

## RECURSOS DE APELACIÓN

**EXPEDIENTES:** SUP-RAP-39/2018 Y  
SUP-RAP-44/2018 ACUMULADO

**RECURRENTES:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y  
MOVIMIENTO CIUDADANO

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

**MAGISTRADA INSTRUCTORA:**  
MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y CUENTA:**  
AZALIA AGUILAR RAMÍREZ

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

En los recursos de apelación indicados al rubro, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resuelve **CONFIRMAR** en lo que fue materia de impugnación, la resolución emitida mediante acuerdo INE/CG125/2018, respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, instaurado contra los integrantes de la coalición Movimiento Progresista, identificado como INE/P-COF-UTF/25/2014 y sus acumulados.

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

### ANTECEDENTES

I. De la **narración de hechos** que exponen en sus demandas los partidos recurrentes y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

**1. Reforma constitucional.** El diez de febrero de dos mil catorce, mediante decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, se reformó el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual dispone en su Base V, apartado B, penúltimo párrafo, que corresponde al Consejo General del Instituto Nacional Electoral la fiscalización de las finanzas de los partidos políticos.

**2. Acuerdo por el que se aprobó el instructivo para la formación de coaliciones de los partidos políticos nacionales, para las elecciones de presidente de los Estados Unidos Mexicanos en el proceso electoral 2011-2012.** El siete de octubre de dos mil once, el Consejo General del Instituto Federal Electoral emitió el Acuerdo del Consejo General del Instituto Federal Electoral, por el que se aprueba el instructivo que deberán observar los partidos políticos nacionales que busquen formar coaliciones para las elecciones de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, de Senadores y de Diputados por el principio de mayoría relativa, en sus diversas modalidades, para el proceso electoral federal 2011-2012, identificado con la clave CG328/2011, que en su punto primero, numeral 1, inciso a), estableció entre otras

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

modalidades, las de coalición total para postular candidato a Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, fórmulas de candidatos a Senadores en las treinta y dos Entidades Federativas, y de Diputados en los trescientos distritos electorales, por el principio de mayoría relativa.

**3. Formación de la Coalición Movimiento Progresista.** El dieciocho de noviembre de dos mil once, los partidos políticos nacionales de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, decidieron formar la coalición electoral total para las elecciones de Presidente Constitucional de los Estados Unidos Mexicanos, fórmulas de candidatos a Senadores en las treinta y dos Entidades Federativas, y de Diputados en los trescientos distritos electorales, por el principio de mayoría relativa.

**4. Presentación de informes de campaña.** El ocho de octubre de dos mil doce, los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza y las coaliciones "Compromiso por México" y "Movimiento Progresista", presentaron al Instituto Federal Electoral, informes de campaña correspondientes a los ingresos y gastos de campaña realizados durante el periodo comprendido entre el quince de febrero y el veintisiete de junio de dos mil doce, en el marco del Proceso Federal Electoral 2011-2012.

**5. Vencimiento de plazo para la entrega de informes anuales.** El dos de abril de dos mil catorce, se cumplió el plazo para

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

que los partidos políticos nacionales entregaran a la Unidad Técnica de Fiscalización para su análisis y revisión, los informes anuales el correspondiente al ejercicio de dos mil trece (relacionados a la fiscalización de los gastos por concepto de adquisición de propaganda de la coalición Movimiento Progresista que no fue reportado durante la revisión de los informes de campaña del proceso federal electoral 2011-2012).

### **6. Revisión de informes y notificación de errores y omisiones.**

La Unidad Técnica de fiscalización procedió a revisar los informes presentados; notificó a los partidos políticos nacionales los errores y omisiones técnicas que advirtió durante la revisión, para que presentaran las aclaraciones o rectificaciones pertinentes, así como, para que atendieran los requerimientos sobre la entrega de documentación que la propia Unidad citada les solicitó respecto a sus ingresos y egresos.

### **7. Resolución que ordena el inicio del procedimiento oficioso.**

En sesión extraordinaria celebrada el veintidós de octubre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución INE/CG217/2014 respecto de las irregularidades determinadas en el dictamen consolidado de la revisión de informes anuales e ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio dos mil trece, mediante el cual entre otras cuestiones, se ordenó el inicio de procedimientos oficiosos en contra de los partidos políticos nacionales de la Revolución Democrática,

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

del Trabajo y Movimiento Ciudadano, como integrantes de la otrora coalición Movimiento Progresista, ello en atención al punto resolutivo DÉCIMO PRIMERO que a la letra señala:

**“DÉCIMO PRIMERO.** *Se ordena a la Unidad de Fiscalización que, en el ámbito de sus atribuciones, inicie los procedimientos oficiosos señalados en los considerandos respectivos.”*

Por lo que hace al Partido de la Revolución Democrática, se señaló en el Considerando 10.3, inciso k), conclusión 101:

*“10.3 PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.*

*(...) k) Procedimientos Oficiosos: conclusiones*

*(...)*

*Conclusión 101 ‘Se localizaron gastos por \$7,889,967.52 por concepto de adquisición de propaganda utilitaria que beneficiaron al entonces candidato de la otrora coalición Movimiento Progresista y que no fueron reportados durante la revisión a los informes de campaña del Proceso Federal Electoral 2011-2012.’*

Por lo que hace al Partido del Trabajo, se señaló en el Considerando 10.4, inciso j), conclusión 89:

*“10.4 PARTIDO DEL TRABAJO (...)*

*j) Procedimientos oficiosos*

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

(...)

*Conclusión 89 'Se localizaron gastos por \$7'889,967.52 por concepto de adquisición de propaganda utilitaria que beneficiaron al entonces candidato de la otrora coalición Movimiento Progresista y que no fueron reportados durante la revisión a los informes de campaña del Proceso Federal Electoral 2011-2012.'*

Por lo que hace a Movimiento Ciudadano en el Considerando 10.6, inciso g), conclusión 39:

*"10.6 PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO*

*(...)*

*g) Procedimiento Oficioso*

*(...)*

*Conclusión 39 'Se localizaron gastos por \$7,889,967.52 por concepto de adquisición de propaganda utilitaria que beneficiaron al entonces candidato de la otrora coalición Movimiento Progresista y que no fueron reportados durante la revisión a los informes de campaña del Proceso Federal Electoral 2011-2012.'*

**8. Inicio de procedimientos oficiosos.** El dieciocho de noviembre del dos mil catorce, la Unidad Técnica de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

Electoral, acordó integrar los expedientes identificados con las claves INE/P-COF-UTF/25/2014 y sus acumulados INE/P-COF-UTF/30/2014 e INE/P-COF-UTF/35/2014, así como su registro en el libro de gobierno y acumulación.

**II. Resolución impugnada.** El veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, el Consejo General aprobó la resolución INE/CG125/2018, relativa al procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales, instaurado en contra de los partidos políticos nacionales de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, como integrantes de la otrora coalición movimiento progresista, identificado como INE/P-COF-UTF/25/2014, INE/P-COF-UTF/30/2014 y INE/P-COF-UTF/35/2014.

**III. Recursos de apelación.** El dos y seis de marzo del presente año, inconformes con el acuerdo de referencia, los partidos de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano respectivamente, interpusieron recursos de apelación.

### **IV. Trámite.**

**1. Recepción de los expedientes en Sala Superior.** Una vez tramitados los medios de impugnación al rubro indicado, el seis y trece de marzo de dos mil dieciocho respectivamente, se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, los oficios INE/SCG/0438/2018 y INE/SCG/0463/2018, por los

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

cuales el Secretario del Consejo, remitió diversa documentación.

**2. Turno.** Por acuerdos de nueve y trece de marzo dos mil dieciocho, el primero emitido por la Magistrada Presidenta de este Tribunal Electoral y el segundo emitido por el Magistrado Presidente por Ministerio de Ley Felipe Alfredo Fuentes Barrera, se ordenó integrar los expedientes **SUP-RAP-39/2018** y **SUP-RAP-44/2018**, y turnarlos a la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para su sustanciación, en términos de lo dispuesto por el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Los referidos proveídos se cumplimentaron mediante oficios TEPJF-SGA-695/18 y TEPJF-SGA-743/18, suscritos por la Secretaria General de Acuerdos de este órgano jurisdiccional electoral federal, en la citada fecha.

**3. Radicación, admisión a trámite y admisión de pruebas.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó los recursos, se admitieron a trámite y se tuvieron por admitidas las pruebas ofrecidas.

**4. Propuesta de acumulación y cierre de instrucción.** Al no existir diligencias pendientes de desahogar, se propuso su acumulación, asimismo se cerró la instrucción en los recursos SUP-RAP-39/2018 y SUP-RAP-44/2018.

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

### RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

**PRIMERO. Jurisdicción y competencia.** El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes asuntos<sup>1</sup>, porque se trata de recursos de apelación interpuestos por partidos políticos nacionales para controvertir el acuerdo emitido por el máximo órgano de dirección de la autoridad administrativa electoral nacional, por la cual se aprobó la resolución respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacionales.

**SEGUNDO. Acumulación.** Del análisis de los escritos de demanda se aprecia que los promoventes controvierten el acuerdo INE/CG125/2018 emitido por el Consejo General quien en ambos juicios funge como autoridad responsable.

De esta manera, se considera que existe conexidad en la causa debido a la coincidencia en el acto impugnado y en la autoridad responsable.

En consecuencia, con el fin de garantizar la economía procesal y de evitar la emisión de sentencias contradictorias,

---

<sup>1</sup> Con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

procede acumular<sup>2</sup> el expediente SUP-RAP-44/2018 al diverso SUP-RAP-39/2018, debido a que éste fue el primero que se registró en el índice de esta Sala Superior.

Debiéndose agregar una copia certificada de los puntos resolutivos de la presente sentencia a los autos del expediente acumulado.

**TERCERO. Procedencia.** En los presentes recursos de apelación, se satisfacen los requisitos establecidos en los artículos 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en razón de lo siguiente:

**a) Forma.** Se satisfacen las exigencias establecidas en el artículo 9, párrafo 1, de la citada ley adjetiva electoral, en razón de que en los escritos de demanda se señalan los nombres de los actores, la identificación del acto impugnado y de la autoridad señalada como responsable; la mención de los hechos y agravios que afirman les causa el acto reclamado; asimismo, obran las firmas autógrafas de los representantes de los Partidos de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano.

---

<sup>2</sup> Con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

**b) Oportunidad.** Los medios de impugnación que se resuelven fueron presentados dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 y 30 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Se concluye lo anterior, toda vez que, el acuerdo fue aprobado en la sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, de manera que, el plazo para la interposición del recurso transcurrió del primero al seis de marzo de esta anualidad.

En este tenor, respecto del Partido de la Revolución Democrática, la resolución impugnada se le notificó el veintiocho de febrero del presente año, y la demanda la presentó el dos de marzo siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días, previsto en la invocada ley electoral adjetiva general.

Por cuanto hace al instituto político Movimiento Ciudadano, no indica cuándo conoció la resolución reclamada y la responsable no refiere la fecha de notificación; aunado a que, de autos no se advierte constancia al respecto, se tiene que, si la resolución impugnada data del veintiocho de febrero de dos mil dieciocho y la presentación del recurso de apelación fue el seis de marzo del presente año, se estima que el escrito de demanda fue presentado oportunamente.

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

Lo anterior, porque la resolución que es materia de análisis no forma parte del proceso electoral en curso, de ahí que los plazos se computan de lunes a viernes, sin contar sábados y domingos ni días festivos.

Es decir, de considerarse que los plazos de la resolución impugnada corrieron ininterrumpidamente, y aún en el peor de los casos, que la resolución del acuerdo controvertido le haya sido realizada de manera automática, es decir el veintiocho de febrero fecha del dictado de la resolución controvertida, se estima que la presentación del medio de impugnación corrió del uno al seis de marzo siguiente.

De ahí que, resulte evidente la interposición oportuna de los medios de impugnación.

**c) Legitimación y personería.** Los elementos se encuentran satisfechos; el primero, porque los recursos de apelación son interpuestos por parte legítima, es decir, por los Partidos de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, quienes con fundamento en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se encuentra facultados para promover los medios impugnativos que se analizan, toda vez que, se trata de partidos políticos que actúan a través de sus representantes legítimos.

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

Por otra parte, se tiene por acreditada la personería de Camerino Eleazar Márquez Madrid, en su carácter de representante propietario del Partido de la Revolución Democrática acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, asimismo, se tiene por acreditada la personería de Juan Miguel Castro Rendón, en su carácter de representante propietario de Movimiento Ciudadano, toda vez que, la autoridad responsable al rendir los informes circunstanciados, les reconoce tal carácter, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la citada ley adjetiva electoral.

**d) Interés jurídico.** Los partidos políticos recurrentes tienen interés jurídico para promover los medios de impugnación al rubro indicado, dado que controvierten la resolución INE/CG125/2018 respecto del procedimiento oficioso en materia de fiscalización de los recursos de los partidos políticos nacional, instaurado en contra de los partidos políticos nacionales de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, como integrantes de la otrora coalición movimiento progresista, identificado como INE/P-COF-UTF/25/204 y sus acumulados INE/-COF-UTF/30/2014 e INE/P-COF-UTF/35/2014.

**e) Definitividad.** Se cumple también con este requisito, debido a que los recursos de apelación tienen por objeto controvertir un acuerdo del Consejo General, respecto del

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

cual, no se cuenta con medio de defensa alguno por el que pudiera ser revocado o modificado.

En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedibilidad de los medios de impugnación y no advertir causal de improcedencia alguna, lo conducente es analizar el fondo de la controversia planteada.

**CUARTO. Análisis de la controversia.** Los recurrentes manifiestan en vía de agravios, lo siguiente:

### **Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano**

#### **Primero. Prescripción y caducidad de la facultad sancionatoria.**

El Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano refieren que, contrario a derecho, sin fundamento ni justificación la responsable los sancionó por conductas que no cometieron, además que la responsable inició el procedimiento sancionador en su contra fuera de los tiempos establecidos por la norma reglamentaria.

Lo anterior porque, el dieciocho de noviembre de dos mil catorce, la Unidad Técnica de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, acordó integrar los expedientes identificándolos para tal efecto con las claves alfanuméricas INE/P-COF-UTF/25/2014, INE/P-COF-

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

UTF/30/2014 e INE/P-COF-UTF/35/2014 y fue hasta el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, que emitió la resolución, es decir, más de tres años después de iniciado el procedimiento.

En ese sentido señalan que la responsable al entrar al estudio de las causales de caducidad y prescripción dejó de tomar en consideración el criterio reiterado de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación consistente en que, toda resolución que se emita dentro de un procedimiento sancionador, necesariamente debe emitirse dentro del plazo procesal previsto para ello.

Asimismo, manifiestan que contrario a lo sustentado por la responsable, se actualiza la figura jurídica de la prescripción prevista en el artículo 464, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y que dejó de observarse por la responsable, ya que tardó más de tres años en resolver el procedimiento sancionador identificado con el número INE/P-COF-UTF/25/2014 y sus acumulados.

De manera que, a juicio de los recurrentes, al dar inicio el procedimiento el dieciocho de noviembre de dos mil catorce, tenía como fecha límite y fatal tres años, los cuales aduce fueron cumplidos el dieciocho de noviembre de dos mil diecisiete; sin embargo, la resolución que impugnan fue emitida el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, por lo que refieren, excedió la temporalidad contemplada por la

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

norma legal antes señalada, con lo cual, estiman prescribe la facultad sancionadora de la autoridad.

Por otra parte, el Partido de la Revolución Democrática manifiesta que si bien la figura de la caducidad no se encuentra prevista en la legislación respecto al procedimiento sancionador, no es obstáculo que, a fin de garantizar los principios de certeza y seguridad jurídica en beneficio del Partido de la Revolución Democrática, la autoridad colme el vacío mediante la técnica de la integración de la norma, a fin de crear la regla de aplicación que habrá de tomarse en cuenta para determinar cuándo ha caducado la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electoral.

Argumenta que el proceso sancionador impugnado goza de la naturaleza de un procedimiento seguido en forma de juicio, por lo cual, se deben observar procedimientos formales y materialmente jurisdiccionales, en los que la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado como parte del debido proceso el principio de plazo razonable, el cual se fundamenta en la necesidad de evitar dilaciones indebidas en la instrucción y resolución de un procedimiento.

En ese contexto, expone que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no establece una sanción procesal por la que sea reprochable a la autoridad su

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

inactividad o falta de diligencia para concluir el procedimiento sancionador, por lo cual, señala la existencia de una laguna legal, a la que considera se debe aplicar la norma de manera integral a fin de que pueda actualizarse la caducidad del procedimiento sancionador, de conformidad con lo establecido en el artículo 464, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales regula la figura de la prescripción de la facultad sancionadora del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Ello, porque en aras de tutelar los derechos fundamentales de certeza y seguridad jurídica, impone un límite a la actuación de la autoridad para que el procedimiento no permanezca indefinido, pues además, los valores en juego se sitúan en el principio de certeza y seguridad jurídica como carga axiológica del entramado constitucional que responde a la expectativa de imponer a las autoridades que instrumentan un procedimiento seguido en forma de juicio, con el objeto de que ésta se concluya dentro de un plazo razonable.

Así, el recurrente manifiesta que, en el procedimiento sancionador impugnado, no se tomó en cuenta que, en los procedimientos administrativos sancionadores concierne su actuar, instrumentación y diligencia sobre los actos tendentes a emitir su resolución en un plazo razonable, en el plazo de tres años, término previsto en el artículo 464, párrafo

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Ya que, tal procedimiento alude al principio inquisitivo y por tanto, una vez iniciados, la autoridad está constreñida a realizar la mayor parte de los hechos positivos para alcanzar la emisión de la resolución correspondiente; sin que se pierda de vista que la finalidad de los procedimientos sancionadores es la de investigar determinados hechos o conductas que se han denunciado como constitutivas de infracciones a la normativa electoral, a fin de poder establecer si las conductas observadas constituyen infracción y responsabilidad de los sujetos denunciados a fin de emitir una resolución sancionatoria.

Por lo cual, señala que la autoridad responsable no puede alargar indefinidamente y sin justificación jurídica alguna la investigación y sustanciación de los procedimientos sancionadores, que retrase la emisión de la resolución; pues a decir del recurrente, la Sala Superior ha señalado que ante la inactividad de la potestad sancionatoria del Estado, se impone a la autoridad administrativa electoral la figura de la caducidad para concluir un procedimiento.

En ese sentido, argumenta que la caducidad debe garantizar:

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

- a) La necesidad de fomentar, el ejercicio eficiente de las atribuciones de la autoridad.
- b) Generar la debida certidumbre jurídica respecto de los infractores, en torno al tiempo durante el cual pueden encontrarse sujetos a un procedimiento administrativo sancionador.
- c) Proporcionar idoneidad para instar, a través de la denuncia los hechos ilícitos que se cometan.
- d) Garantizar el cumplimiento de la ley mediante la emisión de una resolución justa que permita sancionar adecuadamente las conductas infractoras.

Así también, señala que la Corte Interamericana de Derechos Humanos estableció que, para determinar el plazo razonable se debe atender a las circunstancias particulares del caso, tomando en consideración la complejidad del asunto, la actividad procesal del interesado; la conducta de las autoridades judiciales y la forma como se ha sustanciado la instrucción del proceso.

En este sentido, el Partido de la Revolución Democrática argumenta caducidad de la potestad sancionadora por parte de la responsable, toda vez que, afirma el recurrente no se integró debidamente el expediente por causas únicamente imputables a una actuación negligente, ni emitió la resolución correspondiente, por lo que, a su juicio, caducó la facultad sancionatoria.

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

En ese contexto, Movimiento Ciudadano señala que la prescripción fue originada por la falta de actuación por parte de la autoridad responsable, en la que aduce de la responsable, simulaciones a la ley por medio de la emisión de acuerdos y diversas actuaciones con la única finalidad de tratar de suspender el término legal que tuvo para emitir la resolución.

### **Partido de la Revolución Democrática**

#### **Segundo. Imposición de sanción al candidato infractor.**

El Partido de la Revolución Democrática manifiesta que contrario a derecho y sin justificación ni fundamentación, la responsable dejó de imponer sanciones económicas a los candidatos a los cargos de elección popular que faltaron a su deber garante de reportar los gastos al órgano de finanzas de la coalición Movimiento Progresista, así como, de no rebasar el tope de gastos de campaña.

El recurrente manifiesta que la responsable vulneró lo establecido en el artículo 344, párrafo q, incisos c) y e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Precepto del cual, se desprende que los candidatos de los partidos políticos a cargos de elección popular tienen la responsabilidad, obligación legal y solidaria de no exceder los topes de gastos de precampaña o campaña establecido por la autoridad administrativa electoral.

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

En ese sentido, argumenta que Andrés Manuel López Obrador como candidato a la presidencia de la república, incurrió en la violación al artículo 344, párrafo q, incisos c) y e), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no entregar al órgano de finanzas de la coalición Movimiento Progresista la comprobación de los ingresos y egresos de propaganda utilitaria por un monto de \$7,889,967.52 y al rebasar el tope de gastos de campaña por un monto de \$7,889,967.52, por lo que afirma la responsable que de manera contraria derecho dejó de aplicar el precepto legal invocado, aplicando solamente la sanción económica a los partidos políticos que lo postularon.

Así, el Partido de la Revolución Democrática manifiesta que todo sujeto que quebrante la norma legal adquiere un grado de responsabilidad, conducta con la cual, permite a la autoridad imponer una sanción gradual a la falta cometida, a efecto de que tal falta no vuelva a cometerse, aunado a que la aplicación de las sanciones derivadas de la normatividad electoral debe considerarse la calidad y características del sujeto infractor, circunstancias particulares del caso, condiciones específicas, lo que no aconteció en el presente caso.

### **Movimiento Ciudadano**

#### **Tercero. Indebida Motivación y fundamentación.**

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

Movimiento Ciudadano recurre la resolución al considerar que fue sustentada en una indebida motivación y fundamentación, sin que existiera elemento legal alguno al respecto. Además, aduce falta de exhaustividad, certeza y congruencia, y violación de diversas disposiciones de la Ley General de Partidos Políticos.

En ese sentido, el instituto político manifiesta que la responsable no valoró todas y cada una de las constancias que obran en el expediente a fin de constatar que las conductas que le fueron atribuidas no fueron cometidas por el recurrente.

Por lo cual, invoca el principio *indubio pro reo* así como el contenido del artículo 15, numeral 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puesto que a su juicio, no existe indicio y prueba alguna en contra de Movimiento Ciudadano para resolver fundado el procedimiento de fiscalización y en consecuencia, la imposición de una sanción, que señala violatoria de los artículos 14 y 16 Constitucional.

### **Movimiento Ciudadano**

#### **Cuarto. Caducidad de la facultad sancionatoria.**

Movimiento Ciudadano manifiesta que el procedimiento que dio origen a la resolución controvertida se realizó fuera de las normas establecidas. Ello, porque según su dicho, se debe

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

considerar como fecha de origen del procedimiento el dieciocho de noviembre de dos mil catorce, fecha en que la Unidad Técnica de fiscalización, acordó integrar los expedientes INE/P-COF-UTF/25/2014, INE/P-COF-UTF/30/2014, INE/P-COF-UTF/35/2014; sin embargo, a decir del recurrente fue hasta el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, en que la autoridad responsable inició el procedimiento sancionador, es decir, cuando había transcurrido más de tres años.

**QUINTO. Cuestión previa.** Como se señaló en la síntesis de agravios, los recurrentes aducen indistintamente la figura de la caducidad y prescripción. Sin embargo, de la narración de sus agravios y de la suplencia de la queja en la deficiente expresión de agravios se puede advertir que en realidad solicitan el análisis de las instituciones jurídicas de prescripción y de la caducidad de las facultades de la autoridad administrativa electoral, tal como se razona más adelante.

La Sala Superior, estima que, a fin de impartir justicia, es posible interpretar el escrito del medio de impugnación para advertir cual es la verdadera intención de quien lo promueve, de conformidad con la tesis de jurisprudencia 4/99, de rubro **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE**

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

**LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR**"<sup>3</sup>.

**SEXTO. Estudio de fondo.** Una vez señalados los motivos de disenso expresados por los recurrentes, se procede a realizar el estudio de fondo, en un primer momento se analizará la figura jurídica de prescripción y de manera posterior, la referente a la caducidad por ser de estudio preferente y, en caso de no resultar procedente la pretensión del actor, se procederá al análisis del resto de los agravios relacionados a la indebida fundamentación y motivación, así como, a la imposición de sanción al candidato infractor. Ello, de conformidad con la tesis de jurisprudencia 04/2000 de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.<sup>4</sup>

### **Prescripción y caducidad de la facultad sancionatoria.**

Los institutos políticos recurrentes invocan el artículo 464, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sin embargo, de conformidad con el artículo 23, numeral 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, al haberse invocado equívocamente preceptos jurídicos presuntamente violados, esta Sala Superior resolverá tomando en consideración los que resultan aplicables, esto es, en base al Reglamento de

---

<sup>3</sup> Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, página 17.

<sup>4</sup> Consultable a foja ciento veinticinco (125), del Volumen 1, intitulado "*Jurisprudencia*", de la "*Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y tesis en materia electoral*", publicada por este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

Procedimientos de Materia de Fiscalización, aprobado mediante el acuerdo CG199/2011<sup>5</sup>.

Lo anterior con base al artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo su resolución de manera pronta, completa e imparcial.

Asimismo, el artículo 14, párrafo 3, inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y 8 párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, establecen como parte de la garantía a la tutela judicial efectiva las garantías judiciales mínimas que deben tener los gobernados, que toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente con las debidas garantías por el tribunal competente, independiente e imparcial previamente establecidas; asimismo, que durante el proceso toda persona acusada de un delito tendrá derecho en plena igualdad, a las garantías mínimas de ser informado sin demora, en un idioma que comprenda y en forma detallada la naturaleza y causas de la acusación formulada, a disponer del tiempo y medios adecuados para la preparación de su defensa y a ser juzgado sin dilaciones indebidas.

---

<sup>5</sup> Aprobado el cuatro de julio de dos mil once.

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

Del mismo modo, el artículo 8 de la Convención Americana, señala como parte de las garantías judiciales, que toda persona tenga derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro del plazo razonable, por un juez o un tribunal competente, independiente e imparcial.

En otras palabras, la normativa en cita prevé con relación a las personas inculpadas, el derecho de ser informadas sin demora y en forma detallada de la naturaleza y causas de la acusación en su contra, así como disponer de los medios adecuados para su defensa; a ser juzgadas en plena igualdad y sin dilaciones indebidas; a ser oídas con las garantías debidas, dentro de un plazo razonable por un juez competente e imparcial.

En ese tenor, esta Sala Superior ha determinado que entre las reglas del debido proceso legal, aplicables incluso a los procedimientos administrativos se encuentra la de iniciar el procedimiento sin demora otorgando al inculpado tiempo necesario para su defensa, porque resultaría una contradicción dentro del orden jurídico permitir una prolongación desmedida, en el tiempo, de estos mecanismos, lo que tendría como consecuencia que la privación de bienes o derechos estuviera sujeta a la indefinición de situaciones jurídicas de las partes involucradas, generando un estado de incertidumbre a los sujetos de derechos involucrados.

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

En consecuencia, se estima que el establecimiento de la figura de prescripción y caducidad, encuentran su fundamento en los principios de certeza y seguridad jurídica.

Cabe destacar que, con motivo de la publicación en el Diario Oficial de la Federación de los decretos por los que se expiden la Ley General de Instituciones y procedimientos Electorales y la Ley General de Partidos Políticos y con las modificaciones a los Reglamentos de Fiscalización y de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, aprobadas por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, resulta indispensable determinar la normativa sustantiva y procesal aplicable para resolver el presente asunto.

Así, el artículo tercero transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece de manera expresa que “los asuntos que se encuentran en trámite a la entrada en vigor del presente decreto serán resueltos conforme a las normas vigentes al momento de su inicio. Lo anterior, sin perjuicio de que se apliquen en lo conducente los plazos previstos en los artículos transitorios del presente Decreto”.

En ese contexto, la normativa sustantiva aplicable tendría que estarse a las disposiciones vigentes al momento en que se actualizaron las operaciones que dieron origen al procedimiento administrativo sancionador en materia de

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

fiscalización; por lo que se estima, debe aplicarse lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente hasta el veintidós de mayo de dos mil catorce, así como el Reglamento de Fiscalización aprobado, mediante acuerdo CG201/2011<sup>6</sup>, por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral.

Así también, de conformidad con la tesis XLV, emitida por la Sala Superior bajo el rubro **“Derecho administrativo sancionador electoral. Le son aplicables los principios de ius puniendi desarrollados por el derecho penal y el principio tempus regit actum”**, que refiere, que los delitos se juzgarán de acuerdo con las leyes vigentes en la época de su realización.

En este sentido, esta Sala Superior reflexiona que considerar que la legislación aplicable adoptara la indefinición de tiempo para sancionar infracciones o delitos, vulneraría no sólo el derecho a la seguridad jurídica, sino que, la potestad punitiva estatal devendría en irracional, desproporcionada y arbitraria.

Asimismo, se razona que el transcurso del tiempo ilimitado para iniciar un procedimiento y/o la excesiva duración de un procedimiento, o los plazos excesivos para que opere la acción punitiva, pueden ser controlados a través de diversos principios, como el de seguridad jurídica, que involucra el

---

<sup>6</sup> Aprobado el cuatro de julio de dos mil once.

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

establecimiento de un límite temporal en el cual, el Estado puede ejercer su potestad punitiva.

En ese contexto, por lo que hace a la figura de la facultad de accionar, resulta ineludible la necesidad de acudir al contenido de la norma aplicable al momento de los hechos, esto es, el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, aprobado mediante el acuerdo CG199/2011 disponía:

1. El presente Reglamento tiene por objeto establecer los lineamientos para la tramitación y sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de financiamiento y gasto de los partidos y Agrupaciones Políticas Nacionales. Dichos procedimientos podrán iniciar a instancia de parte o de oficio.  
(...)

Asimismo, el artículo 20 del procedimiento oficioso, numeral 2, señalaba:

2. La facultad de ordenar el inicio del procedimiento oficioso que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña o de campaña, **caducará** al término de **treinta días** siguientes a la aprobación de la Resolución que ponga fin a los citados procedimientos.

De lo anteriormente transcrito, se advierte que, para los procedimientos oficiosos y que derivaran de la revisión de

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

informes anuales, de precampaña o campaña, debían ser iniciados por la Unidad de Fiscalización, dentro de los treinta días siguientes a la aprobación de la resolución; y que si bien, la normativa en cita denomina a esta facultad como caducidad, se advierte que, dados sus alcances jurídicos se trata en realidad de la institución jurídica de prescripción.

De esta manera, se tiene que la norma reglamentaria prevé en relación con la figura de prescripción, el momento para efectuar el cómputo del plazo, esto es, la fecha de la aprobación de la resolución que puso fin al procedimiento y no uno diverso invocado por los actores.

Por lo tanto, en concepto de esta Sala Superior, se estima **infundado** el motivo de disenso relativo a la prescripción de la facultad de iniciar el procedimiento por parte de la autoridad responsable.

Lo anterior, porque la potestad de ordenar el inicio del procedimiento oficioso en contra de los partidos políticos nacionales de la Revolución Democrática, del Trabajo y Movimiento Ciudadano, integrantes de la otrora coalición Movimiento Progresista, se computa a partir de la resolución emitida mediante acuerdo INE/CG217/2014, aprobada el veintidós de octubre de dos mil catorce, donde se concluyó diversas irregularidades determinadas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio dos mil trece.

Así, de las constancias que obran en autos se advierte que, la Unidad Técnica de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral acordó integrar los expedientes INE/P-COF-UTF/25/2014 y acumulados, el dieciocho de noviembre de dos mil catorce. Es decir, dentro de los veintisiete días posteriores a la aprobación de la resolución que ordenó el inicio del procedimiento oficioso.

En ese contexto, se estima **infundado** el motivo de disenso, porque el inicio del procedimiento oficioso se llevó a cabo antes del término del plazo de treinta días siguientes a la aprobación de la resolución que puso fin a los citados procedimientos. De ahí que no se estime actualizada la figura de prescripción.

Por otra parte, esta Sala Superior califica de **infundado** el motivo de disenso relacionado a la actualización de la figura de sobreseimiento, prevista en el artículo 26 numeral 1, fracción V del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización; del que cabe señalar que aún y cuando la citada figura cuente con una nomenclatura diversa, dado el análisis de su origen y consecuencias jurídicas, este tribunal advierte que en realidad se trata de la institución jurídica de caducidad.

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

En ese contexto, se advierte de los principios de seguridad jurídica, impartición de justicia pronta y expedita, el deber de llevarla a cabo en los plazos y términos que fijan las leyes.

Esto es, si se tiene en cuenta que el procedimiento sancionador goza de la naturaleza de un procedimiento seguido en forma de juicio, es válido concluir que el principio de seguridad jurídica abarca a todos los procedimientos formal o materialmente jurisdiccionales.

En ese sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado el principio del plazo razonable como parte del debido proceso, a fin de evitar dilaciones indebidas en la instrucción y resolución de un procedimiento.

Así, esta Sala Superior estima que, para resolver la inactividad de la potestad sancionatoria que el Estado impone a la autoridad administrativa electoral para concluir un procedimiento, para el caso que nos ocupa, es necesario invocar la normativa vigente al momento de la realización de los hechos, esto es, el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, expedido por acuerdo CG199/2011 del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, de conformidad a su naturaleza sustantiva y a la tesis de rubro **“Derecho administrativo sancionador electoral. Le son aplicables los principios de ius puniendi desarrollados por el derecho penal y el principio tempus regit actum”**, en virtud de lo ya razonado en párrafos anteriores.

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

Asimismo, el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, prevé en el artículo 26, numeral 1, fracción V, la consecuencia jurídica cuando, haya transcurrido el término de cinco años para fincar responsabilidades administrativas.

### *Artículo 26*

#### *Sobreseimiento*

1. El procedimiento podrá **sobreseerse** cuando:

...

V. Cuando haya transcurrido el termino de cinco años para fincar responsabilidades administrativas.

...

Este tribunal de alzada colige que de conformidad con el artículo 26, numeral 1, fracción V, del Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización, que el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral previó la facultad de concluir el procedimiento a través de lo que denominó sobreseimiento.

En ese contexto, resulta oportuno esclarecer que el Reglamento de Procedimientos en Materia de fiscalización, previó la caducidad de la facultad sancionatoria, como consecuencia del transcurso de cinco años con el que cuenta la autoridad administrativa electoral para fincar responsabilidades, y con ello, el cese del procedimiento.

En otras palabras, el artículo 26, numeral 1, Fracción V, del Reglamento de procedimientos en Materia de Fiscalización, establece la posibilidad de poner fin al procedimiento

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

cuando haya transcurrido el término de cinco años para fincar responsabilidades administrativas.

Ahora bien, de las constancias que obran en autos, se advierte que, la conducta suscitada en el año dos mil doce, y que originó la resolución que hoy se combate, fue detectada por la autoridad responsable, durante la revisión de los informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales, correspondientes al ejercicio dos mil trece.

Esto es así, porque la relatada acción irregular tuvo lugar cuando la otrora Coalición Movimiento Progresista no presentó la documentación comprobatoria que hubiere amparado la contratación y pago de propaganda utilitaria por un monto diverso, por concepto de adquisición en propaganda utilitaria que benefició a su entonces candidato a la presidencia de la república y que no fue reportada durante la revisión a los informes de campaña del proceso federal electoral 2011-2012.

En el presente caso, la Unidad Técnica de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral acordó integrar los expedientes relativos a la resolución relativa a las irregularidades determinadas en el dictamen consolidado de la revisión de informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio 2013.

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

De esta manera, resulta necesario precisar que la fecha en que inicia el plazo para que se actualice la figura de caducidad, se contará a partir de la fecha del inicio del procedimiento oficioso.

Así en el caso concreto, el plazo de cinco años debe computarse a partir del día dieciocho de noviembre de dos mil catorce al diecisiete de noviembre de dos mil diecinueve. Por lo que, si la responsable emitió la resolución el veintiocho de febrero del año dos mil dieciocho, es evidente que la determinación se encuentra dentro del plazo legal para ello.

Por lo que, el plazo en que se dictó la resolución recurrida se encuentra dentro del plazo de cinco años con el que cuenta la autoridad administrativa electoral para fincar responsabilidades, aunado a que, como ha quedado evidenciado en el asunto que nos ocupa, se realizaron requerimientos de diligencias, así como de documentación que la autoridad responsable se hizo allegar, a fin de observar el principio de certeza jurídica de los actos. Derivado de ello, esta Sala Superior concluye que el tiempo transcurrido durante el desarrollo del procedimiento y del dictado de la resolución, se encuentra dentro del plazo previsto por la normativa electoral.

En conclusión, esta Sala Superior, estima que, en el presente caso, la facultad sancionatoria fue ejercida durante el lapso de tiempo concedido por la normativa en cita, y por ende

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

no se actualice la figura de caducidad. De ahí lo **infundado** de su motivo de disenso.

### **Indebida fundamentación y Motivación.**

Esta Sala Superior califica de **inoperantes** los motivos de disenso relativos a la indebida fundamentación y motivación, falta de exhaustividad certeza y congruencia, así como la ausencia de valoración de las constancias que obran en el expediente.

Ello de conformidad con la tesis de jurisprudencia de rubro **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. ARGUMENTOS QUE DEBEN EXAMINARSE PARA DETERMINAR LO FUNDADO O INFUNDADO DE UNA INCONFORMIDAD CUANDO SE ALEGA LA AUSENCIA DE AQUÉLLA O SE TACHA DE INDEBIDA.**<sup>7</sup> Que en lo que interesa, señala que, cuando la fundamentación y motivación se tachan de indebidas, es menester apreciar los argumentos del motivo de desacuerdo, expresados para explicar por qué la invocación de preceptos legales se estima errónea, o por qué la motivación es incorrecta o insuficiente, pues será a la luz de tales razones que pueda establecerse lo fundado o infundado de la inconformidad.

En este contexto, este tribunal advierte que, el recurrente se constriñe a señalar que la resolución controvertida se

---

<sup>7</sup> Consultable en 169092. IV.2o.C.50 K. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXVIII, Agosto de 2008, Pág. 1104.

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

encuentra indebidamente fundada y motivada, sin embargo, no se advierte que explique las razones por las cuales estima que la responsable fundamentó de manera errónea su resolución y porqué de igual manera estima falta de exhaustividad, certeza y congruencia, así como, la ausencia de valoración de las constancias que obran en el expediente; toda vez que, los recurrentes se concretaron a realizar simples afirmaciones, aunado a que tales expresiones no constituyen verdaderos argumentos que expresen razonamientos jurídicos concretos que pongan en evidencia ante la potestad federal, que la resolución sea contraria a la ley o a su interpretación, ya que tampoco, señala que constancias no se valoraron.

De ahí que, como ha quedado demostrado, resulta **inoperante** el motivo de agravio.

### **Imposición de sanción al candidato infractor.**

Esta Sala Superior califica de **inoperante** el motivo de disenso expresado por el Partido de la Revolución Democrática referente a que sin justificación, ni fundamentación se dejó de imponer la sanción económica al sujeto infractor Andrés Manuel López Obrador en su calidad de candidato a la Presidencia de la República por la coalición Movimiento Progresista, por haber vulnerado el artículo 344 párrafo q, incisos c) y e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales al no presentar al órgano de finanzas de la citada Coalición, la comprobación de ingresos y egresos de propaganda utilitaria por un monto de \$7,889,

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

967.52 y rebasar el tope de gasto de campaña por un monto de \$7,889,967.52, ya que la responsable aplicó la sanción sólo a los partidos políticos que lo postularon.

Merece tal calificativo, ya que del examen de las constancias que obran en autos, se advierte que el recurrente, no hizo valer en su oportunidad tal motivo de inconformidad, por lo que, el agravio referido al no haber sido invocado con anterioridad, al basarse en razones distintas a las originalmente señaladas, constituyen aspectos novedosos que no tienden a combatir los fundamentos y motivos establecidos en la sentencia recurrida, sino que introducen nuevas cuestiones que no fueron abordadas en el fallo combatido, de ahí que no exista propiamente agravio alguno que dé lugar a modificar o revocar la resolución recurrida.

Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia de rubro **AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN.**<sup>8</sup>

Al haber resultado **infundados** e **inoperantes** los motivos de disenso, se

### RESUELVE

---

<sup>8</sup> 179131. 1a. XVIII/2005. Primera Sala. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXI, Marzo de 2005, Pág. 211.

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

**PRIMERO.** Se acumula el recurso de apelación SUP-RAP-44/2018 al diverso SUP-RAP-39/2018, por ser éste el más antiguo, en consecuencia, deberá agregarse copia certificada de la presente sentencia a los autos del asunto acumulado.

**SEGUNDO.** Se confirma, en lo que fue materia de impugnación, el Acuerdo INE/CG125/2018.

**NOTIFÍQUESE como en términos de ley.**

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, de ser el caso, devuélvanse los documentos atinentes.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto concurrente de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

**VOTO CONCURRENTES QUE DE FORMA CONJUNTA FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-39/2018 Y SU ACUMULADO<sup>9</sup>.**

I. Introducción II. Posición respecto del sentido del proyecto aprobado; y III. Conclusión

### I. Introducción

Si bien estamos de acuerdo con el sentido de la sentencia aprobada por la mayoría, emitimos el presente voto concurrente conjunto, toda vez que no se comparte que las figuras de prescripción y caducidad se analicen bajo la lógica de que se trata de instituciones sustantivas y no procesales y, por consecuencia, se invoque el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización vigente al momento de la realización de los hechos, esto es, el aprobado mediante el acuerdo CG199/2011.

En nuestra opinión, esta Sala Superior ha establecido un criterio reiterado en el sentido de considerar que la **prescripción** opera por el transcurso del tiempo que marca la ley, **entre la comisión de la falta y el inicio** del procedimiento administrativo sancionador; en tanto que la **caducidad** –como figura extintiva de la potestad sancionadora- se actualiza por el transcurso de tiempo **entre el inicio del procedimiento y la falta de emisión de la resolución** respectiva

<sup>10</sup>.

---

<sup>9</sup> Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

<sup>10</sup> Criterio sostenido en los recursos de apelación SUP-RAP-525 Y 526/2011 ACUMULADOS, SUP-RAP-614-2017 y SUP-RAP-737-2017 Y ACUMULADOS. Del SUP-RAP-525-2011, se derivó la jurisprudencia 8/2013, de rubro: “**CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.**”, publicada en la Gaceta de

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

Ambas instituciones, por tanto, están referidas a cuestiones procedimentales, atinentes al momento en que la autoridad está facultada para actuar válidamente, respecto de procedimientos sancionadores.

A partir de lo anterior, en cuanto a la normativa que las rige, debe destacarse que es un principio general del Derecho, que todo hecho o acto jurídico procesal, se regula por la ley vigente al momento de su verificación o realización, principio expresado en la fórmula latina *tempus regit factum*; por lo que los actos de la autoridad administrativa electoral, en la sustanciación de procedimientos sancionadores, se rigen por dicho principio.

Al respecto, resulta aplicable el criterio contenido en la tesis aislada de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: ***RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL***<sup>11</sup>.

Tal principio opera como una regla de solución de conflicto temporal de validez normativa.

En el caso concreto, debe considerarse que la resolución impugnada fue emitida dentro de un procedimiento cuyo objeto de investigación versó sobre hechos que ocurrieron en el año dos mil doce, respecto de los cuales conoció la autoridad responsable en el marco de la revisión del informe anual de ingresos y gastos (revisión marzo – octubre de dos mil catorce) correspondiente al ejercicio dos mil trece.

---

Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 16 y 17.

<sup>11</sup> Jurisprudencia, registro 195906, tesis VI.2o. J/140, Tribunales Colegiados de Circuito en materia penal. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo VIII, julio de 1998, pág. 308.

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

Los procedimientos se iniciaron el dieciocho de noviembre del dos mil catorce y fueron resueltos el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho.

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

A partir de lo anterior, resulta necesario determinar la norma aplicable conforme a la cual se deben analizar las instituciones de la **prescripción** y la **caducidad**, respecto de procedimientos sancionadores que se inician y resuelven al amparo de la vigencia de distintos Reglamentos adjetivos.

### II. Posición respecto del sentido del proyecto aprobado

Contrario a lo que se establece en la sentencia aprobada por la mayoría, consideramos que cada acto debe regirse conforme a la normativa adjetiva vigente al momento de su emisión o actualización.

Como ya hemos referido, es criterio reiterado que **la ley adjetiva que debe aplicarse es la que se encuentre vigente al momento de resolver.**

En ese contexto, se invocan las razones que sustentan la tesis aislada de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **SISTEMA PROCESAL PENAL ACUSATORIO. SU APLICACIÓN SOBRE ACTOS PROCESALES A PARTIR DE SU ENTRADA EN VIGOR, NO VIOLA EL ARTÍCULO 14 DE LA**

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

### **CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS<sup>12</sup>.**

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que las etapas que conforman el procedimiento están regidas por las disposiciones vigentes en la época en que van naciendo, a partir de considerar que la secuela de actos concatenados que constituyen el procedimiento, no se realizan ni se desarrollan en un solo instante, sino que suceden en el tiempo, y es al momento de realización de los actos procesales al que debe atenderse para determinar la ley adjetiva que debe regirlos.

Esto es, las normas procesales son aplicables a todos los hechos posteriores a su promulgación, pues rigen para el futuro y no para el pasado, por lo que la abrogación o derogación de la norma antigua es instantánea, y en lo sucesivo debe aplicarse la nueva.

De conformidad con lo expuesto, cada una de las etapas del procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización deben llevarse a cabo al amparo de la normativa vigente al momento de su ejecución, por lo que cada una de ellas, adquiere legalidad conforme a la ley que se encuentra vigente en cada etapa.

En el caso particular de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización, se conforman por una serie de momentos procesales, en los cuales pueden ocurrir determinadas actuaciones, tales como son: **a)** el plazo para iniciar un procedimiento oficioso y/o para admitir un escrito de queja; **b)** análisis de requisitos de procedibilidad; **c)** prevención, desechamiento de plano o admisión;

---

<sup>12</sup> Tesis aislada, registro 161960, tesis 1a. LXXV/2011. Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en materia constitucional. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, tomo XXXIII, mayo de 2011, pág. 240.

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

**d)** sustanciación del procedimiento; **e)** en su caso, ampliación del plazo para resolver; **f)** en su caso, sobreseimiento, acumulación o escisión; **g)** emplazamiento; **h)** cierre de instrucción; **i)** elaboración del proyecto de resolución; **j)** someter el proyecto de resolución a la Comisión de Fiscalización; y **k)** la Comisión de Fiscalización somete el proyecto al Consejo General del INE, todo inmerso en un determinado plazo para resolver.

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

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

En consecuencia, en el caso concreto, desde nuestra perspectiva, la prescripción debe analizarse con base en lo establecido en el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización que regía en el momento procesal oportuno, es decir, el aprobado mediante el Acuerdo CG199/2011.

Lo anterior, toda vez que el inicio del procedimiento sancionador que ahora se controvierte, se hizo precisamente en el marco de vigencia de ese ordenamiento, esto es, dieciocho de noviembre del dos mil catorce, por lo que para determinar si se actualiza, o no, la prescripción, se debe tener en cuenta lo que preveía ese Reglamento.

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

No obstante, consideramos que la institución jurídica de “**caducidad**” referida a la culminación del momento oportuno para el dictado de la resolución sancionatoria, debe regirse por la norma vigente al momento en que se emita dicha determinación que, en el caso, es con base en lo dispuesto en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, aprobado mediante el Acuerdo INE/CG614/2017, tal y como lo refirió la autoridad responsable al emitir la resolución impugnada.

Lo anterior toda vez que para analizar si se actualiza, o no, la **caducidad** de la facultad sancionadora de la autoridad, respecto de la resolución controvertida, se debe atender a que fue emitida el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, en el marco del Reglamento antes citado.

A mayor abundamiento, resulta relevante destacar que, tratándose de las materias que se rigen por el derecho público, como acontece en la especie, se ha considerado que generalmente no es aplicable la noción del derecho adquirido, en el sentido de que las personas pueden seguir rigiéndose de manera indefinida conforme a las reglas vigentes en un momento dado, en tanto que el **sistema sancionador en materia de fiscalización responde a las necesidades de una constante adecuación de los fines estatales que se pretenden conseguir**, aun cuando ello no puede implicar que ese tipo de normas queden excluidas de la observancia del derecho fundamental consistente en la irretroactividad de la ley en aras de preservar la seguridad jurídica<sup>13</sup>.

---

<sup>13</sup> Así lo ha sostenido esta Sala Superior en las sentencias recaídas a los expedientes SUP-RAP-50/2005 y SUP-RAP-51/2005, emitidas el diecisiete de noviembre de dos mil cinco y el veintiséis de mayo de dos mil seis, respectivamente.

## SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO

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

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

Adicional a lo expuesto, es importante resaltar que la determinación de verificar si se actualiza o no la caducidad conforme al Reglamento de Procedimientos de Fiscalización vigente al momento de resolverlo, no genera alguna afectación a los recurrentes, porque de la verificación a la normativa aprobada por el Instituto Nacional Electoral, se advierte que ha replicado el plazo que contenía el aprobado en el diverso CG199/2011<sup>14</sup>.

Al respecto, esta Sala Superior se ha pronunciado en el sentido de que el plazo para ejercer la facultad sancionadora del Instituto Nacional Electoral es de cinco años, a partir del acuerdo de inicio o admisión, con independencia del origen y de la fecha en que hayan acontecido los hechos presuntamente infractores, de ahí que aplicar

---

<sup>14</sup> Artículo 26. Sobreseimiento. 1. *El procedimiento podrá sobreseerse cuando: (...) V. Cuando haya transcurrido el término de cinco años para fincar responsabilidades administrativas. (...)*

## **SUP-RAP-39/2018 Y ACUMULADO**

la normativa vigente al momento de resolver los hechos no genera perjuicio alguno a los actores y se deja claro cuál es la normativa que debe aplicarse atendiendo a la temporalidad y las etapas de los procedimientos, lo que ofrece certidumbre jurídica.

### **III. Conclusión**

Si bien la decisión en el proyecto de sentencia relativo a que no se actualiza la institución de la caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad responsable en atención a la normativa vigente en dos mil doce, concluye en el mismo sentido presentado en este voto, dado de que el plazo de caducidad es de cinco años, desde nuestro punto de vista el proyecto no es conforme a Derecho al considerar para este aspecto el Reglamento adjetivo vigente a la fecha en que ocurrieron los hechos y no el vigente al momento de emitirse la resolución impugnada.

En dicho sentido, consideramos que la sentencia aprobada está indebidamente fundada, de ahí que emitimos el presente voto concurrente de forma conjunta.

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**