

## **RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-379/2018

**RECORRENTE:** PARTIDO DE LA  
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

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

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

**SECRETARIO:** GENARO ESCOBAR  
AMBRIZ

**COLABORÓ:** ROXANA MARTÍNEZ  
AQUINO

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

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia, en el sentido de **confirmar** la resolución INE/CG1300/2018, mediante la cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>1</sup> declaró fundado el procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización<sup>2</sup>, instaurado en contra del Partido de la Revolución Democrática<sup>3</sup>, Movimiento Ciudadano<sup>4</sup> y del Trabajo<sup>5</sup>, integrantes de la otrora coalición “Movimiento Progresista”.

### **I. ANTECEDENTES**

#### **1. Dictamen y resolución relativos a los Informes Anuales 2012.**

El veintiséis de septiembre de dos mil trece, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral<sup>6</sup> aprobó la resolución

---

<sup>1</sup> En adelante INE.

<sup>2</sup> Identificado con el número de expediente P-UFRPP 60/13.

<sup>3</sup> En adelante PRD.

<sup>4</sup> En adelante MC.

<sup>5</sup> En adelante PT.

<sup>6</sup> En adelante IFE.

## **SUP-RAP-379/2018**

CG242/2013, respecto de las irregularidades encontradas en la revisión de los Informes anuales de ingresos y egresos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio dos mil doce, mediante la cual se ordenó el inicio de un procedimiento oficioso en contra del PRD.

**2. Inicio del procedimiento oficioso en materia de fiscalización.** El ocho de octubre de dos mil trece, la Unidad de Fiscalización del entonces IFE, acordó integrar el expediente P-UFRPP 60/13 y registrarlo en el libro de gobierno.

**3. Ampliación del objeto de investigación.** El siete de noviembre de dos mil diecisiete, la Unidad de Fiscalización acordó ampliar los sujetos incoados en el procedimiento administrativo sancionador referido, a efecto de investigar también a MC y PT.

**4. Resolución INE/CG1300/2018 (acto impugnado).** El doce de septiembre del año dos mil dieciocho, el Consejo General del INE emitió la resolución impugnada, en la que declaró fundado el referido procedimiento y sancionó al PRD<sup>7</sup>, sin acreditarse la conducta respecto del resto de los partidos investigados.

### **5. Recurso de apelación**

**a. Demanda.** El catorce de septiembre del año dos mil dieciocho, el PRD presentó recurso de apelación en contra de la resolución referida.

**b. Turno.** El cuatro de octubre del año dos mil dieciocho, se ordenó la integración del expediente **SUP-RAP-379/2018**, y turnarlo a la

---

<sup>7</sup> Fue aprobada por ocho votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y dos votos en contra de los Consejeros Electorales, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña y Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles; no estando presente durante la votación la Consejera Electoral, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas.

Ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicó.

**c. Admisión y cierre.** En su oportunidad, se admitió a trámite el recurso y, una vez sustanciado, se cerró la instrucción.

## **II. CONSIDERACIONES**

**PRIMERA. Competencia.** La Sala Superior es competente para resolver este medio de impugnación, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, a efecto de impugnar una resolución del Consejo General del INE, dictada en un procedimiento sancionador en materia de fiscalización, instaurado en contra del PRD, MC y PT<sup>8</sup>.

**SEGUNDA. Procedencia.** El medio de impugnación cumple los requisitos de procedibilidad<sup>9</sup>, de acuerdo con lo siguiente:

**a) Forma.** Está cumplido, porque la demanda del recurso se presentó por escrito, ante la autoridad responsable, en la cual se hace constar la denominación del partido político apelante, así como el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en su nombre y representación; señala el domicilio para recibir notificaciones y a quien en su nombre las pueda oír y recibir; identifica la resolución impugnada y a la autoridad responsable del mismo; expresa los hechos en que se basa la impugnación y los agravios.

**b) Oportunidad.** El medio de impugnación se promovió oportunamente, porque el PRD presentó la demanda el catorce de septiembre de dos mil dieciocho, siendo que el acto impugnado fue

---

<sup>8</sup> Lo anterior con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

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

## **SUP-RAP-379/2018**

aprobado por el Consejo General del INE el doce de dicho mes, por lo que es evidente su presentación oportuna.

**c) Legitimación y personería.** Dicho requisito está satisfecho, pues el recurso de apelación fue interpuesto por el PRD, por conducto de Camerino Eleazar Márquez Madrid, Representante Propietario ante el Consejo General del INE; personería que le fue reconocida por la autoridad responsable en el Informe Circunstanciado respectivo<sup>10</sup>.

**d) Interés jurídico.** Está colmado este requisito, toda vez que el PRD fue sancionado en la resolución ahora reclamada; a partir de esto, con independencia de que le asista o no razón, es claro que tiene interés jurídico.

**e) Definitividad.** Se cumple con este presupuesto, toda vez que el citado partido político controvierte una resolución emitida por el INE, contra la cual no está previsto en la ley un medio de defensa diverso por el que pudiera ser revocada, anulada o modificada.

**TERCERA. Estudio de fondo.** Previo al estudio de los motivos de inconformidad, es necesario referir la materia del procedimiento oficioso y lo resuelto por la autoridad responsable.

### **a. Resolución controvertida**

Derivado de la revisión de los informes anuales de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio 2012<sup>11</sup>, la autoridad fiscalizadora detectó la expedición de 702 recibos de reconocimientos por actividades políticas “*REPAP-COA-MOVIMIENTO PROGRESISTA*”, respecto de los cuales no estaba acreditada la actividad política realizada y el tipo de campaña que habían beneficiado.

---

<sup>10</sup> Conforme al artículo 18, numeral 2, inciso a) de la Ley de Medios.

<sup>11</sup> En términos de lo previsto en el Resolutivo DÉCIMO SEGUNDO, en lo relativo con el Considerando 2.3, inciso a), respecto de las conclusiones 87 y 88, de la resolución CG242/2013.

Dichos recursos estaban vinculados con los partidos que integraron la otrora Coalición “Movimiento Progresista”.

Al emitir la resolución relativa a los referidos informes anuales (veintiséis de septiembre de dos mil trece), el Consejo General del entonces IFE ordenó iniciar un procedimiento oficioso, únicamente en contra del PRD.

En cumplimiento de lo anterior, se inició el procedimiento (ocho de octubre de dos mil trece). La autoridad sustanciadora comenzó con la investigación, para lo cual requirió información tanto a los beneficiarios de los recursos, así como a la Comisión Nacional de Bancaria y de Valores; derivado de esto, advirtió que los recursos se dispersaron a través de cheques, por lo que procedió a investigar a las personas beneficiadas con éstos.

Adicionalmente, requirió información a los Comités Directivos estatales del PRD.

Como consecuencia de la información obtenida, la responsable advirtió que los hechos también se encontraban vinculados con los partidos MC y PT<sup>12</sup>, quienes integraron la otrora Coalición “Movimiento Progresista”, por lo que determinó ampliar el objeto de la investigación, y procedió a notificarles la referida ampliación y les requirió información a través de los Comités Ejecutivos Nacionales, correspondientes.

Finalmente, la responsable emplazó al PRD, MC y PT, y les concedió plazo para formular alegatos.

Derivado de los resultados de la línea de investigación, el INE concluyó que el PRD omitió comprobar los egresos que realizó

---

<sup>12</sup> La ampliación se acordó el siete de noviembre de dos mil diecisiete.

## **SUP-RAP-379/2018**

durante el ejercicio 2012, por lo que impuso la sanción respectiva, únicamente al citado partido<sup>13</sup>.

Adicionalmente, la autoridad responsable determinó que los recursos estaban vinculados a la realización de actividades tendientes a la obtención del voto, los cuales debieron ser reportados en el informe de campaña respectivo, por lo que ordenó acumular dichos recursos a los saldos determinados durante los procesos de fiscalización correspondientes a los entonces candidatos a Senadores, postulados por la otrora coalición “Movimiento Progresista” durante el Proceso Electoral Federal 2011-2012, que fueron beneficiados.

En la resolución impugnada, la responsable precisó que la normatividad sustantiva aplicable en el caso es la que estaba vigente al momento en que se actualizaron las conductas investigadas, esto es, lo dispuesto en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>14</sup>, así como al Acuerdo CG201/2011<sup>15</sup>, mediante el cual se expidió el Reglamento de Fiscalización.

En cuanto a la normatividad adjetiva o procesal, determinó que resultaba aplicable el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización aprobado mediante el Acuerdo INE/CG614/2017, vigente al momento del dictado de la resolución<sup>16</sup>.

A partir de ello, razonó que, conforme a lo previsto en los artículos 361, numeral 2, 372, numeral 4 del COFIPE, así como los artículos 25, párrafo 1 y 26, fracción V, del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización vigente en ese momento,

---

<sup>13</sup> Sanción equivalente al 150% del monto involucrado, por lo que se impuso una reducción del 50% de la ministración mensual que corresponda al partido, por concepto Financiamiento Público para el Sostenerimiento de Actividades Ordinarias Permanentes, hasta alcanzar la cantidad de \$1,734,700.00 (un millón setecientos treinta y cuatro mil setecientos pesos 00/100 M.N.).

<sup>14</sup> En adelante COFIPE, el cual estuvo vigente al veintitrés de mayo de dos mil catorce.

<sup>15</sup> Aprobado en sesión extraordinaria celebrada el cuatro de julio de dos mil once.

<sup>16</sup> Sostuvo esa decisión en la Tesis: 2505, identificada con el rubro: “RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES. NO EXISTE POR REGLA GENERAL”.

el plazo de cinco años con que cuenta esa autoridad para fincar las responsabilidades administrativas no ha cambiado.

Señaló que, si bien esa autoridad tuvo conocimiento de los hechos infractores a partir de lo ordenado el veintiséis de septiembre de dos mil trece y se ordenó el inicio del procedimiento, es evidente que se interrumpió el plazo previsto para la prescripción de la falta, toda vez que se realizaron las diligencias con mucha anterioridad al vencimiento de los cinco años.

La responsable concluyó que en el caso no se actualizó ninguna de las vertientes de extinción de la potestad sancionadora, porque no había transcurrido el plazo de cinco años previsto en la normativa electoral para que prescriban los hechos de la conducta infractora y para que se determine la responsabilidad y las sanciones aplicables a las infracciones.

Adicionalmente, refirió que la sustanciación del procedimiento implicó la localización de 702 personas en todo el país, situación que generó diversas diligencias a los ciudadanos involucrados, así como a diversas autoridades con la finalidad de lograr la localización de estos, y así estar en condiciones idóneas para determinar la campaña beneficiada. A partir de ello, señaló que existió un constante e ininterrumpido actuar.

#### **b. Agravios formulados por el actor**

El partido actor refiere que el INE, sin fundamentación ni justificación, lo sancionó fuera del plazo de tres años establecido en el artículo 464, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>17</sup>, por lo que **prescribió** la facultad

---

<sup>17</sup> En adelante LGIPE.

## **SUP-RAP-379/2018**

sancionadora y la resolución impugnada debe revocarse lisa y llanamente.

Basa su agravio en que la resolución fue emitida (doce de septiembre de dos mil dieciocho) más de tres años después de que se inició el procedimiento (ocho de octubre de dos mil trece), siendo que, el término perentorio que establece el artículo 464, párrafo 2, de la Ley LGIPE es de tres años.

Refiere que, si bien la responsable estudió las causales de improcedencia, sobreseimiento, caducidad y/o prescripción, omitió considerar el criterio reiterado de esta Sala Superior, consiste en que las resoluciones relativas a los procedimientos sancionadores deben emitirse dentro del plazo procesal respectivo, y que la prescripción y la caducidad, son figuras jurídicas distintas.

Sostiene que la **prescripción** de las facultades de la autoridad sancionadora opera por el transcurso del tiempo que marca la ley entre la comisión de la falta y el inicio del procedimiento sancionador; en tanto que la **caducidad** -como figura extintiva de la potestad sancionadora- se actualiza por el transcurso de un tiempo razonable ente el inicio del procedimiento y la falta de emisión de la resolución respectiva.

A partir de referir los criterios de esta Sala Superior, el recurrente sostiene que contrario a lo sustentado por la responsable, en el caso **se actualiza la figura jurídica de la prescripción** prevista en el artículo 464, párrafo 2, de la LGIPE, conforme a la cual, considerando que el procedimiento se inició el ocho de octubre de dos mil trece, el Consejo General del INE tenía como fecha límite para resolver el ocho de octubre de dos mil dieciséis, por lo que al emitir la resolución hasta el doce de septiembre de dos mil dieciocho, excedió la temporalidad para la emisión de la resolución.

Por otra parte, aduce que la responsable omitió considerar que, conforme con los criterios de esta Sala Superior, si bien la figura de la caducidad no se encuentra prevista en la legislación respecto del procedimiento sancionador, ello no es obstáculo para que, a fin de garantizar los principios de certeza y seguridad jurídica en beneficio del recurrente, la autoridad colme ese vacío mediante la técnica de 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.

Señala que el plazo de caducidad de la potestad sancionadora debe ser breve y si en ese lapso la autoridad administrativa electoral no ha integrado debidamente el expediente por causas únicamente imputables a una actuación negligente, ni ha emitido la resolución correspondiente, entonces debe considerarse que la autoridad **ha excedido el plazo razonable para dar por finalizado el procedimiento ordinario sancionador** y, en consecuencia, habrá caducado su facultad para sancionar, como aconteció en el caso.

### **c. Consideraciones de esta Sala Superior**

Esta Sala Superior analizará los agravios planteados de manera conjunta<sup>18</sup>.

La pretensión del partido consiste en que se revoque la resolución al actualizarse la prescripción de la facultad sancionadora, ya que se excedió el plazo de tres años para ejercerla.

Previo a cualquier otra consideración, es relevante destacar que, en el recurso que se resuelve, no es materia de controversia la determinación de la responsable de aplicar en el caso concreto, como normatividad adjetiva o procesal, el Reglamento de

---

<sup>18</sup> Jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior del TEPJF, de rubro: *AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN*. Consultable en: <http://bit.ly/2y40RFf>.

## **SUP-RAP-379/2018**

Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, vigente al momento de emitir la resolución, por lo que dicha decisión debe permanecer incólume y rigiendo el sentido del fallo controvertido.

También debe considerarse intocado lo relativo al plazo para el inicio o admisión del procedimiento materia de estudio (**prescripción**); pues del análisis al escrito de demanda se advierte que el recurrente se limita a controvertir el plazo en el cual fue emitida la resolución.

En concepto de este órgano jurisdiccional son **infundados** los agravios planteados, pues el recurrente parte de una interpretación errónea consistente en que, el caso se analice con base en la normatividad aplicable para los procedimientos ordinarios sancionadores, siendo que la resolución controvertida se emitió en un procedimiento administrativo sancionador en materia de fiscalización, el cual tiene una naturaleza y finalidad distinta, por lo que los plazos están regulados de forma diferente; de ahí que la referida resolución fue emitida en tiempo, como se evidencia a continuación.

En primer término, el actor aduce que en el caso se actualiza la **prescripción** porque la responsable omitió resolver el procedimiento oficioso dentro del plazo de tres años establecido en el artículo 464, numeral 2 de la LGIPE.

Para mayor referencia, a continuación, se precisa el contenido de la referida disposición:

### ***CAPÍTULO III<sup>19</sup>*** ***Del Procedimiento Sancionador Ordinario***

#### ***Artículo 464.***

---

<sup>19</sup> Capítulo comprendido en el LIBRO OCTAVO denominado "De los Regímenes Sancionador Electoral y Disciplinario Interno", TÍTULO PRIMERO, "De las Faltas Electorales y su Sanción".

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

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

La referida disposición no resulta aplicable al caso concreto.

Contrario a lo que aduce el impetrante, el artículo 464, numeral 2, de la LGIPE no resulta aplicable para la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización, pues dicha disposición únicamente regula la figura de la “**prescripción**” tratándose de los procedimientos ordinarios sancionadores, competencia del Consejo General del INE, la Comisión de Denuncias y Quejas, y la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General<sup>20</sup>.

La aplicación de la referida disposición no puede extenderse a los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, pues éstos y los procedimientos ordinarios sancionadores tienen distinta naturaleza, siendo que las reglas y plazos para la sustanciación atienden a las particularidades de cada uno de ellos.

A partir de lo señalado, es que no le asiste razón al partido pues, la autoridad responsable no se encontraba obligada a sujetarse al plazo establecido en la referida disposición, sino a la normatividad aplicable a la sustanciación de los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, tal y como se evidenciará más adelante.

Por otra parte, el recurrente aduce que la autoridad responsable omitió considerar que la **prescripción** y la **caducidad**, son figuras jurídicas distintas.

Al respecto, se advierte que en la demanda el recurrente retoma diversos precedentes de esta Sala Superior relacionados con ambas

---

<sup>20</sup> Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 459 de la LGIPE.

## SUP-RAP-379/2018

figuras; sin embargo, se limita a referirlos en forma dogmática sin precisar por qué considera que, en el caso concreto, la responsable pasó por alto la diferencia entre una figura y otra, aunado a que, como ya se ha precisado, no controvirtió frontalmente los razonamientos que llevaron a la responsable a concluir que no se actualizaba ni la prescripción, ni la caducidad.

Por otra parte, este órgano jurisdiccional advierte que el recurrente cae en una confusión respecto de las figuras de prescripción y caducidad, en los procedimientos en materia de fiscalización. Confusión que tiene su origen en considerar, como ya se señaló, que en el caso debe aplicarse el artículo 464 de la LGIPE.

Al respecto, es relevante precisar que esta Sala Superior ha sostenido en diversos precedentes<sup>21</sup> el criterio consistente en que la **prescripción** de las facultades de la autoridad sancionadora opera por el transcurso del tiempo que marca la ley, *entre la comisión de la falta y el inicio del procedimiento sancionador*, en tanto que la **caducidad** –como figura extintiva de la potestad sancionadora– se actualiza por el transcurso de un tiempo razonable *entre el inicio del procedimiento y la falta de emisión de la resolución respectiva*.

Respecto de la **prescripción**, como ya se ha referido previamente, no fue materia de impugnación, por lo que subsisten las consideraciones de la responsable al respecto.

En cuanto a la **caducidad**, no le asiste la razón al actor cuando refiere que existe en la ley una laguna en cuanto al plazo para que opere dicha figura en los procedimientos en materia de fiscalización, por lo que debe analizarse si la resolución impugnada fue emitida dentro de un **plazo razonable**.

Lo anterior toda vez que el actor parte de una interpretación equivocada. El plazo razonable se ha establecido únicamente para

---

<sup>21</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 Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 16 y 17.

los procedimientos ordinarios y especiales sancionadores, respecto de los cuales, esta Sala Superior ha determinado lo que, en cada caso, se considera un plazo razonable para que opere la caducidad respecto de la facultad sancionadora del INE, a partir del vacío normativo respecto de dicha figura.

Esto es, considerando que la LGIPE no establece un plazo para que opere la caducidad en dichos procedimientos, este órgano jurisdiccional procedió a colmar esa laguna normativa<sup>22</sup>.

Como puede advertirse de los razonamientos que sustentaron las determinaciones de esta Sala Superior, tratándose de los procedimientos especiales y ordinarios sancionadores, su actuación la sustentó en la permisibilidad constitucional para el juzgador a fin de que, frente a una laguna que no pueda ser superada, se colme mediante la integración.

El plazo razonable establecido para los procedimientos especiales (un año) y ordinarios (dos años) es distinto, pues esta Sala Superior atendió a las diferencias sustanciales existentes entre la tramitación y desahogo de dichos procedimientos, previstos en la LEGIPE.

Ahora bien, contrario a lo que aduce el actor, este órgano jurisdiccional ya se pronunció en el sentido de que no resulta aplicable a los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización, el plazo razonable de un año que estableció, específicamente en el SUP-RAP-525/2011, para que opere la caducidad en el caso de los procedimientos especiales sancionadores<sup>23</sup>.

Por otra parte, si bien en la sentencia identificada como SUP-RAP-614/2017, esta Sala Superior integró el vacío normativo que existía

---

<sup>22</sup> Respecto del procedimiento especial sancionador así se estableció en el SUP-RAP-525/2011 Y ACUMULADO y respecto del procedimiento ordinario sancionador, en el SUP-RAP-614/2017.

<sup>23</sup> Criterio sostenido en el SUP-RAP-8-2016, al calificar infundado el agravio consistente en lo siguiente: *"en términos de lo dispuesto por el mencionado artículo 3 del indicado ordenamiento reglamentario, el Instituto Nacional Electoral cuenta con un plazo de cinco años para ejercer dicha facultad sancionadora, tal determinación no puede ser considerada conforme a derecho ya que se debe tomar en cuenta lo sostenido por la propia Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-525/2011 en el sentido de que el plazo de prescripción de los procedimientos sancionadores es más largo que el de caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad"*.

## **SUP-RAP-379/2018**

respecto del plazo para que opere la caducidad en los procedimientos ordinarios sancionadores, esa determinación en modo alguno implicó un pronunciamiento aplicable en materia de fiscalización.

En el referido precedente, este órgano jurisdiccional determinó que el plazo para la caducidad en los procedimientos ordinarios sancionadores sería de dos años; siendo que la LGIPE, en su artículo 464, numeral 2, señala que *“la facultad para fincar responsabilidades prescribe en el término de tres años”*.

Esto es, las consideraciones emitidas en el SUP-RAP-525/2011 así como en el SUP-RAP-614/2017, en ningún momento implicaron una determinación genérica de esta Sala Superior por la cual deba entenderse que el plazo para la prescripción indefectiblemente deba ser mayor al de caducidad; por el contrario, lo resuelto en ambas sentencias se hizo a partir de considerar las características y naturaleza específica de los procedimientos objeto de análisis, esto es, los especiales y ordinarios sancionadores, respectivamente, por lo que, tal y como ya se ha dicho, dichos plazos, no resultan aplicables a los procedimientos sancionadores en materia de fiscalización.

Sin embargo, esto no significa que el INE conserve la potestad de sancionar o exigir el cumplimiento de la obligación referida, de manera indefinida, pues dicha circunstancia implicaría una grave afectación al principio de seguridad jurídica.

En el caso, siguiendo el criterio sostenido por esta Sala Superior en diversos precedentes<sup>24</sup>, es dable sostener que tratándose de los procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización, la norma sí prevé un plazo (de cinco años) para que el INE ejerza su facultad sancionadora, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34, numeral 3, fracción del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización

---

<sup>24</sup> Recursos de apelación SUP-RAP-713/2015, SUP-RAP-8-2016 y SUP-RAP-432-2016

aprobado mediante el Acuerdo INE/CG614/2017, el cual es del tenor siguiente:

*Artículo 34.*

1. (...)

2. (...)

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

Como puede observarse, este plazo aplica con independencia del origen y de la fecha en que hayan acontecido los hechos presuntamente infractores, y comienza a computarse a partir de la fecha del Acuerdo mediante el cual se haya ordenado el inicio (oficiosos) o admisión (quejas) del procedimiento.

En el caso concreto, el procedimiento oficioso se inició el ocho de octubre de dos mil trece, por lo que el plazo de cinco años se extinguió hasta el ocho de octubre de dos mil dieciocho; considerando que la resolución impugnada se emitió el doce de septiembre de este año, es evidente que el procedimiento fue resuelto dentro del plazo establecido.

A mayor abundamiento, es relevante destacar que esta Sala Superior ya se pronunció respecto de la naturaleza del plazo de cinco años.

Al respecto, señaló que si bien el artículo 34 del Reglamento de Procedimientos de Fiscalización prevé la locución **“prescripción” y no a “caducidad”**, conforme lo sostenido por esta Sala Superior en diversos precedentes<sup>25</sup> **la prescripción se encuentra referida a la facultad de la autoridad administrativa para accionar, y su plazo comienza a correr a partir de la comisión de los hechos presuntamente infractores, o de que se tenga conocimiento de**

---

<sup>25</sup> SUP-RAP-614-2017.

## SUP-RAP-379/2018

***los mismos***; mientras que ***la caducidad atiende al plazo que tiene para resolver un procedimiento sancionador y, en el citado numeral, el plazo comienza a correr a partir del acuerdo de admisión del procedimiento referido***<sup>26</sup>.

En esa línea argumentativa, esta Sala Superior al resolver diversos recursos de apelación consideró que, conforme a lo previsto en el artículo 34, párrafo 3, del Reglamento de Procedimientos de Fiscalización, el INE tiene un ***plazo de cinco años para ejercer su facultad sancionadora*** en los procedimientos oficiosos<sup>27</sup>.

Por lo que, a partir de lo resuelto en el recurso de apelación SUP-RAP-8/2016 y considerando que, a la fecha de la presente ejecutoria, no se han actualizado elementos que lleven a este órgano jurisdiccional a emitir una nueva reflexión sobre el tema, es que debe concluirse que resulta apegado a derecho que en materia de fiscalización el plazo para fincar responsabilidades sea de cinco años, máxime que como se evidenció con antelación, respecto de esos procedimientos no existe un vacío normativo, que está a la autoridad jurisdiccional de atender.

Bajo las consideraciones fácticas y normativas que han quedado expuestas, es que se considera que la autoridad al dictar la resolución impugnada se sujetó a los plazos y términos que fijó el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización y en modo alguno hizo nugatorio el derecho de acceso a la justicia del partido apelante, por lo que resultan **infundados** los agravios materia de análisis.

Ahora bien, este órgano jurisdiccional se ha pronunciado en el sentido de que el plazo para que opere la caducidad puede verse modificado, excepcionalmente, si la autoridad administrativa electoral expone y evidencia que las circunstancias particulares de

---

<sup>26</sup> Así lo refirió esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación en el SUP-RAP-515-2016.

<sup>27</sup> En el SUP-RAP-8/2016 esta Sala Superior reiteró que siguiendo el criterio sostenido en el SUP-RAP-713/2015, del párrafo 3 del artículo 34 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, el INE cuenta con un plazo de cinco años para ejercer su facultad sancionadora.

cada caso hacen necesario realizar diligencias o requerimientos que por su complejidad ameritan un retardo en su desahogo, haciendo patente que ha existido un constante e ininterrumpido actuar de la propia autoridad, para estar en condiciones de dictar la resolución que corresponda, y que no se ha tratado de falta de diligencia de su parte<sup>28</sup>.

En el procedimiento materia de análisis, este órgano jurisdiccional advierte que su desahogo requirió la práctica de diversas diligencias, sin que de las manifestaciones realizadas por el recurrente y de las constancias que obran en el expediente, se adviertan elementos que permitan sostener que la autoridad responsable alargó indefinidamente su actuación y sin justificación jurídica alguna, retrasando indebidamente la emisión de la resolución.

Lo anterior toda vez que, la autoridad responsable actuó dentro del plazo de cinco años establecido en el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, a partir de la fecha en que inició el procedimiento.

Por otra parte, lo **infundado** de las alegaciones en las cuales el recurrente refiere que la autoridad responsable emitió la resolución en un plazo mayor a los tres años, contados a partir del inicio del procedimiento, *sin fundar ni justificar su determinación*, radica en que, contrario a eso, la responsable sí fundó y motivó la conclusión a la que arribó en el sentido de que, en el caso, no se actualizaba ni la prescripción ni la caducidad<sup>29</sup>.

En efecto, de la lectura de la determinación se advierte que la responsable la sostuvo en que, de conformidad con el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización vigente al momento de emitir la resolución, el plazo para que se actualizara la caducidad de la facultad sancionadora es de cinco años, contados a partir del inicio del procedimiento; siendo que, en el caso, la resolución se emitió previo a la conclusión de dicho plazo.

---

<sup>28</sup> Criterio emitido al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-614/2017 Y SUS ACUMULADOS.

<sup>29</sup> Estudio realizado en el considerando 4 de la resolución impugnada.

## **SUP-RAP-379/2018**

Frente a esa argumentación, en la demanda el actor se limitó a referir, por una parte, que la responsable dejó de considerar que las resoluciones deben emitirse en el plazo que para ello establece la normatividad, sin controvertir frontalmente los razonamientos contenidos en la resolución, esto es, en la demanda no formula argumentos tendentes a evidenciar por qué el plazo de cinco años considerados por la responsable, no resultan aplicables al caso concreto.

Como se puede observar, el actor no cumple la carga argumentativa mínima para acreditar por qué la conclusión a la que arribó la responsable fue incorrecta.

Atendiendo la calificación de los agravios esgrimidos por el PRD, se **confirma** la resolución INE/CG1300/2018, en lo que fue materia de impugnación.

### **R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **confirma** el acto impugnado.

**NOTIFÍQUESE**, como corresponda.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente, como asunto total y definitivamente concluido.

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 con salvedad de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y del Magistrado Presidente, Felipe Alfredo Fuentes Barrera, quienes votan a favor del punto resolutivo y no de las consideraciones que lo sustentan, solo por cuanto a la normatividad aplicable. La Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**MAGISTRADA**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**

**SUP-RAP-379/2018**

**VOTO CON SALVEDAD QUE FORMULAN EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA Y LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-379/2018, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

Con la debida consideración a la Magistrada y los Magistrados que integran esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, nos permitimos formular voto con salvedad en el apartado relativo a la normativa aplicable, en virtud de que no compartimos la consideración que se hace concluyendo que debe analizarse el asunto a partir del Reglamento de Procedimientos aplicado por el Instituto Nacional Electoral en su resolución.

**Criterio que no compartimos**

En la sentencia se analiza el asunto teniendo como normativa aplicable al presente caso el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización aprobado mediante el Acuerdo INE/CG614/2017, conclusión a la que se llega al considerar que no es materia de controversia la determinación

de la responsable de aplicar en el caso concreto, como normatividad adjetiva o procesal, el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización vigente al momento de emitir la resolución, por lo que dicha decisión debe permanecer incólume y rigiendo el sentido del fallo controvertido.

### **Tesis del voto**

Como se sostiene en los SUP-RAP-4/2018 y sus acumulados, y SUP-RAP-39 y su acumulado, resulta aplicable al caso el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización aprobado mediante acuerdo CG/199/2011, vigente al inicio del procedimiento, para la revisión de las figuras jurídicas bajo análisis ya que, por cuanto a la prescripción, al ser de naturaleza sustantiva, debe estarse a la norma vigente al momento en que sucedieron los hechos y, por cuanto a la caducidad, aquella vigente al inicio del procedimiento, en las cuales, al ser figuras que privilegian la seguridad jurídica, debe determinarse qué norma debe regir para su estudio, máxime que el recurrente sí expone en su demanda qué apartado reglamentario asume como vulnerado.

### **Consideraciones que sostienen la tesis**

## **SUP-RAP-379/2018**

En el caso, partimos de que el recurrente sí plantea como norma vulnerada la establecida en el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización aprobado mediante acuerdo CG199/2011.

En efecto, al establecer en su agravio primero el marco de preceptos jurídicos vulnerados, se mencionan los artículos 20, numeral 3; y 24, numeral 1, fracción III, del citado Reglamento, los cuales regulaban las figuras jurídicas de la prescripción y la caducidad, respectivamente.

En tal virtud, era menester proceder al análisis de cuál es la normativa aplicable en el caso concreto, máxime que debe aplicarse el citado Reglamento, y no con el que la autoridad fiscalizadora resolvió ya que, en materia sancionadora, en principio, se deben aplicar las disposiciones legales vigentes en el momento que se produzcan los hechos que constituyan una infracción, a menos que la norma promulgada con posterioridad a la comisión de los hechos materia del ilícito, sea más benéfica para el presunto infractor.

Si bien, algunas de las premisas del recurrente las hace depender de cuestiones establecidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, resulta necesario analizar el marco jurídico que aplica de manera integral para la verificación de la prescripción y la caducidad.

Así, 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 INE en dos mil dieciséis y dos mil diecisiete, resulta indispensable determinar la normatividad sustantiva y procesal aplicable para resolver el presente asunto.

En este sentido, el Artículo Tercero Transitorio de la LGIPE establece de manera expresa que:

"Los asuntos que se encuentren 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".

Así pues, por lo que hace a la normativa sustantiva 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 fiscalización; de ahí que debía aplicarse, en lo atinente, lo dispuesto en el COFIPE, vigente hasta el veintitrés de mayo de dos mil catorce, así como el Reglamento de Fiscalización aprobado, mediante Acuerdo

## **SUP-RAP-379/2018**

CG201/2011, por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, el cuatro de julio de dos mil once.

Lo anterior coincide y se robustece con la tesis relevante Tesis XLV/2002, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, cuyo rubro es "DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL 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 la especie, el procedimiento sancionador principal en materia de fiscalización en el que se indagaba la posible omisión de reportar gastos estaba en trámite y sustanciación cuando fueron publicados en el Diario Oficial de la Federación la reforma constitucional político-electoral y la expedición de las leyes de referencia, por lo que las normas vigentes durante el año en que dio inicio el citado procedimiento son las que deben regir para resolver y conocer de la controversia planteada a este órgano jurisdiccional, en términos del citado Artículo Tercero Transitorio de la LGIPE.

Es oportuno precisar que los plazos de prescripción son de naturaleza sustantiva, en tanto que afectan el ejercicio de un derecho de ese tipo, como es relativo a la facultad de la autoridad competente para iniciar un procedimiento administrativo sancionador en materia de

fiscalización, ya sea mediante queja o a través de un procedimiento oficioso, por lo que para contabilizar los plazos de dicha figura se deben considerar aquellos que regían al momento en que acontecieron los actos, esto es el Reglamento de Procedimientos en Materia de Fiscalización aplicable en dos mil once, aprobado mediante acuerdo CG199/2011.

Por otra parte, sostenemos que la norma aplicable para efectos de computar la caducidad es la que se encontraba vigente al inicio del procedimiento sancionador, a fin de que el sujeto inculpado tenga certeza, desde ese momento procesal, sobre cuál es el plazo que tiene la autoridad responsable para emitir la resolución respectiva.

Tal norma es también el aludido Reglamento vigente a partir de dos mil once.

Toda persona sujeta a un procedimiento sancionador debe tener la seguridad jurídica de las normas y reglas que rigen ese procedimiento, a efecto de poder garantizar su derecho fundamental al debido proceso; particularmente, en cuanto lo referente al plazo con el que cuenta la autoridad para poder emitir la correspondiente resolución y, en su caso, imponerle una sanción.

## **SUP-RAP-379/2018**

Ello, porque el ejercicio de la potestad sancionadora del INE, una vez iniciado el procedimiento, no puede quedar suspenso en el tiempo en perjuicio de la certeza y seguridad jurídica de los sujetos involucrados, sino que la obligación de la autoridad es determinar lo que en Derecho corresponda dentro del plazo razonable que establece la normativa para el ejercicio de tal potestad.

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

Por tales razones, no compartimos tales consideraciones, siendo este el objeto de nuestro **voto con salvedad**, ya que estamos de acuerdo con el sentido de confirmar el asunto.

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADA**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**SUP-RAP-379/2018**