

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-87/2017

RECURRENTE: PARTIDO ACCION NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
UNIDAD TÉCNICA DE FISCALIZACIÓN
DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIO: ANDRÉS CARLOS
VÁZQUEZ MURILLO

Ciudad de México, a veintitrés de marzo de dos mil diecisiete.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el recurso de apelación al rubro identificado, en el sentido de **desechar de plano** la demanda respectiva, toda vez que el requerimiento de información realizado por la Unidad Técnica de Fiscalización, mediante oficio número INE/UTF/DRN/1472/2017, emitido dentro de los autos del procedimiento administrativo sancionador oficioso INE/P-COF-UTF-06/2017 es un acto intraprocesal y, por tanto, no es definitivo ni firme.

A N T E C E D E N T E S

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

1. Acuerdo INE/CG806/2016. En sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, celebrada el catorce de

SUP-RAP-87/2017

diciembre de dos mil dieciséis, se aprobó la resolución INE/CG806/2016, respecto a las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes anuales de ingresos y gastos del Partido Acción Nacional, correspondientes al ejercicio dos mil quince.

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., a fin de determinar si el partido recibió algún beneficio por tal circunstancia o, en su caso, verificar el objeto partidista del uso del bien inmueble.

2. Inicio del procedimiento administrativo sancionador oficioso INE/P-COF-UTF/06/2017. En cumplimiento a lo anterior, mediante acuerdo de diez de enero de dos mil diecisiete, la Unidad Técnica de Fiscalización inició el procedimiento administrativo sancionador oficioso INE/P-COF-UTF/06/2017, cuyo inicio fue notificado al actor mediante oficio INE/UTF/DRN/070/2017.

3. Primer requerimiento y desahogo. Con motivo de la investigación realizada en el procedimiento mencionado, el treinta y uno de enero de dos mil diecisiete, el titular de la Unidad Técnica de Fiscalización realizó un requerimiento de información al Partido Acción Nacional (oficio INE/UTF/DRNI/0433/2017), a fin de que aportara lo siguiente:

1. Indique y detalle qué tipo de relación jurídica ha guardado con la Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., y a partir de qué fecha surgió la misma.

2. Remita una relación detallada de los bienes inmuebles que forman parte del patrimonio del Comité Ejecutivo Nacional en la Ciudad de México, acompañando la documentación que ampare la propiedad.
3. Las aclaraciones que a su derecho convenga.

Tal requerimiento fue desahogado mediante oficio del Partido Acción Nacional de siete de febrero de dos mil diecisiete, recibido el diez siguiente.

4. Requerimiento impugnado. El quince de febrero se realizó un segundo requerimiento de información (oficio INE/UTF/DRNI/1472/2017), el cual le fue notificado el diecisiete siguiente, en el cual se solicitó:

1. Señalar si contrató con otros proveedores bienes o servicios, para realizar actividades específicas o actividades similares a las que contrató con el proveedor Fundación Rafael Preciado Hernández A.C., durante el ejercicio 2015.
2. En caso de ser afirmativo el punto anterior, indique si algún otro proveedor goza del uso gratuito de algún inmueble que forme parte del patrimonio del Comité Ejecutivo Nacional en la Ciudad de México.
3. De acuerdo con lo señalado en su oficio de fecha siete de febrero de dos mil diecisiete, detalle los bienes y servicios prestados por la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. y los proveedores mencionados en la contestación del punto 1.
4. Remita las balanzas de comprobación y los auxiliares contables del gasto programado de ejercicio 2015.
5. Informe qué tipo de relación jurídica guardaba con la

Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. desde 1993 hasta 2006.

6. Indique a partir de qué año y a qué tipo de título (gratuito u oneroso), la Fundación Rafael Preciado Hernández, A.C. 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.

Tal requerimiento fue desahogado mediante oficio del Partido Acción Nacional de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, recibido el veintisiete siguiente.

5. Recursos de apelación. Inconforme con el referido requerimiento, el veintitrés de febrero, el Partido Acción Nacional, por conducto de Francisco Gárate Chapa, en su carácter de representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso el presente recurso.

6 Recepción en Sala Superior, integración del expediente y radicación. El primero de marzo se recibió el recurso de apelación en el cual se actúa, el informe circunstanciado, así como la documentación relacionada con el medio de impugnación, y por acuerdo de la misma fecha, la Magistrada Presidenta acordó integrar el expediente y turnarlo a la Ponencia a su cargo para su sustanciación. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó el expediente.

7. Requerimiento. Mediante proveído de diez de marzo, la Magistrada Instructora requirió a la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Federal Electoral la remisión del expediente INE/P-COF-

UTF/06/2017, en el cual se emitió el requerimiento impugnado, el cual fue cumplido oportunamente.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia. 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 recursos de apelación promovido por un partido político nacional, en contra de un requerimiento de información realizado por la Unidad Técnica de Fiscalización del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano al cual esta Sala Superior ha considerado como parte de la estructura central del citado instituto.¹

II. Improcedencia del recurso de apelación. 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.

¹ Cfr. SUP-RAP-223/2016, SUP-RAP-255/2016 SUP-RAP-276/2016, y SUP-RAP-519/2016.

SUP-RAP-87/2017

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.

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.

En esencia, los artículos citados establecen que sólo será procedente el recurso de apelación, cuando se promueva contra un acto definitivo y firme.

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.

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.

El citado criterio se encuentra contenido en la tesis de jurisprudencia 1/2010², 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.

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.

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.

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.

² *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, p. 30.

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 del actor e imponerle una sanción.

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 al partido apelante, por lo que es hasta dicha etapa final cuando pudieran controvertirse violaciones relacionadas con las etapas previas intraprocesales.

En el caso, el requerimiento dictado dentro del procedimiento administrativo sancionador oficioso no genera una afectación en la esfera de derechos del partido político, puesto que forma parte de los medios de prueba serán tomados en cuenta al momento de emitir la decisión final dentro del citado procedimiento.

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 General del Instituto Nacional Electoral, la Comisión de Fiscalización o la Unidad Técnica de Fiscalización (artículo 26, párrafo 1).
- **Publicitación.** El inicio se hace público en los estrados del instituto (artículo 26, párrafo 4).
- **Investigación.** Si es necesario reunir elementos previos al

emplazamiento (investigación previa o preliminar³) 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 Comisión para su estudio y aprobación en la sesión próxima a celebrarse (artículo 37, párrafo 1).

³ 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).

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.

Como se advierte de los autos, el procedimiento administrativo sancionador 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, lo 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. Asimismo, informó al Partido Acción Nacional del citado inicio y ordenó remitirle copia de las actuaciones del expediente.

En el expediente no obra constancia de que la Unidad Técnica de Fiscalización haya emplazado al Partido Acción Nacional, pues solo se aprecia que, con fundamento en el artículo 36, párrafo 3, del Reglamento, la citada Unidad realizó requerimientos al partido actor, a través de los oficios INE/UTF/DRNI/0433/2017 y INE/UTF/DRNI/1472/201 (este último ahora impugnado), para que en el plazo de 5 días aportara diversa información.

Lo anterior pone de relieve que el requerimiento impugnado se emitió dentro de un procedimiento administrativo sancionador oficioso en la 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.

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 de partido actor, al limitar o prohibir de manera irreparable el ejercicio de prerrogativas o derechos político-electorales.

Lo anterior, toda vez que la afectación sustantiva y directa a la esfera jurídica del quejoso se actualiza hasta la emisión de una determinación que pueda afectar inmediatamente al actor, por ejemplo, si al decidir el fondo del procedimiento se determina la imposición de una sanción, y que tal determinación se sustente en los actos intraprocesales impugnados.

Incluso, en el caso, la responsable podría concluir no emplazar al partido si estima que no existen elementos suficientes para determinar la probable comisión de la conducta infractora, caso en el cual la posible afectación al partido actor no se concretaría.

Debe tenerse presente que, existe una diferencia sustancial entre los requerimientos realizados fuera de un procedimiento sancionador o después de concluido, con los hechos dentro de uno, pues en el primer caso no existe una resolución posterior en la cual se materialice la afectación directa e inmediata, por lo que la afectación si puede ser inmediata, lo cual permite la impugnación directa de un requerimiento.

Ejemplo de un requerimiento emitido fuera de juicio es el hecho a Morena de los remanentes que tenía que devolver, del financiamiento para gastos de campaña correspondientes al proceso electoral 2014-2015.⁴

⁴ Requerimiento impugnado en el SUP-RAP-515/2016.

En este orden de ideas, el partido 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.

Por tanto, en el supuesto de que, efectivamente, el requerimiento formulado rebase la Litis del procedimiento administrativo sancionador oficioso, como lo plantea el recurrente, 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 el requerimiento podrá ser impugnado por el actor, como una violación procesal.

Sirve de apoyo a lo anterior, la razón esencial de las tesis jurisprudencial 1/2004⁵ y relevante X/99⁶, 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 CON MOTIVO DE UNA QUEJA PRESENTADA POR UN PARTIDO POLÍTICO, EN MATERIA DE FINANCIAMIENTO.

Es por las razones apuntadas que, en el caso, requerimiento de quince 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 al Partido Acción

⁵ *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 18-20.

⁶ *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 3, Año 2000, pp. 28-29.

Nacional, no es un acto definitivo y firme, por lo que este medio de impugnación resulta improcedente.

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 del presente recurso de apelación.

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 Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

SUP-RAP-87/2017

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SANCHEZ BARREIRO