



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN¹

EXPEDIENTE: SUP-RAP-484/2021

RECURRENTE: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA²

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIA: ROXANA MARTÍNEZ
AQUINO Y KAREN ELIZABETH VERGARA
MONTUFAR

COLABORÓ: ROSA MARÍA SÁNCHEZ
ÁVILA

Ciudad de México, a veintinueve de diciembre de dos mil veintiuno.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el recurso al rubro indicado, en el sentido de **confirmar** la resolución INE/CG1750/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral³, emitida en el procedimiento administrativo oficioso en materia de fiscalización INE/P-COF-UTF/107/2016.

ANTECEDENTES

1. Resolución que ordenó el inicio del procedimiento oficioso. En sesión extraordinaria de catorce de julio de dos mil dieciséis, mediante Acuerdos INE/CG585/2016 e INE/CG586/2016, el Consejo General del INE aprobó el dictamen y la resolución respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los informes de campaña de ingresos y gastos de los candidatos a los cargos de gobernador, diputados locales y concejales de Ayuntamiento correspondiente al proceso electoral ordinario 2015-2016, en el estado de Oaxaca, en donde se ordenó el inicio de un procedimiento oficioso en contra del Partido Acción Nacional⁴ y el PRD.

¹ En adelante, el recurso.

² En lo subsecuente, PRD, partido actor o recurrente.

³ En adelante, INE.

⁴ En lo sucesivo, PAN.

SUP-RAP-484/2021

2. Acuerdo de inicio del procedimiento oficioso. El veinte de julio posterior, la Unidad Técnica de Fiscalización⁵ del INE acordó iniciar el procedimiento oficioso, integrar el expediente respectivo y registrarlo en el libro de gobierno con el número INE-P-COF-UTF/107/2016.

3. Ampliación del plazo para resolver. El catorce de octubre siguiente, en virtud de encontrarse pendientes diversas diligencias que permitieran continuar con la línea de investigación, el Director de la Unidad Técnica emitió el Acuerdo por el que se amplió el plazo de noventa días para presentar ante el Consejo General del INE el respectivo proyecto de resolución.

4. Suspensión de plazos y términos procesales. El diecisiete de marzo de dos mil veinte, la Junta General Ejecutiva del INE determinó las medidas preventivas y de actuación con motivo de la pandemia de COVID-19⁶.

En atención al contexto sanitario⁷, el veintisiete de marzo siguiente, el INE aprobó el Acuerdo INE/CG82/2020 por el que determinó como una medida de carácter extraordinaria, la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, entre ellas las relacionadas a la sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización.

5. Reanudación de plazos relacionados con la constitución de partidos políticos nacionales. El veintiocho de mayo siguiente, el INE determinó

⁵ En lo sucesivo, Unidad Técnica.

⁶ INE/JGE34/2020.

⁷ El once de marzo del dos mil veinte, la Organización Mundial de la Salud calificó como pandemia el brote de COVID-19. El veintitrés siguiente, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en adelante DOF) el Acuerdo del Consejo de Salubridad General en el que reconoció al COVID-19 como enfermedad grave de atención prioritaria. El veinticuatro del referido mes, el Subsecretario de Prevención y Promoción de la Salud declaró el inicio de la fase 2 de la pandemia, al existir contagio local.

En consecuencia, el propio veinticuatro de marzo del dos mil veinte se publicó en el DOF una serie de medidas preventivas para la mitigación y control de los riesgos que implicaba el COVID-19, entre otras, la "Jornada Nacional de Sana Distancia", la cual tenía por objetivo el distanciamiento social, entre los que destacó evitar la asistencia a los centros de trabajo.

El treinta de marzo del dos mil veinte, se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se declara como emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor a la enfermedad generada por el COVID-19. Al día siguiente, en el referido diario, se publicaron las medidas determinadas por la Secretaría de Salud en la materia.



reanudar actividades inherentes al proceso de constitución como partido político nacional⁸.

6. Reanudación de plazos respecto de procedimientos administrativos en general. El veintiséis de agosto posterior, la responsable aprobó el acuerdo por el que se determina 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.

7. Acuerdo de reanudación de plazos. El dos de septiembre siguiente, la Unidad Técnica acordó reanudar la tramitación y sustanciación del procedimiento INE-P-COF-UTF/107/2016, y publicar dicho acuerdo en los estrados del INE.

8. Alegatos. El veintiocho de octubre de dos mil veintiuno⁹, la Unidad Técnica acordó abrir la etapa de alegatos ordenando notificar a los sujetos incoados para que formularan los que consideraran conveniente.

9. Cierre de instrucción. El tres de diciembre, la Unidad de Técnica de Fiscalización acordó cerrar la instrucción en el procedimiento de mérito y ordenó formular el proyecto de resolución correspondiente.

10. Sesión de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del INE. El seis de diciembre, el proyecto fue aprobado por la Comisión de Fiscalización, en la vigésima cuarta sesión extraordinaria celebrada el seis de diciembre.

11. Resolución INE/CG1750/2021 (acto impugnado). El diez de diciembre, el Consejo General del INE emitió la resolución en el sentido declarar fundado el procedimiento, al concluir que el PRD omitió reportar diversos gastos relacionados con el apoyo de estructura de representantes

⁸ Acuerdo INE/CG97/2020 que fue confirmado por esta Sala Superior el veinticuatro de junio de dos mil veinte al dictar sentencia en el expediente SUP-JDC-742/2020 y acumulados.

⁹ En lo sucesivo, todas las fechas se entenderán referidas a dos mil veintiuno, salvo precisión expresa en contrario.

SUP-RAP-484/2021

generales y representantes de casilla¹⁰ y presentar los formatos de comprobantes de representación general o de casilla¹¹, en los informes de ingresos y gastos correspondientes al proceso electoral local 2015-2016, imponiendo sanciones económicas¹².

12. Recurso de apelación. El catorce de diciembre, el representante propietario del PRD ante el Consejo General del INE presentó en la Oficialía de Partes Común de dicha autoridad, escrito de demanda de recurso de apelación.

13. Recepción, turno y radicación. El diecisiete de diciembre, se recibió en esta Sala Superior la demanda, constancias atinentes y el informe circunstanciado, por lo que, en esa misma fecha, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-484/2021**, y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicó.

14. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, se admitió a trámite la demanda y se cerró instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. Esta Sala Superior es competente¹³ para conocer del presente medio de impugnación, porque se controvierte una resolución emitida por el Consejo General del INE por la que impuso diversas sanciones al PRD por omitir reportar, por una parte, y comprobar el destino, por otra, recursos para la estructura y logística electoral de los representantes de casilla y representantes generales, derivado de la jornada electoral en los estados de Aguascalientes, Baja California,

¹⁰ En los estados de Baja California, Puebla, Quintana Roo y Veracruz, por un monto de \$4'342,316.16 (cuatro millones trescientos cuarenta y dos mil trescientos dieciséis pesos 16/100 Moneda Nacional).

¹¹ Correspondientes a los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Hidalgo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, por un monto de \$7,600,667.60 (siete millones seiscientos mil seiscientos sesenta y siete pesos 60/100 Moneda Nacional).

¹² Impuso al PRD, en lo individual, la reducción del 25% (veinticinco por ciento) de su ministración mensual, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes, hasta alcanzar diversas cantidades.

¹³ Con fundamento en los artículos 41 párrafo segundo base VI y 99 párrafo cuarto fracción III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164, 165, 166, fracción III, inciso g), y 169 fracciones I, inciso c) y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 42 de la Ley de Medios.



Chihuahua, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, en los respectivos informes de ingresos y gastos de campaña correspondientes al proceso electoral ordinario 2015-2016.

Del análisis al tipo de elección involucrado en cada una de las entidades, se advierte que, con excepción de Baja California, todos corresponden a gubernaturas, de ahí que en esos casos resulta evidente la competencia de este órgano jurisdiccional.

Si bien en términos ordinarios procedería escindir la materia de impugnación, por lo que hace a Baja California, a efecto de que la Sala Regional de este Tribunal, correspondiente a la Primera Circunscripción Plurinominal, con sede en Guadalajara, conozca y resuelva, el caso reviste particularidades que justifican que esta Sala Superior asuma su conocimiento.

Por una parte, todas las operaciones derivan de un contrato y toda vez que se relacionan con gastos del día de la jornada electoral impactan directamente en el prorrateo del gasto entre las campañas beneficiadas en los estados involucrados, cuestión que hace inescindible la materia de impugnación, aunado a que el PRD controvierte todas las sanciones de manera genérica mediante dos agravios relacionados con puntos de derecho, respecto de la presunta extinción de la facultad sancionadora del INE y la vulneración a la garantía de audiencia, de ahí que los motivos de disenso están íntimamente vinculados.

SEGUNDA. Resolución en sesión por videoconferencia. Esta Sala Superior emitió el acuerdo general 8/2020, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución del recurso por videoconferencia.

SUP-RAP-484/2021

TERCERA. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia,¹⁴ en virtud de lo siguiente:

1. Forma. El escrito de demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en el cual se hizo constar el nombre y firma autógrafa del representante del PRD, la identificación del acto impugnado, los hechos en que sustenta su impugnación, los agravios que considera le causa el acto reclamado y los preceptos que considera violados.

2. Oportunidad. El recurso se interpuso en tiempo, ya que el acto controvertido se emitió el diez de diciembre¹⁵ y la demanda se presentó ante la autoridad responsable el catorce siguiente, esto es, en el cuarto día.

3. Legitimación y personería. En su calidad de partido político, el PRD puede interponer el medio de impugnación y quien suscribe la demanda, como su representante, tiene reconocido tal carácter por la responsable al rendir su informe¹⁶.

4. Interés jurídico. El recurrente tiene interés jurídico porque controvierte la resolución emitida por el Consejo General del INE, mediante la cual determinó imponerle diversas sanciones económicas.

5. Definitividad. Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse satisfecho el requisito de procedencia bajo análisis.

CUARTA. Contexto del caso. La controversia tiene su origen en la fiscalización de los ingresos y gastos de campaña de los candidatos a los cargos de gobernador, diputados locales y concejales de ayuntamiento, correspondiente al proceso electoral ordinario 2015-2016, en el estado de Oaxaca, específicamente de la coalición Con Rumbo y Estabilidad por Oaxaca (CREO) integrada por el PAN y PRD.

¹⁴ Previstos en los artículos 7, párrafo 1, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1, inciso a); y 45 párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

¹⁵ Según se advierte del acuse remitido por el INE al rendir el informe circunstanciado.

¹⁶ Conforme al artículo 18, numeral 2, inciso a) de la Ley de Medios.



El cuatro de junio de dos mil dieciséis, fecha en la que se presentaron los informes de ingresos y gastos correspondientes al segundo y último periodo de campaña, la referida coalición registró una póliza correspondiente a una cédula de prorrateo que tenía como soporte documental una factura¹⁷ por concepto de *“Apoyo de estructura de representantes generales y representantes de casilla en el estado de Oaxaca”* por un monto de \$1,206,400.00 (un millón doscientos seis mil cuatrocientos pesos 00/100 Moneda Nacional), no obstante el contrato de prestación de servicios celebrado por el PRD con el proveedor Recursos Quattro S. A. de C.V¹⁸. — consistente en la dispersión de recursos para la estructura y logística electoral de los representantes de casilla y representantes generales en los estados de Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Hidalgo, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas— era por un total de \$15,527,453.76 (quince millones quinientos veintisiete mil cuatrocientos cincuenta y tres pesos 76/100 Moneda Nacional), resultando una diferencia de \$14,321,053.76 (catorce millones trescientos veintiún mil cincuenta y tres pesos 76/100 Moneda Nacional) que no fue reportada en su informe.

Mediante el oficio de errores y omisiones correspondiente al segundo periodo, notificado al partido el catorce de junio de dos mil dieciséis, la Unidad Técnica le formuló la observación respectiva y a partir de la respuesta que recayó a ese requerimiento (el plazo para responder venció el diecinueve siguiente), procedió a realizar diversas diligencias, entre ellas, al proveedor de mérito.

Conforme al calendario de la fiscalización de las campañas del proceso electoral en Oaxaca, a más tardar el veintinueve de junio de dos mil dieciséis la Unidad Técnica debía presentar ante la Comisión de Fiscalización los proyectos de dictamen y resolución respectivos, a efecto de que estos fueran aprobados el cinco de julio siguiente y por el Consejo General el once de julio posterior.

¹⁷ De tres de junio de dos mil dieciséis.

¹⁸ Número SF-DJ-172/16, de treinta de mayo de dos mil dieciséis.

SUP-RAP-484/2021

No obstante, el siete de julio de dos mil dieciséis, una vez que los proyectos ya habían sido aprobados por la Comisión de Fiscalización, el proveedor informó a la Unidad Técnica sobre la existencia de un Adendum al contrato SFDJ-172//16, de primero de junio de dos mil dieciséis, por el que se obligó a proporcionar servicios de manejo de recursos para la estructura y logística electoral para representantes de casilla, representantes electorales y representantes generales del PRD en los Estados en los que se llevará a cabo campañas locales, así como la existencia de doce facturas emitidas por el proveedor, es decir, once facturas más a lo registrado por el PRD y transferencias interbancarias.

La constante en todas las facturas es que se emitieron el tres de junio de dos mil dieciséis, por concepto de apoyo de estructura de representantes generales y representantes de casilla¹⁹.

Derivado del procedimiento de revisión, el INE sancionó a los partidos políticos integrantes por no acreditar el destino del recurso por un monto de \$1,206,400.00 (un millón doscientos seis mil cuatrocientos pesos 00/100 M.N.), respecto de la contabilidad de Oaxaca.

Respecto del monto restante por \$14,321,053.76 (catorce millones trescientos veintiún mil cincuenta y tres pesos 76/100 Moneda Nacional), en la misma resolución de catorce de julio de dos mil dieciséis, el INE ordenó iniciar un procedimiento oficioso a efecto de determinar si el PAN y el PRD reportaron en su informe de campaña gastos erogados en Aguascalientes, Baja California, Chihuahua, Hidalgo, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala, Veracruz y Zacatecas, durante el referido proceso electoral.

¹⁹ Factura P-15: Puebla por \$603,200.00; Factura P-16: Aguascalientes por \$923,378.56; Factura P-17: Baja California por \$1,326,316.16; Factura P-18: Chihuahua por \$1,884,638.08; Factura P-19: Hidalgo por \$653,868.80; Factura P-20: Sinaloa por \$2,025,545.60; Factura P-21: Tamaulipas por \$1,695,715.84; Factura P-22: Tlaxcala por \$1,145,476.80; Factura P-23: Veracruz por \$1,206,400.00; Factura P-24: Zacatecas por \$1,650,113.92; Factura P-25: Quintana Roo, por \$1,206,400.00 y Factura P-26: Oaxaca, por \$1,206,400.00.



Esto es, **verificar el registro y aplicación en cada campaña beneficiada y sumarlo**, en su caso, a los topes de gastos de campaña, así como verificar la veracidad de lo reportado en los informes.

En la resolución controvertida se especificó que por “cada campaña beneficiada”, debe entenderse las campañas de los diversos estados que tuvieron proceso electoral y se beneficiaron de la celebración del contrato entre el PRD y Recursos Quattro, S.A. de C.V.

En cumplimiento, el veinte de julio de ese año, la Unidad Técnica de Fiscalización acordó iniciar el procedimiento oficioso.

Como resultado de las investigaciones realizadas en el procedimiento oficioso, los elementos de prueba que se obtuvieron, las diligencias realizadas e información recabada, la autoridad fiscalizadora arribó, entre otras, a las conclusiones siguientes:

Por una parte, se acreditó el reporte de \$9'978,737.60 (nueve millones novecientos setenta y ocho mil setecientos treinta y siete pesos 60/100 Moneda Nacional) que corresponden a los gastos destinados para los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Hidalgo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, por lo que en esos casos no se actualizó violación a la normatividad electoral.

Por otra, se detectó que los gastos respecto de las facturas P-17, P-15, P-25 y P-23 no fueron reportados, los cuales están relacionados con el apoyo de estructura de representantes generales y representantes de casilla en los estados de Baja California, Puebla, Quintana Roo y Veracruz, por un monto de \$4'342,316.16 (cuatro millones trescientos cuarenta y dos mil trescientos dieciséis pesos 16/100 Moneda Nacional).

Finalmente, en cuanto a los gastos que amparan las facturas P-16, P-18, P-19, P-20, P-21, P-22 y P-24, no se comprobó el destino de los mismos en los informes de ingresos y gastos correspondientes al Proceso Electoral Local 2015-2016, en los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Hidalgo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas por un monto de \$7'600,667.60

SUP-RAP-484/2021

(siete millones seiscientos mil seiscientos sesenta y siete pesos 60/100 Moneda Nacional).

En cada caso, la responsable impuso diversas sanciones consistentes en la reducción del 25% (veinticinco por ciento) de la ministración mensual, por concepto de financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes hasta alcanzar diversas cantidades.

QUINTA. Estudio de fondo

A. Planteamiento del caso

La **pretensión** del recurrente es que se revoquen las sanciones impuestas en la resolución impugnada.

Su **causa de pedir** la hace depender, esencialmente, de lo siguiente:

- i. La imposición de las sanciones es infundada y carente de motivación, porque en la fecha en que se resolvió el procedimiento ya había **prescrito** la facultad del Consejo General del INE para fincar responsabilidades administrativas y, como consecuencia, para imponer sanciones al PRD.
- ii. Vulneración al debido proceso, al principio de exhaustividad y las reglas de valoración de la prueba, toda vez que la responsable no se pronunció respecto a la vulneración a la garantía de audiencia que el partido hizo valer mediante diversos escritos.

B. Decisión de Sala Superior

La Sala Superior concluye que debe **confirmarse** la resolución impugnada, toda vez que los conceptos de agravio resultan **infundados**, por una parte, e **inoperantes**, por otra.

C. Análisis de conceptos de agravio



Por cuestión de método, los agravios se analizarán por temáticas a fin de evitar reiteraciones innecesarias, sin que ello obstaculice el estudio de la totalidad de las razones expuestas, de resultar necesario²⁰.

Al ser una cuestión de orden público, se analizarán en primer lugar los agravios relativos a la prescripción porque de resultar fundada alguna de las consideraciones del partido actor, a ningún fin práctico llevaría el análisis de los agravios siguientes.

De resultar infundados, en seguida se analizarán los agravios relacionados con el debido proceso.

Previo al análisis, procede realizar algunas precisiones relativas a la inoperancia de los agravios.

Los agravios en los medios de impugnación requieren que la parte refiera las consideraciones esenciales que sustentan la decisión del acto o resolución que controvierte y la posible afectación o lesión que ello le causa a fin de que, a partir de esto, el órgano resolutor valore si la determinación de la autoridad responsable se apega o no a la normativa electoral aplicable.

Lo anterior, implica que los argumentos de la parte actora deben desvirtuar las razones de la autoridad responsable; es decir, debe explicar por qué está controvirtiendo la determinación y no sólo exponer hechos o, únicamente, repetir cuestiones expresadas en la anterior instancia o ante la responsable.

Cuando eso no ocurre, los agravios deben ser calificados como inoperantes.

En efecto, esta Sala Superior ha considerado que al expresar cada concepto de agravio se deben exponer argumentos pertinentes para demostrar la ilegalidad del acto reclamado. Si ello se incumple, los planteamientos serán inoperantes, lo cual ocurre principalmente cuando:

²⁰ Véase la Jurisprudencia 4/2000 de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

SUP-RAP-484/2021

- Se dejan de controvertir, en sus puntos esenciales, las consideraciones del acto o resolución impugnada.
- Se aduzcan argumentos genéricos o imprecisos, de tal forma que no se pueda advertir la causa de pedir.
- Los conceptos de agravio se limitan a repetir casi textualmente los expresados en el medio de impugnación de origen, cuando con la repetición o abundamiento en modo alguno se combatan frontalmente las consideraciones de la resolución o sentencia impugnada.
- Si del estudio se llega a la conclusión de que un agravio es fundado, pero de ese mismo estudio claramente se desprende que por diversas razones ese mismo concepto resulta no apto para resolver el asunto favorablemente a los intereses de la parte actora.

En los mencionados supuestos, la consecuencia directa de la inoperancia es que las consideraciones expuestas por la autoridad responsable aún rijan el sentido de la resolución controvertida, porque los conceptos de agravio carecerían de eficacia alguna para revocar o modificar el acto impugnado.

Es pertinente destacar que la carga impuesta en modo alguno se puede ver solamente como una exigencia, sino como un deber de que los argumentos constituyan una secuela lógica, concatenada y coherente para controvertir, de forma frontal, eficaz y real, los argumentos de la resolución controvertida²¹.

Precisada la carga argumentativa que las y los actores deben cumplir en los medios de impugnación, procede el análisis de los agravios.

i. La facultad sancionadora no caducó

El PRD aduce que en el caso concreto se actualizó la **prescripción** de la facultad sancionadora del INE, porque trascurrieron más de los cinco años previstos en el artículo 34, numeral 3 del Reglamento de Procedimientos

²¹ Véase la jurisprudencia 2a./J. 62/2008, de la SCJN, de rubro AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REPRODUCEN, CASI LITERALMENTE, LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN CONTROVERTIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.



Sancionadores en Materia de Fiscalización²² para, en su caso, sancionar los hechos investigados, sin que la responsable resolviera el procedimiento oficioso.

Previo al análisis de los planteamientos, es necesario precisar que si bien el recurrente señala en su escrito de apelación que las conductas infractoras por las que fue sancionado habrían prescrito por el simple transcurso de cinco años contados a partir de que se verificaron, lo cierto es que la institución jurídica a la que realmente se acoge en su pretensión es a la de la **caducidad**, según se evidencia enseguida.

Esta Sala Superior ha sostenido en diversos precedentes²³ que la **prescripción** de las facultades de la autoridad sancionadora opera por el transcurso del tiempo que marca la ley, entre la comisión de la falta y el inicio del procedimiento sancionador; en tanto que la **caducidad** –como figura extintiva de la potestad sancionadora- se actualiza por el transcurso de un tiempo razonable entre el inicio del procedimiento y la falta de emisión de la resolución respectiva.

Particularmente respecto del plazo para fincar responsabilidades, conforme con lo dispuesto en el artículo 34, numeral 3 del Reglamento de Procedimientos²⁴, la facultad **prescribe** en el plazo de cinco años, contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio o admisión.

No obstante, esta Sala Superior ha sostenido que el plazo de cinco años previsto en la referida disposición es de caducidad, en el sentido de que si bien refiere la locución “prescripción” y no a “caducidad”, la prescripción se encuentra referida a la facultad de la autoridad administrativa para accionar,

²² En lo sucesivo, Reglamento de Procedimientos.

²³ Criterio sostenido en los recursos de apelación SUP-RAP-64/2021, SUP-RAP-5/2018 Y ACUMULADO; SUP-RAP-525 Y 526/2011 ACUMULADOS, SUP-RAP-614-2017 y SUP-RAP-737-2017 Y ACUMULADOS. Del SUP-RAP-525-2011, se derivó la jurisprudencia 8/2013, de rubro CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.

²⁴ Artículo 34. (Artículo modificado)

1. (...)

2. (...)

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

Aprobado el cuatro de mayo de dos mil dieciséis, mediante Acuerdo INE/CG319/2016, por el que se modifica el Reglamento de Procedimientos, contenido en el Acuerdo INE/CG1048/2015.

SUP-RAP-484/2021

y su plazo comienza a correr a partir de la comisión de los hechos presuntamente infractores, o de que se tenga conocimiento de los mismos; mientras que la caducidad atiende al plazo que tiene para resolver un procedimiento sancionador y, en el citado numeral, el plazo comienza a correr a partir del acuerdo de admisión del procedimiento referido²⁵.

A partir de lo expuesto, el análisis de los planteamientos del recurrente se hará a partir de considerar que su pretensión es evidenciar que ha caducado la potestad sancionadora del INE, entendida como la imposibilidad de imponer una sanción al responsable de la infracción por el transcurso del tiempo.

El partido actor aduce que la resolución se emitió con posterioridad a los cinco años porque se admitió mediante acuerdo de veinte de julio de dos mil dieciséis y se resolvió hasta el diez de diciembre de dos mil veintiuno, cuando la fecha límite para resolver era el veinte de julio del presente año.

Refiere que aun cuando con la suspensión de plazos por la emergencia sanitaria originada por la pandemia de COVID-19 decretada mediante el Acuerdo INE/CG82/2020, si bien la responsable aduce que fue el dos de septiembre de dos mil veinte cuando reanudó la sustanciación del procedimiento oficioso, a su consideración fue incluso antes del veintiocho de mayo de dos mil veinte, cuando la UTF, la COF y el INE estaban en aptitud de sustanciar el procedimiento y resolverlo.

Sustenta lo anterior en que en la sesión del Consejo General de esa última fecha se resolvieron diversos asuntos en materia de fiscalización entre los cuales existen procedimientos oficiosos similares al que nos ocupa, según se advierte de las determinaciones identificados en los puntos del orden del día con los números 4, 5, 8, 9 y 10, por lo que el levantamiento de la suspensión debe aplicar a todos los procedimientos de la materia que tienen las mismas características, sin excepción, y no de manera aleatoria o selectiva.

²⁵ Así lo refirió esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-515/2016.



A partir de lo anterior, para el actor la suspensión de plazos fue únicamente de dos meses y un día, que comprendió del veintisiete de marzo de dos mil veinte (INE/CG82/2020) al veintiocho de mayo de ese año (sesión en la que se aprobaron asuntos similares).

En consecuencia, desde su perspectiva, si el procedimiento se admitió el veinte de julio de dos mil dieciséis —aspecto que no es materia de controversia—, el plazo de cinco años para resolver, ya considerando el plazo de suspensión, feneció el veintidós de septiembre de este año, de ahí que si la resolución se aprobó hasta el diez de diciembre siguiente, es evidente que ocurrió fuera del plazo previsto.

A mayor abundamiento, refiere que posterior al veintiocho de mayo y previo al dos de septiembre de dos mil veinte, el Consejo General del INE continuó resolviendo asuntos en materia de fiscalización el diecinueve de junio²⁶, ocho de julio²⁷, treinta de julio²⁸, veintiuno de agosto²⁹ y treinta y uno de agosto³⁰, respectivamente.

Con base en los argumentos referidos, a consideración del actor la responsable debió analizar de oficio la actualización de la caducidad.

Para esta Sala Superior los agravios del PRD son **infundados**, por una parte, e **inoperantes**, por otra.

Este órgano jurisdiccional ha sostenido que el plazo para que opere la caducidad puede verse modificado, excepcionalmente, si la autoridad administrativa electoral expone y evidencia que las circunstancias particulares de cada caso hacen necesario realizar diligencias o requerimientos que por su complejidad ameritan un retardo en su desahogo, haciendo patente que ha existido un constante e ininterrumpido actuar de la

²⁶ Punto 5 del orden del día.

²⁷ Punto 13 del orden del día.

²⁸ Puntos 18 y 19.

²⁹ Puntos 1 y 6.

³⁰ Puntos del 1 al 5.

SUP-RAP-484/2021

propia autoridad, para estar en condiciones de dictar la resolución que corresponda, y que no se ha tratado de falta de diligencia de su parte³¹.

En materia de fiscalización también se ha sostenido que aun cuando el Reglamento de Procedimientos no prevé expresamente la suspensión de los plazos, esa posibilidad se deduce como una facultad implícita de la autoridad cuando existan causas de fuerza mayor que así lo justifiquen, lo cual ya ha sido reconocido previamente por esta Sala Superior³².

En el caso no es materia de controversia que el procedimiento oficioso se admitió el veinte de julio de dos mil dieciséis. Si bien en términos ordinarios el plazo para fincar responsabilidades se cumpliría el veinte de julio de este año, la suspensión de plazos generada por la pandemia de COVID-19 recorrió tal plazo, de ahí que si el procedimiento fue resuelto el diez de diciembre pasado, resulta evidente que ocurrió en tiempo, según se evidenciará en seguida.

En la resolución controvertida, el INE se pronunció respecto de la suspensión de plazos que se vio obligado a decretar derivado de la pandemia generada por el virus SARS-Cov-2 (COVID-19), y posterior reanudación, esencialmente en los términos siguientes:

- **Diecisiete de marzo de dos mil veinte.** Mediante Acuerdo INE/JGE34/2020³³, se determinó que partir de esta fecha y hasta el diecinueve de abril no correrían plazos procesales en la tramitación y sustanciación de los procedimientos administrativos competencia de los diversos órganos del INE, con excepción de aquellos vinculados directamente con los procesos electorales en curso o de urgente resolución.
- **Veintisiete de marzo de dos mil veinte.** Mediante el diverso INE/CG82/2020, se determinó la suspensión de plazos y términos relativos a actividades inherentes a la función electoral a cargo del INE, hasta que se contuviera la pandemia COVID-19, mismo que en

³¹ Criterio emitido al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-614/2017 Y SUS ACUMULADOS.

³² Véanse las sentencias dictadas en los SUP-RAP-64/2021 y SUP-RAP-132/2020, respectivamente.

³³ En el Punto Octavo del Acuerdo.



su anexo único denominado “*Actividades que se verán afectadas por la suspensión de actividades del INE*”, se advierte la suspensión de actividades referentes a la sustanciación y resolución de procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización.

- **Dieciséis de abril de dos mil veinte.** Mediante Acuerdo INE/JGE45/202048 se modificó el diverso INE/JGE34/2020 y se amplió la suspensión de los plazos procesales en la tramitación y sustanciación de los procedimientos administrativos competencia del Instituto, así como cualquier plazo de carácter administrativo, hasta que ese órgano colegiado acordara su reanudación, con base en la información sobre las condiciones sanitarias relacionadas con la pandemia.
- **Veintiséis de agosto de dos mil veinte.** Mediante Acuerdo INE/CG238/202049, se determinó la reanudación de plazos en la investigación, instrucción, resolución y ejecución de los procedimientos administrativos sancionadores y de fiscalización, bajo la modalidad a distancia o semipresencial, con motivo de la pandemia COVID-19, señalando un plazo de cinco días hábiles para emitir los acuerdos de reanudación de plazos en los expedientes de procedimientos administrativos sancionadores que se encontraran suspendidos.
- **Dos de septiembre de dos mil veinte.** El Encargado de Despacho de la Unidad Técnica, acordó la reanudación de la tramitación y sustanciación del procedimiento oficioso.

Las referidas determinaciones adquirieron definitividad y firmeza.

Frente a esas consideraciones, lo **infundado** del agravio radica en que la responsable expuso y evidenció las circunstancias particulares que llevaron a suspender la sustanciación del procedimiento y a reanudarla con posterioridad, a efecto de evidenciar que la paralización de su actuar no se debe a una falta de diligencia de su parte.

SUP-RAP-484/2021

Al respecto, no asiste la razón al recurrente cuando aduce que la responsable debió analizar de oficio si había caducado su facultad para sancionar porque, como se ha evidenciado, el INE expuso las razones para evidenciar que su actuación estuvo sujeta a las determinaciones que tomó frente a la pandemia y correspondía al recurrente hacer valer ante ella las razones por las cuales consideró que se había extinguida tal facultad, máxime que a la fecha en que formuló alegatos (cuatro octubre de dos mil veintiuno), a consideración del actor la caducidad ya se había actualizado, no obstante no formuló planteamiento en relación a este tema.

Al no hacerlo, la responsable no tuvo la oportunidad de atender tales planteamientos.

Adicionalmente, resultan **inoperantes** los agravios relativos a que la suspensión de plazos se suspendió el veintiocho de mayo de dos mil veinte.

En primer término, la resolución de trece procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización (nueve oficiosos y cuatro quejas) por parte del Consejo General del INE en la sesión de veintiocho de mayo de dos mil veinte —Punto 5 del orden del día—, tiene sustento en lo aprobado en el Acuerdo INE/CG82/2020, en cuyo anexo único denominado “*Actividades que se verán afectadas por la suspensión de actividades del INE*”, se precisó “*En este universo no se incluyen 13 asuntos aprobados por la Comisión de Fiscalización en sesión celebrada el 23 de marzo de 2020*”.

Se invoca como un hecho público³⁴ que los trece procedimientos aprobados por el Consejo General resultan coincidentes con los aprobados previamente por la Comisión de Fiscalización, siendo que el procedimiento oficioso materia de esta ejecutoria no se encuentra entre ellos, de ahí que sí fue objeto de suspensión.

A partir de lo anterior, se advierte que fue al aprobarse el Acuerdo INE/CG82/2021 cuando la responsable determinó los procedimientos que

³⁴ En términos de lo previsto en el artículo 15 de la Ley de Medios, conforme las constancias que forman parte del recurso de apelación SUP-RAP-64/2021, particularmente el informe circunstanciado mediante el cual el INE exhibió la digitalización de la orden del día de la primera sesión ordinaria de la Comisión de Fiscalización, celebrada el veintitrés de marzo de dos mil veinte.



no serían objeto de suspensión, de ahí que ese era el momento procesal oportuno para que el actor hiciera valer los planteamientos para evidenciar la presunta similitud y las razones por las cuales considera que debió darse un tratamiento igual pero, al no hacerlo, consintió tal determinación, de ahí que este órgano jurisdiccional no pueda analizar sus planteamientos en este momento.

Por otra parte, devienen **inoperantes** las alegaciones relativas a que el procedimiento oficioso resulta similar al resto de las determinaciones aprobadas en la sesión de veintiocho de mayo de dos mil veinte —Puntos 4, 8, 9 y 10 del orden del día— y que pudo resolverse en las sesiones posteriores a esa fecha, al tratarse de manifestaciones genéricas que no evidencian las razones por las que el partido considera que existe similitud.

A mayor abundamiento, este órgano jurisdiccional advierte que si bien todos los asuntos que identifica el partido actor se vinculan con la fiscalización, cada uno tiene particularidades distintas —acuerdos para cumplir lo ordenado por órganos jurisdiccionales; acuerdos por el que se establecen plazos para la revisión de informes de ingresos y gastos; dictámenes y resoluciones derivado de la revisión de informes; acuerdos vinculados con el procedimiento de liquidación de partidos políticos; relativos a la constitución de partidos políticos nacionales; notificaciones mediante correo electrónico y reglas para la comprobación de los gastos de los representantes ante las mesas directivas de casilla el día de la jornada electoral, respectivamente—.

Adicionalmente, sus planteamientos se tornan jurídicamente irrelevantes porque el INE identificó las determinaciones mediante las cuales suspendió los plazos procesales en la tramitación y sustanciación de los procedimientos competencia de ese instituto, con la salvedad de aquellos que se relacionen con los procesos electorales en curso o de urgente resolución, excepción prevista en el Acuerdo INE/JGE34/2020.

Si bien el procedimiento oficioso que nos ocupa se originó en el contexto de los procesos electorales locales 2015-2016 en diversas entidades, no

SUP-RAP-484/2021

encuadra en la referida excepción porque no se trata de un asunto relacionado con el proceso electoral que se encontraba en curso durante el año dos mil veinte, ni tampoco era de urgente resolución.

En consecuencia, devienen inatendibles los planteamientos por los cuales considera que la facultad sancionadora caducó el veintidós de septiembre de este año.

Finalmente, del análisis que este órgano jurisdiccional realiza al plazo en que la responsable resolvió el procedimiento, concluye que a los cinco años previstos ordinariamente, tal como lo precisó el INE, debe descontarse el periodo en el cual se suspendió la tramitación y sustanciación de los procedimientos administrativos de su competencia, de ahí que el cómputo se esquematiza de la forma siguiente:

Actuación	Fecha	Periodo transcurrido ³⁵
Acuerdo de inicio del procedimiento	Veinte de julio de dos mil dieciséis	4 años, 7 meses y 27 días
Suspensión de labores del INE	Diecisiete de marzo de dos mil veinte	
Acuerdo de reanudación de plazos para el trámite y sustanciación del procedimiento administrativo sancionador	Dos de septiembre de dos mil veinte	3 meses y 8 días
Fecha de Resolución	Diez de diciembre de dos mil veintiuno	
Total de días transcurridos		4 años, 11 meses y cinco días

Con base en lo expuesto, este órgano jurisdiccional concluye que el INE ejerció su facultad sancionadora dentro del plazo de cinco años previsto en el Reglamento de Procedimientos.

ii. El INE garantizó la audiencia mediante la sustanciación del procedimiento oficioso

El actor aduce que se ha vulnerado el debido proceso, la exhaustividad y la regla de valoración de las pruebas, por una parte, porque durante el procedimiento de revisión de informes, respecto de diversas contabilidades relativas a Aguascalientes, Chihuahua, Hidalgo, Sinaloa, Tamaulipas,

³⁵ Para efectos del total de días transcurridos se consideró como medida que la unidad de meses se compondría de treinta días.



Tlaxcala y Zacatecas, así como operaciones vinculadas con Baja California, Puebla, Quintana Roo y Veracruz, no obstante que presentó los informes de ingresos y gastos respectivos, no le fue notificado algún error u omisión respecto del reporte de diversas facturas relacionadas con el proveedor Recursos Quattro, S.A. de C.V., a efecto de garantizarle la audiencia.

Por otra, porque en la resolución controvertida la responsable omitió analizar los planteamientos que formuló el dieciocho de octubre de dos mil dieciséis al contestar el emplazamiento³⁶, así como los realizados el cuatro de octubre pasado en vía de alegatos³⁷, en el sentido de que durante el procedimiento de revisión de informes respecto de las contabilidades referidas, no le fue otorgada la audiencia, por lo que la documentación presentada durante la sustanciación debía considerarse para acreditar el reporte del gasto, sin que procediera sancionarlo por supuestos errores y omisiones que no tuvo la oportunidad de subsanar en su momento.

Aduce que si bien se le notificó un oficio de errores y omisiones, únicamente se concedió la audiencia respecto de la contabilidad del estado de Oaxaca y el INE utiliza un procedimiento oficioso ordenado en el dictamen y resolución de ese estado para sancionarlo por no reportar gastos por concepto de estructura electoral ejercidos el día de la jornada electoral, en estados diversos.

En concepto de este órgano jurisdiccional, los agravios son **infundados** porque el INE sí consideró las alegaciones del partido actor y, por otra parte, devienen **inoperantes** porque ante esta instancia se limita a replicar en vía de agravios las consideraciones formuladas ante la autoridad sustanciadora, sin controvertir las razones por las cuales la responsable concluyó que la audiencia se garantizaba mediante la sustanciación del procedimiento oficioso.

En efecto, de la resolución controvertida se advierte que a partir de destacar que el procedimiento de revisión de informes de ingresos y gastos y los

³⁶ Escrito que obra a fojas 1504 a 1636, Tomo V, del expediente INE/P-COF-UTF/107/2016.

³⁷ Escrito que obra a fojas 1799 a 1814, Tomo V, del expediente INE/P-COF-UTF/107/2016.

SUP-RAP-484/2021

administrativos sancionadores son instrumentos de fiscalización con características distintas, el INE concluyó que no son excluyentes, sino complementarios, de ahí que si bien la Unidad Técnica no notificó al PRD en la etapa de errores y omisiones alguna inconsistencia, omisión o error respecto a las facturas, esto no era un obstáculo para que dicha Unidad, la Comisión de Fiscalización o el Consejo General ordenaran el inicio de un procedimiento oficioso en caso de detectar errores, omisiones o inconsistencias al momento de elaborar el Dictamen y resolución correspondiente o la presentación de estos.

El INE concluyó que no se vulneró la audiencia, toda vez que la misma se materializa con la sustanciación del procedimiento oficioso y con la posibilidad de que el PRD comprobara que presentó, dentro de los plazos establecidos, la documentación que justifique sus egresos, situación que parcialmente acreditó el partido al acreditarse el reporte en los informes de ingresos y gastos correspondientes al Proceso Electoral Local 2015-2016, de \$9'978,737.60 (nueve millones novecientos setenta y ocho mil setecientos treinta y siete pesos 60/100 Moneda Nacional) que corresponden a los gastos destinados para los estados de Aguascalientes, Chihuahua, Hidalgo, Sinaloa, Tamaulipas, Tlaxcala y Zacatecas, por lo que en esos casos no se actualizó violación a la normatividad electoral.

Con base en dichos razonamientos fue que el INE consideró que no eran atendibles los reclamos del PRD referentes a que no se garantizó la audiencia, no obstante, en el presente recurso el recurrente no controvierte esas consideraciones, sino que reitera los planteamientos que le presentó a la autoridad sustanciadora al desahogar el emplazamiento y los que formuló en vía de alegatos, en ejercicio de la garantía de audiencia del partido, sin confrontar directamente las razones que le dio el INE para no atender su reclamo, razón por la cual esta autoridad no puede pronunciarse sobre lo resuelto por la responsable, ante la falta de agravio por parte del partido actor, de ahí que deban subsistir las razones de la resolución controvertida.



Finalmente, son **inoperantes** los motivos de disenso por los que aduce que se le impusieron sanciones severas y excesivas, al tratarse de referencias aisladas que hace depender de los agravios que se han desestimado.

En virtud de la calificación de los agravios, lo procedente es **confirmar** la resolución controvertida.

Con base en lo expuesto se emite el siguiente

R E S O L U T I V O

ÚNICO. Se **confirma** la resolución controvertida en lo que fue materia de impugnación.

Notifíquese, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos pertinentes y archívese el expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron y firmaron electrónicamente las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y José Luis Vargas Valdez, ante el Secretario General de Acuerdos, quien 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.