$285,000.00.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

El INE intentó requerir a **Grupo Comercial Maenco S.A. de C.V.**, sin embargo, le fue imposible localizar a la empresa¹²⁷.

El INE continuó investigando a efecto de verificar si las **6 tarjetas**, se utilizaron para dispersar recursos para beneficiar la campaña presidencial de Enrique Peña Nieto y la otrora Coalición “Compromiso por México”; sus diligencias se dirigieron al Servicio de Administración Tributaria, Secretaría de Economía, Instituto Mexicano del Seguro Social, Registro Público de la Propiedad y del Comercio de la Ciudad de México, Comisión Federal de Electricidad, Dirección de Auditoría de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional Electoral, Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y Teléfonos de México.

En razón de ello, la autoridad responsable analizó los estados bancarios de la empresa **ASISMEX**, a efecto de verificar si existía alguna operación de transferencia o depósito o cheque realizado a favor o por **Maenco**, sin encontrar alguna operación.

Derivado de sus investigaciones, y de la información remitida por la **CNBV**, el INE concluyó que la empresa aportante en el procedimiento es **ASISMEX**, respecto a las señaladas **6 tarjetas**¹²⁸.

Por cuanto a las tarjetas que el Consejo General identificó **como 17 y 18**, se refiere que **Bancomer** remitió información, en el sentido de

¹²⁷ El INE continuó investigando lo relativo a las tarjetas y la dispersión de recursos, por lo que en uno de los otros requerimientos hechos de nueva cuenta a **ASISMEX** correspondiente al año 2017, ésta negó la celebración del contrato con **Grupo Comercial Maenco S.A. de C.V.**, que antes había afirmado haber celebrado.

¹²⁸ Cabe decir que el CG del INE a foja 214 de la resolución, precisa que 1 de las 6 tarjetas, en específico, la identificada como número 11, benefició a María del Carmen Espejo Hernández, quien fungió como representante de casilla de Nueva Alianza, a quien se le depositaron \$2,000.00, el 27 de junio de 2012.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

que se encuentran a nombre de **Adelina Sda García y Pascual González Sosa**.

Tales tarjetas guardan relación con las declaraciones hechas por **Raúl García García y Nabor García Morales**, quienes manifestaron haber recibido tarjetas de Bancomer (17 y 18), por haber sido representantes de casilla del PRI en Veracruz¹²⁹.

La **tarjeta 17** conforme a la información remitida por **Bancomer** fue **expedida** a favor de **Adelina Sda García** (27-06-2012); sin embargo, **Raúl García García** manifestó haberla **recibido** (15-11-2012).

Respecto a la **tarjeta 18**, de acuerdo a la información remitida por **Bancomer**, fue **expedida** a nombre de **Pascual González Sosa** (18-06-2012); sin embargo, **Nabor Morales García** refirió haberla **recibido** (06-11-2012).

Ateniendo a lo dicho por **Bancomer**, la autoridad responsable intentó localizar a **Adelina Sda García y Pascual González Sosa**, a efecto de requerirles información respecto a las **tarjetas 17 y 18**; sin embargo, no le fue posible localizar a la ciudadana de referencia y por cuanto a Pascual González Sosa, no obstante, que realizó 7 requerimientos en domicilios diversos, 4 en Veracruz y 3 en Puebla, los ciudadanos con ese nombre señalaron que no recibieron apoyo mediante tarjeta **Bancomer**, no ser militante de algún partido político, no haber aportado recurso en beneficio del entonces

¹²⁹ El análisis de sus declaraciones se encuentra a fojas 214 a la 220 de la resolución impugnada, de lo que se desprende que fueron representantes de casilla del PRI en Veracruz, que les entregaron tarjetas Bancomer por un monto de \$2,000.00. (Dichas declaraciones se hicieron durante la investigación del procedimiento relacionado con Monex, motivo por el que se dio vista y se radicó el procedimiento P-UFRPP 80/13).

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

candidato Enrique Peña Nieto y no haber desempeñado función alguna en la campaña.

La autoridad responsable **afirma** tener certeza de que **Raúl García García** y **Nabor Morales García** fueron representantes de casilla en Veracruz por el PRI y que ese partido les pagó \$2,000.00, ello, derivado de las manifestaciones espontaneas que dichos ciudadanos le efectuaron a los servidores públicos que les aplicaron los cuestionarios.

Asimismo, la autoridad responsable verificó si las 4 personas vinculadas con las **tarjetas 17 y 18**, esto es, **Raúl García García, Nabor Morales García, Adelina Sda García y Pascual González Sosa**, eran militantes del PRI, sin que se haya acreditado esa calidad.

Atendiendo a las constancias de autos, la autoridad concluyó que las tarjetas de pago de la 11 a la 18, fueron generadas por **Bancomer**, pertenecen al mismo lote, en todas ellas, existió un depósito de \$2,000.00, efectuado por la empresa **Asismex**, el 27 de junio de 2012.

En razón de que **Nabor Morales García** y **Raúl García García** manifestaron haber recibido las tarjetas 17 y 18 como pago por ser representantes de casilla por concepto de alimentos a favor del PRI-Veracruz y dada su vinculación con los otros instrumentos, determinó que existió una aportación de ente prohibido, lo que benefició a la entonces Coalición “Compromiso por México” para el proceso electoral 2011-2012.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Cabe decir que la autoridad responsable hace una precisión por cuanto a la tarjeta identificada como **11**, porque del cruce de la base de datos que ordenó efectuar entre la información entregada por **Bancomer** el 30 de noviembre y el 1 de diciembre del dos mil diecisiete, con la base de representantes generales y de casilla correspondiente al proceso electoral federal 2011-2012, advirtió que la persona (María del Carmen Espejo Hernández), que aparecía como beneficiaria había sido representante de Nueva Alianza, motivo por el cual, ese instituto es el que sería sancionado.

En ese sentido, el INE consideró que se actualizó una aportación de persona prohibida, toda vez que **ASISMEX** contrató tarjetas de pago de Bancomer, a efecto de entregarlas a los representantes de los partidos que integraron la entonces Coalición Compromiso por México, incumpliendo con el artículo 77, numeral 2, inciso g) del entonces COFIPE.

La autoridad electoral precisa que toda vez que el sujeto que dispersó los recursos era **ASISMEX**, analizó los estados de cuenta que comprenden el periodo de octubre de dos mil once a julio de dos mil doce, -tres cuentas de cheques y una de inversión- que tenía con **Bancomer**.

Derivado de ese análisis, advirtió que la empresa tenía relación con 10 personas morales y 4 físicas, motivo por el cual intentó investigar, localizando únicamente a 3 empresas que negaron tener alguna relación con **ASISMEX** y lo mismo sucedió con los 4 ciudadanos.

Atendiendo a ello, la autoridad responsable se enfocó sólo a analizar los estados de cuenta de la identificada como 2, **No. de cuenta**

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

0179939873, en razón de que se advirtieron movimientos el día 27 de junio de 2012, que fue la fecha en que se dispersaron recursos por **ASISMEX** a las **8 tarjetas investigadas**.

Derivado de ello, se requirió información y **Bancomer** informó que esa cuenta tenía relación con un contrato realizado con **ASISMEX**, teniendo como servicio de acuerdo a la cláusula primera *“prestar el servicio de pagos electrónicos para abonar a los empleados del cliente que indique una tarjeta prepagada, cuyos recursos podrán utilizarse para adquirir bienes o servicios de primera necesidad en los comercios afiliados autorizados”*, siendo responsabilidad del usuario de la misma. Teniendo como servicios contratados “101 tarjetas de nómina tradicional”, “110 tarjetas de pagos” y “111 nomina autoservicio”.

Relacionado con ese contrato, la autoridad responsable requirió información a efecto de que **Bancomer** remitiera mayores referencias al respecto.

Con relación a las tarjetas que fueron entregadas, **Bancomer** indicó que debían ser solicitadas a **ASISMEX**, porque la institución bancaria no se encarga de la repartición y entrega de las mismas y que respecto a las tarjetas de nómina tradicional y autoservicio no se localizaron los contratos y acuses.

No obstante la respuesta de la institución bancaria respecto a que la autoridad debía pedir la información a **ASISMEX** y que no tenía los contratos, el 30 de noviembre y el 1 de diciembre de 2017, **Bancomer** cumplimento su respuesta.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Bancomer señaló que en alcance a la información proporcionada el 17 de julio anterior, en relación con el contrato solicitado a favor de **ASISMEX**, entregaba un CD manipulable, con el detalle de la dispersión efectuada a las tarjetas de pagos.

En el CD se encontró una base de datos, por el periodo de mayo, junio y julio del año 2012, en donde se reflejan los datos siguientes: empresa (número de contrato), buzón, folio, cuenta, nombre del beneficiario, fechas, importe, entre otros.

Asimismo, indicó que hizo entrega a **ASISMEX** de un Kit con el que a través del sistema instalado en sus equipos de cómputo se encargaría de asignar el nombre a la persona que le entregaría cada una de las tarjetas de pago, activarlas en el sistema, entregarlas personalmente y dispersar recursos.

La autoridad responsable tomando en cuenta que contaba con la información de la base de datos entregada por **Bancomer** y los datos entregados por éste por cuanto a las 8 tarjetas, a efecto de revisar si formaban parte de lo contratado por **ASISMEX**, realizó un cruce y confirmó que sí se encontraban reflejadas.

Derivado de ello, arribó a la conclusión de que las 8 tarjetas fueron contratadas por **ASISMEX**, a favor de diversos ciudadanos, entre ellos, **Nabor García Morales** y **Raúl García García** quienes de manera espontánea declararon que recibieron \$2,000.00 (dos mil pesos 00/100 M.N.) por parte del PRI, por haber fungido como representantes de casilla, a través de tarjetas **Bancomer**.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Atendiendo a ello, consideró que era viable señalar que las tarjetas denunciadas corresponden al lote contratado por esa empresa, con la finalidad de pagar representantes de casilla, lo que configuró una aportación de persona prohibida.

Por otra parte, la autoridad responsable refirió que de la información contenida en los estados de cuenta de la empresa **ASISMEX** advirtió que había pagos electrónicos realizados los meses de mayo, junio y julio de 2012 y que el 27 de junio de ese mismo año, se realizaron pagos por un monto de \$63,568,000.00 (Sesenta y tres millones quinientos sesenta y ocho mil pesos 00/100 M.N.), y que dicha fecha es clave porque en ese día se dispersaron los recursos de las 8 tarjetas.

A partir de la información remitida por **Bancomer** en el CD, la cual fue considerada por la autoridad como parte de los controles que dicha institución debe tener, se solicitó al Secretario Ejecutivo la base de datos de representantes generales y de casilla de los partidos políticos nacionales correspondientes al proceso electoral 2011-2012, así como los respectivos padrones de militantes de esa temporalidad, a efecto de encontrar coincidencias entre las bases de datos, pues existía la posibilidad de que existiera dispersión de recursos.

El Secretario Ejecutivo remitió la base de datos de los representantes generales y de casilla en el marco del proceso electoral 2011-2012, así como los militantes de los mismos, excepto el del PRI, toda vez, que no constituía una obligación entregarlos.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Teniendo la información la UTF solicitó a la Dirección de Programación Nacional hacer un cruce entre la base de datos que remitió **Bancomer** y la de los representantes de los partidos políticos nacionales correspondientes a ese proceso. Ello, lo llevó a cabo una vez que homologo los campos.

Derivado del cruce de información de las bases de datos, se obtuvo que **1,651 (Mil seiscientos cincuenta y un) ciudadanos** aparecían como representantes de diversos partidos políticos nacionales, por lo que **no** los tomó en cuenta, toda vez que se repetían los nombres, esto es, no existía certeza, por cuanto a qué partido representaron; en consecuencia, únicamente se tomaron en cuenta **7,311** (Siete mil trescientos once) coincidencias, repartidas entre MC, NUAL, PAN, PRD, PRI, PT y PVEM.

Atendiendo a los resultados, la UTF el catorce de diciembre del dos mil diecisiete, acordó ampliar la *litis* del procedimiento, pues a partir de las constancias de autos y en especial del análisis de la Dirección de Programación Nacional, advirtió la posible aportación de ente prohibido, a través de la dispersión de recursos en tarjetas de **Bancomer** contratadas por **ASISMEX** en beneficio de representantes generales y de casilla de los partidos políticos nacionales en el proceso electoral federal 2011-2012.

Al comparecer al emplazamiento MC, NUAL, PRD, PRI, PT y PVEM¹³⁰, hicieron valer, entre otros, la prescripción y caducidad de la facultad sancionadora del INE (sobreseimiento), negaron la responsabilidad en la comisión de la infracción, así como que no existe una relación de causalidad con los hechos imputados.

¹³⁰ Debe señalarse que el PAN no respondió el emplazamiento, pues únicamente solicitó una prórroga que no fue atendida por el INE.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

El INE, conforme a las coincidencias derivadas del cruce de información, arribó a la conclusión que representantes de los partidos políticos nacionales fueron beneficiarios de las tarjetas otorgadas por la **ASISMEX**, configurándose la aportación de ente prohibido a favor de éstos. Ello, en razón de que:

- Destacó la existencia de un número muy amplio de coincidencias entre las bases.
- La ausencia del vínculo entre los sujetos (**ASISMEX** y partidos políticos nacionales) es lo que actualiza la prohibición sancionada.
- No opera la presunción de inocencia, toda vez que a partir de pruebas indiciarias¹³¹ se concluyó que se acreditó la aportación por ente prohibido a favor de los partidos políticos nacionales, pues según sus conclusiones **ASISMEX** pagó a representantes generales y de casilla.
- No es prueba en contra que no se cuente con el detalle operativo de cada tarjeta, toda vez que la información proporcionada por **Bancomer**, arroja indicios fuertes sobre la dispersión de recursos durante un proceso electoral, cuyos beneficiarios fueron los representantes de los partidos políticos nacionales.
- No es argumento en contra el que los ciudadanos que fueron registrados por los partidos políticos como representantes, no se presentaron el día de la jornada electoral, pues del cúmulo de evidencias, se advirtió que **ASISMEX** durante 3 meses transfirió recursos a tarjetas (existieron 7,311 coincidencias

¹³¹ Base de datos de Bancomer presuntamente relacionada con el contrato efectuado con ASISMEX y la base de representantes (coincidencia de nombres).

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

entre las bases), y que en su mayoría, coinciden en monto y fecha de dispersión 27 de junio de 2012 (4 días antes de la jornada electoral del 1 de julio de 2012).

En consecuencia la autoridad responsable, en el caso, concluyó que se configura la aportación de persona prohibida, toda vez que a su juicio **ASISMEX** dispersó recursos que beneficiaron a las otroras Coaliciones Compromiso por México, (PRI y PVEM), Movimiento Progresista (PRD, PT y MC), PAN y NUAL, sin que dicha acción no fuera rechazada por ellos; por lo que incumplieron con lo previsto en el artículo 77, numeral 2, inciso g) del otrora COFIPE.

Evidenciados los razonamientos sobre los que la autoridad responsable dictó su resolución, esta Sala Superior considera que los planteamientos de los actores son **sustancialmente fundados**.

Lo anterior se estima así porque los **indicios** sobre los que la autoridad responsable aprobó su determinación **no** resultan suficientes para tener por acreditada la conducta infractora e imputada, entre otros, a los partidos hoy actores.

Ello es así, porque como se precisó con antelación, la autoridad responsable, en principio, respecto de las **16 tarjetas** concluyó que sólo **8** guardan relación con la presunta dispersión de recursos por un ente prohibido para pagar representantes generales y de casilla, destacadamente a favor de la entonces Coalición “Compromiso por México” en el PEF 2011-2012.

Sus razones se basan en que de las investigaciones que efectuó se desprendió que las **8 tarjetas** guardan relación con el contrato

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

4202275937 que celebró **Bancomer** y **ASISMEX**, y que del respectivo detalle operativo se advierte que, el día 27 de junio de 2012, existió una dispersión a dichas tarjetas, en **7** casos, por un monto de \$2,000.00 (Dos mil pesos 00/100 M.N.) y en **1**, por \$4,000.00 (Cuatro mil pesos 00/100 M.N.).

Dentro de esas tarjetas, se encuentran las emitidas por **Bancomer** con los números **4413 1323 3505 6598** y **4413 1323 3484 9357**, que conforme a las investigaciones hechas por la autoridad responsable fueron entregadas a **Raúl García García** y **Nabor Morales García**.

Dichos ciudadanos manifestaron, en el mes de noviembre de 2012, a la autoridad responsable que fueron representantes de casilla en Veracruz de Ignacio de la Llave por el PRI, motivo por el cual les pagó la cantidad de \$2,000.00, (Dos mil pesos 00/100 M.N), por la realización de sus actividades mediante una tarjeta bancaria emitida por **Bancomer**¹³².

Dichas declaraciones constituyen un indicio; sin embargo, su apreciación y/o valoración debe hacerse conforme a las reglas de la lógica y a las máximas de la experiencia, en consideración a las circunstancias particulares que se presenten en cada caso, y en relación con los demás elementos del expediente.

¹³² En la sustanciación del expediente Q-UFRPP 58/12 y sus acumulados se solicitó en primer lugar a la Dirección Ejecutiva de Organización Electoral del entonces IFE, que remitiera el nombre y domicilio de las personas que en el PEF 211-2012 fungieron como Representantes de Casilla del PRI y de la entonces Coalición, atendiendo la solicitud de información se advirtió que el total de representantes era de **412,242 ciudadanos**, por lo que al ser un espacio muy amplio se requirió al **Instituto Nacional de Estadística y Geografía** que generara una muestra representativa de representantes, que resultara ser un criterio cuantificador objetivo, razonable y proporcional, con la finalidad de cuestionarles distintas situaciones respecto de los hechos denunciados, obteniendo como resultado que se debía entrevistar a **2,362**, de los cuales forman parte **Raúl García García** y **Nabor Morales García**, los cuales señalaron de manera espontánea que fueron representantes de casilla en Veracruz de Ignacio de la Llave por el PRI, en el PEF 2011-2012 y que efectivamente dicho instituto político les pagó la cantidad de \$2,000.00, por la realización de sus actividades mediante tarjeta bancaria expedida por **Bancomer**.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

En ese contexto, el valor probatorio de las declaraciones contenidas en los cuestionarios que efectuó la autoridad responsable, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 16, párrafo 3, de la Ley de Medios, sólo pueden tener valor probatorio pleno cuando, como resultado de su adminiculación con otros elementos que obren en autos, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos afirmados.

En el caso, la veracidad de las afirmaciones de **Raúl García García** y **Nabor Morales García**, en primer término, se ven disminuidas por la falta de cumplimiento de los principios procesales de inmediatez y de espontaneidad, ello es así, porque sus declaraciones no se dieron de manera inmediata a la presunta entrega de las tarjetas y tampoco de forma voluntaria, como tal.

Lo anterior se estima así, porque las afirmaciones de dichos ciudadanos se obtuvieron a partir de que la autoridad responsable desplegó sus facultades de investigación derivado de la interposición de un procedimiento diverso, esto es, **Raúl García García** y **Nabor Morales García** no acudieron a denunciar lo supuestamente ocurrido de forma inmediata a que aconteció, y mucho menos de forma voluntaria, de ahí que el valor probatorio de sus declaraciones no cumpla con los principios de inmediatez y espontaneidad¹³³.

¹³³ Las consideraciones relacionadas con el valor probatorio de las declaraciones de los ciudadanos Raúl García García y Nabor Morales García, guardan relación con la razón esencial de las jurisprudencias de esta Sala Superior identificadas con las claves 11/2002 y 52/2002, de rubros **PRUEBA TESTIMONIAL. EN MATERIA ELECTORAL SÓLO PUEDE APORTAR INDICIOS, y TESTIMONIOS DE LOS FUNCIONARIOS DE MESA DIRECTIVA DE CASILLA ANTE FEDATARIO PÚBLICO, CON POSTERIORIDAD A LA JORNADA ELECTORAL. VALOR PROBATORIO**. Consultables en la Compilación 1997-2013 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Volumen 1, Jurisprudencias, págs. 589-590 y 694-696, respectivamente.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Adicional a lo expuesto, con independencia de sus declaraciones, debe destacarse que la autoridad responsable, con el fin de obtener mayores elementos para determinar la veracidad o no de los hechos denunciados, requirió diversa información a la **CNBV**, y con relación a dichas tarjetas **Bancomer** informó¹³⁴:

*Que la tarjeta número 4413 1323 3505 6598 se encuentra ligada a la cuenta tarjeta de pagos número 1660300276, a nombre de **ADELINA SDA GARCÍA GARCÍA** (como beneficiario), de la que se adjunta copias del detalle de movimientos del 27 de junio de 2012 (apertura de la cuenta) al 02 de julio de 2012 (último estado de cuenta generado). Asimismo, indicamos que este tipo de producto bancario no genera expediente, por lo que nos encontramos imposibilitados en proporcionar la documentación solicitada por esa H. Autoridad.*

*Ahora bien, la tarjeta 4413 1323 3484 9357, se encuentra ligada a la cuenta tarjeta de pagos número 1659701370, a nombre de **PASCUAL GONZALEZ SOSA** (como beneficiario), de la que se adjunta copias del detalle de movimientos del 06 de junio de 2012 (apertura de cuenta) al 19 de julio de 2012 (último estado de cuenta generado). Asimismo, indicamos que este tipo de producto bancario no genera expediente, por lo que nos encontramos imposibilitados en proporcionar la documentación solicitada por esa H. Autoridad.*

A efecto de contar con mayores elementos, la autoridad responsable solicitó a la **CNBV** que **Bancomer** corroborara el nombre de la titular de la tarjeta **4413 1323 3505 6598**, le proporcionara mayores datos relacionados con los ciudadanos vinculados con las señaladas tarjetas, tales como RFC, fecha, entidad de nacimiento, número de identificación oficial y el nombre completo del depositante que se advertía del detalle operativo de las cuentas 1660300276 y 1659701370 (LOGISTICA ESTRA)¹³⁵.

¹³⁴ Información que se encuentra en el tomo IV del expediente P-UFRPP80_13 y su acumulado Q-UFRPP81_13 a foja 3740 a 3745. Entregada a la CNBV el 13 de diciembre de 2013.

¹³⁵ Dicho requerimiento se tuvo que efectuar en 3 ocasiones a efecto de ser atendido por el Banco, tal como se desprende de los folios 3745 a 3760 del tomo IV del expediente P-UFRPP80_13 y su acumulado Q-UFRPP81_13.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

Al respecto, **Bancomer** informó que las cuentas se encontraban a nombre de **Adelina Sda García García y Pascual Gonzalez Sosa**, en ambos casos, se refería el mismo domicilio en el estado de **Jalisco**, precisó los respectivos RFC y que la empresa que efectuó el depósito en esas tarjetas fue **ASISMEX**.

Atendiendo a esos datos, la autoridad responsable solicitó a diversas autoridades, a efecto de localizar a los ciudadanos de referencia y con ello, allegarse de mayores elementos para resolver lo conducente, como se desprende de la siguiente tabla:

Ciudadano	Institución y/o Empresa	Resultado de la búsqueda
Pascual González Sosa	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	1 domicilio
Pascual González Sosa	Dirección Jurídica del Instituto Nacional Electoral	3 domicilios
Pascual González Sosa	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	No se localizó registro alguno
Pascual González Sosa	Comisión Federal de Electricidad	3 domicilios
Pascual González Sosa	Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado	No se localizó antecedente del registro de Pascual González Sosa.
Pascual González Sosa	Instituto Mexicano del Seguro Social	No proporcionó dicha información
Pascual González Sosa	Teléfonos de México	No se localizó antecedente del registro de Pascual González Sosa.
Adelina Sda. García García	Comisión Nacional Bancaria y de Valores	1 domicilio
Adelina Sda. García García	Secretaría de Hacienda y Crédito Público	No se localizó registro alguno
Adelina Sda. García García	Dirección Jurídica del Federal Electoral	No se localizó registro alguno
Adelina Sda. García García	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electoral del Instituto Federal Electoral	No se localizó registro alguno

Debe destacarse que el entonces encargado del Despacho de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores no encontró registro alguno en la correspondiente base de datos, a nombre de

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

Adelina Sda García García y Pascual Gonzalez Sosa, que guardara relación con el RFC remitido por **Bancomer**¹³⁶.

Derivado de los requerimientos de información de la autoridad, se encontraron 7 domicilios registrados a nombre de **Pascual González Sosa** y uno de **Adelina Sda García García**.

En esa línea, la autoridad responsable llevó a cabo las diligencias necesarias a efecto de requerirles información, obteniendo lo siguiente:

Ciudadano	Domicilio	Respuesta
Adelina Sda. García García	Jalisco	Acta Circunstanciada CIRC187/JLR/JAL/VE/05/11/2015, precisa que el domicilio no es conocido en Etztlán o las nuevas colonias, es decir, que el domicilio no se encuentra en la demarcación territorial. (Expediente P-UFRPP80_13 y su acumulado Q-UFRPP81_13, Tomo IV, págs. 3693 a 3697)
Pascual Gonzales Sosa	Veracruz	1. No recibió ningún apoyo mediante las tarjetas emitidas por BBVA Bancomer, 2. No milita en ningún partido político, 3. No realizó aportaciones en beneficio del entonces candidato a Presidente de la República Enrique Peña Nieto 4. No desempeño funciones en la campaña del otrora candidato a Presidente de la República. (Expediente P-UFRPP80_13 y su acumulado Q-UFRPP81_13, Tomo IV, págs. 3698 a 3706)
Pascual Gonzales Sosa	Puebla	1. Nunca recibió ninguna tarjeta ni aportación económica de la campaña que se menciona 2. No militó en ningún partido político, ni ha militado. 3. No desempeñó ninguna función en dicha campaña, nunca ha participado en campañas electorales. (Expediente P-UFRPP80_13 y su acumulado Q-UFRPP81_13, Tomo IV, págs. 3707 a 3715)

Atendiendo a los resultados de la investigación de la autoridad responsable, se advierte que no fue posible corroborar los hechos

¹³⁶ Ello se desprende de un oficio que obra en el Tomo IV del expediente P-UFRPP80_13 y su acumulado Q-UFRPP81_13, a foja 3473, signado por el entonces encargado de Despacho de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del entonces IFE. Resulta trascendente indicar que esa constancia no es valorada por la autoridad en la resolución que se analiza.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

relacionados con **Adelina Sda García García y Pascual Gonzalez Sosa**, esto es, que eran beneficiarios de las tarjetas **4413 1323 3505 6598** y **4413 1323 3484 9357** de **Bancomer**, a las que **ASISMEX** efectuó un depósito de \$2,000.00 el día 27 de junio de 2012, conforme a lo que se desprende del detalle operativo, y mucho menos la razón de ello.

Por el contrario, en el caso de **Pascual Gonzalez Sosa** derivado de la investigación hecha por la responsable, se advierte que los ciudadanos requeridos declararon no haber recibido alguna tarjeta **Bancomer**, no ser militantes de algún partido político, no haber realizado alguna clase de aportación a la entonces Coalición “Compromiso por México” y no haber desempeñado alguna función en el marco del proceso electoral 2011-2012.

Adicional a lo expuesto, resulta trascendente referir que en las constancias que obran en autos, derivado de los requerimientos que realizó la UTF, el Secretario Ejecutivo del INE remitió la base de los representantes generales y de casilla que actuaron en el proceso electoral federal 2011-2012, entre ellos, los relativos al PRI y PVEM, quienes en esa ocasión participaron en Coalición, sin que de su verificación se haya obtenido que los ciudadanos vinculados con las tarjetas que la autoridad responsable identificó como 17 y 18, esto es, **Raúl García García, Nabor García Morales, Adelina Sda García y Pascual González Sosa**, hubieran sido registrado o participado en el aludido proceso con esa calidad.

Adicional a ello, la misma autoridad responsable en la resolución impugnada, reconoce que verificó si dichos ciudadanos eran militantes del PRI, sin encontrar coincidencias.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Tal diligencia, la autoridad responsable la efectuó al 28 de octubre de 2015; sin embargo, precisa que respecto a Nabor Morales García y Raúl García García, el hecho de que a esa fecha no fueran militantes, no significaba que no lo hubiesen sido.

Atendiendo a lo expuesto, se considera que en el caso, la fuerza de las declaraciones hechas por los referidos ciudadanos no resultan suficientes para tener por cierto que el PRI en Veracruz de Ignacio de la Llave, les entregó a las personas que serían sus representantes una tarjeta **Bancomer** con un monto de \$2,000.00 (Dos mil pesos 00/100 M.N), pues a partir de los demás elementos de prueba se genera una duda razonable respecto a tal afirmación.

Ello, porque de las constancias de autos no existe otro elemento del cual se pueda confirmar que esas personas efectivamente fueron registradas como representantes del PRI y/o del PVEM, entonces integrantes de la Coalición “Compromiso por México”, mucho menos que hayan desempeñado dicha función, tal como lo aducen los partidos actores en esta instancia.

Incluso un aspecto que resulta importante, es que conforme a la información remitida por **Bancomer** los supuestos beneficiarios tenían su domicilio en Jalisco (Adelina Sda García y Pascual González Sosa), esto es, una entidad federativa diversa a la que presuntamente sucedieron los hechos declarados por Raúl García García y Nabor García Morales.

En ese contexto, es que no se comparten las conclusiones de la autoridad responsable respecto a las tarjetas que identificó como 17

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

y 18 en la resolución impugnada y que son el soporte de sus inferencias.

Adicional a lo expuesto, no escapa a esta Sala Superior, que de las investigaciones hechas por la autoridad responsable se advirtió que las restantes **6** tarjetas de **Bancomer**, fueron solicitadas por **ASISMEX**, pues en el desahogo de diversos requerimientos informó, en lo que interesa:¹³⁷

Que en relación a las tarjetas 4413-1323-3509-3245, 4413-1323-3484-7187, 4413-1323-3500-0190, 4413-1323-3500-0208, 4413-1323-35072215, 4413-1323-3489-3470, fueron expedidas a petición de la empresa **LOGÍSTICA ESTRATEGICA ASISMEX, S.A. DE C.V.**, (R.F.C. LEA101126-K16), aclarando que no fue localizado contrato alguno para la adquisición de un lote de tarjetas. Así mismo, el domicilio que se tiene registrado es el ubicado en (...) y de las cuales se detalla lo siguiente:

La tarjeta de pagos número 4413-1323-3509-3245 (única tarjeta emitida) registrada con el nombre de María del Carmen Espejo Hernández, fue solicitada el 08 de junio de 2012, por **LOGÍSTICA ESTRATEGICA ASISMEX, S.A. DE C.V.**, asignando la cantidad de \$2,000.00 M.N. y al 02 de abril de 2013, se encuentra vigente y con un saldo de \$0.00 M.N.

Por cuanto hace a los documentos solicitados:

1. Respecto al contrato, la designación de los beneficiarios, así como el ACUSE de recepción de la tarjeta 4413-1323-3509-3245, esta Institución se encuentra imposibilitada en proporcionarlo, toda vez que la Tarjeta de Pagos no genera expediente de apertura.
2. En relación a los recursos, movimientos y/o 'los estados de cuenta que por cada tarjeta expedida se generaron', nos encontramos imposibilitados en proporcionarlos, toda vez que la TARJETA DE PAGOS no genera estados de cuenta.

La tarjeta de pagos número 4413-1323-3484-7187 (única tarjeta emitida) registrada con el nombre de Librada Sánchez Orihuel, fue solicitada el 05 de junio de 2012, por **LOGÍSTICA**

¹³⁷ Tal información consta en el expediente QUFRRP-324/2012 Tomos I a fojas 99 a 103 y IV, a fojas 1421 a 1423, y fue presentada a la CNBV por Bancomer los días 18 de diciembre de 2012 y 2 de mayo de 2013, respectivamente.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

ESTRATEGICA ASISMEX, S.A. DE C.V., asignando la cantidad de \$2,000.00 M.N. y al 02 de abril de 2013, se encuentra vigente y con un saldo de \$0.00 M.N.

(...)

La tarjeta de pagos número 4413-1323-3500-0190 (única tarjeta emitida) registrada con el nombre de Elba Sayra Guzmán Ramírez, fue solicitada el 08 de junio de 2012, por **LOGÍSTICA ESTRATEGICA ASISMEX, S.A. DE C.V.**, asignando la cantidad de \$2,000.00 M.N. y al 02 de abril de 2013, se encuentra vigente y con un saldo de \$0.00 M.N.

(...)

La tarjeta de pagos número 4413-1323-3500-0280 (única tarjeta emitida) registrada con el nombre de Elba Sayra Guzmán Ramírez (sic), fue solicitada el 08 de junio de 2012, por **LOGÍSTICA ESTRATEGICA ASISMEX, S.A. DE C.V.**, asignando la cantidad de \$2,000.00 M.N. y al 02 de abril de 2013, se encuentra vigente y con un saldo de \$0.00 M.N.

(...)

La tarjeta de pagos número 4413-1323-3507-2215 (única tarjeta emitida) registrada con el nombre de Liliana Guadalupe Pérez Martínez, fue solicitada el 08 de junio de 2012, por **LOGÍSTICA ESTRATEGICA ASISMEX, S.A. DE C.V.**, asignando la cantidad de \$2,000.00 M.N. y al 02 de abril de 2013, se encuentra vigente y con un saldo de \$0.00 M.N.

(...)

La tarjeta de pagos número 4413-1323-3489-3470 (única tarjeta emitida) registrada con el nombre de Jorge Alberto Hernández Hernández, fue solicitada el 07 de junio de 2012, por **LOGÍSTICA ESTRATEGICA ASISMEX, S.A. DE C.V.**, asignando la cantidad de \$2,000.00 M.N. y al 02 de abril de 2013, se encuentra vigente y con un saldo de \$0.00 M.N.

(...)

(...) es necesario que nos proporcione el número completo de la tarjeta de la cual requiere información y/o documentación, toda vez que de los dígitos 4413-1323, no fue localizada tarjeta alguna.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Posteriormente, la autoridad responsable solicitó a la **CNBV** que pidiera a **Bancomer** el detalle operativo de las señaladas tarjetas¹³⁸.

De dicho desahogo de información, se advirtió que la tarjeta 4413-1323-3500-0280, en realidad tenía como titular a Yenni Barojas Monterd y que **ASISMEX** realizó el día 27 de junio de 2012, un depósito por \$2,000.00 (Dos mil pesos 00/100 M.N.), salvo en la tarjeta identificada como 16 a nombre de Jorge Alberto Hernández Hernández, pues del detalle operativo se desprende que en la misma fecha recibió dos transferencias por \$2,000.00 (Dos mil pesos 00/100 M.N.), respectivamente.

Con relación a ello, la autoridad responsable requirió a **ASISMEX**, con el objeto de que le informara la razón de la contratación de las tarjetas, en un primer momento (quince de marzo de dos mil trece), únicamente su representante legal informó que no utilizan tarjetas de prepago; sin embargo, al ser requerido de nueva cuenta, informó que utiliza tarjetas de pago para servicios de estudio de mercado (diecisiete de abril de dos mil trece).

Asimismo, precisó que las personas a quienes les habían sido entregadas las tarjetas eran María del Carmen Espejo Hernández, Librada Sánchez Orihuel, Elba Sayra Guzmán Ramírez, Liliana Guadalupe Pérez Martínez y Jorge Alberto Hernández Hernández y proporcionó sus domicilios.

También, refirió que la razón de la entrega de esas tarjetas guardaba relación con el contrato de prestación de servicios de estudio de mercado celebrado con Grupo Comercial Maenco, S.A. de C.V.,

¹³⁸ El desahogo del requerimiento se presentó el 23 de octubre de 2013 en la CNBV, tal como consta en el expediente QUFRPP-324/2012 Tomo IV, a fojas 1752 a 1759.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

pues a través de ellas se pagó a los colaboradores de los servicios prestados, que se usaron un total de 50 (cincuenta) tarjetas para ese servicio, por lo que el monto pagado a través de ellas, era de \$102,000.00 (Ciento veinte mil pesos 00/100 M.N.), que las restantes 44 (cuarenta y cuatro) tarjetas recibieron un depósito de \$2,000.00 (Dos mil pesos 00/100 M.N.), y quienes eran los responsables de las tarjetas una vez que les fueron entregadas eran los colaboradores, y que nunca ha prestado ni directa ni indirectamente servicios al PRI¹³⁹.

Con base en la información, que **ASISMEX** proporcionó a la autoridad responsable, de las constancias de autos, se advierte que requirió a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, que le proporcionara los domicilios de las personas a las que aludió la empresa como beneficiarios de las tarjetas¹⁴⁰.

Derivado de la información que la autoridad responsable obtuvo, se advierte que requirió a los ciudadanos que se refirieron como beneficiarios de las tarjetas.

Es oportuno señalar que respecto de Librada Sánchez Orihuel, Elba Sayra Guzmán Ramírez, Liliana Guadalupe Pérez Martínez y María del Carmen Espejo Hernández, los domicilios referidos tanto por **ASISMEX** como por la Dirección del Registro Federal de Electores son coincidentes¹⁴¹.

¹³⁹ Dicho desahogo de requerimiento consta en el Tomo I del expediente QUFRPP-324/2012, a fojas 241 a 243.

¹⁴⁰ Dichas constancias, no fueron referidas por la autoridad responsable, al resolver los procedimientos de mérito.

¹⁴¹ Lo anterior se puede corroborar en las respuestas que obran en autos a folios 241 y 371 a 373, del Tomo I de la queja QUFRPP-324/2012.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

Al respecto, **Librada Sánchez Orihuel**, en términos generales, al atender el requerimiento de información informó que no había recibido recurso alguno de la empresa **ASISMEX** ni en efectivo, ni en tarjeta, que nunca ha sido militante de partido alguno, nunca ha realizado aportación en efectivo o en especie a algún partido y mucho menos en la campaña a la Presidencia de la República de la Coalición “Compromiso por México”.

Por su parte, **Elba Sayra Guzmán Ramírez** al atender la diligencia, efectuada por los servidores públicos adscritos a la 15 Junta Distrital del entonces IFE, negó todos los cuestionamientos, de los que fue objeto, es decir, negó haber recibido recursos relacionados con la campaña Presidencial de la entonces Coalición “Compromiso por México”, mediante tarjetas de **Bancomer**, supuestamente entregadas por **ASISMEX**, refirió que no ha realizado aportaciones a favor de partido político alguno, tampoco aportó a la señalada campaña, no realizó funciones en dicha campaña, y no pertenece a partido alguno.

Similar situación aconteció, respecto de **Liliana Guadalupe Pérez Martínez**, quien negó haber recibido recursos relacionados con la campaña Presidencial de la entonces Coalición “Compromiso por México”, mediante tarjetas de **Bancomer**, supuestamente entregadas por **ASISMEX**, insistió en que no recibió tarjeta y declaró que era **simpatizante del Partido Nueva Alianza**, que no ha realizado aportaciones a favor de partido político alguno, tampoco aportó a la señalada campaña, no desarrolló funciones en dicha campaña, y que no podía presentar nada porque no recibió tarjeta¹⁴².

¹⁴² Las constancias de mérito se encuentran en el Tomo II del expediente QUFRPP-324/2012, a fojas 440 a 495.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Respecto de **María del Carmen Espejo Hernández** de la constancia de mérito, se advierte que negó haber recibido recursos relacionados con la campaña Presidencial de la entonces Coalición “Compromiso por México”, mediante tarjetas de **Bancomer**, supuestamente entregadas por **ASISMEX**, ser apartidista, no haber realizado aportación alguna a favor del otrora candidato a la Presidencia de la República Enrique Peña Nieto¹⁴³.

Las constancias antes relatadas, y que no fueron referidas por la autoridad responsable en la resolución que se controvierte constituyen elementos de prueba que confrontan sus conclusiones, pues al menos **4 personas** de las que se encuentran vinculadas con las **6 tarjetas** que presuntamente se utilizaron para dispersar recursos a favor del PRI, por parte de **ASISMEX**, niegan haber recibido alguna tarjeta, haber participado de alguna forma en el PEF 2011-2012 a favor de la otrora Coalición “Compromiso por México”, e incluso Liliana Guadalupe Pérez Martínez manifestó ser simpatizante de Nueva Alianza.

En ese sentido, se considera que tal como lo afirman los actores, en las constancias de autos no obran elementos que permitan sostener las conclusiones de la autoridad responsable, por cuanto a tener por acreditado que, en el caso, existió una aportación por persona prohibida a favor del PRI o de los integrantes de la otrora Coalición “Compromiso por México”, por el pago de representantes generales y de casilla para el PEF 2011-2012, pues los indicios que encontró no se fortalecen con otros.

¹⁴³ Tal constancia puede consultarse en el Tomo III del expediente QUFRPP-324/2012, a fojas 1193 a 1195.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Al respecto, debe recordarse que la satisfacción del estándar de prueba no depende de la existencia de una creencia subjetiva del juez, sino de la ausencia dentro del conjunto del material probatorio de elementos que justifiquen la existencia de una duda.

En el caso, no obstante que en las constancias de autos, se cuenta con elementos de prueba que pueden generar una hipótesis de lo que sucedió respecto a los hechos denunciados, lo cierto es que la misma no se acredita mediante una cadena de inferencias indubitables.

Esto es así, porque de las constancias que obran en autos y que son resultado de la investigación efectuada por la autoridad responsable con relación a los hechos denunciados, así como existen elementos que en inicio pudieran sostener que los partidos integrantes de la otrora Coalición “Compromiso por México” se vieron beneficiados por la aportación de un ente prohibido para el pago a sus representantes generales y de casilla, durante el PEF 2011-2012, lo expuesto, derivado de la declaración de dos ciudadanos y que las tarjetas que aludieron haber recibido guardan relación con las que contrató **ASISMEX** con **Bancomer**, lo cierto es que, también existen pruebas de las que se desprende que las tarjetas identificadas como 17 y 18 en realidad tenían como beneficiarias a personas distintas, y de las constancias de autos no se probó que alguno de los cuatro ciudadanos haya sido registrado o fungido con dicho carácter.

Adicional a ello, al menos 4 de los 6 ciudadanos vinculados con las tarjetas restantes, refirieron al ser requeridos por la autoridad que no recibieron tarjeta alguna, que no son militantes, que no efectuaron

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

alguna función en el PEF 2011-2012, e incluso, una de ellas, manifiesta abiertamente que es simpatizante de Nueva Alianza.

Con relación a las conclusiones de la autoridad responsable, no se deja de advertir que, en principio, **ASISMEX** manifestó que la entrega de las tarjetas **Bancomer** se debió a la celebración de un contrato de prestación de servicios con **Maenco**, sin embargo, en un requerimiento correspondiente al 2017 lo negó.

Atendiendo a lo manifestado por **ASISMEX**, la autoridad responsable intentó requerir en 10 ocasiones a **Maenco**, sin embargo, fue imposible, porque de las constancias de autos se advierte que al acudir a los domicilios que le fueron proporcionados por la Secretaría de Economía, Instituto Mexicano del Seguro Social, Servicio de Administración Tributario, Registro Público de la Propiedad en la Ciudad de México y Teléfonos de México, las personas con las que se entendió la diligencia, en términos generales, manifestaron que no conocen la empresa, que no son representantes legales, o bien, que el domicilio corresponde a otra persona.

A partir de ello, la autoridad concluyó que se debía tener como empresa aportante únicamente a **ASISMEX**.

En el caso, la falta de información relacionada con dicha empresa, así como que existe coincidencia respecto a que las **8** tarjetas se encuentran relacionadas con **ASISMEX** quién realizó un depósito el 27 de junio de 2012, en **7** casos, por \$2,000.00 (Dos mil pesos) y en **1** por \$4,000.00 (Cuatro mil pesos), derivado de la revisión del detalle operativo que remitió **Bancomer**, no resulta suficiente para

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

tener por acreditada la conducta imputada a los partidos integrantes de la otrora Coalición “Compromiso por México”.

Lo anterior, porque como se evidenció respecto a las tarjetas identificadas por la autoridad responsable como 17 y 18, presuntamente entregadas a **Raúl García García y Nabor García Morales** por ser representantes de casilla del PRI en Veracruz, **Bancomer** informó que los beneficiarios de esas tarjetas eran **Adelina Sda García y Pascual González Sosa**, quienes informaron un domicilio en Jalisco.

Adicional a lo expuesto, y como se desprende de las constancias de autos, la autoridad responsable en diversas ocasiones solicitó información a la **CNBV**, a efecto de pedir a **Bancomer** datos respecto a las tarjetas que le fueron presentadas, en razón de ello, informó que **ASISMEX** contaba con tres cuentas de cheques y una de inversión¹⁴⁴.

Derivado del análisis a las operaciones que se encontraban reflejadas en los correspondientes estados de cuenta, la autoridad responsable, no obstante que trató de allegarse de mayor información respecto a la actuación de **ASISMEX**, se enfocó destacadamente a obtener más datos respecto de la cuenta **0179939873**, en razón de que se advirtieron movimientos el día 27 de junio de 2012, que fue la fecha en que se dispersaron recursos a las **8** tarjetas vinculadas con esa persona moral.

¹⁴⁴ Dicha información se recibió por la autoridad responsable el 18 de junio de 2013, tal como se desprende de las constancias que obran en el Tomo IV del procedimiento QUFRPP-324/2012, a fojas 1434 a 1436.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Atendiendo a esos datos, se requirió de nueva cuenta información a la **CNBV**, con el objeto de que **Bancomer** remitiera mayores datos en relación con esa cuenta, en razón de ello, informó que dicha tarjeta se encontraba vinculada con el contrato **4202275937**, en el que se contrató “101 Nómina tradicional”, “110 Tarjeta de pagos” y “111 Nómina autoservicio”¹⁴⁵.

En razón de ello, la autoridad responsable le solicitó a la **CNBV** que le pidiera a **Bancomer** que le remitiera toda la información relacionada con los servicios contratados por **ASISMEX**, sin embargo, la respuesta fue en el sentido de que no se podía entregar porque no se especificaba el número de cuenta, los nombres de los cuentahabientes o usuarios u otros datos que permitieran la identificación plena¹⁴⁶.

Pese a lo argumentado por la institución bancaria, la autoridad responsable solicitó de nueva cuenta a **CNBV** que le pidiera a **Bancomer** información relacionada con el contrato suscrito por **ASISMEX**.

Al respecto, **Bancomer** precisó que respecto a las tarjetas que fueron entregadas, esa información debía ser solicitada a **ASISMEX**, porque la institución bancaria no se encarga de la repartición y entrega de dichos elementos¹⁴⁷.

¹⁴⁵ Tal información se recibió por la autoridad responsable el 4 de junio de 2014, tal como se desprende de las constancias que obran en el Tomo IV del procedimiento P-UFRPP80_13 y su acumulado Q-UFRPP81_13 a fojas 3779 a 3806.

¹⁴⁶ Dicha constancias se ubica en el Tomo IV del procedimiento P-UFRPP80_13 y su acumulado Q-UFRPP81_13 a fojas 3813 y 3814.

¹⁴⁷ Dicha constancias se ubican en el Tomo VI del procedimiento P-UFRPP80_13 y su acumulado Q-UFRPP81_13 a fojas 4354 y 4355.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

No obstante la respuesta antes referida, **Bancomer**, los días 30 de noviembre y 1 de diciembre ambos del 2017, en alcance remitió una base de datos relacionada con los beneficiarios de las tarjetas que **ASISMEX** entregó a diversos ciudadanos¹⁴⁸.

En razón de que **Bancomer** entregó esa información, la UTF solicitó a la Dirección Nacional de Programación que llevará a cabo un cruce de los nombres contenidos en la base de datos de representantes generales y de casilla de los partidos políticos correspondientes al PEF 2011-2012, que fue entregada por el Secretario Ejecutivo del INE y la remitida por la institución bancaria.

Como resultado de dicho ejercicio se advierte que la única coincidencia que se encontró fue la relativa a la beneficiaria de la Tarjeta 11, esto es, María del Carmen Espejo Hernández, quien, en su caso, fungió como representante de casilla por el Partido Nueva Alianza.

En ese tenor, si el procedimiento de referencia se inició por el presunto pago de \$2,000.00 (Dos mil pesos 00/100 M.N.), a los representantes de casilla y/o generales de los integrantes de la otrora Coalición “Compromiso por México”, y de las investigaciones ordenadas no se corroboraron esos hechos, sino que la única coincidencia que se encontró no guarda relación con el PRI y el PVEM, en el caso, debe operar a su favor el principio de presunción de inocencia, pues no hay elementos para robustecer las declaraciones hechas por **Raúl García García y Nabor García Morales**.

¹⁴⁸ Tales documentales obran en el Tomo VIII del procedimiento P-UFRPP80_13 y su acumulado Q-UFRPP81_13 a fojas 5138 a 5143.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Ello con independencia, de que de la información que le fue requerida al SAT respecto a las declaraciones hechas por **ASISMEX** los años 2011 y 2012, de los que se desprende que no reportó erogaciones por concepto de sueldos y salarios, y que haya tenido una relación con **Maenco**, no corrobora la hipótesis de la autoridad responsable, respecto a que se dispersó recursos con la finalidad de pagar representantes de casilla o generales de los partidos políticos.

Lo anterior, porque la no presentación de esa información al Servicio de Administración Tributaria, lo que deja en evidencia es el incumplimiento por parte de **ASISMEX** de sus obligaciones fiscales.

En ese orden de ideas, se considera que asiste razón a los partidos actores cuando afirman que en el caso, la autoridad responsable no probó el vínculo existente entre la contratación de las tarjetas por **ASISMEX** con los integrantes de la otrora Coalición “Compromiso por México”, porque como se evidenció los nombres vinculados con las 7 tarjetas no encontraron coincidencia con las bases de datos de representantes de casilla y/o generales y la entregada por **Bancomer**.

En ese sentido, de los elementos que obran en autos, existen tanto pruebas de cargo como de descargo, y atendiendo a que en el derecho administrativo sancionador resultan aplicables los principio del *ius puniendi* desarrollados en el derecho penal¹⁴⁹, debe tenerse en cuenta que en dichas causas, la hipótesis de culpabilidad formulada sólo puede estar probada suficientemente si al momento

¹⁴⁹ Ello con base en la tesis relevante de esta Sala Superior identificada con la clave XLV/2002, y de rubro: **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**. Consultable en la Compilación 1997-2013 del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tesis Volumen 1, págs. 1102 y 1103.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

de valorar el material probatorio se analizan conjuntamente los niveles de corroboración tanto de la hipótesis de culpabilidad como la de inocencia alegada por la defensa; ello porque las pruebas de descargo pueden dar lugar a una duda razonable que impide considerar que las pruebas de cargo son suficientes para condenar.

Lo que en el caso, a consideración de esta Sala Superior se actualiza pues, como se precisó con antelación, los procedimientos que dieron lugar al dictado de la resolución que se impugna tenían como sujetos presuntamente infractores a los integrantes de la otrora Coalición “Compromiso por México”, (PRI-PVEM), lo que respecto a las 8 tarjetas no se acreditó, pues lo único que, en su caso, se acreditó fue que la beneficiaria de la tarjeta 11 fue representante del Partido Nueva Alianza.

Análisis de los agravios relativos a la ampliación de la litis

Por otra parte, se estiman **sustancialmente fundados** los agravios relativos a la ampliación de *litis*, por cuanto a que la autoridad modificó la base de datos entregada por **Bancomer** y que no existen elementos para determinar una relación entre las personas (representantes), los partidos y **ASISMEX**.

Como se precisó en párrafos que preceden, no obstante que **Bancomer** había manifestado que no contaba con la información relativa a los beneficiarios del contrato **4202275937** suscrito con **ASISMEX**, el treinta de noviembre y uno de diciembre de 2017 remitió una base de datos.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Dada la trascendencia de la información, se transcribe lo dicho por **Bancomer** en dichas fechas.

30 de noviembre de 2017

(...)

Que en alcance a la información proporcionada a esa H. Autoridad en fecha 17 de julio de 2017 y con fecha de recepción por parte de la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, del 24 de julio del año en curso, se indica que en relación al contrato número 4202275937 a nombre de LOGÍSTICA ESTRATÉGICA ASISMEX, S.A. DE C.V., y respecto a los servicios contratados '101 NOMINA TRADICIONAL', '110 TARJETAS DE PAGOS' y '111 NOMINA AUTOSERVICIO', se proporciona por medio de un CD manipulable, el detalle de la dispersión efectuada a las tarjetas de pagos que derivan de la contratación del servicio. Es importante mencionar que el CD registra un error en el formato de la columna 'L' denominada IMP TR (importe a transferir), por consiguiente en la columna 'P' denominada IMP APL (importe aplicado).

Dentro del dispositivo citado, consta un detalle en EXCEL, por el periodo de mayo, junio y julio del año 2012, en donde se refleja los cargos a la cuenta 0179939873 a nombre de LOGÍSTICA ESTRATÉGICA ASISMEX S.A. de C.V., con el detalle de la dispersión de los cargos (por día), mencionando las tarjetas (identificadas como 'cuentas') y nombres que, en su momento fueron asignados por la empresa LOGÍSTICA ESTRATÉGICA ASISMEX S.A. de C.V. Esto de acuerdo a las características operativas del producto.

Es importante señalar que, al momento de la contratación del servicio de pagos electrónicos nómina, se le hace la entrega al titular de un KIT, con el cual, a través del sistema instalado en sus equipos de cómputo, se encargaría de asignar el nombre de la persona que le entregaría cada una de las tarjetas de pago (este es un campo libre para el titular), activarlas en el sistema, entregarlas personalmente y dispersar los recursos.

Ahora bien, dentro de la respuesta emitida por mi representada, de fecha citada líneas arriba, se ha mención en el apartado del formato GERA denominado 'Otras operaciones/observaciones' de que 'no se localizaron los acuses correspondientes a las tarjetas', es por ello que se aclara que dentro de esta Institución, obra únicamente el contrato de los tres servicios que comento ('101 NOMINA TRADICIONAL', '110 TARJETA

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

DE PAGOS' y '111 NOMINA AUTOSERVICIO'), siendo que en estricto apego a la legislación mexicana y de conformidad Circular 2019/95 'OPERACIONES ACTIVAS, PASIVAS Y DE SERVICIO', se establece que las Instituciones podrán emitir tarjetas prepagadas bancarias, como medio de disposición de recursos e instrumentos de pago, bajo las características que libremente determine cada institución y no será necesario la firma de un contrato con el adquiriente de la tarjeta. Es así que, bajo el estricto apego a la Circular antes mencionada, los documentos mercantiles, que para la contratación o incremento de operaciones pasivas sean entregados a las instituciones, serán recibidos a juicio de la propia Institución.

Bajo esta tesitura, esta Institución registra el contrato 4202275937, que origina expedición de diversas tarjetas de pago, sin mediar de por medio la celebración de contratos, para el receptor de cada una de las tarjetas de pago. Es así, que dentro de la Circular en comento, se estipula que serán las Instituciones las que determinarán libremente las características físicas y las medidas de seguridad de las tarjetas.

Por último, se cumplimenta la información indicando que en fecha 21 de febrero de 2013, esta Institución rescindió este contrato con la empresa LOGÍSTICA ESTRATÉGICA ASISMEX S.A. de C.V., derivado de las investigaciones efectuadas y con los reportes emitidos a las autoridades competentes.

1 de diciembre de 2017

(...)

Que complemento a la información proporcionada en fecha 30 de noviembre de 2017 a esa H. Comisión Nacional Bancaria y de Valores, se adjunta un CD con la información correcta, respecto a las columnas 'L' denominada IMP TR (importe a transferir) y 'P' denominada IMP APL (importe aplicado).

De lo antes transcrito, se desprende que **Bancomer** remitió un disco compacto con el detalle de la dispersión efectuada a las tarjetas de pagos derivadas del contrato número **4202275937** a nombre de **ASISMEX**, y respecto a los servicios contratados '101 NOMINA TRADICIONAL', '110 TARJETAS DE PAGOS' y '111 NOMINA AUTOSERVICIO'.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Asimismo, refirió que era importante mencionar que el disco compacto tenía un error respecto a las columnas relacionadas con el importe a transferir y el aplicado.

Que el detalle contenido en el disco compacto comprendía el periodo de mayo, junio y julio del año 2012, de la cuenta **0179939873** a nombre de **ASISMEX**.

Que el detalle de la dispersión de los cargos se encontraba por día y las tarjetas estaban identificadas como cuentas y los nombres que aparecían eran los que habían sido asignados por **ASISMEX**.

Que la asignación de nombres, era acorde con las características operativas del producto, porque al momento de la contratación del servicio de pagos electrónicos nómina, al titular se le entrega un KIT, con el cual, a través del sistema instalado en sus equipos de cómputo, se encargaría de identificar a las personas a las que se les entregaría cada una de las tarjetas de pago, activarlas en el sistema, entregarlas personalmente y dispersar los recursos.

También refirió que no localizó los acuses de las tarjetas, que con lo único que contaba era con el contrato de los tres servicios de referencia.

Que conforme a la legislación mexicana y la circular 2019/95 las instituciones bancarias pueden emitir tarjetas prepagadas, como medio de disposición de recursos e instrumentos de pago, bajo las características que libremente determine cada una, sin ser necesaria la firma de un contrato con el adquirente de la tarjeta.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

Atendiendo a lo expuesto, es que el contrato **4202275937** originó la expedición de diversas tarjetas de pago, sin mediar la celebración de contratos para los receptores de cada uno de esos instrumentos.

Y que de acuerdo a la circular de referencia las instituciones bancarias determinarán libremente las características físicas y las medidas de seguridad de las tarjetas.

Por último, **Bancomer** refirió que, desde el 21 de febrero de 2013, **rescindió** el contrato con **ASISMEX**, derivado de las investigaciones efectuadas y con los reportes emitidos a las autoridades competentes.

En ese sentido, la autoridad responsable consideró que la información enviada por **Bancomer** era parte de los controles que la propia institución debe tener respecto a los productos y/o servicios que prestaba.

Por tal razón, a partir de la base de datos entregada por la institución bancaria, el 6 de diciembre del 2017, se solicitó al Secretario Ejecutivo las bases de datos de los representantes generales y de casilla del proceso electoral 2011-2012, así como el padrón de militantes de cada partido a esa temporalidad¹⁵⁰.

En el caso del padrón de militantes, el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos informó que contaba con los padrones de militantes del PAN (2008 y 2013), PRD (2008 y 2011), PT (2008 y 2013), PVEM (2011 y 2013), Convergencia (hoy

¹⁵⁰ Las constancias relativas al requerimiento, así como los correspondientes desahogos, se encuentran a fojas 5144 a 5157 del Tomo VIII del expediente P-UFRPP80_13 y su acumulado Q-UFRPP81_13.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Movimiento Ciudadano, 2008), y Nueva Alianza (2008 y 2011) y que en el caso del PRI contaba con el correspondiente a 2014.

Una vez que se tuvo la información solicitada, se le pidió a la Directora de Programación Nacional que llevara a cabo el cruce de información entre la base de datos entregada por **Bancomer**, representantes de casilla y/o generales, así como de militantes, con el objeto de encontrar o no coincidencias entre las personas que se encontraban en ellas.

En ese sentido, el siguiente 13 de diciembre la Directora en cita, remitió en medio óptico (CD) el resultado del cruce de las filas contenidas en el archivo de *Excel ASISMEX_Empresa Noviembre.xlsx* contra aquellos que coincidieron primero con *Representantes acreditados general PEF 2011-2012.xlsx* y el resto que cruzó con *Representantes ante casilla PEF 2011-2012.xlsx* de acuerdo al nombre completo registrado.

Dicho cruce de información, de acuerdo a lo que sostiene la autoridad responsable se efectuó una vez que se homologaron los campos de los nombres, pues se depuró el carácter que se estimó extraño en los registros, (en lugar de la Ñ o vocal acentuada), se sustituyó el MA por MARIA, GONSALEZ por GONZALEZ, y otros, se eliminó el punto y se concatenó todo el nombre sin espacios en una misma columna.

A partir de ello, la Dirección de Programación Nacional advirtió que de los registros que coincidieron entre la base entregada por **Bancomer** y la de representantes generales y de casilla existía 1,651 (Mil seiscientos cincuenta y un) ciudadanos acreditados como

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

representantes de diversos institutos políticos, por lo que no existía certeza a cuál correspondían, de ahí que no se tomaran en cuenta en la resolución combatida.

A partir de esos registros, se concluyó que existían 7,311 (Siete mil trescientos once) coincidencias de representantes generales y de casilla, de los partidos MC, Nueva Alianza, PAN, PRD, PRI, PT y PVEM con la base de datos entregada por **Bancomer**.

En atención a ello, fue que la autoridad determinó ampliar la *litis*, pues derivado del cruce de las bases de datos, advirtió la posible aportación de ente prohibido, a partir de la entrega de recursos en tarjetas **Bancomer** que fueron contratadas por **ASISMEX** para ser entregadas a los representantes de los diversos partidos políticos.

En un primer momento, cabe señalar que respecto a los partidos actores, de ninguna forma, se actualiza la figura de la prescripción, pues como se ha precisado a detalle en el apartado que precede, desde el inicio de los procedimientos que dieron lugar al dictado de la resolución que hoy se controvierte fueron emplazados, la autoridad responsable fue diligente durante la sustanciación de éstos, otorgándoles las garantías del debido proceso y haciéndoles de su conocimiento todas las constancias que se fueron agregando al sumario a partir de las investigaciones.

En consecuencia, desde el inicio de las investigaciones los partidos conocían que se estaba investigando la posible aportación por ente prohibido –**ASISMEX**- al entregar recursos mediante tarjetas **Bancomer** a sus representantes generales y de casilla para el PEF

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

2011-2012, por lo que de ninguna forma en su caso se puede considerar que se actualiza la prescripción.

Ello se estima así, porque los elementos de prueba a partir de los cuales la autoridad responsable determinó ampliar la litis se agregaron al sumario en el plazo concedido a la autoridad para ejercer sus facultades de investigación respecto a los hechos que originaron el inicio de los procedimientos multi-referidos.

Explicado lo anterior, en el caso, se considera que la información entregada por **Bancomer** aun cuando en principio constituye un indicio respecto a que **ASISMEX** transfirió dinero a diversos ciudadanos que de acuerdo a las inferencias hechas por la autoridad responsable, presuntamente se registraron como representantes de casilla o general, a juicio de esta Sala Superior no puede tener el alcance probatorio que le fue otorgado.

Lo anterior es así, porque, no se tiene certeza de la veracidad de la información contenida en la base de datos entregada por **Bancomer**, primero, porque la institución bancaria, en el alcance de información remitida en el mes de julio de 2017, como se dejó evidenciado en párrafos que preceden, el 30 de noviembre del referido año, a la par que entregó la información, refirió que las columnas relacionadas con la transferencia de los recursos se encontraban dañadas, en razón de ello, al siguiente día remitió de nueva cuenta un disco compacto, precisando que la información ya se encontraba correcta.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

Adicional a ello, la prueba sobre la que la autoridad responsable determinó la responsabilidad de los partidos políticos actores, no cumple con los principios de inmediatez y de espontaneidad.

Ello, porque no obstante que la autoridad responsable desde el inicio del procedimiento requirió a la **CNBV**, a efecto de que **Bancomer** entregara la información relacionada con los productos y/o servicios que **ASISMEX** le contrató, en específico, con el contrato **4202275937**, la institución bancaria no entregó la información relacionada con las tarjetas que supuestamente se entregaron, sino hasta el treinta de noviembre y uno de diciembre del dos mil diecisiete.

Asimismo, la institución bancaria no refirió la razón por la cual entregaba la información hasta ese momento y mucho menos, explicó cómo es que se allegó de ella, pues incluso manifestó que esa información se le debía solicitar a **ASISMEX**.

Lo anterior, argumentando que conforme a las características operativas del producto, -servicio de pagos electrónicos nómina-, al titular se le entregaba un KIT, instalado en sus equipos de cómputo, en el caso a **ASISMEX**, quien se encargaría de identificar a las personas a las que se les entregaría cada una de las tarjetas de pago, activarlas en el sistema, entregarlas personalmente y dispersar los recursos.

En razón de ello, la institución bancaria precisó que no mediaba la celebración de contratos para los beneficiarios de cada tarjeta.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Adicional a ello, informó que, desde el 21 de febrero de 2013, había rescindido el contrato con **ASISMEX**, derivado de las investigaciones efectuadas y con los reportes emitidos a las autoridades competentes, sin explicar a qué razones y autoridades se refería.

En ese contexto, a consideración de esta Sala Superior no existe certeza de la información que contiene la referida base de datos, pues la institución bancaria no explicó cómo es que la obtuvo, ni la razón de porque en alcance a un requerimiento del dos mil diecisiete la remitió.

Con relación a la falta de oportunidad y espontaneidad de la información en análisis, es importante destacar que conforme a las constancias de autos, desde el **14 de junio de 2013**, **Bancomer** informó que la cuenta **0179939873**, se encontraba cancelada desde el 21 de febrero de dicho año¹⁵¹.

Dicha cuenta es la que se encuentra relacionada con el contrato **4202275937** y con la información aportada en un archivo de Excel el 30 de noviembre y 1 de diciembre del 2017, y a partir de la cual se hace el cruce con las bases de datos de representantes generales y de casilla del PEF 2011-2012.

Cabe referir que, en el mismo sentido, se pronunció la señalada institución bancaria el **2 de junio de 2014**, respecto a la cancelación de dicha cuenta¹⁵².

¹⁵¹ La constancia de mérito se encuentra en autos, a fojas 1435 a 1436, del Tomo IV del expediente QUFRPP-324/2012.

¹⁵² La documental de cuenta, obra a foja 3780 del Tomo IV del expediente P-UFRPP80_13 y su acumulado Q-UFRPP81_13.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

El 4 de julio de esa anualidad, la autoridad responsable requirió de nueva cuenta a la **CNBV**, con el objeto de solicitar a **Bancomer** que le entregará información relacionada con la cuenta 0179939873 relativa al contrato 4202275937, en específico, el número de plástico, el detalle operativo de cada tarjeta, el nombre, RFC, domicilio vigente e histórico de los beneficiarios o titulares de cada tarjeta, el lugar y entrega de cada tarjeta a sus beneficiarios o titulares.

El posterior 18 de julio de 2014, **Bancomer** contestó en el sentido de que la autoridad le debía proporcionar el número exacto de las tarjetas de las que se requería la información y/o documentación, toda vez que con los datos proporcionados no era posible determinar la información requerida¹⁵³.

En ese sentido, si desde el inicio de la investigación la institución bancaria estaba clara de que se había cancelado la cuenta vinculada con el señalado contrato, y contaba con la información que posteriormente remitió, debió remitirla desde entonces, pues de las constancias de autos, no se advierte que haya existido una modificación en la solicitud de los datos.

Esto es, la autoridad responsable no entregó la referencia de las tarjetas y mucho menos los nombres que se encontraban ligados a ellas, tal como supuestamente se lo solicitó la institución bancaria, mucho menos.

En ese contexto, es que se considera que en el caso no se tiene certeza de cómo surge la base de datos aportada por **Bancomer** al

¹⁵³ Las documentales de cuenta, obran a fojas 3807 a 3814 del Tomo IV del expediente P-UFRPP80_13 y su acumulado Q-UFRPP81_13.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

procedimiento, cuándo fue que la institución bancaria la tuvo e incluso quién la generó, o a partir de que elementos se hizo dicho archivo, de ahí que no sea un elemento idóneo a partir del cual se determine la responsabilidad de los partidos políticos.

Como se evidenció de la transcripción hecha al principio del presente apartado, el alcance de información remitido por la institución bancaria no contiene una sola explicación de porqué hasta esa fecha remitió los datos que desde el año 2013 se le venían solicitando.

Adicional a lo expuesto, otro elemento que no genera convicción respecto al valor e idoneidad de la prueba es que la autoridad responsable modificó la base de datos entregada por **Bancomer**, bajo el argumento de higienizarla, a efecto de verificar la existencia de coincidencias entre éstas.

La autoridad responsable, en la resolución hoy combatida, explicó que realizó un proceso de “higienización” de las bases de datos que confrontó, esto es, llevó a cabo diversos ajustes para encontrar coincidencias, sustituyendo caracteres como “ñ”, acentos, o “González” por “Gonzales”, lo que a consideración de esta Sala Superior, tal como lo aducen los partidos actores, afectó la certeza de la investigación, pues se varió la información contenida en los archivos que obran en autos.

Asimismo, se considera que les asiste la razón a los actores cuando refieren que las conclusiones de la autoridad responsable son erróneas porque a partir de las coincidencias de nombres que se encontraron en las bases de datos confrontadas se determinó su

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

responsabilidad en la comisión de la infracción, porque en autos, no obra algún otro elemento con el cual se soporte que efectivamente la inferencia hecha se actualizó.

Ello es así, porque de las constancias de autos no se acredita la entrega de los correspondientes instrumentos, pues como se evidenció en el apartado relacionado con las 8 tarjetas, al hacer el cruce de las bases de datos no se encontró coincidencia entre los beneficiarios de éstas con los representantes generales ni de casilla del PRI y del PVEM, por lo que la hipótesis de la autoridad responsable no se encuentra soportada más que en un cruce de nombres, tal como lo hacen valer los actores en los presentes recursos.

Adicional a ello, en autos tampoco se encuentran diligencia alguna con la que se constate que efectivamente los representantes generales y de casilla de estas fuerzas políticas para el PEF 2011-2012 hubiesen recibido alguna remuneración mediante tarjetas **Bancomer** y mucho menos, que hayan recibido pagos durante los meses de mayo, junio y julio del dos mil doce, como se desprende de la multicitada base de datos.

Incluso, la información remitida por **Bancomer** por cuanto a la transferencia durante esos meses, no fue sostenida por alguno de los ciudadanos que fueron requeridos durante la investigación respectiva.

En ese orden de ideas, esta Sala Superior no desconoce el cumulo de requerimientos hechos por la autoridad responsable, a efecto de allegarse de elementos que le permitieran sustanciar debidamente

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

los expedientes formados con motivo de las correspondientes denuncias; entre ellos, los hechos al Servicio de Administración Tributaria.

En ese tenor, el hecho de que de la información que le fue requerida al Servicio de Administración Tributaria respecto a las declaraciones hechas por **ASISMEX** correspondiente a los años 2011 y 2012, se desprende que no reportó erogaciones por concepto de sueldos y salarios, y, en su caso, una relación con **Maenco** o con algunas de las otras personas físicas y morales que detectó la autoridad responsable durante sus investigaciones y a partir del análisis de los estados de cuenta; sin embargo, esa circunstancia no corrobora la hipótesis de que se dispersaron recursos con la finalidad de pagar representantes de casilla o generales de los partidos políticos.

Lo anterior, porque la no presentación de esa información al Servicio de Administración Tributaria, lo que deja en evidencia es el incumplimiento por parte de **ASISMEX** de sus obligaciones fiscales, pero no necesariamente la dispersión de recursos con el fin de pagar representantes de partidos.

En ese orden de ideas, se considera que asiste razón a los partidos actores cuando afirman que, en el caso, la autoridad responsable no probó un vínculo entre la contratación de las tarjetas por **ASISMEX** con los integrantes de la otrora Coalición “Compromiso por México”, e incluso con la entrega de los recursos a las personas señaladas en dicha base, pues de las indagatorias realizadas no se corroboró esa circunstancia.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Además, de que en atención al tiempo que había transcurrido, la autoridad responsable posterior al cruce de la información contenida en las bases de datos que se llevó a cabo no llevó a cabo más diligencias para constatar las inferencias que efectuó a partir del cruce de la base de datos.

Incluso, con relación a esto, cabe referir que los nombres vinculados con las 7 tarjetas primeramente referidas por la autoridad en la resolución combatida, no se encontró coincidencia con las bases de datos de representantes de casilla y/o generales y la entregada por **Bancomer**.

Adicional a ello, de las entrevistas que la autoridad realizó vinculadas con esas tarjetas los ciudadanos encontrados negaron la entrega de alguna tarjeta, haber participado como representante en el PEF de 2011-2012, ser militante del PRI e incluso uno de ellos, refirió ser simpatizante de Nueva Alianza.

En ese contexto, esta Sala Superior considera que en el caso contrario a lo afirmado por la autoridad responsable, en autos no obran elementos de prueba que soporten su decisión, y atendiendo a que la información proporcionada por **Bancomer** no cumplió con los principios de oportunidad, espontaneidad y no se conoce cómo es que se generó dicha base, lo procedente es **revocar** la resolución combatida.

Atendiendo a que los motivos de inconformidad previamente analizados han resultado **sustancialmente fundados**, resulta

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

innecesario pronunciarse respecto al que hizo valer el PVEM respecto a que la multa impuesta es excesiva y desproporcionada, identificado con el numeral **V** en el apartado correspondiente.

8. Efectos.

Toda vez que los motivos de inconformidad relativos al alcance y valor probatorio que la autoridad responsable otorgó a lo manifestado por Raúl García García y Nabor García Morales, así como a lo remitido por **Bancomer**, y que la autoridad responsable modificó la base de datos entregada por **Bancomer**, bajo el argumento de higienizarla, se consideraron **sustancialmente fundados**, lo procedente es **revocar** la resolución combatida en lo que fue materia de impugnación.

En ese contexto, y atendiendo a las diligencias de investigación que efectuó la autoridad responsable se dejan intocadas las vistas aprobadas en los puntos resolutivos del **octavo** al **décimo segundo** de la resolución combatida.

Lo anterior, debido a que la vista dada a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores, tiene como razón que Bancomer no atendió de manera clara y puntual los diversos requerimientos de la Unidad Técnica de Fiscalización.

Por lo que se refiere a las demás autoridades se estima que las vistas se deben mantenerse por el presunto incumplimiento de las obligaciones fiscales, y la posible comisión de ilícitos.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

Lo anterior con fundamento en lo dispuesto en el artículo 5, numeral 3, del Reglamento de Procedimientos de Fiscalización.

Por lo expuesto y fundado, se:

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **acumula** el recurso de apelación **SUP-RAP-7/2018** al diverso **SUP-RAP-5/2018**, en consecuencia, deberá agregarse copia certificada de la presente sentencia a los autos del asunto acumulado.

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificada con la clave INE/CG13/2018, en los términos y para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

TERCERO. Se **dejan intocadas** las vistas aprobadas en los puntos resolutive del octavo al décimo segundo de la resolución combatida.

NOTIFÍQUESE a las partes como corresponda conforme a la Ley de Medios y el Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

Devuélvase los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con las salvedades y tipos de votos manifestados por la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y los Magistrados Felipe Alfredo Fuentes Barrera, Indalfer Infante Gonzales, y José Luis Vargas Valdez, en los términos de sus intervenciones; así como, con el voto razonado del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, y la ausencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, por haber solicitado excusa en ambos recursos de apelación, las cuales se calificaron de procedentes, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

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

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO CON SALVEDAD QUE FORMULAN LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, Y LOS MAGISTRADOS FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA, INDALFER INFANTE GONZÁLEZ Y JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ EN LA SENTENCIA DICTADA EN LOS RECURSOS DE APELACIÓN SUP-RAP-5/2018 Y SUP-RAP-7/2018, ACUMULADOS, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con la debida consideración a la Magistrada y los Magistrados que integran esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, nos permitimos formular voto con salvedad en el apartado relativo a la normativa aplicable, en virtud de que no compartimos la consideración que se hace respecto a qué norma es la que debe regir para el cómputo de los plazos de prescripción y caducidad.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

Criterio que no compartimos

En la sentencia se sostiene que la normativa aplicable es aquella vigente al momento de resolver el procedimiento, conclusión a la que llegan al analizar si el Reglamento posterior (reformado en 2016) generó un perjuicio de forma retroactiva a los recurrentes al modificar sustancialmente el contenido de los artículos que regulaban la prescripción y la caducidad en el Reglamento vigente al inicio del procedimiento¹⁵⁴, y si con su reforma se desconocieron situaciones jurídicas concretas o impusieron mayores cargas.

Lo que sostiene el proyecto es que el asunto debe analizarse a la luz del Reglamento aplicado por la autoridad administrativa electoral al resolver, siendo este el aprobado mediante el INE/CG319/2016, ya que no se modificaron los plazos, el momento a partir del cual se computan y, en el caso de la prescripción, los distintos supuestos que condicionan el inicio del plazo.

Tesis del voto

Como se sostiene en el SUP-RAP-4/2018 y sus acumulados, resulta aplicable al caso el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización aprobado mediante acuerdo CG/199/2011, vigente al inicio del procedimiento, para la revisión de las figuras jurídicas bajo análisis ya que, por cuanto, a la prescripción, al ser de naturaleza sustantiva, debe estarse a la norma vigente al momento en que sucedieron los hechos y, por cuanto a la caducidad, aquella vigente al inicio del procedimiento.

¹⁵⁴ Aprobado mediante el Acuerdo CG/199/2011.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

Consideraciones que sostienen la tesis

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.

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 , y la Ley General de Partidos Políticos , 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.

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".

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

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

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.

Lo anterior coincide y se robustece con la tesis relevante 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.

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.

Es oportuno precisar que, los plazos de prescripción son de naturaleza sustantiva, en tanto que afectan el ejercicio de un derecho de ese tipo, como es relativo a la facultad de la autoridad competente para iniciar un procedimiento administrativo sancionador

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

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 deben considerar 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.

Por otra parte, sostenemos que la norma aplicable para efectos de computar la caducidad es la que se encontraba vigente al inicio del procedimiento sancionador, a fin de que el sujeto inculpado tenga certeza, desde ese momento procesal, sobre cuál es el plazo que tiene la autoridad responsable para emitir la resolución respectiva. Tal norma es también el aludido Reglamento vigente a partir de dos mil once.

Toda persona sujeta a un procedimiento sancionador debe tener la seguridad jurídica de las normas y reglas que rigen ese procedimiento, a efecto de poder garantizar su derecho fundamental al debido proceso; particularmente, en cuanto lo referente al plazo con el que cuenta la autoridad para poder emitir la correspondiente resolución y, en su caso, imponerle una sanción.

Ello, porque el ejercicio de la potestad sancionadora del INE, una vez iniciado el procedimiento, no puede quedar suspenso en el tiempo en perjuicio de la certeza y seguridad jurídica de los sujetos involucrados, sino que la obligación de la autoridad es determinar lo que en Derecho corresponda dentro del plazo razonable que establece la normativa para el ejercicio de tal potestad.

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

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

Es por ello que, en el caso, consideramos que debe aplicarse el citado Reglamento, y no con el que la autoridad fiscalizadora resolvió ya que, en materia sancionadora, en principio, se deben aplicar las disposiciones legales vigentes en el momento que se produzcan los hechos que constituyan una infracción, a menos que la norma promulgada con posterioridad a la comisión de los hechos materia del ilícito, sea más benéfica para el presunto infractor.

Por tales razones, no compartimos únicamente tales consideraciones, siendo este el objeto de nuestro **voto con salvedad**, ya que se comparte el sentido respecto a que no se actualizó la prescripción ni la caducidad, y a que el asunto debe revocarse a partir de su análisis probatorio.

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

**VOTO RAZONADO QUE EMITE EL MAGISTRADO REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO DE LA SENTENCIA
DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-5/2018 Y
SU ACUMULADO SUP-RAP-7/2018¹⁵⁵**

En el presente voto expongo las razones por las cuales no comparto algunas consideraciones realizadas en el análisis de fondo de la sentencia SUP-RAP-5/2018 y su acumulado SUP-RAP-7/2018, mediante la cual se revoca la resolución del Consejo General del INE, que determinó la existencia de aportaciones de un ente prohibido en beneficio de los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista de México en el marco del proceso electoral federal dos mil once–dos mil doce.

Al respecto, estoy de acuerdo con el sentido de la sentencia, esto es, en revocar la resolución impugnada y dejar subsistentes las vistas ordenadas por la autoridad responsable, no obstante, me aparto del razonamiento relacionado con la vulneración al principio

¹⁵⁵ Con fundamento en el artículo 187, párrafo séptimo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Priscila Cruces Aguilar y Oliver González Garza y Ávila colaboraron en la elaboración de este documento.

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

procesal de inmediatez y espontaneidad respecto de las declaraciones emitidas por Raúl García García y Nabor Morales García.

Consideraciones de fondo de la sentencia

En la sentencia se argumenta que las afirmaciones de Raúl García García y Nabor Morales García se ven disminuidas por falta de cumplimiento de los principios procesales de inmediatez y de espontaneidad, porque las declaraciones no se dieron de manera inmediata a la presunta entrega de las tarjetas y tampoco se realizaron de forma voluntaria.

Lo anterior en atención a que los ciudadanos no acudieron a denunciar de forma inmediata y voluntaria los hechos ocurridos.

Razones de disenso

En mi opinión las declaraciones realizadas por los ciudadanos provienen del ejercicio de las facultades de investigación realizadas por la autoridad responsable en la integración del procedimiento administrativo sancionador denominado como “MONEX”, específicamente de requerimientos realizados en noviembre de 2012 y en atención a un requerimiento directo de la autoridad administrativa electoral.

En este sentido, esta Sala Superior ha establecido que en los procedimientos administrativos sancionadores la función investigadora de la autoridad debe observar ciertos criterios básicos

SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

en las diligencias encaminadas a la obtención de elementos de prueba que atañen a su idoneidad, necesidad y proporcionalidad¹⁵⁶.

En los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización, **la Unidad Técnica de Fiscalización se encuentra obligada a investigar la veracidad de los hechos que sean de su conocimiento por todos los medios a su alcance**, agotando todas las líneas de investigación posibles, que se van formulando de la propia investigación a fin de advertir cuál de ellas es la conducente, siempre que dichos medios no sean contrarios a la moral y al derecho, y sin que sean admisibles las pesquisas generales, de conformidad con la tesis jurisprudencial 67/2002 de esta Sala Superior¹⁵⁷.

Considero que ante la complejidad que representan los asuntos vinculados al manejo de recursos, la autoridad responsable puede realizar las diligencias que considere necesarias y suficientes con independencia de la temporalidad en que se realicen, pues, de acuerdo con su resultado la autoridad responsable contará con mayores elementos para dirigir una nueva línea de investigación, perfeccionarla o en su caso, concluirla.

En el caso que nos ocupa, de las diligencias de investigación se advirtió que las tarjetas de pago con terminaciones 6598 y 9357

¹⁵⁶ Tesis de jurisprudencia publicada en la Compilación 1997-2012 "Jurisprudencia y Tesis en materia electoral", Volumen 1, páginas 501 y 502, con el rubro **PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.**

La idoneidad se refiere a que sea apta para conseguir el fin pretendido y tener probabilidades de eficacia en el caso concreto, por lo que se debe limitar a lo objetivamente necesario. **El criterio de necesidad o de intervención mínima**, se basa en la elección de aquellas medidas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos denunciados. Finalmente, **el criterio de proporcionalidad** se relaciona con la ponderación que lleve a cabo la autoridad con respecto a si el sacrificio de los intereses individuales de un particular guarda una relación razonable con lo que se investiga.

¹⁵⁷ 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-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018 ACUMULADOS

tenían como registro bancario los nombres de “Adelina SDA García” y “Pascual González Sosa”, respectivamente. Sin embargo, dichas personas negaron haber recibido las tarjetas o recursos relacionados con los hechos investigados.

Dichos hallazgos deben ser concatenados con las respuestas que dieron tanto Raúl García García como Nabor Morales García, quienes confirmaron haber recibido las tarjetas terminaciones 6598 y 9357, así como los recursos económicos. De la concatenación de las pruebas, no se genera certeza en el destino final de las tarjetas al existir discrepancia en la información registrada ante el banco y los poseedores reales de las tarjetas bancarias, situación que pudo perfeccionarse con el posible vínculo personal o familiar entre los titulares y los receptores de las tarjetas. Sin embargo, esto no se investigó.

Consecuentemente al no existir certeza del nexo causal entre la información bancaria registrada sobre las tarjetas y sus verdaderos receptores, los elementos de prueba –aún concatenados entre sí–, no generan convicción de los hechos que pretendió acreditar la autoridad responsable, de ahí que, en mi opinión, los testimoniales de Raúl García García y Nabor Morales García únicamente se deben considerar pruebas indiciarias.

De ahí que disienta con las consideraciones planteadas en la sentencia, porque la vulneración al principio de inmediatez no se actualiza pues no existe contradicción en las declaraciones sino falta de valor probatorio al desvirtuarse por otro indicio respecto de quiénes son los verdaderos poseedores de las tarjetas.

Finalmente, considero que las declaraciones no deben ser calificadas como que adolecen de espontaneidad, porque nos

**SUP-RAP-5/2018 y SUP-RAP-7/2018
ACUMULADOS**

encontramos ante investigaciones que se realizan en el marco de un procedimiento administrativo sancionador predominantemente inquisitivo, por lo que la autoridad tiene la obligación de requerir y constatar los hechos denunciados y no limitarse a voluntad de denuncia de los entes involucrados con la comisión de presuntas conductas infractoras.

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN