



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-136/2020

**RECORRENTE:** BBVA BANCOMER,  
SOCIEDAD ANÓNIMA,  
INSTITUCIÓN DE BANCA MÚLTIPLE,  
GRUPO FINANCIERO BBVA  
BANCOMER<sup>1</sup>

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

**MAGISTRADA PONENTE:** MÓNICA  
ARALÍ SOTO FREGOSO

**SECRETARIA:** GUADALUPE LÓPEZ  
GUTIÉRREZ

Ciudad de México, a trece de agosto de dos mil veintiuno.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, dicta sentencia en el recurso de apelación al rubro indicado, en el sentido de **confirmar** la resolución del procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/CG/22/2018, por el que se le impuso una multa a la moral accionista por haberse acreditado una infracción en contra de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

### I. ANTECEDENTES

Del escrito de demanda y de las constancias del expediente se advierten los hechos siguientes:

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo BBVA Bancomer.

## **SUP-RAP-136/2020**

**1. Resolución INE/CG13/2018.** El diez de enero de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, dictó resolución respecto del procedimiento de queja en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales identificado con la clave de expediente Q-UFRPP 324/12 y sus acumulados P-UFRPP- 80/13 Y Q-UFRPP 81/13. En lo que interesa resolvió:

“(…)

*DÉCIMO SEGUNDO. Vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral. Se da vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, de conformidad con el Considerando 13 de la presente Resolución, para que en el ámbito de sus atribuciones determine lo conducente.”<sup>2</sup>*

**2. Acuerdo de admisión.** El siete de febrero de dos mil dieciocho, se radicó y se registró la vista ordenada<sup>3</sup> bajo el número de expediente UT/SCG/Q/CG/22/2018, asimismo, se ordenó reservar lo conducente respecto a la admisión y emplazamiento de las partes, toda vez, que la autoridad tuvo aviso del recurso de apelación del expediente INE/CG/13/2018.

**3. Impugnación ante Sala Superior SUP-RAP-5/2018 y acumulados.** Inconformes con la resolución descrita en el punto

---

<sup>2</sup> “3. Vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral. Derivado de las constancias que integran el expediente, así como del análisis realizado en el considerado 5 de la presente Resolución, se desprende que BBVA Bancomer S.A. de C.V. omitió atender de manera puntual los requerimientos de información de esta autoridad, por lo que se (sic) la conducta descrita debe ser analizadas por parte de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral. En consecuencia, se da vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso del Instituto Nacional Electoral, con las constancias que integral el expediente en copia certificada, para que en el ámbito de sus atribuciones determine lo que en derecho corresponda.”

<sup>3</sup> INE/CG/13/2018



uno, los partidos Revolucionario Institucional y Verde Ecologista interpusieron recurso de apelación, el cual fue resuelto el trece de febrero de dos mil diecinueve y, respecto a lo que atañe a este medio de impugnación se dijo:

*“**TERCERO.** Se **dejan intocadas** las vistas aprobadas en los puntos resolutiveos del octavo al décimo segundo de la resolución combatida.”*

**4. Reanudación del procedimiento.** En virtud de la sentencia dictada por esta Sala Superior, el veintidós de febrero de dos mil diecinueve, se ordenó la reanudación del procedimiento sancionador ordinario del que deriva este medio de impugnación.

**5. Diligencias.** Mediante oficios INE/UT/1259/2018 y INE/UT/1734/2018, se requirió a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, remitiera una relación respecto de cada uno de los requerimientos de información realizados al promovente -BBVA Bancomer-, el plazo otorgado para dar respuesta, la fecha y hora de su notificación, así como las respuestas que, en su caso, dio dicha institución bancaria.

**6. Acuerdo de suspensión por pandemia.** El Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitió el Acuerdo INE/CG82/2020, por el que se determinó como medida extraordinaria la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, por motivo de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia del coronavirus, Covid-19.

## **SUP-RAP-136/2020**

**7. Reactivación de plazos.** Mediante acuerdo INE/CG238/2020, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, estableció la reanudación de plazos en la investigación, instrucción, resolución y ejecución de los procedimientos administrativos sancionadores y de fiscalización, bajo la modalidad de distancia o semipresencial, con motivo de la pandemia covid-19.

**8. Continuación del procedimiento.** El veintisiete de agosto de dos mil veinte, se dictó el acuerdo de reactivación de plazos en el procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/CG/22/2018, se emplazó<sup>4</sup> a la parte investigada y se continuó con la secuela procesal.

**9. Acto impugnado.** Así el veintiséis de noviembre de dos mil veinte, el Consejo General del INE, dictó la resolución que en esta vía se combate.

**10. Recurso de apelación.** Inconforme con la anterior determinación, el quince de diciembre de dos mil veinte, BBVA Bancomer, interpuso el recurso de apelación que se analiza.

**11. Registro y turno.** Recibidas las constancias en este órgano jurisdiccional, el Magistrado Presidente ordenó integrar el recurso de apelación **SUP-RAP-136/2020**. Asimismo, lo turnó a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso<sup>5</sup>.

---

<sup>4</sup> Citorio 31 de agosto de 2020; Cédula 01 de septiembre de 2020; Plazo 02 al 08 de septiembre de 2020.

<sup>5</sup> Para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



**12. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar el recurso citado al rubro y, al no existir diligencias pendientes de desahogar, declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

## II. RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI; 99, párrafo cuarto fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso g); 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los artículos 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

Lo anterior, por tratarse de un recurso de apelación en el que se impugna un acuerdo emitido por un órgano central del INE como lo es el Consejo General.

**SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial.** Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020<sup>6</sup>, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias,

---

<sup>6</sup> Aprobado el uno de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.

## **SUP-RAP-136/2020**

hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución del recurso de apelación de manera no presencial.

**TERCERO. Requisitos de procedencia.** El recurso de apelación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 8, 9, apartado 1, 40, párrafo 1, inciso b), 44, párrafo 1, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.

**a) Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la Oficialía de Partes de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, la parte apelante hizo constar nombre y firma autógrafa de quien lo representa;<sup>7</sup> señaló domicilio para recibir notificaciones, además de las personas quienes en su nombre las pueden recibir; identificó tanto el acto impugnado como a la autoridad responsable; asimismo, se mencionó los hechos y agravios que aduce le causa el acto reclamado.

**b) Oportunidad.** El escrito de demanda fue presentado de manera oportuna, dentro del término de cuatro días que marca la Ley de la materia, tal como se advierte de la recepción del escrito recursal, pues la resolución del procedimiento sancionador UT/SCG/Q/CG/22/2018, se notificó el diez de diciembre, mientras que la demanda se presentó el quince siguiente, es decir, dentro del plazo legalmente previsto para tal

---

<sup>7</sup> Anexó copia certificada de nueve de marzo de dos mil veinte, del Instrumento Notarial 72940 (setenta y dos mil novecientos cuarenta), del índice del notario público número Ciento Cuarenta del Estado de México, con residencia en Huixquilucan.



efecto, descontándose el sábado once y domingo doce, toda vez que el asunto no está relacionado con los actuales procesos electorales en curso.

**c) Legitimación y personería.** El recurso de apelación fue interpuesto por BBVA Bancomer, quien fue sancionada por la supuesta negativa sin justificación de proporcionar información en un diverso procedimiento de fiscalización. La impugnación la hizo por conducto de su representante, tal como lo reconoce la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

**d) Interés jurídico.** La moral recurrente tiene interés jurídico para impugnar, en virtud de que fue a la que sancionó el Consejo General.

**e) Definitividad.** Se debe tener por satisfecho porque no existe algún medio de impugnación previo que deba agotarse por el que pueda controvertirse la resolución que se reclama.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos mencionados y, en virtud, de que no se actualiza alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación aplicable, se procede al estudio de fondo del asunto planteado.

#### **CUARTO. Consideraciones previas.**

**a) Expedientes SUP-RAP-5/2018 y acumulados.** Es importante resaltar algunas cuestiones abordadas en el recurso mencionado, por lo siguiente:

## **SUP-RAP-136/2020**

En ese asunto se impugnó la resolución INE/CG13/2018 emitida por el Consejo General, ahí se analizó, entre otras cuestiones si los recursos dispersados a través de tarjetas bancarias beneficiaron a las campañas del PRI y PVEM, de los entonces integrantes de la Coalición “*Compromiso por México*”, durante el Proceso Electoral Federal<sup>8</sup> 2011-2012, la licitud en el origen, destino y aplicación de los recursos empleados.

Se realizó una investigación en la que se concluyó que se actualizó la conducta infractora consistente en que el PRI y el PVEM omitieron rechazar la aportación de un ente prohibido, en específico la moral ASISMEX.

Esa 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.

Así, el INE ordenó, entre otras cuestiones dar vista a diversas autoridades tales como a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, pues Bancomer omitió atender de manera puntual los requerimientos de información.

Inconformes con esa resolución -INE/CG13/2018-, los partidos políticos involucrados, promovieron recurso de apelación ante esta Sala Superior, quien conoció del asunto en el expediente SUP-RAP-5/2018 y acumulados.

---

<sup>8</sup> PEF en lo siguiente.



Ahí, este órgano colegiado entre otras cuestiones, indicó que la investigación del INE partió de un universo de tarjetas bancarias, por lo que requirió a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores,<sup>9</sup> 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.

Así las cosas, **se analizó la investigación y requerimientos que se realizaron directamente a Bancomer y otros por conducto de la CNBV.**

Esta Sala Superior sostuvo que desde el inicio del procedimiento (2013) 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 concedió la información relacionada con las tarjetas que supuestamente se entregaron, sino hasta el **treinta de noviembre y uno de diciembre del dos mil diecisiete.**

Además, 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.

---

<sup>9</sup> CNBV en lo subsecuente.

## **SUP-RAP-136/2020**

Por lo que este órgano concluyó, entre otras cuestiones, que **Bancomer no cumplió con los principios de oportunidad y espontaneidad de remitir la información que se le solicitó para la sustanciación del procedimiento de fiscalización ahí analizado**; además, se desconoció cómo generó esa información; circunstancia que fue clave para revocar la resolución combatida.

**b) Normativa aplicable.** Es importante resaltar que, es un principio general del Derecho, que toda acción o acto jurídico se regula por la ley vigente al momento de su verificación o realización; por lo que los actos de la autoridad administrativa electoral se rigen de esa manera.

Este principio opera como una regla de solución de conflicto de validez normativa, debido al tiempo.

En este sentido, esta Sala Superior reflexiona que no considerar la legislación aplicable, vulneraría no sólo el derecho a la seguridad jurídica, sino que, la potestad punitiva estatal devendría en irracional, desproporcionada y arbitraria.

En el caso concreto como se advierte de los antecedentes, a la institución bancaria inconforme, la Unidad Técnica le realizó diversos requerimientos;<sup>10</sup> iniciando el catorce de marzo de dos

---

<sup>10</sup> i. Oficio UF/DRN/2431/2013, de catorce de marzo de dos mil trece.

ii. Oficio INE/UF/DRN/0311/2014, de veintidós de abril de dos mil catorce.

iii. Oficio INE/UTF/DRN/0968/2014, de cuatro de julio de dos mil catorce.

iv. Oficio INE/UTF/DRN/1002/2014, de ocho de julio de dos mil catorce.

v. Oficio INE/UTF/DRN/16649/2016, de dieciséis de junio de dos mil dieciséis.

vi. Oficio INE/UTF/DRN/10394/2017, de quince de junio de dos mil diecisiete.

vii. Oficio INE/UTF/DRN/10394/2017, de treinta de noviembre de dos mil diecisiete.

viii. Oficio INE/UTF/DRN/10394/2017, de uno de diciembre de dos mil diecisiete.



mil trece; sin embargo, fue hasta el **dieciocho de julio de dos mil catorce**, que en atención al oficio INE/UTF/DRN/0968/2014 de cuatro de julio de esa anualidad, tácitamente la institución bancaria respondió que no era posible proporcionar la información requerida y que necesitaba que se precisaran más datos como “tarjetas de pago”, “tarjetas de nómina tradicional” etc., para facilitar la información.

A la postre, continuaron otros requerimientos que tampoco fueron cumplidos hasta el año dos mil diecisiete.

Por lo que, atendiendo a la temporalidad que ocurrieron los hechos, esto es, el primer incumplimiento de la institución bancaria, el dieciocho de julio de dos mil catorce, será la legislación vigente en ese momento la que debe observarse para el dictado de la presente resolución.

En ese sentido, **el ordenamiento jurídico sustantivo** que servirá de base para resolver la controversia planteada es la LGIPE.<sup>11</sup>

En la mencionada normativa se indica la tramitación del procedimiento sancionador ordinario.

**QUINTO. Estudio de fondo.** La moral apelante pretende que se revoque la resolución de veintiséis de noviembre de dos mil veinte, dictada en el procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/CG/22/2018, en la que se acreditó la infracción

---

<sup>11</sup> Publicada en el Diario Oficial de Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

## **SUP-RAP-136/2020**

consistente en la negativa de atender diversos requerimientos de información y en consecuencia se le impuso una multa.

Bancomer indica que la determinación del Consejo General del INE, contraviene lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y se inconforma mediante los siguientes argumentos:

### **5.1 Agravios.**

**I.** Violación al artículo 16 constitucional. La autoridad responsable carece de competencia para resolver el asunto.

Es decir, el procedimiento ordinario sancionador, no se tramitó conforme lo establece el artículo 459 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral lo inició, mientras que, el Consejo General del INE, fue quien resolvió el expediente UT/SCG/Q/CG/22/2018.

**II.** Prescripción de la conducta infractora. La moral inconforme aduce que la facultad de la responsable para fincarle la responsabilidad prescribió; ya que han transcurrido más de tres años de que cometió la infracción.

**III.** Falta de configuración de la infracción. La inconforme señala que, no se comprobó que tuviera relación la información requerida con algún partido político, por lo que, no existe infracción que sancionar.



**IV.** Se le sancionó por no entregar la información; no por exhibirla de manera extemporánea.

**V.** La responsable no especificó las circunstancias especiales o razones por las que se acreditó que la infracción se cometió en el año 2017; además, los requerimientos no se los realizaron debidamente, pues necesitaba diversos datos para cumplir con el requerimiento.

**VI.** Falta de fundamentación de la multa. La moral apelante se duele de que la autoridad no indicó la fecha de actualización del Diario Oficial de la Federación y con ello no existe la certeza de que la medida sea aplicable al caso concreto.

## **5.2 Determinación del Consejo General.**

La autoridad responsable adujo que la controversia consistía en determinar si BBVA Bancomer, transgredió o no lo establecido en el artículo 447, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE, por la presunta omisión de contestar el requerimiento de información que le formuló la UTF, a través de diferentes oficios.

Transcribió el considerando que vincula a la parte apelante con la resolución INE/CG13/2018.

Posteriormente, precisó que mediante oficios INE/UTF/DRN/156/2018 e INE/UTF/DRN/156/2019, la UTF, proporcionó una relación de los requerimientos que, la institución bancaria denunciada fue omisa en atender o, bien, no fue atendida conforme a la solicitud planteada. No

## **SUP-RAP-136/2020**

obstante, precisó que correspondería a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, determinar si BBVA Bancomer incurrió en alguna responsabilidad, al presentar hasta el treinta de noviembre y primero de diciembre de dos mil diecisiete, respuesta a los requerimientos que se realizaron de manera previa.

El Consejo General precisó los múltiples requerimientos que la autoridad fiscalizadora realizó a BBVA Bancomer, en relación con diversas tarjetas vinculadas con el contrato de la cuenta a nombre de Logística Estratégica Asismex, S.A. de C.V.

Subrayó que mediante oficio INE/UTF/DRN/10394/2017, de quince de julio de dos mil diecisiete, la moral señaló, entre otras cosas que la información requerida debía ser solicitada a Logística Estratégica Asismex, S.A. de C.V., además de que no localizó los contratos y los acuses correspondientes a las tarjetas "Nómina Tradicional" y "Nómina Autoservicio", de las cuentas citadas, sustentando esta afirmación con actas de hechos en las que se establecían que no se localizó el expediente del cliente.

Sin embargo, el treinta de noviembre y uno de diciembre de dos mil diecisiete, la institución bancaria proporcionó a la Unidad Técnica de Fiscalización la información que previamente le había sido solicitada, no obstante que al menos en seis ocasiones previas, le fue solicitada la misma información, evitando dar cumplimiento a lo ordenado con evasivas.



El Consejo General indicó que la información que se solicitó a la institución bancaria denunciada se relacionaba con ocho tarjetas de pago, pertenecientes a un mismo lote y que tuvieron un depósito de \$2,000 (dos mil pesos 00/100 m.n.) el veintisiete de junio de dos mil doce, expedidas por Bancomer, a petición de Logística Estratégica Asismex, S.A. de C.V y las detalló.

Afirmó que, la institución bancaria aportó el nombre de las personas titulares de seis tarjetas bancarias materia del requerimiento, la fecha en que fueron expedidas, la persona moral; empero, para cada tarjeta se le solicitó, entre otras cosas, informara el número total de tarjetas que integraron el lote contratado por Logística Estratégica Asismex, S.A. de C.V., del cual formaron parte las tarjetas aludidas, sin que haya dado respuesta a lo anterior.

A la postres, mediante diverso INE/UF/DRN/0311/2014, de veintidós de abril de dos mil catorce, la UTF solicitó a la institución bancaria denunciada, información de dos números de cuenta, las cuales se ligaban a las otras dos tarjetas restantes; sin embargo, BBVA Bancomer señaló que para estar en posibilidad de proporcionar la información solicitada, era necesario se precisara el número de cuenta a nombre de Logística Estratégica Asismex, S.A. de C.V., de la cual se requerían los estados de cuenta, por lo que también dicho banco fue omiso en otorgar la información solicitada.

Ahora bien, subrayó el Consejo que, resultaba relevante destacar que mediante oficio UF/DRN/5448/3013, de veintiocho de marzo de dos mil trece, la Unidad de Fiscalización, dentro de

## **SUP-RAP-136/2020**

la investigación que realizaba, solicitó a BBVA Bancomer informara, entre otras cosas, si existían cuentas aperturadas a nombre de Asismex.

La respuesta de la moral apelante, en lo que interesa fue que se encontraba a nombre de Logística Estratégica Asismex, S.A., exhibiendo al efecto, los estados de cuenta correspondientes al periodo de octubre de dos mil once a julio de dos mil doce, en los que se podían observar movimientos realizados el veintisiete de junio de dos mil doce.

El dos de junio de dos mil catorce, Bancomer indicó que la referencia proporcionada correspondía a un contrato de nómina de Logística Estratégica Asismex, S.A., e indicó los servicios que contenía dicha contratación.

Derivado de lo anterior, mediante oficios INE/UTF/DRN/0968/2014 (04 de julio de 2014), INE/UTF/DRN/1002/2014 (08 de julio de 2014), INE/UTF/DRN/16649/2016 (16 de junio de 2016) e INE/UTF/DRN/10394/2017 (15 de junio de 2017), la autoridad fiscalizadora solicitó información relacionada con diversas tarjetas expedidas por BBVA Bancomer, a nombre de Logística Estratégica Asismex, S.A. de C.V.

No obstante, BBVA Bancomer fue omiso en proporcionar la información solicitada, alegando entre otras cosas, que resultaba indispensable que la UTF señalara datos precisos de lo requerido o documentación, toda vez que, con los proporcionados, no le era posible atender el requerimiento.



Sin embargo, el treinta de noviembre y uno de diciembre de dos mil diecisiete, BBVA Bancomer proporcionó a la autoridad fiscalizadora un disco compacto que contenía un detalle en EXCEL, por el periodo de mayo, junio y julio del año 2012, en donde se reflejaban los cargos a la cuenta 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 asignadas por la empresa Logística Estratégica Asismex, S.A. de C.V., entre los que se encontraron las y los ocho titulares de las tarjetas.

Así, el Consejo General, concluyó que Bancomer tuvo oportunidad de proporcionar la información solicitada, por tenerla en su poder; además, de que no se hacía necesario, como en un inicio lo refirió la institución de crédito, hacer precisiones que a la postre, resultaban innecesarias para dar contestación a los requerimientos de información que le formulaba la autoridad electoral, en el marco de una investigación de su competencia.

Arribó a esa determinación, no obstante que la institución bancaria al comparecer al procedimiento, manifestó que sí dio respuesta a los oficios materia de análisis; empero, que los requerimientos aludidos eran ambiguos, dado que carecían de precisión respecto a la información solicitada y, si bien es cierto, fue hasta el año dos mil diecisiete que se proporcionó lo requerido, lo cierto es que ello no eximía a la autoridad

## **SUP-RAP-136/2020**

fiscalizadora de indicar de manera precisa qué información solicitó, lo que, según el denunciado, no ocurrió en la especie.

Sin embargo, contrario a lo manifestado por Bancomer en su defensa, la responsable indicó que todos y cada uno de los requerimientos se analizaron y sí fueron precisos.

También precisó que, no era obstáculo a lo dicho, la manifestación de la moral referente al artículo 142 de la Ley de Instituciones de Crédito, pues si bien, el párrafo primero de dicho numeral establece ciertas limitantes para las instituciones de crédito, respecto de proporcionar noticias o información de los depósitos, operaciones o servicios que brindan, lo cierto es que su párrafo tercero establece la facultad de superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal al precisar que las instituciones de crédito estarán exceptuadas de la prohibición prevista en el primer párrafo de este artículo y, por tanto, están obligadas a dar las noticias o información mencionadas, en los casos en que sean solicitadas diversas autoridades; entre las que se encuentra la Unidad de Fiscalización del Instituto.

Por lo que subrayó que, la UTF se encontraba realizando una investigación en materia fiscal, para lo cual realizó diversos requerimientos a diversas instituciones bancarias, entre ellas BBVA Bancomer.

Por lo que, dicha institución bancaria tenía la obligación de dar respuesta a los requerimientos, lo cual no realizó cuando así se le solicitó.



En ese sentido tuvo por acreditada la infracción prevista en el artículo 447, numeral 1, inciso a), de la LGIPE, consistente en la negativa a entregar la información requerida por el INE, al omitir atender diversos requerimientos de información practicados por la UTF, atribuida a BBVA Bancomer.

Una vez hecho lo anterior, realizó la calificación de la falta e individualización de la sanción conforme a lo establecido en los artículos 458, párrafo 5, y 456, párrafo 1, inciso e), de la LGIPE, es decir, las circunstancias que rodean la contravención de la norma y las sanciones aplicables a las personas morales.

Así, le indicó el tipo de infracción, conductas y disposiciones jurídicas infringidas, el bien jurídico tutelado (transcendencia de las normas transgredidas), la singularidad o pluralidad de la falta, las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la infracción, la comisión dolosa o culposa, así como las condiciones externas y los medios de ejecución.

El Consejo General, calificó la falta en que incurrió BBVA Bancomer, como de gravedad especial, toda vez que, puso en peligro el pleno ejercicio de los principios rectores de la función electoral a cargo del Instituto, como son los de legalidad, certeza y objetividad, al obstaculizar la facultad investigadora de la Unidad Técnica de Fiscalización, ya que, a pesar de las distintas solicitudes de información, éste no dio respuesta a los mismos, sino que fue hasta el treinta de noviembre y uno de diciembre de dos mil diecisiete, es decir, aproximadamente dos meses antes de que concluyera la facultad sancionadora de la autoridad en el asunto en materia de fiscalización, que

## **SUP-RAP-136/2020**

proporcionó la información, lo que evidentemente, puso en riesgo el actuar del Instituto.

La sancionó subrayando que, gozaba de cierta discrecionalidad para individualización y citó la tesis relevante XXVIII/2003,29 emitida por la Sala Superior,<sup>12</sup> abonó que conforme al artículo 456, párrafo 1, inciso e), fracción III, de la LGIPE, el parámetro de sanciones monetarias que se pueden imponer a las personas morales será desde uno, hasta cien mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

La responsable tomó en cuenta que conforme las constancias del expediente, la conducta que se imputaba correspondía al año dos mil diecisiete y, que el valor de la Unidad de Medida y Actualización en esa anualidad fue de \$75.49 (setenta y cinco pesos 49/100 M.N.).

Así, impuso como sanción por la infracción consistente en la negativa a entregar la información requerida por el INE (seis requerimientos que le fueron realizados) una multa de 5,000 (cinco mil) Unidades de Medida y Actualización, equivalente a \$377,450 (trescientos setenta y siete mil cuatrocientos cincuenta /100 M.N.) [2017].

El Consejo subrayó que de las constancias de autos no se advertía que la denunciada haya obtenido un beneficio o lucro; además, que, conforme a la información otorgada por el Servicio de Administración Tributaria, no resultaba excesiva ni

---

<sup>12</sup> "SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES"



ruinosa, tampoco impedía el desempeño de sus actividades ordinarias; sin embargo, podía generar un efecto inhibitorio, lo cual es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

### **5.3 Caso concreto.**

Esta Sala Superior, considera que los agravios son **infundados** por un aparte e **inoperantes** por otra. Por lo tanto, lo conducente es **confirmar** la determinación controvertida por las razones que se explica a continuación.

#### **5.3.1 Análisis de los agravios.**

Como ya se adelantó son **infundados e inoperantes** los agravios que hace valer la moral apelante, como a continuación se demuestra.

#### **I. Violación al artículo 16 constitucional. La autoridad responsable carece de competencia para resolver el asunto.**

Es decir, el procedimiento ordinario sancionador, no se tramitó conforme lo establece el artículo 459 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral lo inició; mientras que, el Consejo General del INE, fue quien resolvió el expediente UT/SCG/Q/CG/22/2018.

#### **Marco normativo.**

El artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos

## **SUP-RAP-136/2020**

Mexicanos, prevé, entre otros bienes jurídicos tutelados, que nadie puede ser privado de sus derechos, sino mediante juicio seguido ante tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento.

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

Por su parte, el numeral 16, párrafo primero, de nuestro máximo ordenamiento legal, indica que todo acto de autoridad que cause molestia debe estar fundado y motivado.

Es decir, debe expresar el artículo aplicable al caso concreto y, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto.

Necesariamente, debe existir adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, para que no quede duda, que las circunstancias invocadas como motivo para la emisión del acto tienen sustento en la norma invocada, lo que se resume en que todo acto debe estar fundado y motivado.

A nivel internacional, los artículos 14, párrafo 3, inciso c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8, párrafo



1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, instrumentos internacionales suscritos por los Estados Unidos Mexicanos, establecen la garantía a la tutela judicial efectiva y las garantías judiciales mínimas que deben tener los gobernados.<sup>13</sup>

Esta Sala Superior ha sostenido que, entre las reglas del debido proceso legal, aplicables incluso a los procedimientos administrativos, que se llevan a cabo a manera de juicio, está la de iniciar un procedimiento otorgando al inculpado el tiempo necesario para su defensa.

Para iniciar una investigación tendente a imputar

---

<sup>13</sup> **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

**Artículo 14**

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

...

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

- a) *A ser informada sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada, de la naturaleza y causas de la acusación formulada contra ella;*
- b) *A disponer del tiempo y de los medios adecuados para la preparación de su defensa y a comunicarse con un defensor de su elección;*
- c) *A ser juzgado sin dilaciones indebidas;*

**Convención Americana sobre Derechos Humanos**

**Artículo 8. Garantías Judiciales**

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

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

...

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

## **SUP-RAP-136/2020**

responsabilidad a un sujeto y, en su caso, sancionarlo, debe estar garantizada la protección de los derechos de certeza, seguridad jurídica y de acceso a la jurisdicción estatal, conforme lo establecen los artículos 14, 16, 17 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El contenido de esas normas rige toda actividad de las autoridades, incluyendo la electoral, ya que los ciudadanos, partidos, candidatos o empresas imputadas en tales procedimientos tienen derecho a la certeza jurídica.

En ese contexto, tenemos que los órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador son:<sup>14</sup>

- a) El Consejo General;
- b) La Comisión de Denuncias y Quejas, y;
- c) La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General.

Ahora, conforme a lo establecido en el artículo 465, de la Ley electoral; las quejas o denuncia se pueden presentar ante cualquier órgano del Instituto, debiendo ser remitidas a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva para su trámite, quien se allegará de los elementos de convicción que estime pertinentes para integrar el expediente respectivo.

---

<sup>14</sup> Artículo 459. 1. Son órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador:

- a) El Consejo General;
- b) La Comisión de Denuncias y Quejas, y
- c) La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General.

(...)



Posteriormente, el numeral 469, indica en términos generales que, concluido el desahogo de las pruebas y, en su caso, agotada la investigación, la Unidad Técnica pondrá el expediente a la vista del quejoso y del denunciado para que, manifiesten lo que a su derecho convenga. Hecho lo anterior, procederá a elaborar el proyecto de resolución correspondiente y lo remitirá al Consejo General.

Una vez que el presidente del Consejo General reciba el proyecto correspondiente, convocará a sesión, remitiendo copias del mismo a los integrantes de dicho órgano y resolverá.

#### **Calificación del agravio.**

Es **infundado** el argumento de la parte promovente al presumir que la autoridad que dictó la resolución no tiene competencia para ello, con base al artículo 459 de la ley electoral.

Lo anterior es así, pues como ya se explicó la propia normativa señala qué autoridades son competentes para la tramitación y resolución de los procedimientos sancionadores.

Es decir, establece que la encargada de la sustanciación del procedimiento ordinario sancionador será la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, esto es, realizará todas las diligencias en el curso de la investigación.

Posteriormente, procederá a elaborar el proyecto de resolución correspondiente y remitirá al Consejo General que será el encargado de resolver.

## **SUP-RAP-136/2020**

En el presente asunto, resumiendo los acontecimientos, se tiene que, el trece de marzo de dos mil diecinueve, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, el oficio mediante el cual la Unidad Técnica de Fiscalización remitió la vista ordenada en el resolutivo décimo segundo en relación con el considerando 13 de la determinación INE/CG/13/2018, dictada por el Consejo General.

Esto es, respecto a la omisión de la institución bancaria promovente de atender de manera puntual diversos requerimientos de información.

Posteriormente, se ordenó a la Unidad Técnica de Fiscalización diversas diligencias; entre las que destacan el emplazamiento y la manifestación de alegatos.

Finalmente, en sesión privada de diecinueve de noviembre de dos mil veinte, la Comisión de Quejas aprobó el proyecto de la resolución y el veintiséis siguiente fue aprobado por el Consejo General del INE, por unanimidad de votos.

Entonces contrario a la manifestación de la parte inconforme, la resolución que impugna sí se dictó por autoridad competente, pues quien realizó las diligencias e investigación de la infracción cometida fue la Unidad Técnica y posteriormente quien aprobó la resolución en apego a los principios de certeza y seguridad jurídica, fue el Consejo General, por ello resulta infundado el argumento de la



institución bancaria, pues correctamente se siguió el procedimiento conforme lo establece la normativa electoral.

**II. Prescripción de la conducta infractora.** La moral inconforme aduce que la facultad de la responsable para fincarle la responsabilidad prescribió; ya que han transcurrido más de tres años de que se cometió la infracción.

### **Marco jurídico.**

En el caso concreto el origen de la presente litis se refiere a un procedimiento sancionador, es relevante subrayar que, estos procedimientos son instaurados por la presentación de una queja o de oficio.

Dicha circunstancia se encuentra regulada en el numeral 464<sup>15</sup> de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que indica que los procedimientos sancionadores ordinarios se caracterizan porque la autoridad despliega una facultad investigadora y **se circunscriben únicamente a hechos determinados**, se sustancian con plazos diferentes al procedimiento de revisión de informes de ingresos y gastos<sup>16</sup>.

En ese sentido, es importante precisar que existen supuestos de

---

<sup>15</sup> Artículo 464.

1. El procedimiento para el conocimiento de las faltas y aplicación de sanciones administrativas podrá iniciar a instancia de parte o de oficio, cuando cualquier órgano del Instituto tenga conocimiento de la comisión de conductas infractoras.

2. La facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones administrativas prescribe en el término de tres años, contados a partir de la comisión de los hechos o que se tenga conocimiento de los mismos.

<sup>16</sup> Así lo sostuvo esta Sala Superior en el SUP-RAP-687/2017 Y SUS ACUMULADOS.

## **SUP-RAP-136/2020**

hecho susceptibles de actualizar una cuestión de derecho<sup>17</sup>, esto es, debe distinguirse entre hechos y la actualización de una conducta infractora.

Una **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.

### **Calificación del agravio.**

Es **infundada** la inconformidad alegada.

La parte apelante alega que las conductas que cometió han prescrito, pues han pasado más de tres años de que supuestamente las cometió, toda vez que se le hicieron distintos requerimientos desde dos mil catorce.

Sin embargo, como ya se refirió, la ley les es aplicable hasta en tanto se generen acontecimientos a situaciones jurídicas concretas.

Por ello es que, para hacer el cómputo de la posible actualización de la prescripción que alega la parte actora, debe contabilizarse a partir de la resolución emitida mediante acuerdo **INE/CG13/2018**, de diez de enero de dos mil

---

<sup>17</sup> Criterio similar se sostuvo en el SUP-RAP-614/2017 Y SUS ACUMULADOS.



dieciocho, donde se resolvió el procedimiento en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales identificado con la clave de expediente Q-UFRPP 324/12 y sus acumulados P-UFRPP- 80/13 Y Q-UFRPP 81/13 y en el que, entre otras cuestiones se dijo que BBVA Bancomer omitió atender de manera puntual los requerimientos de información de la autoridad, por lo que debía ser analizada por parte de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral.

Pues es específicamente el momento en que se actualiza la conducta por parte del sujeto obligado y no como lo sostiene el accionante; después de cada requerimiento.

Entonces, si la resolución en la que se actualizó la conducta infractora se dictó el diez de enero de dos mil dieciocho, el plazo de los tres para que se actualizara la prescripción culminaba el diez de enero de año en curso; sin embargo, el INE emitió la resolución que aquí se impugna el veintiséis de noviembre de dos mil veinte, por lo que es notorio que no se actualiza la figura jurídica alegada por la parte apelante y por ende es **infundado** su agravio.

**III. Falta de configuración de la infracción.** La inconforme señala que, no se comprobó que tuviera relación la información requerida con algún partido político, por lo que, no existe infracción que sancionar.

**Calificación del agravio.**

Es **infundado** el agravio hecho valer.

## **SUP-RAP-136/2020**

Es un hecho notorio para esta Sala Superior, la sentencia que dictó el trece de febrero de dos mil diecinueve, en la que se resolvió el SUP-RAP-5/2018 y acumulados.

En esa sentencia la litis 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.

Ello es así, pues la investigación que realizó la autoridad administrativa 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, 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.

Por lo que, si bien esta Sala Superior revocó esa resolución al no obrar elementos de prueba que soportaran la decisión del Consejo General, lo cierto es que fue debido a que la información proporcionada por Bancomer no cumplió con los principios de oportunidad, espontaneidad y no se conoció cómo es que la generó.

De ahí que, sí se comprueba la relación de información requerida a Bancomer con instituciones políticas.



**IV. Se le sancionó por no entregar la información; no por exhibirla de manera extemporánea.**

**Marco jurídico.**

El artículo 447 de la LGIPE, que indica:

*“Artículo 447.*

*1. Constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, a la presente Ley:*

*a) La negativa a entregar la información requerida por el Instituto o los Organismos Públicos Locales, entregarla en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que señale el requerimiento, respecto de las operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen, o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular;*

*(...)”*

La porción normativa anunciada indica:

A. Quienes pueden cometer infracciones:

- i. Ciudadanos,
- ii. Dirigentes y afiliados a partidos políticos, o;
- iii. **Cualquier persona física o moral.**

B. Las conductas que pueden realizar son:

- i. Negativa a entregar la información requerida.
- ii. **Entregarla en forma incompleta o con datos falsos, o:**
- iii. **Fuera de los plazos** que señale el requerimiento.

## **SUP-RAP-136/2020**

Todo ello, respecto de operaciones mercantiles, contratos que celebren, donativos o aportaciones que realicen, o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular.

### **Calificación del agravio.**

Es **inoperante** por un lado e **infundado** por otro, el argumento relativo a que se le debió sancionar por entregar la información de manera extemporánea y no por la negativa de entregarla, pues su argumento lo realiza de forma general, sin expresar de qué manera le hubiera beneficiado.

Esto es, dichas inconformidades no combaten los argumentos de la sentencia dictada por la responsable, aunado a que la parte actora no otorgó mayores argumentos lógicos jurídicos para desvirtuar tal conclusión.<sup>18</sup>

Por otro lado, la autoridad responsable encuadró la infracción que cometió la institución bancaria en la conducta sancionada por el artículo 447 de la LGIPE.

Dicha normativa no se limita ni a un ente infractor ni a una conducta, pues refiere que tanto ciudadanos, como dirigentes y afiliados a partidos políticos, o; **cualquier persona física o moral**, pueden cometer infracciones en materia electoral.

---

<sup>18</sup> Sirve de apoyo a lo anterior la Jurisprudencia 1a./J. 85/2008, de rubro siguiente: "AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA Jurisprudencia de la Novena Época, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, visible en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVIII, septiembre de 2008, página 144, con registro electrónico 169004.



Esas conductas pueden ser; negativa a entregar la información, **entregarla en forma incompleta, con datos falsos, o fuera de los plazos** otorgados para tal efecto.

Esto es, para que se actualice la infracción, no es necesario que se encuadren todos los supuestos, bastará uno, para que se acredite la infracción, como en el caso concreto.

Ello es así, pues justo esta Sala Superior al dictar la resolución del expediente SUP-RAP-5/2018, indicó que Bancomer no cumplió con los principios de oportunidad y espontaneidad de remitir la información que se le solicitó para la sustanciación de aquel procedimiento de fiscalización; además, se desconoció cómo generó la información proporcionada; circunstancia que fue clave para revocar la resolución ahí combatida.

De ahí que, no le asista la razón a la parte accionante.

**V. La responsable no especificó las circunstancias especiales o razones por las que se acreditó que la infracción que se cometió en el año 2017,** además, los requerimientos no se los realizaron debidamente, pues necesitaba diversos datos para cumplir con el requerimiento.

#### **Marco normativo.**

El artículo 16, párrafo 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que:

## **SUP-RAP-136/2020**

*"Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento."*

De lo anterior, se considera que la fundamentación y la motivación deben de actualizarse de forma armónica y conjunta en cualquier acto de autoridad.

En ese tenor, todo acto de autoridad se debe sujetar a lo siguiente:

- a) La autoridad emisora del acto debe ser legalmente competente para emitirlo.
- b) En la emisión del acto se deben establecer los fundamentos legales aplicables al caso en concreto y,
- c) Se deben explicitar las razones que sustentan el dictado del acto o determinación respectiva.

Al respecto, esta Sala Superior en forma reiterada ha considerado que la fundamentación y motivación se debe hacerse conforme lo prevé el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Esto es, conforme con el mencionado precepto, los actos o resoluciones deben ser emitidos por una autoridad competente, así como estar debidamente fundados y motivados; es decir, el mandato constitucional impone a la autoridad emisora de un acto, la obligación de expresar las



normas que sustentan su actuación, además de exponer con claridad y precisión las consideraciones que le permiten tomar las medidas adoptadas, estableciendo su vinculación y adecuación con los preceptos legales aplicables al caso concreto, es decir, que se configuren las hipótesis normativas.

Para que exista motivación y fundamentación sólo se requiere la claridad del razonamiento sustancial sobre los hechos y causas, así como los fundamentos legales aplicables, sin que se pueda exigir formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que se comprenda el argumento manifestado; en este tenor, la ausencia total de motivación o de la argumentación legal, o bien, que las mismas sean tan imprecisas que no den elementos a los recurrentes para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, da lugar a considerar la ausencia de motivación y fundamentación.

En tal sentido, por fundamentación se entiende la exigencia a cargo de la autoridad de señalar el precepto legal aplicable al caso concreto, en tanto que la motivación se traduce en demostrar que el caso está comprendido en el supuesto de la norma.

La falta de tales elementos ocurre cuando se omite argumentar el dispositivo legal aplicable al asunto y las razones que se hayan considerado para juzgar que el caso se puede adecuar a la norma jurídica, o hipótesis normativa.

## **SUP-RAP-136/2020**

Así, la garantía de fundamentación y motivación de un acto de autoridad se puede ver cumplida de diferente manera, dependiendo de la autoridad de la que provenga el acto y de la naturaleza de éste, dado que mientras más concreto e individualizado sea el acto, se requerirá de particulares elementos para que sea admisible tener por cumplida tal garantía.

Lo anterior en el entendido de que para cumplir con tales exigencias basta que a lo largo de la resolución se expresen las razones y motivos que la condujeron a adoptar una determinada solución jurídica y que señale con precisión los preceptos constitucionales y legales que sustenten la determinación que adopta, en términos de la jurisprudencia 5/2002, cuyo rubro es: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES)"<sup>19</sup>.

Por otra parte, el principio de exhaustividad impone a los órganos jurisdiccionales el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la controversia, en apoyo de sus pretensiones; igualmente, si se trata de un medio impugnativo susceptible de abrir nueva instancia o juicio para revisar la resolución de primer o siguiente grado, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos constantes en los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso

---

<sup>19</sup> Consultable en: *Justicia Electoral. Revista del TEPJF, Suplemento 6, Año 2003, páginas 36 y 37.*



impugnativo, en términos de la jurisprudencia 12/2001, cuyo rubro es: “EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE”<sup>20</sup>.

### Calificación del agravio.

Es **infundado**, la responsable indicó en la resolución impugnada que, mediante las siguientes misivas requirió a Bancomer:

- i. Oficio UF/DRN/2431/2013, de catorce de marzo de dos mil trece.
- ii. Oficio INE/UF/DRN/0311/2014, de veintidós de abril de dos mil catorce.
- iii. Oficio INE/UTF/DRN/0968/2014, de cuatro de julio de dos mil catorce.
- iv. Oficio INE/UTF/DRN/1002/2014, de ocho de julio de dos mil catorce.
- v. Oficio INE/UTF/DRN/16649/2016, de dieciséis de junio de dos mil dieciséis.
- vi. Oficio INE/UTF/DRN/10394/2017, de quince de junio de dos mil diecisiete.
- vii. Oficio INE/UTF/DRN/10394/2017, de treinta de noviembre de dos mil diecisiete.
- viii. Oficio INE/UTF/DRN/10394/2017, de uno de diciembre de dos mil diecisiete.

Sin embargo, Bancomer fue omisa en proporcionar la información solicitada, alegando entre otras cosas, que resultaba indispensable que la UTF señalara datos precisos de lo

<sup>20</sup> Consultable en: *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, TEPJF, Jurisprudencia, Volumen 1, páginas 346 y 347.*

## **SUP-RAP-136/2020**

requerido o documentación, toda vez que, con los proporcionados, no le era posible atender el requerimiento.

Empero, la autoridad responsable señaló que, constató que la UTF sí fue precisa al momento de realizar sus solicitudes, porque en todas y cada una de ellas, se especificaron números de tarjetas, titulares, así como la persona moral a quien correspondía la cuenta; datos que la propia autoridad fue recabando durante su investigación en materia de fiscalización.

Abonó que, desde el requerimiento que se realizó el catorce de marzo de dos mil trece, hasta el realizado el quince de junio de dos mil diecisiete, la unidad fiscalizadora preguntó respecto de las tarjetas que fueron materia de denuncia, si éstas pertenecían a un lote específico, siendo que el banco respondía que necesitaba mayores datos de identificación. No obstante; la misma institución bancaria fue la que informó que la cuenta origen de esas tarjetas estaba nombre de Logística Estratégica Asismex, S.A., y que correspondía a un Contrato Nómina de "101 TARJETAS DE NÓMINA TRADICIONAL", "110 TARJETAS DE PAGOS" y "111 NÓMINA DE AUTOSERVICIO".

Esto es, como lo dijo la autoridad fiscalizadora si realizó sus solicitudes con la debida precisión, tan es así que a finales del año dos mil diecisiete (más de cuatro años después de la primera solicitud), BBVA Bancomer proporcionó la información, sin que se advierta que entre el primer requerimiento y el último haya habido algún cambio o modificación sustancial en los datos que se proporcionaban al banco.



Esto es, el treinta de noviembre y uno de diciembre de dos mil diecisiete, BBVA Bancomer proporcionó a la autoridad fiscalizadora un disco compacto que contenía un detalle en archivo tipo excel, por el periodo de mayo, junio y julio del año 2012, en donde se reflejaban los cargos a la cuenta 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 asignadas por la empresa Logística Estratégica Asismex, S.A. de C.V., entre los que se encontraron las y los ocho titulares de las tarjetas.

Por lo que, a la institución bancaria inconforme si se le realizaron debidamente los requerimientos y sí los tuvo oportunamente.

Por otro lado, respecto a las circunstancias especiales de la infracción, la responsable señaló acertadamente que el bien jurídico tutelado fue la obstaculización de la facultad investigadora de la Unidad Técnica de Fiscalización.

Pues a pesar de los diversos requerimientos de información para integrar debidamente el procedimiento la institución bancaria no dio respuesta.

Hasta el treinta de noviembre y uno de diciembre de dos mil diecisiete, aproximadamente dos meses antes de que concluyera la facultad sancionadora de la autoridad, Bancomer proporcionó la información, no obstante que al menos en seis ocasiones previas, le fue solicitada la misma

## **SUP-RAP-136/2020**

información, eludiendo su cumplimiento con evasivas, la cual, al final se demostró que sí obraba en su poder.

Además, se comparte la postura de la responsable en el sentido de que no existe justificación para no proporcionar la información requerida, pues el artículo 142, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones de Crédito, prevé la facultad de superar el secreto bancario, fiduciario y fiscal al precisar que las instituciones de crédito, en el caso BBVA están obligadas a dar las noticias o información que le sean solicitadas por diversas autoridades; entre las que se encuentra la Unidad de Fiscalización de este Instituto.

Posteriormente, contrario a lo dicho por la apelante la responsable precisó las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción de la siguiente manera:

- Modo. La irregularidad atribuible estribó en haber omitido dar contestación a diversos requerimientos de información formulado por parte de la UTF, mediante oficios:

UF/DRN/2431/2013 (14 de marzo de 2013),  
INE/UF/DRN/0311/2014 (22 de abril de 2014),  
INE/UTF/DRN/0968/2014 (04 de julio de 2014),  
INE/UTF/DRN/1002/2014 (08 de julio de 2014),  
INE/UTF/DRN/16649/2016 (16 de junio de 2016) e  
INE/UTF/DRN/10394/2017 (15 de junio de 2017), a través de las cuales la autoridad fiscalizadora solicitó información relacionada con diversas tarjetas vinculadas con el contrato de BBVA Bancomer, a nombre de Logística Estratégica Asismex, S.A. de C.V.



- Tiempo. La omisión de dar cumplimiento al requerimiento de información inició el catorce de marzo de dos mil trece y continuó hasta el treinta de noviembre y uno de diciembre de dos mil diecisiete.

- Lugar. La irregularidad atribuible a BBVA Bancomer tuvo lugar en la Ciudad de México, al ser el lugar sede de las oficinas de dicha institución bancaria.

Asimismo, calificó de dolosa la conducta atribuida, ya que manifestó múltiples impedimentos para proporcionar la información; empero, el treinta de noviembre de dos mil diecisiete, sin que mediara alguna justificación, dio cumplimiento a lo que se le solicitó desde el año dos mil trece.

También se pronunció respecto a la reincidencia, la cual no tuvo por actualizada.

Una vez que analizó lo anterior, la responsable procedió a la calificación de la gravedad de la sanción.

Acertadamente indicó que, se puso en peligro el pleno ejercicio de los principios rectores de la función electoral, como son los de legalidad, certeza y objetividad, al obstaculizar la facultad investigadora de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto, ya que, a pesar de las distintas solicitudes de información, no dio respuesta a los mismos.

Sin embargo, el treinta de noviembre y uno de diciembre de dos mil diecisiete, proporcionó la información; lo que

## **SUP-RAP-136/2020**

evidentemente, puso en riesgo el actuar de la autoridad administrativa.

De ahí que, la responsable si precisó correctamente las circunstancias especiales o razones por las que se acreditó que la infracción.

**VI.** Falta de fundamentación de la multa. La moral apelante se duele de que la autoridad no indicó la fecha de actualización del Diario Oficial de la Federación y con ello no existe la certeza de que la medida sea aplicable al caso concreto.

Es totalmente **infundado**. La autoridad administrativa de manera específica indicó que conforme al artículo 456, párrafo 1, inciso e), fracción III, de la LGIPE, el parámetro de sanciones monetarias que se pueden imponer a las personas morales es desde uno, hasta cien mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

Abonó lo referente a la reforma del artículo 123, apartado A, fracción VI, párrafo primero de la Constitución, subrayó que esa modificación fue efectuada por decreto publicado el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, en el Diario Oficial de la Federación, en la que se determinó que el salario mínimo no podrá ser utilizado para fines ajenos a su naturaleza, por tal motivo no podría emplearse como índice, medida, unidad, base o referencia para fijar el monto de obligaciones o sanciones y citó el criterio sostenido por esta Sala Superior del Tribunal Electoral en la Jurisprudencia 10/2018, de rubro "MULTAS. DEBEN FIJARSE CON BASE EN LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE LA



INFRACCIÓN", en el que la señalada autoridad jurisdiccional estableció que, al imponer una multa, se debe tomar en cuenta el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente al momento de la comisión de la infracción.

Acertadamente como lo dijo la responsable hacerlo así, otorga seguridad jurídica respecto al monto de la sanción y tomó en cuenta que, de las constancias del expediente, la conducta que se imputó a BBVA Bancomer corresponde al año dos mil diecisiete y, que el valor de la Unidad de Medida y Actualización en esa anualidad fue de \$75.49 (setenta y cinco pesos 49/100 M.N.).

Esto es, la responsable atendió la temporalidad en que ocurrió la sanción para determinar la multa, por lo que su argumento no tiene fundamento.

Ahora, si bien el INE no indicó la fecha en que se publicó en el Diario Oficial de la Federación la modificación de la UMA, ello es irrelevante, pues la cantidad que estableció es la que se ajustó el diez de enero de dos mil diecisiete<sup>21</sup> respecto a la UMA; esto es, \$75.49 (setenta y cinco pesos 49/100 M.N.), la cual multiplicada por 5000, arroja la cantidad establecida en la multa impuesta.

Con base en las consideraciones expuestas en la presente sentencia, lo procedente es **confirmar**, la resolución dictada en el procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/CG/22/2018 emitida por el Consejo General del INE, el veintisiete de agosto de dos mil veinte.

<sup>21</sup>[https://www.dof.gob.mx/nota\\_detalle.php?codigo=5468844&fecha=10/01/2017](https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5468844&fecha=10/01/2017)

## **SUP-RAP-136/2020**

Por todo lo anteriormente expuesto, y con fundamento en lo que disponen los artículos 22, 25 y 47 de la Ley de Medios, se:

### **RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **confirma** la resolución dictada en el procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/CG/22/2018 emitida por el Consejo General del INE, el veintiséis de noviembre de dos mil veinte.

**NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.**

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

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 el voto concurrente de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, y la ausencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, por haber solicitado excusa en el presente recurso de apelación, la cual se calificó de procedente, actuando como Presidente por Ministerio de Ley, el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera. El Secretario de General de Acuerdos, autoriza y da fe, de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.



## **VOTO CONCURRENTENTE QUE EMITE LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, RESPECTO A LA RESOLUCIÓN RECAÍDA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-136/2020<sup>22</sup>**

### **1. Tesis del voto**

Emito el presente voto concurrente porque si bien comparto la determinación de confirmar la resolución impugnada INE/CG623/2020, respetuosamente difiero del enfoque y tratamiento que se da al asunto en la sentencia aprobada por el pleno de esta Sala Superior, específicamente el análisis al concepto de agravio en el que BBVA Bancomer, S. A., Institución de Banca Múltiple, Grupo Financiero BBVA Bancomer<sup>23</sup>, adujo la supuesta caducidad de la potestad sancionadora del Instituto Nacional Electoral<sup>24</sup>, porque, a su consideración, han transcurrido más de tres años desde la verificación de los hechos sin que le fuera impuesta alguna sanción. Lo anterior, en términos del artículo 464 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>25</sup>.

Previo a exponer los disensos específicos que mantengo sobre la metodología y estudio del recurso de apelación, explicaré brevemente cuál fue la cadena impugnativa que siguió este procedimiento desde su origen, el cual deriva de una investigación realizada en el marco de un procedimiento sancionador en materia de fiscalización por presuntas infracciones ocurridas durante el proceso electoral federal 2011-2012, siendo que durante su sustanciación la institución crediticia apelante omitió atender oportuna y diligentemente distintos requerimientos de información que le formuló la autoridad administrativa electoral.

### **2. Contexto de los hechos**

#### **2.1 Procedimientos de fiscalización Q-UFRRP-324/12 y acumulados**

Los días veintiséis de junio, trece y dieciocho de julio, todos de dos mil doce, la Unidad de Fiscalización de los Recursos de los Partidos Políticos<sup>26</sup> del

<sup>22</sup> Con fundamento en los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

<sup>23</sup> En adelante, la recurrente, apelante o Bancomer.

<sup>24</sup> En lo sucesivo, INE.

<sup>25</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014. En adelante, LGIPE.

<sup>26</sup> En lo sucesivo, Unidad de Fiscalización.

## **SUP-RAP-136/2020**

otrora Instituto Federal Electoral<sup>27</sup> recibió escritos de queja suscritos por diversos institutos políticos en contra de los partidos Revolucionario Institucional<sup>28</sup> y Verde Ecologista de México<sup>29</sup>, integrantes de la extinta coalición “Compromiso por México”, por presuntas infracciones en materia de fiscalización durante el proceso electoral federal celebrado en aquel año, lo que originó la integración de los expedientes Q-UFRPP-58/12, Q-UFRPP-232/12 y Q-UFRPP-246/12, respectivamente, los cuales fueron acumulados.

El dieciocho de enero de dos mil trece, la Unidad de Fiscalización acordó iniciar un diverso procedimiento de queja con el número de expediente Q-UFRPP-324/12, el cual tuvo como origen la escisión ordenada en los procedimientos Q-UFRPP-58/12 y sus acumulados. Ello, puesto que durante su tramitación el representante propietario del Partido de la Revolución Democrática ante el Consejo General del IFE informó a la Unidad de Fiscalización la existencia de tarjetas bancarias expedidas por diversas instituciones de crédito –entre ellas, la hoy apelante–, las cuales presuntamente fueron utilizadas para distribuir recursos en beneficio de la campaña presidencial abanderada por la otrora coalición “Compromiso por México”.

A esta nueva queja Q-UFRPP-324/12 posteriormente le fueron acumulados los diversos procedimientos en materia de fiscalización P-UFRPP-80/13 y Q-UFRPP-81/13, por encontrarse vinculados a los sujetos y hechos investigados.

Con motivo de la tramitación de estos nuevos procedimientos, el IFE y, posteriormente, el INE realizaron diversas diligencias de investigación, tendentes a corroborar la veracidad de los hechos denunciados y la posible existencia de infracciones relacionadas con el pago a representantes generales y de casilla el día de la jornada electoral celebrada el primero de julio de dos mil doce.

Entre las diligencias ordenadas por la autoridad electoral, destacan diversos requerimientos de información que se dirigieron a la recurrente, a fin de que

---

<sup>27</sup> En lo subsecuente, IFE.

<sup>28</sup> En adelante, PRI.

<sup>29</sup> En lo sucesivo, PVEM.



aportara diversa información relacionada con los hechos denunciados. Específicamente, con un conjunto de tarjetas bancarias a nombre de la persona moral Logística Estratégica Asismex, S.A. de C.V.

En total, la autoridad electoral realizó 6 (seis) requerimientos a la hoy recurrente, a través de los oficios:

- i. Oficio UF/UF/DRN/2431/2013, de 14 de marzo de 2013.
- ii. Oficio INE/UF/DRN/0311/2014, de 22 de abril de 2014.
- iii. Oficio INE/UTF/DRN/0968/2014, de 4 de julio de 2014.
- iv. Oficio INE/UTF/DRN/1002/2014, de 8 de julio de 2014.
- v. Oficio INE/UTF/DRN/16649/2016, de 16 de junio de 2016.
- vi. Oficio INE/UTF/DRN/10394/2017, de 15 de junio de 2017.

De conformidad con la responsable, los seis requerimientos de información no fueron debidamente atendidos por la institución bancaria, al limitarse a entregar la información de manera incompleta, parcial o, simplemente, no la entregaba. Incluso, en la respuesta que dio al oficio INE/UTF/DRN/10394/2017, la hoy recurrente señaló, entre otras cosas, que la información requerida debía ser solicitada a la empresa Logística Estratégica Asismex, además de que no se localizaron los contratos ni los acuses correspondientes a las tarjetas "Nomina Tradicional" y "Nomina Autoservicio", de las cuentas citadas, sustentando esta afirmación con actas de hechos en las que se establecían que no se localizó el expediente del cliente.

Sin embargo, contrario a sus propias manifestaciones, el treinta de noviembre y primero de diciembre de dos mil diecisiete, la institución bancaria proporcionó a la Unidad de Fiscalización la información que mediante estos seis oficios se le había venido solicitando desde dos mil trece, sin señalar el motivo o justificación por la cual hasta ese momento habría estado evitando dar cumplimiento a los múltiples requerimientos mediante distintas evasivas.

En su momento, el diez de enero de dos mil dieciocho, el Consejo General del INE emitió la resolución INE/CG13/2018 relativa a los procedimientos

## **SUP-RAP-136/2020**

de fiscalización Q-UFRPP-324/12 y sus acumulados, por la que sancionó al PRI y al PVEM, por una parte, por omitir rechazar la aportación de un ente prohibido, derivado de 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 y, por otra, por la actualización de rebases a los topes de campaña.

Adicionalmente, ordenó dar vista a distintas autoridades con motivo de otras posibles infracciones ocurridas o advertidas durante la tramitación del procedimiento respectivo. Entre estas vistas, se encuentra la ordenada en el punto resolutivo DÉCIMO SEGUNDO, en la que se señaló:

***DÉCIMO SEGUNDO. Vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.*** *Se da vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, de conformidad con el Considerando 13 de la presente Resolución, para que en el ámbito de sus atribuciones determine lo conducente.*

A su vez, en el Considerando 13 de la resolución INE/CG13/2018 se estableció:

***13. Vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral.***

*Derivado de las constancias que integran el expediente, así como del análisis realizado en el considerado 5 de la presente Resolución, se desprende que BBVA Bancomer S.A. de C.V. omitió atender de manera puntual los requerimientos de información de esta autoridad, por lo que se la conducta descrita debe ser analizadas por parte de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral.*

*En consecuencia, se da vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso del Instituto Nacional Electoral, con las constancias que integral el expediente en copia certificada, para que en el ámbito de sus atribuciones determine lo que en derecho corresponda.*

## **2.2 Procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/CG/22/2018**



A partir de la vista referida, el siete de febrero de dos mil dieciocho la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE<sup>30</sup> radicó y registró el procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/CG/22/2018, a fin de determinar si la hoy apelante habría transgredido o no la normativa electoral, con motivo de la presunta violación a lo dispuesto en el artículo 447, párrafo 1, inciso a) de la LGIPE<sup>31</sup>.

Ello, con motivo de la presunta omisión injustificada de la apelante de dar contestación, cabal y oportuna, a los diversos requerimientos de información que le formuló la Unidad de Fiscalización durante la tramitación de los procedimientos Q-UFRRP-324/12 y acumulados.

Cabe resaltar que, durante la tramitación del procedimiento ordinario, la UTCE ordenó suspender en dos ocasiones su instrucción:

- La primera ocurrió el siete de marzo de dos mil dieciocho, con motivo de la impugnación que, en su momento, hicieron valer distintos partidos políticos en contra de la resolución INE/CG13/2018, que era, precisamente, el asidero jurídico de este nuevo procedimiento ordinario sancionador. Por lo que, ante la posibilidad de que pudieran quedar sin efectos las vistas ordenadas por el Consejo General del INE en dicha determinación, resultaba procedente suspender la tramitación del procedimiento hasta en tanto existiera un pronunciamiento definitivo por parte de esta Sala Superior.

Fue hasta el trece de febrero de dos mil diecinueve, cuando esta Sala Superior resolvió en definitiva los medios de impugnación SUP-RAP-5/2018 y su acumulado SUP-RAP-7/2018, en donde si bien revocó la resolución INE/CG13/2018 en lo que fue materia de impugnación, también dejó intocadas las vistas aprobadas en esa misma determinación, en sus puntos resolutivos octavo al **décimo segundo**.

<sup>30</sup> En lo sucesivo, UTCE.

<sup>31</sup> Artículo 447.

1. Constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, a la presente Ley:

a) La negativa a entregar la información requerida por el Instituto o los Organismos Públicos Locales, entregarla en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que señale el requerimiento, respecto de las operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen, o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular; (...)

## **SUP-RAP-136/2020**

A partir de dicha sentencia y mediante acuerdo del veintidós de febrero de dos mil diecinueve, la UTCE ordenó reanudar la secuela del procedimiento ordinario sancionador.

- La segunda suspensión de este mismo procedimiento ocurrió con motivo de la emergencia sanitaria generada por la pandemia de COVID-19, a partir de lo determinado en el Acuerdo INE/CG82/2020, reanudándose los plazos al aprobarse el diverso INE/CG238/2020.

En este sentido, el veintisiete de agosto de dos mil veinte, se dictó el acuerdo de reactivación de plazos dentro del procedimiento ordinario sancionador.

Seguidos los trámites de ley, el veintiséis de noviembre de dos mil veinte, el Consejo General del INE emitió la resolución INE/CG623/2020 en la que tuvo por **acreditada** la infracción atribuible a la apelante, consistente en su omisión de atender diversos requerimientos de información solicitados por la Unidad de Fiscalización durante la sustanciación del procedimiento de queja Q-UFRRP-324/12 y acumulados. Por lo que determinó imponerle una sanción equivalente a 5,000 Unidades de Medida y Actualización, con valor vigente en dos mil diecisiete, lo cual ascendía a la cantidad de \$377,450.00 pesos (trescientos setenta y siete mil cuatrocientos cincuenta 00/100 M.N.).

### **3. Recurso de apelación**

Inconforme con la determinación y la multa que le fue impuesta, el quince de diciembre de dos mil veinte Bancomer interpuso recurso de apelación ante el INE, lo que originó la integración del expediente SUP-RAP-136/2020.

Del medio de impugnación, se advierte que la apelante hace valer seis conceptos de agravio, entre ellos el relativo a que se vulneró lo dispuesto en el artículo 464, segundo párrafo de la LGIPE, porque a la fecha de la resolución habían transcurrido más de tres años desde la comisión de los hechos sancionados, por lo que habría prescrito (sic) la facultad del INE para fincar responsabilidades.

### **4. Solución jurídica aprobada por la mayoría de la Sala Superior**



De conformidad con la resolución aprobada por el Pleno de esta Sala Superior, la resolución debe confirmarse, al considerar que los conceptos de agravio hechos valer por el apelante son **infundados** e **inoperantes**.

En lo que interesa a este voto, en la sentencia se calificó **infundado el agravio relativo a la presunta prescripción**, de conformidad con lo siguiente:

En el apartado del Marco Jurídico, la resolución únicamente señala que, en el caso concreto, el origen de la litis refiere a un procedimiento sancionador, los cuales son instaurados por la presentación de una queja o de oficio. Que dicha circunstancia, se encuentra regulada en el numeral 464 de la LGIPE, que establece que los procedimientos ordinarios sancionadores se caracterizan porque la autoridad despliega una facultad investigadora y se circunscriben únicamente a hechos determinados, aunado a que se sustancian con plazos diferentes al procedimiento de revisión de informes de ingresos y gastos.

Finalmente, que existen supuestos de hecho susceptibles de actualizar una cuestión de derecho, esto es, debe distinguirse entre hechos y la actualización de una conducta infractora. Añadiendo que una 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. Por lo que, es hasta que un sujeto realice los actos requeridos para la actualización del tipo previsto en la ley cuando se generan las consecuencias jurídicas.

A la luz de estas consideraciones, el proyecto procede a calificar como **infundado** el agravio, al estimar que la ley es aplicable hasta en tanto se generen acontecimientos a situaciones jurídicas concretas.

De ahí que, señala la sentencia, para hacer el cómputo de la posible actualización de la **prescripción** (sic) que alega la parte actora, debe contabilizarse a partir de la resolución emitida mediante acuerdo INE/CG13/2018, de diez de enero de dos mil dieciocho, donde se resolvió el procedimiento en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales identificado con la clave de expediente Q-UFRPP

## **SUP-RAP-136/2020**

324/12 y sus acumulados P-UFRPP- 80/13 Y Q-UFRPP 81/13 y en el que, entre otras cuestiones se señaló que Bancomer omitió atender de manera puntual los requerimientos de información de la autoridad, por lo que debía ser analizada por parte de la UTCE.

Entonces, concluye la sentencia, si la resolución en la que se actualizó la conducta infractora se dictó el diez de enero de dos mil dieciocho, el plazo de los tres para que se actualizara la prescripción culminaba el diez de enero de año en curso; en consecuencia, si el INE emitió la resolución que aquí se impugna el veintiséis de noviembre de dos mil veinte, es notorio que no se actualiza la figura jurídica alegada por la parte apelante y por ende es infundado su agravio.

### **5. Razones de mi disenso**

Como he adelantado, el motivo del presente voto concurrente atiende a que no comparto la forma en que se llevó a cabo el análisis sobre el concepto de agravio formulado por el apelante, puesto que la resolución parece arribar a una conclusión jurídica sin previamente explicar la argumentación que nos conduce a ella.

En ese sentido, me parece que es omisa la resolución en cuanto a abordar y analizar adecuadamente el motivo de disenso que nos planteó la recurrente, y derivado de ello poco o nada se aborda acerca de la institución jurídica de la caducidad, que es el fundamento y razón de su planteamiento ante este Tribunal.

Como se precisó, el recurrente señala fundamentalmente que el INE no lo podía sancionar por la presunta omisión de responder o atender cabalmente los requerimientos de información que le fueron formulados por la Unidad de Fiscalización, ya que, de conformidad con el artículo 464 de la LGIPE, la facultad para fincar responsabilidades habría prescrito (sic) en el término de tres años, contados a partir de la comisión de los hechos o que se tenga conocimiento de los mismos.

En ese sentido, el apelante aduce que, si los requerimientos de información le fueron formulados en 2013, 2014 y 2016 y en esos mismos años fueron respondidos, se tenía, en el último de los casos, hasta el año 2019 para



poder fincarle cualquier tipo de responsabilidad relacionada con estos. Por tanto, concluye que es ilegal que en 2020 se le haya impuesto algún tipo de sanción. Así pues, afirma el actor que:

- i. Cualquier infracción relacionada con el oficio UF/UF/DRN/2431/2013, habría caducado desde el pasado 2 de mayo de 2016, considerando que dicho requerimiento de información fue atendido mediante respuesta girada el dos de mayo de dos mil trece.
- ii. Cualquier infracción relacionada con el oficio INE/UF/DRN/0311/2014, habría caducado desde el pasado trece de mayo de dos mil diecisiete, considerando que dicho requerimiento de información fue atendido mediante respuesta girada el trece de mayo de dos mil catorce.
- iii. Cualquier infracción relacionada con el oficio INE/UTF/DRN/0968/2014, habría caducado desde el pasado dieciocho de julio de dos mil diecisiete, considerando que dicho requerimiento de información fue atendido mediante respuesta girada el dieciocho de julio de dos mil catorce.
- iv. Cualquier infracción relacionada con el oficio INE/UTF/DRN/1002/2014, habría caducado desde el pasado diez de julio de dos mil diecisiete, considerando que dicho requerimiento de información fue atendido mediante respuesta girada el diez de julio de dos mil catorce.
- v. Cualquier infracción relacionada con el oficio INE/UTF/DRN/16649/2016, habría caducado desde el pasado primero de julio de dos mil diecinueve, considerando que dicho requerimiento de información fue atendido mediante respuesta girada el primero de julio de dos mil dieciséis.

Ahora bien, en mi opinión, la resolución que se aprobó por el pleno de esta Sala Superior adolece de omisiones importantes en torno a la argumentación que, en principio, debería de explicarle a los impetrantes ante qué figura jurídica nos encontramos, y a partir de ello abundar en

## **SUP-RAP-136/2020**

señalar en qué casos se actualizaría la caducidad de la potestad sancionadora del INE por el transcurso de tres años, como lo establece el artículo 464 de la LGIPE.

En efecto, aun y cuando el recurrente señala en su escrito de apelación que las conductas infractoras por las que fue sancionado habrían **prescrito** por el simple transcurso de tres años contados a partir de que se verificaron, en términos del artículo 464 de la LGIPE, lo cierto es que la institución jurídica a la que realmente se acoge en su pretensión es a la de la caducidad. Es decir, el recurrente aduce la caducidad de la potestad sancionadora del INE, entendida como la imposibilidad de imponer una pena al responsable de la infracción por el transcurso del tiempo.

Sin embargo, en la resolución aprobada nada se dice acerca de esta figura jurídica, a grado tal que ni siquiera se menciona en el propio Marco Jurídico del estudio del agravio, lo cual sería de gran utilidad para que, cuando menos, pueda clarificarse que a pesar de que la LGIPE en su artículo 464 refiere al término de “prescripción”, dicho precepto regula la caducidad de la potestad sancionadora del INE.

Aunado a esto, la resolución tampoco es muy clara acerca de los motivos, fundamentos y razones por las cuales el cómputo del plazo de tres años para la caducidad, previsto en el artículo 464 de la LGIPE, deba iniciar a partir de la emisión de la resolución que dio vista a la UTCE, cuando paralelamente refiere a “situaciones jurídicas concretas” que ocurren hasta que un sujeto realiza los actos requeridos para la actualización del tipo previsto en la ley, momento en que se generan las consecuencias jurídicas concretas. Todo esto, me parece, dan pie a confusiones innecesarias y que poca luz arrojarían a los justiciables acerca de qué fue lo que analizó esta Sala Superior y por qué resolvió en la forma en que lo hizo.

En este sentido, es mi convicción que el análisis de este agravio debió plantearse de modo distinto al que finalmente fue aprobado, a fin de estudiar correctamente los motivos de disenso del recurrente, a partir de la figura de caducidad, por ser ésta la verdadera causa de inconformidad que manifestó en su escrito de apelación. Y a partir de ello, motivar y justificar



adecuadamente las razones por las que se concluye que su agravio resulta **infundado**.

## 6. Solución jurídica propuesta

Lo primero que debe dejarse en claro es que el estudio del concepto de agravio que hizo valer el apelante se circunscribe a analizar si, en la especie, el INE ejerció adecuadamente su potestad sancionadora o, por el contrario, la misma habría caducado en términos de lo dispuesto por el artículo 464, numeral 2 de la LGIPE, que establece:

### **Artículo 464.**

(...)

*2. La facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones administrativas prescribe en el término de tres años, contados a partir de la comisión de los hechos o que se tenga conocimiento de los mismos.*

### 6.1 Decisión

En mi concepto, el agravio es **infundado** porque, contrario a lo que aduce el recurrente, el INE sí ejerció su potestad sancionadora dentro del plazo legal previsto para dicho efecto. Esto es, fincó responsabilidades en contra del apelante dentro de los tres años, contados a partir de la fecha en que se tuvo conocimiento de los hechos contraventores a la normativa electoral. Lo anterior, de conformidad con lo siguiente:

- Lo que el INE analizó fueron conductas de tipo omisivas, consistentes en que Bancomer no atendió debidamente los requerimientos de información que le fueron formulados por la UTF durante la sustanciación de una queja por infracciones en fiscalización.
- Por su propia y especial naturaleza, al tratarse de una conducta omisiva nos encontramos frente a una infracción que se verifica de momento a momento, la cual inició desde el momento en que el INE formuló su primera solicitud de información en el año dos mil trece,

## SUP-RAP-136/2020

manteniéndose hasta en tanto Bancomer no atendiera diligentemente el requerimiento.

- Que de las constancias que integran el expediente, se puede advertir que fue hasta el treinta de noviembre y primero de diciembre de dos mil diecisiete cuando Bancomer proporcionó la información relacionada con los requerimientos formulados que el INE le realizó hasta en 6 ocasiones.
- No obstante, lo cierto es que el plazo de tres años para la caducidad debe computarse a partir de la fecha en que se aprobó la resolución del Consejo General del INE (diez de enero de dos mil dieciocho), porque fue hasta la emisión de dicha determinación cuando el INE, habiendo valorado la integridad de las constancias que obraban en autos, concluyó que la institución de crédito apelante incurrió en conductas infractoras a la normativa electoral. Ello, al haber dejado de atender de manera diligente y oportuna diversos requerimientos de información que le formuló la autoridad electoral. Análisis y conclusión que derivó, precisamente, del estudio de la información proporcionada por Bancomer el treinta de noviembre y primero de diciembre de dos mil diecisiete con base en la naturaleza y alcances de los requerimientos que le fueron formulados<sup>32</sup>.
- Es decir, atendiendo a las características de la información requerida, la sola entrega y recepción de información no resultaba idónea para concluir que Bancomer finalmente había entregado en dos mil diecisiete lo que le fue requerido desde el dos mil trece. Resultaba necesario el análisis de la información y el resultado de ese estudio llevó a que el diez de enero de dos mil dieciocho, el INE ordenara dar vista a la UTCE de hechos que posiblemente contravienen la normativa electoral.
- A la luz de estas consideraciones, resulta evidente que, en el caso específico, no se actualiza la figura de caducidad de la potestad sancionadora del INE, porque si el procedimiento ordinario cuya resolución hoy se recurre fue resuelto el pasado veintiséis de

---

<sup>32</sup> Respecto de cuentas específicas, se le requirió 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.



noviembre de dos mil veinte, es claro que todavía se encontraba dentro de los tres años siguientes al diez de enero de dos mil veintiuno, fecha en la que el Consejo General del INE detonó la vista que dio origen a su sustanciación. Maxime si se considera que en el procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/CG/22/2018 existieron dos suspensiones de plazos que postergaría, aún más, la actualización de la caducidad.

A partir del contexto, la metodología y análisis que he desarrollado que, en mi opinión, resultaba procedente confirmar la resolución del INE.

Por las razones expuestas, emito el presente voto.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.