

RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: SUP-RAP-64/2014.

RECORRENTE: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.

AUTORIDADES RESPONSABLES:
SECRETARIO EJECUTIVO EN SU CARÁCTER DE SECRETARIO DEL CONSEJO GENERAL, DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, COMO AUTORIDAD SUSTITUTA DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL Y OTRO.

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ.

SECRETARIO: ALEJANDRO SANTOS CONTRERAS.

México, Distrito Federal, a cuatro de junio de dos mil catorce.

Vistos para resolver los autos del recurso de apelación **SUP-RAP-64/2014**, interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, en contra del oficio INE/SCG/0349/2014, de veinticinco de abril del año en curso, mediante el cual el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió al Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del citado instituto, copias certificadas del expediente del procedimiento especial sancionador SCG/PE/EVL/CG/016/PEF/93/2012, a fin de que determinara lo que en Derecho corresponda respecto de probables hechos contraventores en materia de fiscalización; así como el acuerdo y el oficio INE/P-UFRPP/05/2014, ambos de seis de mayo del presente año, suscritos por el Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, mediante los cuales inició y notificó el

procedimiento oficioso INE/P-UFRPP/05/2014 en contra del partido recurrente.

R E S U L T A N D O

PRIMERO. Antecedentes. De los hechos narrados por el recurrente en su escrito de demanda y de las constancias que obran en autos, se desprende lo siguiente:

I. Denuncia. El veinticinco de enero de dos mil doce, Eloi Vázquez López, por propio derecho y en su carácter de precandidato a senador del Partido de la Revolución Democrática por el Estado de Oaxaca, presentó queja en contra de Humberto López Lena Cruz, también precandidato a senador por la misma entidad federativa de ese instituto político, por la supuesta contratación o adquisición de tiempos en radio para promocionar su imagen.

II. Resolución CG567/2012. El nueve de agosto de dos mil doce, el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral declaró fundado el procedimiento especial sancionador SCG/PE/EVL/CG/016/PEF/93/2012, respecto de Humberto López Lena Cruz, el Partido de la Revolución Democrática y diversas radiodifusoras, motivo por el cual los sancionó con sendas multas.

III. Recurso de apelación SUP-RAP-419/2012 y acumulados. Inconformes con la determinación anterior, el trece y el treinta y uno de agosto, así como el primero de septiembre, todos de dos mil doce, el Partido de la Revolución Democrática, Eloi Vázquez López, Humberto López Lena Cruz y diversas

concesionaras radio, interpusieron sendos recursos de apelación, los cuales se radicaron en esta Sala Superior con las claves de identificación SUP-RAP-419/2012, SUP-RAP-441/2012 y SUP-RAP-443/2012.

El veintidós de mayo de dos mil trece, esta Sala Superior resolvió de manera acumulada los recursos de apelación citados, en el sentido de revocar la resolución impugnada, a fin de que, por un lado, se dejara sin efectos la determinación de responsabilidad por culpa *in vigilando* y la consecuente sanción impuesta al Partido de la Revolución Democrática y, por otro lado, para el efecto de que el Consejo General responsable emitiera una nueva resolución en la que reindividualizara la sanción impuesta a Humberto López Lena Cruz y a las concesionarias de radio en cuestión.

IV. Resolución CG177/2013. El veinte de junio de dos mil trece, el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral, en cumplimiento a lo ordenado en la ejecutoria señalada en el punto que antecede, emitió una nueva resolución en el procedimiento especial sancionador SCG/PE/EVL/CG/016/PEF/93/2012, en la cual reindividualizó las sanciones impuestas a las concesionarias de radio apelantes.

V. Recurso de apelación SUP-RAP-109/2013 y acumulado. En contra de dicha determinación, el cinco de julio de dos mil trece, Humberto López Lena Cruz y la concesionaria Complejo Satelital, S.A. de C.V., interpusieron sendos recursos de

apelación, los cuales se registraron con las claves SUP-RAP109/2013 y SUP-RAP-110/2013, respectivamente.

El treinta de julio de dos mil trece, este órgano jurisdiccional determinó, previa acumulación de los recursos de referencia, confirmar la resolución impugnada.

VI. Integración del Instituto Nacional Electoral. En virtud de la reforma constitucional publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, el cuatro de abril de dos mil catorce quedó debidamente integrado e instalado el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, autoridad que sustituye al otrora Consejo General del Instituto Federal Electoral.

VII. Acuerdo que ordena remitir copias certificadas del expediente a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral. El veinticinco de abril de dos mil catorce, el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral,¹ luego de analizar lo determinado en las resoluciones CG567/2012 y CG177/2013, dictó un proveído en el procedimiento especial sancionador SCG/PE/EVL/CG/016/PEF/93/2012, por virtud del cual ordenó remitir a la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del citado instituto electoral², copias certificadas del expediente mencionado, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, determine lo que en Derecho

¹ En adelante, Secretario del Consejo General.

² En lo sucesivo, Unidad de Fiscalización.

corresponda respecto de probables hechos contraventores de la normatividad electoral federal en materia de fiscalización por parte del Partido de la Revolución Democrática.

VIII. Actos impugnados.

1. Oficio INE/SCG/0349/2014. De conformidad con el proveído referido, mediante oficio del mismo veinticinco de abril, el Secretario del Consejo General remitió al Director General de la Unidad de Fiscalización, copias certificadas del expediente SCG/PE/EVL/CG/016/PEF/93/2012.

2. Acuerdo que ordena el inicio del procedimiento oficioso.

El seis de mayo siguiente, el citado Director General de la Unidad de Fiscalización ordenó el inicio del procedimiento administrativo en materia de fiscalización INE/P-UFRPP/05/2014, en contra del Partido de la Revolución Democrática.

3. Oficio INE/UF/DRN/0914/2014. Mediante oficio de seis de mayo de la presente anualidad, el Director General en comento notificó al Partido de la Revolución Democrática el inicio del procedimiento administrativo referido en el numeral anterior.

SEGUNDO. Recurso de apelación. El trece de mayo del año en curso, el Partido de la Revolución Democrática interpuso recurso de apelación a fin de controvertir los referidos oficios INE/SCG/0349/2014 e INE/UF/DRN/0914/2014, así como el acuerdo que ordenó el inicio del procedimiento oficioso.

TERCERO. Trámite y sustanciación.

I. Recepción de expediente. Mediante oficio de veinte de mayo de dos mil catorce, recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior en esa misma fecha, el Director General de la Unidad de Fiscalización remitió el expediente integrado con motivo del recurso de apelación de que se trata, en el cual obra el escrito original de demanda, el respectivo informe circunstanciado y demás documentación que estimó pertinente para la resolución del asunto.

II. Turno a Ponencia. Por proveído del mismo día, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-64/2014** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos establecidos en el artículo 19, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

El acuerdo de referencia se cumplimentó mediante oficio número TEPJF-SGA-2062/14, de esa misma fecha, firmado por el Secretario General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional.

III. Radicación. El cuatro de junio de dos mil catorce, el Magistrado instructor radicó el recurso de apelación en la Ponencia a su cargo.

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

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene jurisdicción y esta Sala

Superior es **competente** para conocer y resolver el recurso de apelación bajo análisis, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como en los artículos 4, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación promovido por un partido político nacional, a fin de impugnar un acuerdo y los oficios emitidos por funcionarios pertenecientes a órganos centrales del Instituto Nacional Electoral, como lo son el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y el Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del citado instituto electoral.

SEGUNDO. Improcedencia. Esta Sala Superior advierte que en la especie se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 9, párrafo 3 y 10, párrafo 1, inciso d) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con el artículo 99, párrafo 4, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que los actos impugnados carecen de definitividad y firmeza.

A fin de acreditar lo anterior, esta Sala Superior considera conveniente precisar que el partido político apelante impugna los siguientes actos:

1. El oficio INE/SCG/0349/2014 de veinticinco de abril del año en curso, emitido por el Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual remitió al Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos, copias certificadas del expediente SCG/PE/EVL/CG/016/PEF/93/2012, relativo al procedimiento especial sancionador incoado en contra de, entre otros sujetos, el partido recurrente, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo que en Derecho corresponda respecto de probables hechos contraventores de la normatividad electoral federal en materia de fiscalización por parte del instituto político apelante;

2. El acuerdo de seis de mayo de dos mil catorce, suscrito por el citado Director General, por el cual ordena el inicio del procedimiento administrativo oficioso INE/P-UFRPP/05/2014, en contra del Partido de la Revolución Democrática, y

3. El oficio INE/UF/DRN/0914/2014, del propio seis de mayo de la presente anualidad, a través del cual el Director General en comento notificó al recurrente el inicio del procedimiento oficioso correspondiente.

El artículo 9, párrafo 3, de la citada ley general, establece que un medio de impugnación se desechará de plano, entre otros casos, cuando su notoria improcedencia derive de las disposiciones del propio ordenamiento.

Por su parte, el artículo 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

establece que al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esa norma fundamental y según lo disponga la ley, sobre las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, ahora nacional, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores de ese numeral, es decir, las impugnaciones de elecciones federales de diputados, senadores y Presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

En este contexto, el artículo 10, párrafo 1, inciso d), de la ley en cita, establece que los medios de impugnación en él previstos, serán improcedentes cuando no se hayan agotado las instancias previas establecidas en las leyes federales o locales aplicables, o por las normas internas de los partidos políticos, según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales, en virtud de las cuales pudieran modificarse, revocarse o anularse, al acoger la pretensión del demandante.

En esencia, los artículos citados establecen que sólo será procedente el recurso de apelación, cuando se promueva contra un acto definitivo y firme.

En este sentido, esta Sala Superior ha determinado que de la interpretación del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el requisito de definitividad debe observarse para la procedencia de los medios de impugnación.

Sobre el particular, este órgano jurisdiccional ha determinado que el acuerdo de inicio de un procedimiento administrativo

sancionador o el emplazamiento, cumplen el requisito de definitividad excepcionalmente cuando, por sí mismos, pueden limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político electorales.

El citado criterio se encuentra contenido en la jurisprudencia 1/2010 derivada de la contradicción de criterios identificada con la clave SUP-CDC-14/2009 resuelta en sesión pública de diez de febrero de dos mil diez, cuyo rubro es: “PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE”.³

Esto es, de acuerdo con dicho criterio, los medios de impugnación incoados en contra de acuerdos de inicio o emplazamiento a procedimientos administrativos procederán, de forma excepcional, cuando puedan limitar o restringir de manera irreparable el ejercicio de derechos del recurrente.

Por tanto, a *contrario sensu*, la regla general indica que, ordinariamente, dichos actos no son definitivos y firmes, por lo que su impugnación no se encuentra dentro del momento procesal oportuno, ya que si el recurrente considera que dichos actos representan una vulneración en su esfera de derechos, ésta puede ser combatida en la resolución que pone fin al procedimiento en cuestión.

Ello, toda vez que los actos de carácter adjetivo, como son

³ Consultable en la *Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, Volumen 1, pp.540 y 541.

aquellos mediante los cuales se inicia o emplaza a un procedimiento administrativo, por su naturaleza jurídica, no afectan en forma irreparable algún derecho fundamental, sino que sólo crean la posibilidad de que ello ocurra, en la medida en que sean tomados en cuenta en la resolución definitiva.

Por tanto, las afectaciones que, en su caso, se pudieran provocar al apelante con el procedimiento administrativo, se generan con el dictado de una resolución definitiva, pues una vez concluida la investigación respectiva, el órgano competente determinará si existe una vulneración a la normativa en la materia por parte del sujeto investigado, y si es procedente la aplicación de una sanción. Esto es, con las actuaciones ahora impugnadas (acuerdo de inicio y notificación del procedimiento administrativo en materia de fiscalización) no se genera un estado de indefensión o una afectación en la esfera de derechos del partido político, puesto que aún no se ha concretado la imputación de la comisión de una falta en su contra.

Es por las razones apuntadas que, en el caso, el oficio del Secretario del Consejo General mediante el cual remitió al Director General de la Unidad de Fiscalización, copias certificadas del expediente identificado con la clave SCG/PE/EVL/CG/016/PEF/93/2012, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, determinara lo que en Derecho corresponda respecto de probables hechos contraventores de la normatividad electoral federal en materia de fiscalización por parte del apelante, así como el acuerdo y oficio, ambos de seis de mayo del presente año, suscritos por el citado Director

General de la Unidad de Fiscalización, mediante los cuales se inició el procedimiento oficioso INE/P-UFRPP/05/2014 y se notificó dicha determinación al ahora recurrente, no son actos definitivos y firmes, por lo que este medio de impugnación resulta improcedente.

No obsta a lo anterior que el partido político apelante señale en su recurso de apelación que no fue apegado a Derecho que el Director General de la Unidad de Fiscalización determinara iniciar el procedimiento oficioso correspondiente, porque en ninguna de las resoluciones CG567/2012 y CG177/2013 recaídas al procedimiento especial sancionador SCG/PE/EVL/CG/016/PEF/93/2012, se ordenó dar vista a esa Unidad de Fiscalización con las conductas atribuidas al partido recurrente, y que esta Sala Superior, al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-419/2012 y acumulados, consideró que no se actualizaba la responsabilidad por culpa *in vigilando* determinada al partido actor, y que, por tanto, debía dejarse sin efectos la sanción que le fue impuesta.

Lo anterior, porque sin prejuzgar sobre el fondo del asunto, en este momento sólo se trata de actos jurídicos mediante los cuales se ordena y notifica el inicio de un procedimiento oficioso por parte del funcionario mencionado para que, en su caso, se emplace al partido político por posibles violaciones a la normativa electoral en materia de fiscalización de sus recursos.

Esto es, los actos impugnados conforman el inicio de un procedimiento oficioso de investigación para determinar si existen o no indicios que supongan la posible conculcación a la

normativa en materia de fiscalización de los recursos del Partido de la Revolución Democrática, lo que no necesariamente se traduce en una afectación de derechos, pues es factible que, en su caso, derivado de las actuaciones de la investigación correspondiente, se llegue a la conclusión de que el partido político no deba ser ni si quiera emplazado, al no encontrarse los elementos o indicios suficientes que lo justifiquen.

Además, en términos de lo dispuesto en el artículo 20, párrafos 1, del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos puede ordenar el inicio de un procedimiento oficioso en materia de fiscalización cuando tenga conocimiento de hechos que pudieran configurar una violación respecto del origen y aplicación de los recursos de los partidos políticos.

Por su parte, en el artículo 31 del mismo ordenamiento se precisa que en el caso que se estime que existen indicios suficientes respecto de la probable comisión de irregularidades, la Unidad de Fiscalización emplazará al denunciado, corriéndole traslado con todos los elementos que integren el expediente respectivo para que conteste por escrito lo que considere pertinente y aporte las pruebas que estime procedentes. Es decir, es hasta este momento procesal cuando se vincula al denunciado al procedimiento y se le garantiza su derecho de audiencia y a una defensa adecuada.

Por tanto, se insiste, los actos ahora impugnados conforman el inicio del procedimiento administrativo, mismo que se encuentra

integrado por una serie de actos sucesivos cuya finalidad es la emisión de una resolución definitiva que, en su caso, es la que pudiera ocasionar algún perjuicio al partido apelante, por lo que es hasta dicha etapa final cuando pudieran controvertirse violaciones relacionadas con las etapas previas intraprocesales.

Por otro lado, aplicando *mutatis mutandis*, la razón fundamental contenida en el criterio de la jurisprudencia 1/2010 antes citada, relativa a que el acuerdo de inicio del procedimiento administrativo sancionador es impugnabile excepcionalmente cuando éste puede limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político-electorales del actor, se estima que, en el caso concreto, no se actualiza algún caso de excepción para tener por satisfecho el requisito de definitividad en la impugnación del acuerdo que ordena el inicio del procedimiento oficioso en materia de fiscalización en contra del Partido de la Revolución Democrática y su notificación.

Esto es así, porque no se advierte de qué forma el inicio del procedimiento en cuestión pueda afectar de manera trascendente o grave las actividades ordinarias y electorales que corresponde realizar al partido político, a tal grado que le impida realizarlas, o bien, que lo distraigan de tal forma que puedan afectarse de manera preponderante la realización de las mismas; ni tampoco se observa que con el inicio del procedimiento de fiscalización se le impida al partido apelante el ejercicio de un derecho o el ejercicio de sus prerrogativas.

En este orden de ideas, el partido recurrente deberá esperar al dictado de la resolución que ponga fin al procedimiento oficioso

en materia de fiscalización, para que, en caso de que estime que ésta le irroga algún perjuicio, al momento de combatirla incluya entre los argumentos constitutivos de los agravios que exprese, las alegaciones referentes a los actos ahora impugnados y así, esté en aptitud de evidenciar que los mismos trascendieron al resultado de la resolución.

Sirve de apoyo a lo anterior, la *ratio essendi* de las tesis jurisprudencial 1/2004 y aislada X/99, que llevan por rubro: “ACTOS PROCEDIMENTALES EN EL CONTENCIOSO ELECTORAL. SÓLO PUEDEN SER COMBATIDOS EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, A TRAVÉS DE LA IMPUGNACIÓN A LA SENTENCIA DEFINITIVA O RESOLUCIÓN QUE PONGA FIN AL PROCEDIMIENTO”⁴, y “APELACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO QUE RECHAZA UNA PRUEBA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO INCOADO CON MOTIVO DE UNA QUEJA PRESENTADA POR UN PARTIDO POLÍTICO, EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO”⁵.

En consecuencia, toda vez que los actos impugnados carecen de definitividad, resulta improcedente el recurso de apelación interpuesto por el Partido de la Revolución Democrática, por lo que es conforme a Derecho desechar de plano la demanda.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-138/2013 y acumulados, en sesión pública del dos de octubre de dos mil trece.

⁴ Consultable en la *Compilación 1997-2013 jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Jurisprudencia, volumen 1, pp.116 a 118.

⁵ Visible en la *Compilación 1997-2013 jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Tesis, Volumen 2, Tomo I, pp. 913 y 914.

Por lo expuesto y fundado se:

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **desecha de plano** la demanda de recurso de apelación interpuesta el Partido de la Revolución Democrática.

Notifíquese; personalmente al partido actor en el domicilio señalado en autos; **por correo electrónico**, al Director General de la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral; **por oficio**, al Secretario Ejecutivo en su carácter de Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, con copia de esta resolución a ambas autoridades; y por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con apoyo en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29, párrafos 1 y 5 y 48 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia de los Magistrados Constancio Carrasco Daza, Manuel González Oropeza y José Alejandro Luna Ramos, ante el Secretario General de Acuerdos que da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE POR MINISTERIO DE LEY

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS
FIGUEROA**

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA