



## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-14/2025

**RECURRENTE:** JAIME HELIODORO  
RODRÍGUEZ CALDERÓN

**RESPONSABLE:** CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL<sup>1</sup>

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE M.  
OTÁLORA MALASSIS

**SECRETARIO:** JOSÉ MANUEL RUIZ  
RAMÍREZ

**COLABORÓ:** CINTIA LOANI MONROY  
VALDEZ

Ciudad de México, seis de febrero de dos mil veinticinco.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>2</sup> **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución **INE/CG2454/2024** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que sancionó al recurrente por la comisión de las infracciones relativas a las omisiones de rechazar la aportación de ente prohibido y de reportar egresos en el Sistema Integral de Fiscalización.

### ANTECEDENTES

**1. Proceso Electoral Federal Ordinario 2017-2018.** Jaime Heliodoro Rodríguez Caderón contendió como candidato independiente a la presidencia de la República durante ese proceso electoral federal.

**2. Acuerdo INE/CG102/2019.** El veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, el Consejo General aprobó el Acuerdo INE/CG102/2019<sup>3</sup>, en el que instruyó, entre otras cosas, el inicio de procedimientos oficiosos en contra de los candidatos independientes que no liquidaron sus pasivos, entre ellos, el recurrente. Esto, con la finalidad de verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de fiscalización.

---

<sup>1</sup> En lo subsecuente, Consejo General.

<sup>2</sup> En lo sucesivo, Sala Superior o Tribunal Electoral.

<sup>3</sup> Por el que se determinan los remanentes de financiamiento público de campaña no ejercidos durante el Proceso Electoral 2017-2018, que deberán reintegrarse a la Tesorería de la Federación o su equivalente en el Ámbito Local, así como los saldos de los pasivos no liquidados por los otrora Candidatos Independientes, en cumplimiento al procedimiento establecido en el Acuerdo CF/002/2019.

## **SUP-RAP-14/2025**

**3. Inicio del procedimiento oficioso.** En cumplimiento al acuerdo referido en el punto que antecede, el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, la Unidad Técnica de Fiscalización del INE<sup>4</sup> inicio el procedimiento **INE/P-COF-UTF/164/2019** respecto del otrora candidato independiente.

**4. Resolución impugnada.** El trece de diciembre de dos mil veinticuatro, el Consejo General aprobó la resolución **INE/CG2454/2024** por la que, seguido el procedimiento oficioso sancionador, determinó que el otrora candidato cometió las infracciones relativas a la omisión de rechazar la aportación de ente impedido y la omisión de reportar egresos en el Sistema Integral de Fiscalización. En consecuencia, la autoridad determinó sancionar al recurrente con la imposición de una multa equivalente a 5000 (cinco mil) Unidades de Medida y Actualización.

**5. Medio de impugnación.** Inconforme con la resolución, el catorce de enero de dos mil veinticinco, el ahora recurrente presentó escrito de demanda del recurso de apelación ante la Sala Regional Monterrey. Medio de impugnación que, en su oportunidad, fue remitido a esta Sala Superior.

**6. Recepción, turno y radicación.** Recibidas las constancias, la presidencia de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-RAP-14/2025, así como turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, en donde se radicó.

**7. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada instructora admitió la demanda y declaró cerrada la instrucción, quedando el recurso en estado de dictar sentencia.

## **RAZONES Y FUNDAMENTOS**

**Primera. Competencia.** Esta Sala Superior es competente<sup>5</sup> para resolver el presente medio de impugnación por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un otrora

---

<sup>4</sup> En adelante la UTF.

<sup>5</sup> Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI, 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, Constitución general); 251; 252; 263, fracción IV, incisos f) y g), 254 y 256, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (en adelante, la Ley Orgánica) y, 3, párrafo 2, inciso b), 40, párrafo 1, inciso b), 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante, Ley de Medios).



candidato independiente a la presidencia de la República en contra de una resolución emitida por el Consejo General en un procedimiento sancionador.<sup>6</sup>

**Segunda. Requisitos de procedencia.**<sup>7</sup> Se cumplen conforme con lo siguiente:

**2.1. Forma.** La demanda precisa la resolución impugnada, los hechos, los agravios y firma autógrafa del recurrente.

**2.2. Oportunidad.** El recurso se interpuso dentro del plazo legal de cuatro días<sup>8</sup> porque la resolución impugnada fue notificada el diez de enero del presente año<sup>9</sup> y la demanda se presentó el catorce siguiente.

**2.3. Legitimación y personería.** Estos requisitos están satisfechos, debido a que el recurso de apelación fue interpuesto por el recurrente, por propio derecho, en contra de la resolución del Consejo General del INE, que le impuso una multa.

**2.4. Interés jurídico.** Se satisface porque el recurrente alega una vulneración a su esfera jurídica debido a que sostiene que la resolución controvertida afecta sus derechos como consecuencia de la multa que le fue impuesta.

**2.5. Definitividad.** La legislación electoral no prevé algún otro medio de impugnación que deba ser agotado de manera previa.

### **Tercera. Planteamiento del caso**

**3.1. Contexto.** El veintiuno de marzo de dos mil diecinueve, el Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG102/2019, mediante el cual determinó que los remanentes de financiamiento público de campaña no ejercidos durante el Proceso Electoral 2017-2018 debían ser reintegrados a la Tesorería de la Federación. Asimismo, ordenó el inicio de procedimientos oficiosos contra los candidatos independientes que no hubieran liquidado sus pasivos, incluyendo al recurrente, quien fue candidato independiente a la Presidencia de la República, con el fin de verificar el cumplimiento de las disposiciones en materia de fiscalización.

---

<sup>6</sup> Idéntico criterio adoptó esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-514/2024.

<sup>7</sup> Previstos en los artículos 7, párrafo 2, 8, 9, párrafo 1, 40, párrafo 1, inciso b) y, 45, párrafo 1, de la Ley de Medios.

<sup>8</sup> En términos de lo dispuesto en los artículos 7, párrafo 1 y 8 de la Ley de Medios

<sup>9</sup> Visible en la foja 39 del Expediente electrónico.

## SUP-RAP-14/2025

En cumplimiento a lo anterior, el veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve, la Unidad Técnica de Fiscalización inició formalmente el procedimiento administrativo sancionador, asignándole el expediente INE/P-COF-UTF/164/2019.

En el curso del procedimiento, se acreditó que el otrora candidato independiente había celebrado cinco convenios reconociendo un adeudo total de \$17,605,288.45 (diecisiete millones seiscientos cinco mil doscientos ochenta y ocho pesos 45/100 M.N.) con cinco proveedores. Estos pasivos debían liquidarse entre julio y diciembre de dos mil dieciocho, pero la autoridad fiscalizadora determinó que, a la fecha de la resolución, el recurrente no había cumplido con los pagos, manteniendo un saldo pendiente de \$15,285,288.45 (quince millones doscientos ochenta y cinco mil doscientos ochenta y ocho pesos 45/100 M.N.). Esta omisión fue considerada una violación a las normas sobre el origen, destino y aplicación de recursos de partidos políticos y candidaturas independientes.<sup>10</sup>

El incumplimiento derivó en la actualización de dos infracciones: la omisión de rechazar una aportación prohibida proveniente de personas morales por un monto de \$15,285,288.45 (quince millones doscientos ochenta y cinco mil doscientos ochenta y ocho pesos 45/100 M.N.) y la omisión de reportar egresos en el Sistema Integral de Fiscalización por \$4,408,000.00 (cuatro millones cuatrocientos ocho mil pesos 00/100 M.N.). Por estas irregularidades, mediante la resolución INE/CG2454/2024 que constituye el acto reclamado, se impuso al recurrente una multa de 5,000 (cinco mil) Unidades de Medida y Actualización del año dos mil dieciocho, equivalente a \$403,000.00 (cuatrocientos tres mil pesos 00/100 M.N.).

**3.2 Pretensión.** La pretensión de la parte recurrente es que se revoque la resolución combatida. Para ello, formula diversos agravios conforme a las siguientes temáticas: a) prescripción y caducidad de las facultades de la autoridad debido a las fechas en que se inició el procedimiento sancionador y en que se emitió la resolución por parte de la autoridad responsable; b) la aplicación retroactiva de normas procesales; c) la indebida ampliación de la investigación y de la recabación de pruebas; d) vicios de

---

<sup>10</sup> En específico a los artículos 394, numeral 1, inciso f), con relación al 400 y 446, numeral 1, inciso c) de la LEGIPE, en relación con el Acuerdo CF/002/2019 de la Comisión de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.



inconstitucionalidad de la infracción acreditada, y e) la incorrecta individualización de la sanción.

**3.3. Metodología.** Para efecto de su análisis, los agravios planteados por el recurrente serán analizados conforme a las temáticas antes precisadas y en el orden en el que fueron expuestas.<sup>11</sup>

#### 4. Estudio de fondo

**4.1. Determinación.** Los agravios hechos valer resultan **infundados e inoperantes**, por lo que debe **confirmarse** la resolución impugnada en lo que es materia de la controversia. A continuación, se desarrollan las razones que sostienen esta determinación.

**4.2. Prescripción y caducidad de las facultades de la autoridad por el transcurso del tiempo.** El recurrente argumenta que prescribieron las facultades de la autoridad tanto para iniciar el procedimiento oficioso como para emitir la resolución impugnada.

Respecto del inicio del procedimiento sancionador, el recurrente alega que la autoridad electoral excedió el plazo de ciento veinte días establecido en el Reglamento de Procedimientos para iniciar el procedimiento sancionador.<sup>12</sup> Argumenta que ese plazo debió comenzar a contarse el **veintiuno de marzo de dos mil diecinueve**, pero el acuerdo de inicio fue emitido por la autoridad hasta el **veintisiete de noviembre del mismo año**. En consecuencia, sostiene que la facultad de la autoridad prescribió, ya que transcurrieron **doscientos cuarenta y seis días** entre la aprobación del acuerdo INE/CG102/2019 –que ordenó el inicio del procedimiento– y el acuerdo emitido por la Unidad Técnica de Fiscalización, mediante el cual se formalizó el inicio del procedimiento de número de expediente INE/P-COF-UTF/164/2019.

Al respecto, señala que, aunque la autoridad argumentó que el procedimiento derivó de un supuesto distinto a los regulados en el artículo 26.2<sup>13</sup> del Reglamento de

---

<sup>11</sup> Jurisprudencia 4/2000, de rubro “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”. Disponible para consulta en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

<sup>12</sup> Considera aplicable el artículo 26.2 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización (en adelante Reglamento de Procedimientos).

<sup>13</sup> **Artículo 26.** [...] 2. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña, de apoyo ciudadano y de campaña, prescribirá dentro de los ciento veinte días siguientes a la aprobación de la Resolución correspondiente.

## SUP-RAP-14/2025

Procedimientos –por lo que consideró aplicable el plazo de tres años previsto en el artículo 26.3<sup>14</sup> del mismo reglamento–, debió aplicarse el plazo máximo de ciento veinte días, ya que la autoridad tenía conocimiento directo de los hechos.

Por otra parte, respecto de la emisión de la resolución impugnada, el recurrente argumenta que esta se emitió de manera extemporánea, al haberse excedido el plazo legal de cinco años previsto para su conclusión. Sostiene que la autoridad realizó un cómputo incorrecto del plazo, ya que lo contabilizó a partir del inicio del procedimiento sancionador y no desde el momento en que tuvo conocimiento de los hechos.

En este contexto, aun considerando la suspensión de plazos por ciento sesenta días como consecuencia de la contingencia sanitaria ocurrida en el año dos mil veinte, la emisión del acto impugnado, realizada el trece de diciembre de dos mil veinticuatro, se produjo cinco años, ocho meses y trece días después de que la autoridad tuvo conocimiento de los hechos, lo que ocurrió con la emisión del acuerdo INE/CG102/2019.

**4.2.I Decisión.** Los agravios son **infundados**, por un lado, debido a que la autoridad inició el procedimiento oficioso dentro del plazo de tres años que establece el artículo 26.3 del Reglamento de Procedimientos. Por otro lado, tampoco operó la caducidad debido a que la autoridad responsable emitió su resolución dentro del límite correspondiente de cinco años.

**4.2.II. Marco jurídico.** La prescripción y la caducidad son conceptos jurídicos que, aunque ambos se relacionan con el transcurso del tiempo, tienen finalidades y características distintas.

En el contexto administrativo sancionador, la prescripción se actualiza desde el momento en que ocurre la infracción o desde que la autoridad tiene conocimiento de ella y puede ser interrumpida si la autoridad inicia el procedimiento sancionador dentro del plazo señalado por la ley.

La caducidad, por su parte, es una figura jurídica de carácter procesal que se refiere a la extinción de una instancia o procedimiento debido a la inactividad o demora

---

<sup>14</sup> **Artículo 26.** [...] 3. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos de naturaleza distinta a los señalados en el numeral anterior, y aquellos que la autoridad no haya conocido de manera directa, prescribirá al término de los tres años contados a partir que se susciten los hechos presuntamente infractores o que se tenga conocimiento de los mismos.



injustificada de la autoridad que lo tramita. Esta figura tiene como propósito evitar que los procesos se mantengan abiertos de manera indefinida, garantizando así la certeza jurídica de las partes involucradas.

En los procedimientos administrativos sancionadores, la caducidad opera únicamente después de que el procedimiento ha sido iniciado y requiere la inactividad de la autoridad durante el plazo establecido por la ley para resolver el caso.

Conforme a lo anterior, resulta entonces pertinente distinguir lo siguiente:

- La **prescripción** limita el tiempo en el que la autoridad puede iniciar el procedimiento sancionador.
- La **caducidad** regula el tiempo en el que, una vez iniciado el procedimiento, debe ser resuelto.

Así, si la autoridad inicia un procedimiento sancionador dentro del plazo prescriptivo, este interrumpe la prescripción. Sin embargo, si después de iniciado la autoridad no actúa en el plazo establecido, puede actualizarse la caducidad, extinguiendo el procedimiento.

Ambas figuras, aunque distintas, contribuyen al equilibrio entre la eficacia de los procedimientos de fiscalización y los derechos de las personas, evitando tanto la dilación injustificada como la indefinición jurídica.<sup>15</sup>

Respecto del plazo para la prescripción de las facultades de la autoridad para iniciar procedimientos oficiosos, el artículo 26 del Reglamento de Procedimientos regula dos plazos relevantes para esta controversia:

- a) El plazo de ciento veinte días para los hechos que la autoridad conoció en la revisión de informas anuales, de precampaña, de apoyo ciudadano y de campaña.
- b) El plazo de tres años para procedimientos distintos a los antes referidos o cuando la autoridad no haya tenido conocimiento directo de los hechos.

---

<sup>15</sup> Este criterio ha sido reiterado por la Sala Superior en diversas sentencias por ejemplo: SUP-RAP-227/2023 y Acumulado, SUP-RAP-484/2021 y SUP-RAP-63/2022.

## SUP-RAP-14/2025

En lo que respecta a la caducidad, el Reglamento de Procedimientos establece que los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización deben desarrollarse en un plazo máximo de cinco años, contados a partir de la emisión del acuerdo de inicio del procedimiento o admisión de la queja.<sup>16</sup>

**4.2.III. Caso concreto.** Como se adelantó, los agravios resultan **infundados** debido a que en el caso no operó la prescripción ni la caducidad de las facultades de la autoridad electoral.

En primer lugar, contrario a lo que argumenta el recurrente, el plazo de prescripción en este caso es el de tres años regulado por el artículo 26.3 del Reglamento de Procedimientos. Esto, ya que el procedimiento oficioso cuestionado fue consecuencia de lo ordenado en la resolución INE/CG102/2019. En lo que refiere a este caso, en ese acuerdo se determinaron los saldos de los pasivos no liquidados por el recurrente en su carácter de otrora candidato independiente, en cumplimiento al procedimiento establecido en el acuerdo CF/002/2019.

Al respecto, resulta evidente que este acuerdo no corresponde con los procedimientos de revisión de informes anuales, de precampaña, de apoyo ciudadano ni de campaña, ya que forma parte de un procedimiento diverso consistente en la revisión de los saldos de financiamiento público que no fueron ejercidos y debían reintegrarse, así como el cumplimiento del pago de cuentas por pagar de los otrora candidatos independientes.

Así, si el Acuerdo INE/CG102/2019 fue emitido el **veintiuno de marzo de dos mil diecinueve** y el procedimiento oficioso inició el **veintisiete de noviembre del mismo año** —existe una diferencia de doscientos cincuenta y un días—, resulta evidente que no se agotó el plazo de tres años para que prescribieran las facultades de la autoridad electoral.

Ahora bien, tampoco le asiste la razón al recurrente cuando afirma que, en todo caso, no sería aplicable el plazo establecido en el artículo 26.3 antes citado porque la autoridad tuvo conocimiento directo de los hechos. Esto, ya que la determinación de los saldos a reintegrar, su pago, así como el cumplimiento de las obligaciones de los otrora candidatos independientes no son hechos de conocimiento directo debido a que, en

---

<sup>16</sup> **Artículo 34.** [...] 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.



primer lugar, la autoridad tuvo que ejercer sus facultades de investigación para determinar las cantidades a devolver y confirió un plazo de cinco días<sup>17</sup>. En ese sentido, el incumplimiento del reintegro no es un hecho del que tuviera conocimiento la autoridad al emitir su determinación, ya que ello sería una situación de hecho que se actualizaría con posterioridad.

Asimismo, en lo que respecta al cumplimiento de las obligaciones con terceros, tampoco tuvo conocimiento directo la autoridad electoral debido a que la revisión de esta situación justamente requirió de la apertura de los procedimientos oficiosos ordenados y que resultaron en la emisión de la determinación impugnada.

Por estas razones es que resulta **infundada** la pretensión del recurrente de que se considere que la prescripción operaba en un plazo de ciento veinte días, ya que el caso está regulado por el artículo 26.3 del Reglamento de Procedimientos, siendo que la autoridad inició el procedimiento oficioso dentro del plazo de tres años ahí regulado.

Ahora bien, en lo que respecta a la caducidad del procedimiento oficioso, ya fue precisado que el inicio de este ocurrió el **veintisiete de noviembre de dos mil diecinueve** y la resolución combatida fue emitida el **trece de diciembre de dos mil veinticuatro**. En ese sentido, entre el inicio y la conclusión del procedimiento con la emisión del acto reclamado existe una diferencia de **cinco años y diecinueve días**.

Sin embargo, como el propio recurrente reconoce, en el año dos mil veinte tuvo lugar una suspensión de ciento sesenta días de los procedimientos sancionadores como consecuencia de la pandemia ocasionada por el coronavirus COVID-19,<sup>18</sup> situación que la autoridad argumenta en la fundamentación y motivación de la resolución impugnada.

Como consecuencia de esa suspensión, el plazo para que operara la caducidad vencía el **seis de mayo de este año**<sup>19</sup>. Por lo que resulta evidente que la resolución impugnada fue emitida dentro del plazo legal de cinco años, de ahí que resulte **infundado** lo alegado por el recurrente.

---

<sup>17</sup> Punto de acuerdo segundo del Acuerdo INE/CG102/2019.

<sup>18</sup> Suspendiendo los plazos el veintisiete de marzo de dos mil veinte (INE/CG82/2020) y reanudando el dos de septiembre de dos mil veinte (INE/CG238/2020).

<sup>19</sup> Fecha que resulta de considerar los ciento sesenta días de suspensión en la cuenta del plazo de cinco años.

## SUP-RAP-14/2025

Siendo esto consistente con lo determinado por esta Sala Superior en los recursos SUP-RAP-227/2023 y acumulado, SUP-RAP-484/2021 y SUP-RAP-63/2022.

**4.3. Aplicación retroactiva de normas procesales.** El recurrente argumenta que la autoridad responsable aplicó de manera indebida normas procesales promulgadas con posterioridad al inicio del procedimiento sancionador,<sup>20</sup> lo que generó un estado de indefensión jurídica al desconocer las reglas adjetivas aplicables. Esta actuación, sostiene, vulnera los principios de legalidad, certeza y debido proceso, ya que las normas aplicadas ni siquiera existían cuando se dio inicio al procedimiento.

**4.3.III. Decisión.** Los agravios son **infundados** e **inoperantes** debido a que no se realizó una aplicación retroactiva de normas procesales y el recurrente tampoco expresa argumentos de situaciones específicas que constituyan una vulneración a su esfera jurídica.

**4.3.II. Marco jurídico.** Es criterio tanto de la Suprema Corte de Justicia de la Nación como de este órgano jurisdiccional que las normas procesales o aquellas que regulan aspectos procedimentales no pueden tener efectos retroactivos. Esto se debe a que los actos procesales se rigen por las disposiciones vigentes en el momento en que se realizan.

En este sentido, el desarrollo de los procedimientos genera etapas o situaciones que permiten a las partes participar conforme a las leyes aplicables en el momento en que surgen dichas fases procesales. Por lo tanto, cuando se emite una disposición normativa nueva, esta solo será aplicable a las etapas procesales que ocurran con posterioridad a su entrada en vigor, sin afectar aquellas que ya hayan concluido. La única excepción a esta regla se presenta cuando las nuevas disposiciones privan a las partes de facultades o derechos adquiridos bajo las normas anteriores, generando un perjuicio.

En este contexto, resultan orientadoras las tesis publicadas en la página 308 del *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Tomo VIII, julio de 1998, intituladas: "RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS PROCESALES", "RETROACTIVIDAD INEXISTENTE EN MATERIA PROCESAL" y "RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL".

---

<sup>20</sup> En específico, los acuerdos INE/CG264/2014, y sus acuerdos modificatorios INE/CG1048/215, INE/CG319/2016, INE/CG614/2017, INE/CG523/2023 e INE/CG597/2023.



Asimismo, resulta aplicable lo resuelto por esta Sala Superior en diversos precedentes, tales como SUP-JE-112/2022, SUP-RAP-43/2018, SUP-JDC-14854/2011, SUP-JDC-2680/2008, SUP-JDC-2679/2008 y SUP-JDC-2678/2008.

**4.3.III. Caso concreto.** No le asiste la razón al recurrente debido a que la aplicación del Reglamento de Procedimientos, aprobado mediante acuerdo INE/CG264/2014, y sus acuerdos modificatorios INE/CG1048/2015, INE/CG319/2016, INE/CG614/2017, INE/CG523/2023 e INE/CG597/2023, no causa agravio al recurrente, ya que por regla general no existe retroactividad de las normas procesales debido a que sus supuestos son aplicables a las etapas procesales con posterioridad a su aprobación.

Asimismo, tampoco le asiste la razón debido a que el recurrente únicamente formula manifestaciones genéricas sin precisar aspectos específicos de los que se advierta un perjuicio en su esfera jurídica, por lo que sus alegaciones son **inoperantes**.

**4.4. Indebida ampliación de la investigación y de la recabación de pruebas.**

El agravio refiere que la autoridad amplió de manera indebida el objeto de la investigación una vez concluida la etapa inquisitiva, lo que constituye una violación al debido proceso. El actor argumenta que la recabación de pruebas fue ilegal, ya que estas se obtuvieron con fines distintos a los originalmente establecidos en el procedimiento, vulnerando sus derechos humanos y el principio de presunción de inocencia.

**4.4.I. Decisión.** El agravio es **infundado** debido a que la autoridad fiscalizadora debe ejercer sus facultades de forma completa con la finalidad de verificar que se está ante hechos que pudieran constituir alguna infracción en la materia de origen, monto, destino y aplicación de los recursos.

**4.4.II. Marco jurídico.** La función de la autoridad fiscalizadora en materia de fiscalización no se limita a detectar posibles irregularidades, sino que debe desplegar todas sus facultades indagatorias de manera completa y exhaustiva. Esto surge de la obligación de corroborar los indicios sobre la posible comisión de infracciones, en el marco de un procedimiento administrativo seguido en forma de juicio.<sup>21</sup>

---

<sup>21</sup> Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 26, numerales 1 y 4; 35, numeral 1 y 36 Bis del Reglamento de Procedimientos.

## SUP-RAP-14/2025

Conforme al criterio reiterado de la Sala Superior, el ejercicio pleno de estas facultades es esencial para verificar la existencia de hechos que puedan constituir infracciones relacionadas con el origen, monto, destino y aplicación de los recursos. Este enfoque asegura que las investigaciones no se limiten a supuestos o presunciones, sino que se respalden en un análisis integral que garantice el esclarecimiento de los hechos.<sup>22</sup>

El objetivo del procedimiento sancionador en este ámbito es la búsqueda de la verdad, permitiendo a la autoridad determinar con certeza la existencia o inexistencia de una infracción. De esta manera, la fiscalización no solo se enfoca en identificar irregularidades, sino también en garantizar que las decisiones finales sobre responsabilidad y sanciones estén debidamente fundamentadas en una evaluación completa de los hechos, particularmente en lo que respecta al manejo de los recursos de las candidaturas.<sup>23</sup>

**4.4.III. Caso concreto.** El recurrente considera que fue indebido que la autoridad realizara una ampliación del objeto de la investigación<sup>24</sup>, siendo que debió haber ceñido su investigación únicamente respecto de lo ordenado mediante el acuerdo INE/CG102/2019.

Este agravio resulta **infundado** debido a que la autoridad fiscalizadora tiene facultades amplias para indagar la posible comisión de infracciones.

Al respecto, y como se advierte del acuerdo de ampliación,<sup>25</sup> después de recabar los elementos de prueba relativos a la investigación ordenada y que motivó el inicio del procedimiento oficioso, la autoridad tuvo conocimiento de dos Comprobantes Fiscales Digitales por Internet emitidos por una persona moral a favor del recurrente. Estos comprobantes no fueron localizados en la contabilidad del otrora candidato independiente en el Sistema Integral de Fiscalización.

Como consecuencia de lo anterior, la autoridad ordenó emplazar al recurrente a efecto de que estuviera en condiciones de manifestar lo que a su derecho conviniera. Siendo que esta determinación le fue notificada el tres de mayo de dos mil veinticuatro.<sup>26</sup>

---

<sup>22</sup> Resulta aplicable lo resuelto en los recursos SUP-RAP-227/2023 y SUP-RAP-171/2021.

<sup>23</sup> De conformidad con los criterios sostenidos en los recursos SUP-RAP-789/2017 y SUP-RAP-167/2022.

<sup>24</sup> Mediante acuerdo de veinticinco de abril de dos mil veinticuatro.

<sup>25</sup> Visible en las fojas 1167 a 1171 del expediente INE/P-COF-UTF/164/2019.

<sup>26</sup> Fojas 1189 a 1203.



En ese sentido, fue durante la investigación que la autoridad tuvo conocimiento de posibles hechos constitutivos de infracciones relacionadas con el origen, monto, destino y aplicación de los recursos por parte del recurrente. Por lo que, contrario a lo alegado, la autoridad estaba obligada a corroborar los indicios sobre la posible comisión de infracciones<sup>27</sup>. Esto, pues como ya se refirió, la autoridad fiscalizadora debe desplegar todas sus facultades indagatorias de manera completa y exhaustiva.

Sin que el objeto de inicio de un procedimiento sancionador condicione de manera restrictiva los alcances de la investigación que se realice, ya que justamente la naturaleza de estos procedimientos no está limitada a identificar los elementos de una infracción, sino a garantizar que las decisiones finales sobre responsabilidad y sanciones estén debidamente fundamentadas en una evaluación completa de los hechos.

Debiendo resaltar que el despliegue de las facultades de investigación de la autoridad fiscalizadora y sus consecuencias deben corresponder con los derechos procesales y a la defensa que protegen a la ciudadanía. Lo que en el caso además se encuentra acreditado debido a que la autoridad emplazó al recurrente a efecto de garantizar su derecho de defensa, sin que en este recurso argumente alguna situación adicional al ejercicio de las facultades de la autoridad que pudiera generarle perjuicio alguno.

Similares consideraciones desarrolló esta Sala Superior al resolver en el recurso SUP-RAP-227/2023 y acumulado.

**4.5. Vicios de inconstitucionalidad de la infracción acreditada.** La parte recurrente sostiene que la autoridad incurrió en una violación constitucional al equiparar un incumplimiento de naturaleza civil con una infracción de carácter electoral, lo que resultó en la imposición de una sanción desproporcionada y en la vulneración del principio de presunción de inocencia. Señala que dicha sanción derivó del acuerdo CF/002/2019,<sup>28</sup>

---

<sup>27</sup> Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 26, numerales 1 y 4; 35, numeral 1 y 36 Bis del Reglamento de Procedimientos.

<sup>28</sup> Acuerdo de la Comisión de Fiscalización que establece el procedimiento para la determinación de los saldos finales de remanentes de financiamiento público de campaña no ejercido durante el Proceso Electoral 2017-2018 de los Partidos Políticos Nacionales, nacionales con acreditación local, partidos políticos locales, y de los otrora candidatos independientes, así como el cumplimiento de pago de cuentas por pagar de dichos candidatos, derivado del seguimiento ordenado por el Consejo General del INE.

## SUP-RAP-14/2025

el cual genera un trato diferenciado e injustificado respecto de los incumplimientos atribuibles a partidos políticos.

Asimismo, señala que la autoridad excedió sus facultades reglamentarias al imponer infracciones y sanciones que no están contempladas en la ley, utilizando una analogía indebida. En ese sentido, refiere que no existe disposición legal expresa que contemple como infracción el incumplimiento en el pago a proveedores.

Finalmente, argumenta que la autoridad no analizó de manera adecuada las pruebas presentadas, como la cancelación de dos facturas, así como las pruebas que desvirtúan la ausencia de pago alegada.

**4.5.I. Decisión.** Los agravios son **infundados** e **inoperantes** debido a que, contrario a lo argumentado por el recurrente, la autoridad determinó que se actualizó la infracción establecida en los artículos 394.1.f), con relación al 400 y 446.1.c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.<sup>29</sup> Por lo que la infracción electoral encuentra su regulación en una ley y no así en un reglamento.

Asimismo, son **inoperantes** los agravios que únicamente expresan razones genéricas por las que el recurrente disiente del acto impugnado.

**4.5.II. Marco jurídico.** El artículo 394.1.f) de la LEGIPE establece un catálogo de sujetos a quienes la normativa electoral prohíbe realizar aportaciones o donativos, ya sea en dinero o en especie, por sí mismos o a través de terceros, y bajo cualquier circunstancia, en favor de candidaturas independientes.

---

<sup>29</sup> Artículo 394. 1. Son obligaciones de las Candidatas y los Candidatos Independientes registrados: [...] f) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de: i) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley; ii) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal; iii) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal; iv) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras; v) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza; vi) Las personas morales, y vii) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.  
Artículo 400. 1. Los Candidatos Independientes tienen prohibido recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como de metales y piedras preciosas, por cualquier persona física o moral.  
Artículo 446. 1. Constituyen infracciones de los aspirantes y Candidatos Independientes a cargos de elección popular a la presente Ley: [...] c) Solicitar o recibir recursos en efectivo o en especie, de personas no autorizadas por esta Ley.



Debido a que los sujetos establecidos en ese catálogo están impedido a realizar aportaciones, el artículo 400 de la misma ley establece la prohibición correlativa a las candidaturas independientes de recibir aportaciones de entes no permitidos.

En ese sentido, la infracción consistente en recibir aportaciones en dinero o especie por parte de sujetos no permitidos genera una obligación complementaria para las personas candidatas independientes: abstenerse de aceptar cualquier tipo de apoyo proveniente de quienes tienen prohibido financiarlos.

**4.5.III. Caso concreto.** Lo alegado por el recurrente es **infundado** debido a que parte del supuesto incorrecto de que el fundamento de la infracción acreditada por la autoridad fue el acuerdo CF/002/2019. Contrario a lo argumentado y en lo que interesa, el acuerdo referido es el instrumento mediante el cual, la Comisión de Fiscalización, aprobó el procedimiento para la determinación de los saldos finales de remanentes de financiamiento público de campaña no ejercido durante el Proceso Electoral 2017-2018 de los otrora candidatos independientes, así como el cumplimiento de pago de cuentas por pagar de esas candidaturas.

Este acuerdo fue emitido como consecuencia de la aprobación de los Dictámenes Consolidados derivados de la revisión de informes de campaña presentados por los sujetos obligados correspondientes al Proceso Electoral 2017-2018, en los que se determinó un plazo de cuarenta y cinco días para que los otrora candidatos independientes liquidaran los saldos pasivos reportados. Siendo que, en caso de incumplimiento, estos serían considerados como aportaciones en especie y si los mismos correspondían a operaciones con personas morales, entonces serían considerados como aportaciones en especie de entes prohibidos.

En ese sentido, los argumentos del recurrente resultan imprecisos debido a que el acuerdo CF/002/2019 no es la fuente o fundamento de la infracción acreditada en su contra, sino que este acuerdo estableció el procedimiento para la revisión de los saldos de los pasivos del otrora candidato independiente, así como las garantías para el ejercicio de su derecho de defensa. Siendo que la infracción que justifica la sanción que le fue impuesta tiene su fundamento en los artículos 394.1.f), con relación al 400 y 446.1.c) de la LEGIPE.

## **SUP-RAP-14/2025**

Por lo tanto, deben desestimarse los agravios respecto a que la autoridad excedió su facultad reglamentaria y a que no existe fundamento legal para la infracción, debido a que esta se encuentra regulada en la LEGIPE y la autoridad precisó como sustento del acto impugnado a los artículos de esa ley antes citados.

Ahora bien, tampoco le asiste la razón al afirmar que se está sancionando un incumplimiento de naturaleza civil y que se está imponiendo una pena por analogía. Ello porque la determinación de la autoridad responsable no está sancionando que el recurrente incumpla sus obligaciones contractuales, las cuales corresponden a la jurisdicción civil, sino que está sancionando el beneficio indebido que representan esas aportaciones al provenir de personas morales y, por tanto, ser entes prohibidos.

Como argumenta la autoridad responsable en su resolución, al haber omitido liquidar pasivos pendientes por un monto de \$15,285,288.45 (quince millones doscientos ochenta y cinco mil doscientos ochenta y ocho pesos 45/100 M.N.) en favor de cinco proveedores con los que el recurrente realizó operaciones y que son personas morales, el recurrente obtuvo un beneficio que debe ser considerado como una aportación por parte de entidades prohibidas.

Esto, toda vez que, al no haber liquidado sus deudas, el recurrente obtuvo un beneficio de las personas morales que le proveyeron de servicios sin que ellas recibieran la contraprestación correspondiente. Al ser omiso en rechazar esas aportaciones, lo que habría acontecido si hubiese cubierto sus saldos pasivos, el recurrente vulneró los principios de legalidad y equidad que deben prevalecer en cualquier proceso electoral, ya que esa conducta, atentó contra las normas sobre los recursos de que puede alegarse y disponer durante la campaña electiva, en perjuicio del resto de contendientes que se encontraban regidos por las mismas reglas.

Por ello, cuando el otrora candidato independiente fue omiso en rechazar las aportaciones referidas, evidentemente, incumplió con la normatividad legal en materia de origen del financiamiento empleado para promocionarse en campaña, toda vez que obtiene una ventaja indebida frente al resto de los contendientes y permite la injerencia de entes jurídicos en el desarrollo de procesos electivos.

Siendo que esta conducta es la que sanciona la infracción en estudio, entonces puede concluirse que no se está imponiendo una pena por analogía, sino que la autoridad



acreditó las razones por las cuales se encontraba satisfecha la hipótesis sancionatoria establecida en los artículos 394.1.f), con relación al 400 y 446.1.c) de la LEGIPE.

Resultan aplicables las consideraciones en el SUP-RAP-214/2017.

Finalmente, resultan **inoperantes** los agravios en los que refiere que esta conclusión resulta en un trato diferenciado con los partidos políticos, ya que no expone argumento alguno en el que explicita cuál es ese trato diferenciado y por qué sería contrario a Derecho.

De igual forma son **inoperantes** los agravios sobre la incorrecta valoración de pruebas, ya que sólo formula alegaciones genéricas sin controvertir los razonamientos de la autoridad y tampoco precisa qué elementos dejaron de valorarse.

**4.6. Incorrecta individualización de la sanción.** Cuestiona que la sanción impuesta fue incorrecta y desproporcionada, ya que no se realizó un estudio adecuado de la capacidad económica del sancionado y se le impuso una sanción fija.

Además, argumenta que la autoridad ordenó dar vista a la fiscalía especializada en delitos electorales sin contar con elementos legales suficientes, vulnerando el principio de taxatividad y tipicidad. Considera que esta acción fue ilegal, ya que el incumplimiento en el pago a proveedores es de carácter civil y no penal.

**4.6.I. Decisión.** Los agravios son **infundados** e **inoperantes** debido a que la autoridad justificó adecuadamente la individualización de la sanción. Asimismo, la vista ordenada no constituye una sanción, por lo que no le son aplicables los principios de taxatividad y tipicidad.

**4.6.II. Marco jurídico.** El artículo 456.1.c).II, de la LEGIPE<sup>30</sup> establece que los aspirantes y candidaturas pueden ser sancionadas por cometer una infracción en materia electoral con una multa de hasta cinco mil veces la UMA. Este límite al monto de una multa no constituye una multa fija, ya que al ser un tope este permite a la autoridad fijar la multa según las circunstancias de cada caso.

---

<sup>30</sup> **Artículo 456.** 1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente: [...] c) Respecto de las personas aspirantes, precandidatas o candidatas a cargos de elección popular: [...] II. [Con multa de hasta cinco mil veces la Unidad de Medida y Actualización.

## SUP-RAP-14/2025

En ese sentido, la autoridad facultada para imponer una multa deberá determinar su monto de acuerdo con las circunstancias personales del infractor tomando en cuenta su capacidad económica y la gravedad de la violación, siempre y cuando no se exceda de la cantidad máxima establecida.

**4.6.III. Caso concreto.** En el caso resulta **infundado** lo alegado por el recurrente debido a que la autoridad justificó adecuadamente la sanción impuesta. Esto, ya que para imponer la sanción, el Consejo General, justificó el tipo de infracciones cometidas; las circunstancias de modo, tiempo y lugar; la intencionalidad; la trascendencia de las normas transgredidas; los valores tutelados, así como si hubiera reincidencia.

De lo anterior, la autoridad responsable determinó la comisión de una falta grave ordinaria por la omisión de rechazar aportaciones de entes prohibidos por un monto de \$15,285,288.45 (quince millones doscientos ochenta y cinco mil doscientos ochenta y ocho pesos 45/100 M.N.).

Asimismo, la autoridad determinó la comisión de una falta grave ordinaria por la omisión de la infracción relativa a la omisión de reportar egresos en el Sistema Integral de Fiscalización por un monto de \$4,408,000.00 (cuatro millones cuatrocientos ocho mil pesos 00/100 M.N.).

Una vez determinado lo anterior, la autoridad responsable realizó un análisis, atendiendo a la normativa y a los criterios jurisprudenciales aplicables, de la capacidad económica del recurrente tomando en cuenta sanciones anteriores que le hubiesen sido impuestas, la declaración anual presentada por el recurrente ante el Servicio de Administración Tributaria, así como la información solicitada a la Comisión Nacional Bancaria y de Valores. Como consecuencia de este ejercicio, la autoridad determinó que la capacidad económica del recurrente alcanzaba un importe de \$797,954.85 (setecientos noventa y siete mil novecientos cincuenta y cuatro pesos 85/100 M.N.).

Una vez que la autoridad determinó la capacidad económica del recurrente, procedió al cálculo de la sanción. Considerando el monto involucrado y los porcentajes de sanción, el monto determinado por la autoridad fue de \$31,039,919.21 (treinta y un millones treinta y nueve mil novecientos diecinueve pesos 21/100 M.N.).

Conforme a lo anterior, el monto de la sanción no solo excedía la capacidad económica del infractor, sino el límite establecido en ley. En consecuencia, la autoridad decidió



imponer una multa de 5000 (cinco mil) UMA, de conformidad con lo establecido en el artículo 456.1.c).II, de la LEGIPE.

De esta forma, resulta evidente que la autoridad no impuso una multa fija, sino que el monto de esta resultó del análisis de las circunstancias en que se cometió la infracción, la capacidad económica del recurrente y el daño producido.

Finalmente, resultan **inoperantes** los agravios sobre la incorrecta vista a otras autoridades, ya que este órgano jurisdiccional considera que las vistas ordenadas no generan alguna afectación directa al recurrente, sino que, en todo caso, se actualizará hasta la emisión de un acto por parte de alguna de las autoridades a las que se les informó sobre la determinación impugnada.<sup>31</sup>

Esto es así, toda vez que la vista que se ordena dar a una determinada autoridad para que resuelva lo que en derecho corresponda, tiene como finalidad hacer de su conocimiento hechos que pueden ser contrarios a la ley, lo que en sí mismo no es indebido, de ahí la inoperancia del agravio.

**5. Conclusión.** Esta Sala Superior determina que, ante lo **infundado** e **inoperante** de los agravios, lo procedente es confirmar, en la materia de impugnación, la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Superior aprueba el siguiente

## RESOLUTIVO

**Único.** Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución combatida.

**Notifíquese como corresponda.**

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

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. El Secretario General de acuerdos da fe.

---

<sup>31</sup> Véase, entre otros, lo sostenido en el SUP-RAP-63/2023.

## **SUP-RAP-14/2025**

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.