

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-91/2017

ACTOR: FUNDACIÓN RAFAEL
PRECIADO HERNÁNDEZ A. C.

AUTORIDAD RESPONSABLE: UNIDAD
TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ

SECRETARIO: CARLOS VARGAS BACA

Ciudad de México, a cinco de abril de dos mil diecisiete.

SENTENCIA:

De la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la que se **desecha de plano** la demanda presentada por Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., toda vez que el requerimiento de información realizado por la Unidad Técnica de Fiscalización, dentro de los autos del procedimiento oficioso INE/P-COF-UTF-06/2017 es un acto intraprocesal y, por tanto, no es definitivo ni firme.

ÍNDICE

RESULTANDO:	2
CONSIDERANDO:.....	4
I. Jurisdicción y competencia.....	4
II. Improcedencia del recurso de apelación.....	4
RESUELVE:.....	13

R E S U L T A N D O:

I. Antecedentes.

1. De lo narrado por el partido político actor en su escrito de demanda, así como de las constancias de autos, se advierte:

A. Acuerdo INE/CG806/2016.

2. El catorce de diciembre de dos mil dieciséis, el Consejo General¹ del Instituto Nacional Electoral² aprobó las sanciones y consecuencias jurídicas derivadas de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido Acción Nacional, correspondientes al ejercicio dos mil quince.
3. En el resolutivo Cuadragésimo de la referida resolución, se aprobó iniciar un procedimiento administrativo sancionador oficioso para investigar la posible irregularidad en que incurrió el Partido Acción Nacional por otorgar un inmueble en comodato a un proveedor, la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.

**B. Inicio del procedimiento administrativo sancionador oficioso
IME/P-COF-UTF/06/2017.**

4. En cumplimiento a lo anterior, la Unidad Técnica de Fiscalización inició el procedimiento administrativo sancionador oficioso con clave IME/P-COF-UTF/06/2017.

C. Primer requerimiento y desahogo.

5. Con motivo de la investigación realizada en el procedimiento mencionado, el siete de febrero de dos mil diecisiete el titular de la Unidad Técnica de Fiscalización realizó un requerimiento de información al representante legal de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., a fin de que aportara elementos sobre la relación

¹ En lo subsiguiente Consejo.

² En adelante INE.

mantenida con el Partido Acción Nacional, así como una relación de los bienes forman parte de su patrimonio y documentación relacionada con su constitución legal.

6. Tal requerimiento fue desahogado mediante escrito presentado el trece de febrero de dos mil diecisiete.

D. Requerimiento impugnado.

7. Con motivo de la investigación realizada en el procedimiento mencionado, el veintitrés de febrero de dos mil diecisiete el titular de la Unidad Técnica de Fiscalización realizó un requerimiento de información al representante legal de la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C.
8. Este requerimiento fue desahogado mediante escrito presentado el veintiocho de febrero de dos mil diecisiete.

II. Recurso de apelación.

9. El uno de marzo de dos mil diecisiete, la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C., por conducto de su representante legal, interpuso recurso de apelación, en contra del requerimiento antes mencionado.

III. Recepción en Sala Superior.

10. Cumplido el trámite correspondiente, el siete de marzo de dos mil diecisiete se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el recurso de apelación interpuesto por la mencionada asociación civil.

IV. Registro y turno a ponencia.

11. Por acuerdo de siete de marzo del año en curso, dictado por la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, se ordenó integrar el expediente SUP-RAP-91/2017 y turnarlo a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, para efectos de lo señalado por el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

C O N S I D E R A N D O:**I. Jurisdicción y competencia.**

12. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 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, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto en contra de un requerimiento de información realizado por la Unidad Técnica de Fiscalización del INE, órgano al cual esta Sala Superior ha considerado como parte de la estructura central del citado instituto.³

II. Improcedencia del recurso de apelación.

13. Esta Sala Superior considera que en este asunto se actualiza la causal de improcedencia prevista en los artículos 9, párrafo 3, y 10, párrafo 1, inciso d), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que el acto impugnado carece de definitividad y firmeza.
14. En la especie, la pretensión del recurrente consiste en que se revoque el oficio de requerimiento emitido en el procedimiento sancionador oficioso en materia de fiscalización identificado con clave INE/UTF/DRN/1617/2017, mismo, en lo que interesa, es del tenor siguiente:

³ Cfr. SUP-RAP-223/2016, SUP-RAP-255/2016 SUP-RAP-276/2016, y SUP-RAP-519/2016.

Esta Unidad Técnica de Fiscalización se encuentra sustanciando el procedimiento administrativo sancionador oficioso identificado con la clave alfanumérica citada al rubro, toda vez que en la Resolución **INE/CG806/2016**, aprobada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en sesión extraordinaria celebrada el catorce de diciembre de dos mil dieciséis, en su punto Resolutivo **CUADRAGÉSIMO** en relación con el considerando **18.1.1** inciso k), referente a la conclusión **46**, se ordenó el inicio de un procedimiento administrativo oficioso en contra del Partido Acción Nacional, en virtud que en la revisión de los Informes Anuales de Ingresos y Gastos correspondientes al ejercicio dos mil quince, presentado por dicho partido, se encontraron irregularidades que pueden constituir hechos presumiblemente violatorios de la normatividad en materia de fiscalización.

De acuerdo a su oficio FRPH/DA/0013/17, en el que contestó que la relación que guarda con el Partido Acción Nacional es de cliente-proveedor, y que data desde 2006, y con fundamento en los artículos 196, numeral 1; 199, numeral 1, inciso c) y 443, numeral 1, incisos d) y m) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 8, numeral 1 inciso c) y 36 numeral 3 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, le requiero que en un plazo improrrogable de **5 días hábiles**, contados a partir del momento de recepción del presente oficio, informe y remita la documentación soporte de lo siguiente:

1. Señale qué tipo de relación guardaba con el Partido Acción Nacional desde la creación de la fundación hasta 2006.
 2. A partir de qué año y a qué tipo de título (gratuito u oneroso), la Fundación ha utilizado el domicilio propiedad del Comité Ejecutivo Nacional, ubicado en Ángel Urraza, número 812, Colonia Del Valle, Delegación Benito Juárez, C.P. 03100, Ciudad de México.
 3. Indique quién es el titular de los servicios de luz, agua y predio del inmueble citado en el punto inmediato anterior.
 4. Si ha realizado los pagos de los gastos, impuestos, derechos, comisiones, honorarios y demás servicios que se generaron por el uso del inmueble señalado en el punto dos, que de acuerdo a la cláusula séptima del contrato de comodato está a cargo de su representada.
 5. Si su representada ha realizado mejoras al inmueble.
 6. Informe si se ha modificado el objeto de su representada, o el motivo de incluir en el Convenio Marco de Colaboración que celebró con el Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional, el objeto identificado con el numeral XIII, que señala a la letra "XIII. Esta Asociación llevará a cabo todas las tareas, funciones y estudios de la Secretaría de Estudios del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Acción Nacional".
 7. Las aclaraciones que a su derecho convenga.
15. De la lectura del requerimiento, se advierte que la responsable solicita diversa información y documentación a la Fundación Rafael Preciado Hernández, A. C., a partir de la respuesta brindada por su representante legal a una primera solicitud, respecto: **i)** de la relación que mantiene con el Partido Acción Nacional; **ii)** sobre el uso, mejoras y pago de servicios vinculados con un inmueble propiedad del citado partido; **iii)** del Convenio Marco de Colaboración celebrado entre el mismo instituto político y el recurrente; y, **iv)** en su caso, expresara las aclaraciones que a su derecho conviniera.
16. Esto es, nos encontramos que el acto impugnado es un requerimiento efectuado en el marco de la sustanciación de un procedimiento administrativo oficioso que tiene por objeto recopilar información

respecto de las conductas investigadas, que no genera una afectación en la esfera de derechos del recurrente, puesto que forma parte de los medios de prueba que serán tomados en cuenta al momento de emitir la decisión final dentro del citado procedimiento.

17. Es por ello que resulta inconcuso que el oficio INE/UTF/DRN/1617/2017 controvertido tiene un carácter intraprocesal, por lo cual, por regla general, carece de definitividad.
18. En efecto, el artículo 9, párrafo 3, de la citada ley adjetiva electoral, señala que un medio de impugnación deberá desecharse de plano, entre otros supuestos, cuando su notoria improcedencia derive de las disposiciones de la propia ley.
19. En este contexto, el artículo 10, párrafo 1, inciso d), de la ley en cita, establece que los medios de impugnación en él previstos, serán improcedentes cuando no se hayan agotado las instancias previas establecidas en las leyes federales o locales aplicables, o por las normas internas de los partidos políticos, según corresponda, para combatir los actos o resoluciones electorales, en virtud de las cuales pudieran modificarse, revocarse o anularse, al acoger la pretensión del demandante.
20. En esencia, los artículos citados establecen que sólo será procedente el recurso de apelación, cuando se promueva contra un acto definitivo y firme.
21. En este sentido, esta Sala Superior ha determinado que de la interpretación del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el requisito de definitividad debe observarse para la procedencia de los medios de impugnación.

22. Sobre el particular, este órgano jurisdiccional ha considerado que, dentro de los procedimientos administrativos sancionadores, cumplen con el aludido requisito de definitividad aquellos actos previos a la resolución del mismo que, por sí mismos, pueden limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político electorales.
23. El citado criterio se encuentra contenido en la tesis de jurisprudencia 1/2010⁴, que establece:

PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE. De la interpretación del artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se advierte que el requisito de definitividad debe observarse para la procedencia de los medios de impugnación. En este sentido, dado que el acuerdo de inicio y la orden de emplazamiento al procedimiento administrativo sancionador en materia electoral, contiene la determinación sobre la existencia de una posible infracción y la probable responsabilidad del denunciado, el requisito de definitividad se cumple, excepcionalmente, para hacer procedente el medio de impugnación previsto en la legislación aplicable, cuando pueda limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político electorales del actor.

24. De acuerdo con dicho criterio, los medios de impugnación iniciados en contra de acuerdos dictados dentro de los procedimientos administrativos sancionadores procederán, de forma excepcional, cuando puedan limitar o restringir de manera irreparable el ejercicio de derechos del recurrente.
25. Por tanto, en sentido contrario, la regla general indica que, ordinariamente, dichos actos no son definitivos y firmes, pues se trata de determinaciones intraprocesales que únicamente pueden trascender a la esfera de derechos del actor al ser tomados en cuenta en la resolución que pone fin al procedimiento en cuestión.

⁴ *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, p. 30.

26. Ello, toda vez que los actos de carácter adjetivo, por su naturaleza jurídica, no afecta en forma irreparable algún derecho del actor, sino que sólo crean la posibilidad de que ello ocurra, en la medida en que sean tomados en cuenta en la resolución definitiva.
27. Por tanto, las afectaciones que, en su caso, se pudieran provocar en el procedimiento administrativo sancionador, se generan con el dictado de una resolución definitiva, en la cual se tome en cuenta la actuación procesal para acreditar alguno de los elementos del ilícito administrativo o la responsabilidad de los incoados en el procedimiento e imponerles una sanción.
28. Así, los requerimientos formulados al interior de un procedimiento administrativo sancionador forman parte de una serie de actos sucesivos cuya finalidad es la emisión de una resolución definitiva que, en su caso, es la que pudiera ocasionar algún perjuicio a aquellos que están sujetos en el mismo procedimiento, por lo que es hasta dicha etapa final cuando pudieran controvertirse violaciones relacionadas con las etapas previas intraprocesales.
29. En el caso, el requerimiento dictado dentro del procedimiento administrativo sancionador oficioso no genera una afectación en la esfera de derechos del recurrente, puesto que forma parte de los medios de prueba que serán tomados en cuenta al momento de emitir la decisión final dentro del citado procedimiento.
30. En efecto, de la lectura armónica e integral de lo previsto en los artículos párrafos 1 y 5, 34, 35, 36 y 37 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, se puede desprender que el proceso ordinario sancionador oficioso contiene las etapas siguientes:

- **Inicio del procedimiento.** El Consejo del INE, la Comisión de Fiscalización⁵ o la Unidad Técnica de Fiscalización ordenarán el inicio del procedimiento oficioso cuando tengan conocimiento de hechos que pudieran infringir la normatividad electoral en materia de fiscalización (artículo 26, párrafo 1).
- **Publicitación.** El inicio se hace público en los estrados del INE (artículo 26, párrafo 4).
- **Investigación.** Si es necesario reunir elementos previos al emplazamiento (investigación previa o preliminar⁶) o con posterioridad a éste, la Unidad Técnica podrá solicitar información y documentación para el esclarecimiento de los hechos (artículo 36).
- **Emplazamiento al denunciado.** Asimismo, se le notifica al denunciado y se le corre traslado con copia simple de las constancias que obren en el expediente.
- **Contestación.** Dentro del plazo improrrogable de 5 días a partir de la fecha en que surta efecto la notificación, el denunciado podrá contestar por escrito lo que a su derecho convenga y aporte las pruebas que estime procedentes (artículo 35).
- **Ampliación de la Litis.** Si con motivo de la sustanciación se advierte la existencia de elementos de prueba o indicios sobre conductas diversas a las inicialmente investigadas, o la probable responsabilidad de sujetos distintos a los que en principio se hubiere señalado como probables responsables, la Unidad Técnica podrá ampliar el objeto de la investigación, o abrir un nuevo procedimiento para su investigación (artículo 34, párrafo 6).
- **Cierre de instrucción y elaboración del proyecto de resolución.** Una vez agotada la instrucción, la Unidad Técnica emitirá el acuerdo de cierre respectivo y elaborará el proyecto de Resolución correspondiente, mismo que se someterá a consideración de la

⁵ En adelante Comisión.

⁶ Al respecto debe considerarse que uno de los fines de esta investigación está dirigido a identificar si existe mérito suficiente para incoar el procedimiento contra el o los probable responsables, con el objeto de hacer más eficaces y racionalizar los recursos, a fin de no vincular a los probables responsables a un procedimiento sancionador de manera innecesaria o precipitada (criterio sustentado al resolver el SUP-JE-107/2016).

Comisión para su estudio y aprobación en la sesión próxima a celebrarse (artículo 37, párrafo 1).

- **Resolución.** La Comisión podrá modificar, aprobar o rechazar los Proyectos de Resolución, y de ser el caso devolverá el asunto a la Unidad Técnica a fin de que realice las diligencias necesarias para esclarecer los hechos investigados. Una vez aprobados los Proyectos de Resolución, la Comisión deberá someterlos a consideración del Consejo para su votación.

31. Al efecto, debe precisarse que constituye un hecho notorio para esta Sala Superior –que se invoca en términos de lo dispuesto por el artículo 15, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral–, que en las constancias de autos del recurso de apelación SUP-RAP-87/2017 está integrada copia certificada del expediente INE/P-COF-UTF/06/2017, de cuya revisión se deduce que el procedimiento oficioso se encuentra en la etapa de investigación preliminar toda vez que el diez de enero pasado, la autoridad responsable acordó la integración del expediente, ordenó registrar en el libro de gobierno, le asignó número de expediente; dio aviso al Secretario Ejecutivo y ordenó publicar en los estrados su inicio.⁷
32. De igual forma, que la autoridad responsable realizó requerimientos al recurrente, a través de los oficios INE/UTF/DRNI/0435/2017 y INE/UTF/DRNI/1617/2017 (este último ahora impugnado), para que en el plazo de cinco días aportara diversa información relacionada con los hechos objeto del procedimiento oficioso.
33. Lo anterior pone de relieve que el requerimiento impugnado se emitió dentro de un procedimiento administrativo sancionador oficioso en la

⁷ Esta Sala Superior en la sentencia dictada en el mencionado recurso de apelación SUP-RAP-82/2017, misma que fue aprobada en sesión pública de veintitrés de marzo del año en curso, refiere el estado procesal que guarda el procedimiento oficioso INE/P-COF-UTF/06/2017, mismo que se encuentra en la etapa de investigación preliminar (foja 10 de la ejecutoria).

etapa de investigación preliminar, razón por la cual se trata de una determinación de naturaleza intraprocesal y, por ende, no es una determinación definitiva y firme que incida en la esfera de derechos del actor.

34. Además, no se actualiza algún caso de excepción para tener por satisfecho el requisito de definitividad en la impugnación, pues no se advierte de qué manera afecte de forma directa e inmediata la esfera de derechos del actor apelante, al limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos o la existencia de alguna violación procesal relevante cuyos efectos afectan al apelante en grado predominante o superior.
35. Esto es, esta Sala Superior no advierte que exista un riesgo o peligro en el ejercicio de algún derecho sustantivo tutelado por la Carta Magna o tratado internacional destinados a regir al exterior del procedimiento sancionador de referencia (como la vida, la integridad personal, la salud, la libertad, el patrimonio, la privacidad y la inviolabilidad de las comunicaciones particulares, etc.); así como la existencia de alguna violación procesal relevante cuyos efectos afectan al apelante en grado predominante o superior (como impedir la integración de algún presupuesto procesal insubsanable, ocasionar el retardo grave del fallo definitivo, provocar que el juicio continúe ociosamente o excluir de la contienda acciones o sujetos, etc.).
36. Por lo tanto, resulta válido concluir que el acto impugnado no es de ejecución irreparable, por lo que el accionante puede esperar al dictado de la resolución que ponga fin al procedimiento sancionador, dado que materialmente no le produce efectos jurídicos al no advertirse la existencia de consecuencias que pudiese originar una afectación a sus derechos sustantivos

37. Lo anterior, toda vez que la afectación sustantiva y directa a la esfera jurídica de los sujetos involucrados en el procedimiento sancionador se actualiza hasta la emisión de una determinación de fondo, que cause una afectación inmediata al actor, por ejemplo, el señalamiento de alguna responsabilidad o la imposición de una sanción, y que tal determinación se sustente en los actos intraprocesales impugnados.
38. En este orden de ideas, el recurrente deberá esperar al dictado de la resolución que ponga fin al procedimiento, para que, en caso de que estime que ésta le irroga algún perjuicio, al momento de combatirla incluya entre los argumentos constitutivos de los agravios que exprese, las alegaciones referentes al requerimiento impugnado y así, esté en aptitud de evidenciar que los mismos trascendieron al resultado de la resolución.
39. Por tanto, en el supuesto de que, efectivamente, el requerimiento formulado rebase la Litis del procedimiento administrativo sancionador oficioso, causaría una afectación al actor si el mismo concluye con la imposición de una sanción, que se sustente en dicho requerimiento; por lo que será hasta entonces que ese acto podrá ser impugnado por el actor, como una violación procesal.
40. Sirve de apoyo a lo anterior, la razón esencial de las tesis jurisprudencial 1/2004⁸ y relevante X/99⁹, que llevan por rubro:

ACTOS PROCEDIMENTALES EN EL CONTENCIOSO ELECTORAL. SÓLO PUEDEN SER COMBATIDOS EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL, A TRAVÉS DE LA IMPUGNACIÓN A LA SENTENCIA DEFINITIVA O RESOLUCIÓN QUE PONGA FIN AL PROCEDIMIENTO.

APELACIÓN. ES IMPROCEDENTE CONTRA EL ACUERDO QUE RECHAZA UNA PRUEBA DENTRO DEL PROCEDIMIENTO INCOADO

⁸ *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 18-20.

⁹ *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 3, Año 2000, pp. 28-29.

**CON MOTIVO DE UNA QUEJA PRESENTADA POR UN PARTIDO
POLÍTICO, EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO.**

41. Es por las razones apuntadas que, en el caso, el requerimiento de veintitrés de febrero, formulado dentro de los autos del procedimiento administrativo sancionador oficioso IME/P-COF-UTF/06/2017, mediante el cual se solicitó diversa información a la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., carece de definitividad y firmeza, ya que se trata de un acto intraprocesal que no afecta de manera irreparable la esfera jurídica del inconforme, ni limitan el ejercicio de sus prerrogativas y derechos o la existencia de alguna violación procesal relevante cuyos efectos afectan al apelante en grado predominante o superior. Es por ello que este medio de impugnación resulta improcedente.
42. Por tanto, resulta fundada la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se desecha de plano la demanda.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

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

Así por **unanimidad** de votos, lo resolvieron, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con ausencia del Magistrado Indalfer

Infante Gonzales, ante el Subsecretario General de Acuerdos, quién autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ**

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RUBÉN JESÚS

LARA PATRÓN