

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE  
LOS DERECHOS POLÍTICO-  
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

**EXPEDIENTE: SUP-JDC-544/2017**

**ACTOR: JORGE ALBERTO  
HERNÁNDEZ Y HERNÁNDEZ**

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

**MAGISTRADO PONENTE: INDALFER  
INFANTE GONZALES**

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL  
ENGROSE: REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**SECRETARIOS: ENRIQUE AGUIRRE  
SALDIVAR Y SANTIAGO JOSÉ  
VÁZQUEZ CAMACHO**

Ciudad de México, a veinticinco de octubre de dos mil diecisiete

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al rubro indicado, en el sentido de **CONFIRMAR**, en la parte impugnada, la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del *“PRONUNCIAMIENTO DE REMOCIÓN INCOADO EN CONTRA DE JORGE ALBERTO HERNÁNDEZ Y HERNÁNDEZ DEL CARGO DE CONSEJERO DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ”*, identificada con la clave INE/CG335/2017, de veinte de julio de dos mil diecisiete.

## CONTENIDO

GLOSARIO .....	2
1. ANTECEDENTES .....	3
2. COMPETENCIA .....	6
3. ESTUDIO DE PROCEDENCIA .....	7
4. ESTUDIO DE FONDO .....	8
4.1. Proporcionalidad de la sanción .....	8
4.2. Omisión de analizar el error como excluyente de responsabilidad .....	22
4.3. Aplicación retroactiva o ultractiva de la norma más favorable .....	28
4.4. Caducidad .....	32
4.5. Preclusión .....	47
4.6. Variación de <i>litis</i> .....	52
4.7. Nulidad de requerimiento por ser firmado por funcionario distinto al facultado .....	55
4.8. Indebida admisión de la queja .....	58
4.9. Indebida valoración de prueba .....	61
4.10. Inobservancia del artículo 52 del Reglamento del INE para la designación y sanción de las y los consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los OPL ..	66
4.11. Parentesco .....	67
4.12. Omisión de aplicar las garantías previstas en el artículo 20 constitucional .....	72
4.13. Inexacta interpretación y aplicación de la ley .....	75
4.14. Incongruencia de la resolución .....	76
4.15. Vulneración a los derechos fundamentales al Estado constitucional por la imposición de la sanción .....	77
5. RESOLUTIVO .....	80

## GLOSARIO

<b>Actor:</b>	Jorge Alberto Hernández y Hernández
<b>Constitución General:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Unidad Técnica:</b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral

<b>LEGIPE:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Autoridad Responsable:</b>	Consejo General del INE
<b>OPL:</b>	Organismo(s) Público(s) Local(es)
<b>OPL Veracruz:</b>	Organismo Público Local del estado de Veracruz

## **1. ANTECEDENTES**

**1.1. Designación del actor como integrante del Consejo General del OPL Veracruz.** El dos de septiembre de dos mil quince, se designó al actor como consejero electoral del OPL Veracruz por un periodo de tres años, protestando el cargo el cuatro de septiembre siguiente.

**1.2. Acuerdo de designación de funcionarios distritales.** El nueve de enero de dos mil dieciséis, se aprobó el acuerdo sobre la designación de las y los consejeros presidentes, electorales, secretarios y vocales de los treinta consejos distritales del OPL Veracruz, para el proceso electoral dos mil quince-dos mil dieciséis.

**1.3. Resolución impugnada.** En sesión extraordinaria del veinte de julio de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE emitió la resolución INE/CG335/2017, respecto del *“PRONUNCIAMIENTO DE REMOCIÓN INCOADO EN CONTRA DE JORGE ALBERTO HERNÁNDEZ Y HERNÁNDEZ DEL CARGO DE CONSEJERO DEL ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ”*, cuyos puntos resolutivos, en lo atinente, son del tenor siguiente:

[...]

**PRIMERO.** Se declara **INFUNDADO** el procedimiento de remoción de Consejeros Electorales incoado en contra Jorge Hernández y Hernández, integrante del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, por cuanto hace a las designaciones al cargo de “auxiliar de organización” del Consejo Distrital 18, con cabecera en Huatusco, Veracruz, en términos del **Considerando Cuarto, apartado IV**, de la presente resolución.

**SEGUNDO.** Se declara **FUNDADO** el procedimiento de remoción de Consejeros Electorales incoado en contra Jorge Hernández y Hernández, integrante del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, en tanto que participó en todo el procedimiento en la designación de la persona que ocupó el cargo de “secretaria” del Consejo Distrital 18, con cabecera en Huatusco, Veracruz, en términos del **Considerando Cuarto, apartado V**, de la presente Resolución.

**TERCERO.** Se **REMUEVE** a Jorge Hernández y Hernández del cargo de Consejero Electoral integrante del OPLEV, en términos de los **considerandos Cuarto y Quinto** de la presente Resolución.

**CUARTO.** Se **instruye a la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales**, para que, en su momento, inicie los trabajos para llevar a cabo un nuevo procedimiento de selección y designación de la vacante respectiva.

**QUINTO.** La presente Resolución es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el artículo 42 de la Ley de Medios.

[...]

**1.4. Juicio para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano.** El veintiocho de julio de dos mil diecisiete, Jorge Alberto Hernández y Hernández presentó una demanda de “recurso de apelación y/o juicio para la protección de

los derechos político-electorales del ciudadano” (*sic*), a efecto de controvertir la resolución mencionada en el punto anterior.

**1.5. Turno a Ponencia.** Por proveído de veintiocho de julio de dos mil diecisiete, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó: *i)* integrar el expediente respectivo y registrarlo con la clave SUP-JDC-544/2017; *ii)* requerir al Consejo General del INE la realización del trámite previsto en los artículos 17 y 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y *iii)* turnar el asunto a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la citada Ley General.

**1.6. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el referido Magistrado Instructor acordó radicar el expediente en que se actúa, admitir la demanda al considerar cumplidos los requisitos de procedibilidad del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, con lo cual el asunto quedó en estado de resolución.

### **1.7. Engrose por rechazo del proyecto**

En la sesión pública de veinticinco de octubre dos mil diecisiete, el Magistrado Indalfer Infante Gonzales sometió a consideración del Pleno de esta Sala Superior el correspondiente proyecto de sentencia, mediante el cual propuso revocar la resolución impugnada y ordenar a la autoridad responsable diversas actuaciones relacionadas con el cierre de instrucción y el análisis de la conducta atribuida al denunciado, para determinar si en el caso concreto aplicaba o no la destitución como sanción, o bien, si procedía aplicar una sanción diversa.

Sometido a votación dicho proyecto, las Magistradas y los Magistrados presentes, integrantes del Pleno de este órgano jurisdiccional, determinaron por mayoría de **tres votos**, rechazar la referida propuesta de sentencia.

En razón de lo anterior, la Magistrada Presidenta propuso al Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón para elaborar el engrose respectivo, lo cual fue sometido a votación del Pleno y aprobado en sus términos.

## **2. COMPETENCIA**

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el juicio al rubro indicado, con fundamento en lo previsto en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución General; 186, fracción III, inciso c) y 189, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 79, numeral 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano promovido por un ciudadano, por su propio derecho, a fin de controvertir la resolución del Consejo General del INE, en la que se resolvió su remoción del cargo de consejero electoral del OPL Veracruz, lo que el actor estima violatorio de sus derechos a integrar un órgano electoral local. Por tanto, compete a esta Sala Superior conocer y resolver el citado medio de impugnación.

Al respecto, es aplicable la tesis de jurisprudencia 3/2009, de rubro **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES**

RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.<sup>1</sup>

### **3. ESTUDIO DE PROCEDENCIA**

El medio de impugnación reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, inciso a), 13, párrafo 1, inciso a), 19, párrafo 1, inciso e), 79, párrafo 1, y 80, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**3.1. Requisitos formales.** El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano fue promovido por escrito, y reúne los requisitos formales fundamentales establecidos en el artículo 9, párrafo 1, de la mencionada ley procesal electoral federal, porque el promovente: a) Precisa su nombre; b) Señala el domicilio para recibir notificaciones y personas autorizadas para tal efecto; c) Identifica el acto impugnado; d) Menciona a la autoridad responsable; e) Narra los hechos en que sustenta su impugnación; f) Expresa los conceptos de agravio en los que fundamenta su demanda; g) Asienta su firma autógrafa, y h) Ofrece pruebas.

**3.2. Oportunidad.** El juicio fue promovido dentro del plazo legal de cuatro días, porque la resolución controvertida fue notificada personalmente el veinticuatro de julio de dos mil diecisiete y la demanda fue presentada el veintiocho siguiente.

**3.3. Legitimación.** El juicio fue promovido por parte legitimada, toda vez que el actor es un ciudadano quien promueve el medio de impugnación por su propio derecho.

---

<sup>1</sup> Consultable en *Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral*. Volumen 1. Jurisprudencia, páginas 196-197.

**3.4. Interés jurídico.** Este requisito está colmado, porque el actor alega que indebidamente fue removido de su encargo como consejero electoral del OPL Veracruz, por el Consejo General del INE, mediante una resolución ilegal; por ende, con independencia de que le asista o no razón en cuanto al fondo de la *litis*, se tiene por satisfecho este requisito.

**3.5. Definitividad y firmeza.** Los requisitos enunciados están satisfechos, porque en la normativa aplicable no está previsto medio de impugnación alguno que se deba agotar previamente, y por el cual, el acto controvertido pudiera ser revocado, anulado o modificado. Por tanto, es definitivo y firme.

#### **4. ESTUDIO DE FONDO**

Esta Sala Superior considera que los agravios formulados por el actor son **infundados** o **inoperantes**, según cada caso, en términos de los razonamientos y puntos de derecho que se exponen a continuación.

##### **4.1. Proporcionalidad de la sanción**

El actor expone que resulta inconstitucional el artículo 102 de la LEGIPE al prever como única sanción para los consejeros electorales que incurran en alguna de las conductas consideradas como graves, la remoción.

No se cumple el principio de proporcionalidad contenido en el artículo 22 constitucional dado que no se puede graduar la sanción, porque atendiendo a las particularidades de cada caso, se podría individualizar la sanción dependiendo de los bienes jurídicos tutelados, a la gravedad de la infracción, así como las circunstancias de tiempo, modo y lugar. En ese sentido, deviene inconstitucional lo

previsto en el mencionado artículo 102 de la LEGIPE al no permitir que se pueda imponer una sanción diversa, acorde a los hechos motivo de infracción.

A efecto de acreditar la desproporcionalidad de tal disposición, el actor cita, a manera de ejemplo, los hechos ocurridos en los casos de Chiapas, Colima y Querétaro, las consideraciones adoptadas por el INE y lo resuelto por esta Sala Superior en las respectivas impugnaciones, de los que advierte que no existe proporcionalidad en la pena, dado que el mencionado precepto no permite que se individualice correctamente la sanción, al ser fija y no permitir que se pueda graduar.

De lo resumido, se advierte que el actor expone dos conceptos de agravio, el primero encaminado a evidenciar la inconstitucionalidad del artículo 102 de la LEGIPE debido a que se prevé una sanción única. Como segundo concepto de agravio, plantea la falta de proporcionalidad en la imposición de la sanción de remoción debido a que no se graduó la conducta.

Acorde a lo anterior, en primer término, se analizará la constitucionalidad de la norma y posteriormente la proporcionalidad de la sanción impuesta en el caso concreto.

#### **4.1.1. Inconstitucionalidad del artículo 102 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**

A juicio de la Sala Superior es **infundado** el concepto de agravio, porque la norma cuestionada se apega al marco constitucional, ya que al interpretarse dicha disposición conforme a los artículos 116 y 22 constitucionales, así como al Título Cuarto de la Constitución

General, la sanción correspondiente a la remoción no puede considerarse única y desproporcionada.

El artículo 116 constitucional dispone que los consejeros electorales estatales podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

De acuerdo con la disposición, es claro que la Constitución General faculta al Consejo General del INE -de ahí que contenga el vocablo “podrán”-, a remover a los consejeros electorales locales que incurran en las faltas graves que prevea la ley. En este sentido, la Constitución General delegó al legislador ordinario la determinación de las infracciones que, a su juicio, considere graves a efecto de que los consejeros o consejeras sean removidos, y, por otra parte, habilitó al Consejo General del INE como autoridad sancionadora a que determinará en cada caso concreto si dicha sanción debe ser impuesta o no.

Por otra parte, el artículo 22 constitucional dispone que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado.

El legislador ordinario, facultado por la Constitución General para regular las infracciones graves que pueden dar lugar a la remoción de consejeros y consejeras electorales estatales a que se refiere el artículo 116 constitucional, también está obligado a cumplir con el principio de proporcionalidad de las penas previsto en el artículo 22 constitucional.

Conforme a dicho principio, como lo ha sostenido la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la gravedad de la pena debe ser proporcional a la del hecho antijurídico y del grado de

afectación al bien jurídico protegido. En este sentido, las penas más graves deben dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes<sup>2</sup>.

Ahora bien, el artículo 102 de la LEGIPE contiene siete causales conforme a las cuales la Unidad Técnica de la Secretaría Ejecutiva del INE puede iniciar un procedimiento de investigación con la finalidad de remover a un consejero o una consejera de algún OPL. Una vez seguidas las formalidades procesales previstas en la ley, la Unidad Técnica de la Secretaría Ejecutiva someterá un dictamen con proyecto de resolución al Consejo General del INE, el cual determinará, con una mayoría de ocho votos si la conducta es grave y, en consecuencia, si debe removerse o no al consejero o consejera de que se trate.

De la lectura de las siete causales, esta Sala Superior observa que las mismas, en principio, son lo suficientemente amplias para que en ellas se subsuman una variedad de conductas a ser sancionadas con la remoción, siempre que se confirme su gravedad:

- a) Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros;
- b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;
- c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;
- d) Realizar nombramientos, promociones o ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;

---

<sup>2</sup> Jurisprudencia 1ª./J. 3/2012 (9ª.). Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro V, febrero de 2012, tomo 1, página 503, de rubro **“PENAS. PRINCIPIO DE PROPORCIONALIDAD CONTENIDO EN EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”**.

## SUP-JDC-544/2017

- e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo;
- f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo, y;
- g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquélla que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.

Esta Sala Superior estima que existe la posibilidad de que, conforme a la investigación que realice la Secretaría Ejecutiva, a través de la Unidad Técnica, los hechos que dicha autoridad sustanciadora estime acreditados no tengan para la autoridad sancionadora la entidad suficiente para que se consideren graves conforme a las causales previstas en la ley, de forma que el Consejo General del INE podría estimar, al no reunirse los ocho votos necesarios, que en algunos casos las irregularidades acreditadas por la autoridad sustanciadora no tengan la entidad suficiente para que sean sancionadas con la remoción.

Por ejemplo, es posible que un consejero o una consejera haya actuado de forma descuidada en el desempeño de las funciones o labores que debe realizar (inciso b), pero para que ello sea considerado una falta grave, dicho descuido debe ser notorio, lo cual también debe ser debidamente acreditado. No obstante, es claro que la notoriedad del descuido variará en cada caso y dependerá de la apreciación que tengan las autoridades involucradas, dando lugar a que en algunas ocasiones, pese a que la Secretaría Ejecutiva del

INE proponga en su dictamen de resolución la acreditación de la falta y la remoción del funcionario, el Consejo General del INE determine que dicha falta no tiene la entidad suficiente para que la misma sea considerada grave en los términos de la ley y la propia Constitución General para efecto de aplicar como sanción la remoción del funcionario.

Además, esta Sala Superior estima que para que el Consejo General del INE imponga la sanción de remoción conforme a cualquiera de las causales, se debe acreditar la **violación grave a algún principio constitucional importante**, como lo son el de independencia e imparcialidad en la función electoral a que se refiere la primera causal del artículo 102 de la LEGIPE (inciso a) o los principios rectores de la elección a que alude la última causal (inciso g).

En este sentido, se estima que siempre que se inicie un procedimiento de remoción deberá acreditarse la violación grave al principio constitucional que da racionalidad a cada una de las causales para que proceda la remoción.

Esta interpretación es conforme al orden constitucional, en tanto que el Consejo General del INE puede estimar que no es procedente la remoción de un funcionario considerando que la conducta no configura una conducta grave, esto es, que la misma no implique una irregularidad que trascienda en la violación grave de algún bien jurídico constitucional importante. En tales supuestos, conforme al principio de proporcionalidad, no debe imponerse la sanción de remoción y deberá remitirse el expediente al órgano competente de la entidad federativa para que, en su caso, imponga la sanción que estime conducente.

Así, conforme al propio artículo 102 de la LEGIPE es claro que en caso de que el Consejo General del INE estime que la infracción acreditada por la Unidad Técnica no tiene la entidad suficiente para que se considere grave a efecto de imponerse la sanción de remoción al consejero o consejera de que se trate, dicho órgano tiene la obligación de remitir el expediente a la autoridad estatal competente para que dichas irregularidades no queden sin sanción, atendiendo a lo previsto en el Título Cuarto de la Constitución General, el cual, a su vez es regulado por la Ley General de Responsabilidades de los Servidores Públicos que distingue entre conductas graves y no graves.

Por otra parte, como lo sostuvo esta Sala Superior al resolver el expediente **SUP-RAP-89/2017 y acumulados**, la intervención del Consejo General del INE en el funcionamiento de los OPL está delimitada a resolver sólo sobre la remoción de sus consejeros o consejeras cuando se demuestre que incurrieron en alguna de las causales graves previstas en la ley, sin estar facultado para graduar e imponer otro tipo de sanciones en respeto al sistema federal que reconoce los ámbitos de poder y competencia constitucional reservados a las entidades federativas.

El procedimiento de remoción de consejeros electorales de los OPL es un mecanismo incorporado en el sistema jurídico electoral mexicano, a partir de la reforma política electoral publicada el diez de febrero de dos mil catorce en el *Diario Oficial de la Federación*, por medio de la cual el legislador otorgó al Consejo General del INE, entre otras facultades, la designación y remoción de los consejeros electorales de los referidos organismos.

Dicho mecanismo, encuentra su fundamento en los artículos 41, base V, apartado C, último párrafo; y 116, fracción IV, párrafo tercero de la Constitución General<sup>3</sup>.

De tales preceptos se observa que la Constitución General dispuso un nuevo esquema de nombramiento de las y los consejeros electorales de los OPL, siendo el responsable de implementarlo el Consejo General del INE.

Uno de los motivos de dicha modificación es lograr la autonomía de dichos organismos en el funcionamiento e independencia de sus decisiones, a fin de que éstas sean emitidas con plena imparcialidad y estricto apego a los principios constitucionales y a la normatividad aplicable, es decir, fue propósito central combatir toda posible subordinación de la pudieran ser objeto las autoridades electorales de las entidades con respecto a los poderes públicos.

De igual manera, se procuró alcanzar un mayor grado de autonomía en los niveles directivos, de modo que la injerencia de otros poderes no entorpeciera o viciara la labor electoral.

Por ello es válido sostener que el legislador ordinario contempló dos mecanismos para fincar responsabilidades a los consejeros de los OPL: *i*) el procedimiento de remoción regulado en la LEGIPE y *ii*) la sujeción al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución General.

---

<sup>3</sup> **Artículo 116.**

(...)

**3º. Los consejeros electorales estatales** tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y **podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.** (énfasis añadido)

En este sentido, para que se actualice la remoción del cargo se requieren por lo menos ocho votos, sin perjuicio de cualquier otra sanción a que hubiere lugar de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.

De no acreditarse alguna de las causales descritas en el citado precepto legal, **no es posible graduar la falta por el Consejo General del INE** pues en la Constitución General y en la LEGIPE no se contempla un catálogo de sanciones a ser impuestas por dicha autoridad. Sin embargo, ello no excluye la posibilidad de que remita a la autoridad competente para que, en uso de sus atribuciones, imponga otro tipo de sanciones conforme a las leyes aplicables en el supuesto de que la irregularidad acreditada por la autoridad sustanciadora no sea de tal entidad que implique la imposición de la sanción de remoción.

En suma, dentro del procedimiento de remoción de consejeros de los OPL no se advierte que la norma otorgue la facultad discrecional al Consejo General del INE para la imposición de una sanción distinta a la remoción, ya que la propia naturaleza del procedimiento radica en determinar si se actualiza o no alguna de las causales graves que ameriten dicha sanción.

Partiendo de lo anterior, si bien la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado en diversos precedentes que están prohibidas constitucionalmente las sanciones fijas o únicas de forma que no sea posible individualizar las penas de forma proporcional al ilícito que sancione y al bien jurídico afectado en términos del artículo 22 constitucional<sup>4</sup>, en el presente caso se estima que no nos

---

<sup>4</sup> Véase, por ejemplo, la jurisprudencia P./J. 32/2009. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIX, abril de 2009, página 1123, de rubro "**MULTAS**

encontramos en dicho supuesto debido a que, precisamente, si la irregularidad grave que acredite la autoridad sustanciadora, conforme al artículo 102 de la LEGIPE, no es calificada como tal por el Consejo General del INE, la misma deberá sancionarse, en su caso, por la autoridad local competente que esté facultada para imponer las sanciones correspondientes en términos del Título Cuarto de la Constitución General, la cual deberá graduar la sanción en función de las circunstancias y gravedad de la irregularidad cometida.

Asimismo, en caso de que durante la investigación que realice la Unidad Técnica se detecte alguna irregularidad diferente a las previstas en el artículo 102 de la LEGIPE, pese a que el dictamen de resolución estime que no se acreditó alguna irregularidad en los términos de dicho precepto, se deberá dar vista a las autoridades locales competentes en los términos del Título Cuarto de la Constitución General.

Como se señaló, la sanción de remoción contenida en el artículo 102 de la LEGIPE sólo puede ser impuesta cuando el consejero o la consejera electoral local incurra en alguna de las irregularidades previstas en la ley, lo cual presupone siempre acreditar la violación grave a un principio constitucional importante, sin que indefectiblemente deba imponerse en todos los casos.

Finalmente, tampoco resulta aplicable la racionalidad de la **jurisprudencia 42/2009** de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación invocada por el promovente<sup>5</sup>. Ello debido a que,

---

**FIJAS. LAS NORMAS PENALES QUE LAS ESTABLECEN SON INCONSTITUCIONALES”.**

<sup>5</sup> Jurisprudencia 1ª./J. 42/2009. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Julio de 2009, página 218, de rubro **“INHABILITACIÓN DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LOS ARTÍCULOS 129, 131, 133, 136 Y 259 DEL CÓDIGO**

en dicho caso, la normatividad analizada no es que impusiera como sanción única la inhabilitación, sino que dicha inhabilitación en cualquier caso e invariablemente tenía que ser por veinte años, es decir, por un plazo fijo, sin que el legislador posibilitara a la autoridad sancionadora a individualizar y graduar la pena temporalmente.

En este sentido, los agravios del promovente relativos a la inconstitucionalidad del artículo 102 de la LEGIPE por contravenir el artículo 22 de la Constitución General resultan **infundados**.

#### **4.1.2 Falta de proporcionalidad y contravención al principio de legalidad en la imposición de la sanción en el caso concreto**

Por otra parte, el promovente sostiene que la sanción de remoción que le fue impuesta en el caso concreto es desproporcionada en contravención de lo dispuesto por los artículos 14 y 22 constitucionales. Dicho agravio también resulta **infundado**.

El principio de proporcionalidad opera en dos planos: “en el normativo, de tal manera que las disposiciones generales han de cuidarse de que las sanciones que asignen a las infracciones sean proporcionales a éstas; y en el de aplicación, de tal manera que las sanciones singulares que se impongan sean igualmente proporcionales a las infracciones concretas imputadas”<sup>6</sup>.

Dentro del plano de la aplicación, esta Sala Superior estima que la autoridad sancionadora, el Consejo General del INE, no impuso una sanción desproporcionada.

---

**PENAL DEL ESTADO DE MÉXICO QUE ESTABLECEN DICHA PENA POR UN TÉRMINO DE VEINTE AÑOS SIN SEÑALAR LÍMITES MÍNIMO Y MÁXIMO DE APLICACIÓN, VIOLAN LOS ARTÍCULOS 14 Y 22 (ESTE ÚLTIMO VIGENTE HASTA ANTES DE LA REFORMA DE 2008) DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS”.**

<sup>6</sup> Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 4ª ed., Tecnos, Madrid, 2005, página 351.

Lo anterior, debido a que éste consideró que se había violado un principio constitucional importante en el caso concreto, lo cual ameritaba imponer la sanción de remoción, a saber, el **principio constitucional de imparcialidad**, en este caso, en la integración de los Consejos Distritales. Asimismo, estimó que la conducta se realizó **intencionalmente** y de forma **reiterada**. Ello se encuentra sintetizado en el presente cuadro contenido en la propia resolución que se combate:

<b>Tipo de norma transgredida</b>	Legal: 102, párrafo 2, incisos c) y d), de la LGIPE, y Reglamentaria: 34, párrafo 2, incisos c) y d), del Reglamento en la materia.
<b>Bien jurídico violado</b>	<b><u>Legalidad e imparcialidad en la integración de los Consejos Distritales.</u></b>
<b>Intencionalidad</b>	Dolo: Si bien es cierto que la ciudadana Nancy Popo Pale al momento de presentar su solicitud se ostentó como soltera, así como el hecho que no obran en autos elementos de convicción que permitan establecer que ésta no cumplió con los requisitos y etapas propias del procedimiento de selección. Lo cierto es que <b><u>el consejero denunciado tenía conocimiento de la existencia de un vínculo por razón de parentesco previo</u></b> , y lejos de realizar las acciones necesarias a efecto de excusarse, participó directamente durante todo el procedimiento de selección, así como en la designación atinente, por lo que se considera que existió dolo.
<b>Circunstancias de modo, tiempo y lugar</b>	Modo: No haberse excusado del proceso de selección y designación de la secretaria del Consejo Distrital 18 del OPLEV, aun y cuando existía un impedimento en razón de la existencia de un vínculo de parentesco en segundo grado colateral por afinidad con la entonces aspirante, misma que fue designada para el aludido cargo.  Tiempo: Entre el veinticuatro de

**SUP-JDC-544/2017**

	<p>noviembre de dos mil quince –fecha de la entrega de los expedientes de los aspirantes a la Comisión de Capacitación y Organización Electoral- al nueve de enero de dos mil dieciséis, plazo en que transcurrió el proceso de selección atinente y culminó con el acuerdo de designación respectivo.</p> <p>Lugar: En el estado de Veracruz, esto es, en la demarcación territorial en la que ejerce sus funciones como consejero electoral.</p>
<b>Singularidad o pluralidad de la falta</b>	Singular, al tratarse de una sola conducta infractora, prolongada en el tiempo, durante la indebida participación del consejero denunciado en el procedimiento de selección y nombramiento de Nancy Popo Pale como funcionaria del Consejo Distrital 18, con cabecera en Huatusco, Veracruz.
<b>Reincidencia</b>	No se tiene acreditada que haya sido sancionado por igual falta en el pasado.
<b>Reiteración de la infracción o vulneración sistemática de las normas</b>	Se estima que la conducta infractora se cometió de manera reiterada, toda vez que el consejero denunciado no se excusó del procedimiento de selección, y tampoco del acuerdo por el que se designó a la aludida funcionaria; sin que se advierta una sistematicidad al respecto, toda vez que ésta se presentó en dos momentos distintos.
<b>Cargo del denunciado y órgano al que pertenece</b>	Consejero Electoral del OPLEV.
<b>Relevancia del cargo</b>	Integrante del órgano de dirección del Instituto estatal electoral, máxima autoridad administrativa electoral en la entidad, encargada de la organización de las elecciones de su competencia.

A mayor detalle, el Consejo General del INE estimó lo siguiente:

Ha de destacarse que esta sanción es **acorde, razonable y proporcional** con la gravedad de la falta cometida, por lo siguiente:

- La calidad del consejero denunciado de **integrante** del Consejo General OPLEV, e **integrante y presidente** de la Comisión de Capacitación y Organización Electoral, encargada de analizar y, en su caso, verificar el cumplimiento de los requisitos en la integración de los expedientes de los aspirantes que pretendan integrar los Consejos Distritales y municipales.
- Está acreditado que el consejero denunciado participó en el proceso de selección y en la designación de Nancy Popo Pale como Secretaria del Consejo Distrital 18 del OPLEV, aun y cuando existía un vínculo de parentesco en segundo grado colateral por afinidad con dicha funcionaria, dejando de observar lo dispuesto por la LRSPEV.
- Se acreditó que participó en la **revisión curricular** del expediente de Nancy Popo Pale, así como la **entrevista realizada** a ésta durante el proceso de selección, **ambas conductas ejecutadas por el consejero denunciado**.
- Las **funciones del cargo de Secretaria del Consejo Distrital 18, con cabecera en Huatusco, Veracruz, que se confirió a Nancy Popo Pale** tienen estricta relación con la preparación, desarrollo y vigilancia del Proceso Electoral en el Distrito Electoral del que se trate, al ser dicha secretaria la responsable de someter al conocimiento y, en su caso, a la aprobación del Consejo Distrital los asuntos de su competencia, de realizar la difusión de los resultados preliminares de las elecciones de gobernador y diputados, de proveer lo necesario para la custodia de los paquetes electorales, así como integrar los expedientes con las actas del cómputo de las elecciones de Gobernador, por lo que se trata de un **cargo relevante vinculado directamente con la función electoral**.
- El **conocimiento previo**, por parte del consejero denunciado, del vínculo en razón de parentesco por afinidad con Nancy Popo Pale.
- La **omisión** de realizar acciones tendentes a obtener elementos objetivos a fin de corroborar la vigencia del vínculo bajo análisis y, en su caso, excusarse en términos legales, en atención a que Nancy Popo Pale mantenía un vínculo matrimonial con su hermano Luis Enrique Hernández y Hernández desde el veintinueve de noviembre de dos mil siete y, por tanto, tenía un parentesco por afinidad en segundo grado [cuñada] con el Consejero denunciado.
- El Consejero denunciado tenía la obligación de verificar en este caso, el estado civil de Nancy Popo Pale, ya que de eso dependía la necesidad de presentar o no una excusa para participar en la revisión curricular, entrevista y votación en la Comisión de Capacitación y Organización Electoral, así como en el Consejo General del OPLEV.

Conforme a lo anterior, es claro que en cumplimiento de los principios de legalidad y de proporcionalidad, el Consejo General del INE tomó en cuenta diversos elementos como el bien jurídico vulnerado, el cual, como se señaló, es el principio de imparcialidad,

la singularidad o pluralidad de la falta, las circunstancias de tiempo, modo y lugar de la infracción, la comisión dolosa y la reiteración, entre otras, lo cual llevó al mismo a considerar, por unanimidad, que la falta grave cometida por el promovente ameritaba la sanción de remoción.

Finalmente, respecto a los casos de consejeros y consejeras removidas en Chiapas, Colima, Querétaro y Veracruz que cita a efecto de evidenciar la falta de proporcionalidad con la que se le sancionó, dado que, a su juicio, dichos casos son mucho más graves que el suyo, esta Sala Superior estima que no le asiste la razón, toda vez que cada caso se analiza en sus términos y conforme a sus circunstancias propias. Sin embargo, cabe advertir que, en todos esos casos, como en el asunto de conocimiento, el Consejo General del INE tuvo por acreditada alguna de las causales previstas en el artículo 102 de la LEGIPE y estimó que se había violado de forma grave algún principio constitucional importante.

En este sentido, esta Sala Superior estima que el Consejo General del INE actuó conforme al orden constitucional e impuso una sanción sin violar los principios rectores de la materia sancionatoria, como lo son el de legalidad y el de proporcionalidad. De ahí lo **infundado** de sus agravios.

#### **4.2. Omisión de analizar el error como excluyente de responsabilidad**

El actor aduce que se le deja en estado de indefensión debido a que la conducta se catalogó como dolosa, debido a que el ahora enjuiciante tenía conocimiento previo del vínculo de parentesco por afinidad, sin tomar en consideración que existió un error del actor al participar en el procedimiento de selección en el que se designó a

Nancy Popo Pale. Afirma que, injustificadamente, calificó como dolosa la conducta debido a que él estaba en conocimiento de que se había consumado el divorcio entre su hermano y la mencionada ciudadana, máxime que ella se ostentó como soltera.

También expresa que, al actuar como autoridad, el actor ejerció sus funciones bajo el principio de buena fe, por lo que ante el desconocimiento de que no se había consumado el divorcio y la declaración de Nancy Popo Pale de que su estado civil era el de soltera, lo llevó a la conclusión de que podía participar en el procedimiento de designación.

El accionante manifiesta que, ante el requerimiento ilegal de información de la autoridad responsable, se dio a la labor de investigar la situación civil de sus familiares y obtuvo la información de que seguían casados, motivo por el cual, para evitar hacer declaraciones falsas, manifestó que tenía parentesco por afinidad en el segundo grado con Nancy Popo Pale.

En ese sentido, es evidente que la autoridad responsable fue omisa en analizar que se presentó una excluyente de responsabilidad en el caso, consistente en el error vencible o invencible, el cual está regulado en el ordenamiento penal mexicano. Los integrantes del Consejo General del INE, como se deriva de la discusión que se llevó a cabo, advirtieron la excluyente pero no la aplicaron, siendo que es una figura jurídica que acorde a los principios del *ius punendi*, resulta aplicable supletoriamente.

Según el actor, se debe tomar en consideración que no obstante que la acción de participar en asuntos de los que se deban excusar está tipificado como causa grave para la remoción de consejeros electorales locales, así como la de realizar nombramientos,

promociones o ratificaciones, los cuales, suponiendo sin conceder que coincidan con los hechos motivo de denuncia, no se acredita su culpabilidad, debido a que el actor no tenía la conciencia de la antijuridicidad de la conducta, debido a que fue inducido al error, dada la manifestación de Nancy Popo Pale.

En ese sentido, el actor considera que existe un error de prohibición indirecto invencible, dado que el actor actuó creyendo que el ordenamiento le permitía participar en el procedimiento de designación, así como votar en la propuesta de designación de los integrantes del Consejo Distrital de Huatusco, incluida la ciudadana Nancy Popo Pale, por lo siguiente:

- a) El ciudadano no sabía y no se encontraba obligado a saber la continuación de la relación de parentesco.
- b) La separación llevaba años, aunado a que la ciudadana manifestó que su estado civil era ser soltera.
- c) No existe deber de analizar y verificar documentación diversa a la prevista en la convocatoria, como sería el acta de matrimonio.
- d) El Instituto Electoral local es un organismo de buena fe, por lo que el actor se desempeñó bajo ese principio, máxime que la aludida ciudadana manifestó ser soltera.
- e) La continuación de la relación de parentesco no es un tema para ser abordado en la entrevista de la aspirante.

Esta Sala Superior considera **infundado** el presente concepto de agravio, dado que, si bien la autoridad responsable no hizo alusión de forma expresa al “*error de prohibición indirecto invencible*”, cierto

es que sí analizó la causa de exclusión de responsabilidad que adujo el ahora actor en el procedimiento sancionador.

En efecto, el Consejo General responsable, en la resolución ahora controvertida, expuso que el consejero denunciado participó de forma activa y constante en la designación de Nancy Popo Pale, como Secretaria del Consejo Distrital en Huatusco. Cabe destacar que tales consideraciones no son controvertidas, sino admitidas, dado que el ahora actor considera que participó en la designación de la mencionada ciudadana, bajo el “*error de prohibición indirecto invencible*”.

En ese sentido, la autoridad responsable concluyó que el consejero denunciado actuó de forma indebida, dado que estaba en conocimiento de que existía un vínculo de parentesco por afinidad con Nancy Popo Pale, el cual es cercano, al ser en segundo grado colateral.

Además, el Consejo General consideró que existía la causa de impedimento, debido a que el artículo 113, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, aunque está dirigido a los magistrados electorales locales, determina que tal porción normativa es aplicable igualmente a los consejeros electorales locales, toda vez que subyacen las mismas razones jurídicas, dado que se tutelan todos los actos relacionados con la función electoral.

Por tanto, la debida integración de los consejos distritales es trascendente para el desarrollo de los procesos electorales, ya que esos órganos tienen a su cargo la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en su respectivo distrito electoral, en ese orden de ideas, acorde a las funciones encomendadas al secretario del consejo distrital, su actuación es fundamental.

Por tanto, si existía un impedimento legal dado el vínculo de parentesco por afinidad en segundo grado colateral, el consejero denunciado debió informar al Consejo General del Instituto Electoral local respecto de tal circunstancia, para que fuera tomada en cuenta o en su defecto someter a consideración la excusa respectiva.

Además, el Consejo General responsable concluyó que no obstaba que la ciudadana Nancy Popo Pale hubiese manifestado en el apartado de estado civil que era soltera y que el ahora actor hubiera señalado que no tenía conocimiento de la continuación del vínculo matrimonial, dada la supuesta separación entre su hermano y la ciudadana designada, porque debió informar esta circunstancia al OPL Veracruz o haberse excusado, sin que aconteciera alguna de estas conductas.

Así, la responsable consideró que indebidamente el consejero denunciado continuó en el conocimiento del asunto, porque si bien es cierto que no debía verificar la veracidad de lo asentado por la ciudadana, también resulta cierto que debió allegarse de elementos objetivos a fin de verificar si había concluido el referido vínculo matrimonial, dado el conocimiento previo que tenía del parentesco por afinidad en segundo grado colateral entre él y la ciudadana Nancy Popo Pale, a fin de tener certeza de que, continuar conociendo y participando en la designación de esa ciudadana, podría actualizar una causa de impedimento.

Por todo lo anterior y con base en los elementos de autos, concluyó que sí estaba acreditado el parentesco por afinidad en segundo grado colateral, y que se actualizaba la participación indebida del actor en la designación de Nancy Popo Pale, al no haberse excusado o hecho del conocimiento del Consejo General del instituto

electoral local tal circunstancia, por lo que se actualizaba la vulneración a la normativa electoral aplicable.

Conforme a lo anterior, es evidente que, de manera contraria a lo señalado por el actor, el Consejo General del INE sí se pronunció respecto de la excluyente de responsabilidad que adujo el ahora actor, por lo que no existe la omisión aducida.

Por otra parte, resulta **inoperante** el concepto de agravio relativo a que se actualiza el “*error de prohibición indirecto invencible*”, debido a que el actor hace una afirmación que no sustenta en algún elemento de prueba, siquiera indiciario, sino únicamente en una afirmación dogmática, consistente en que tenía conocimiento de la disolución del vínculo matrimonial.

En efecto, si el ahora accionante asevera que tenía conocimiento previo de una separación y tramites de disolución del vínculo matrimonial entre su hermano y Nancy Popo Pale, el cual, como el mismo reconoce, una vez que investigó con sus familiares no se había concluido, por lo que subsiste el vínculo matrimonial, debió aportar los elementos de prueba necesarios para acreditar tal circunstancia.

Tales elementos de prueba pueden ser, citados de forma ejemplificativa y no limitativa, el número de toca asignado al expediente de juicio de divorcio que se hubiese promovido, las testimoniales en la que se hiciera constar que tenía conocimiento por dicho de su familia de la separación y promoción del juicio de divorcio, o cualquier otro elemento que pudiera generar, aunque de forma indiciaria, la certeza de que actuó al amparo de un “*error de prohibición indirecto invencible*”.

Sin embargo, contrariamente a aportar algún elemento de prueba para sustentar su dicho, se limita a manifestar de forma subjetiva que actuó bajo una falsa creencia de separación, y que, además, fue inducido al error por la manifestación de la ciudadana designada, al expresar que era soltera.

Lo anterior, resulta jurídicamente insuficiente para sostener una presunción o indicio de que actuó bajo la creencia errónea de que no subsistía el parentesco por afinidad en segundo grado colateral, de ahí que se considere **inoperante** el aludido concepto de agravio.

#### **4.3. Aplicación retroactiva o ultractiva de la norma más favorable**

El actor aduce, sustancialmente, que se vulnera en su agravio lo previsto en el artículo 14, primer párrafo, de la Constitución General, que ordena categóricamente que a ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna, lo que implica que, en caso contrario, si la norma resulta más favorable al ciudadano, ésta puede ser aplicable al gobernado por otorgarle mayores beneficios.

En ese orden de ideas, expresa que al momento de la comisión de la infracción estaba vigente un reglamento para la designación y remoción de los consejeros electorales de los OPL, que preveía como única sanción la destitución, sin embargo, en el mes de febrero de dos mil diecisiete se aprobó un nuevo reglamento que contemplaba una variedad de sanciones menores a la privación del cargo.

Por lo que debió resolverse con base en ese reglamento y evitar dilatar el asunto para que la Sala Superior resolviera dejar sin efectos ese reglamento que le era benéfico.

En principio, cabe advertir que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia de rubro: **“RETROACTIVIDAD DE LA LEY Y APLICACIÓN RETROACTIVA. SUS DIFERENCIAS”** estableció que el análisis de retroactividad de las leyes implica estudiar si una determinada norma tiene vigencia o aplicación respecto de derechos adquiridos o situaciones jurídicas ocurridas con anterioridad a su entrada en vigor.

En este sentido, para el órgano de control constitucional tal estudio implica verificar, ante un planteamiento de esa naturaleza, si la nueva norma los desconoce, y pronunciarse sobre si una determinada disposición de observancia general emitida por el legislador obra sobre el pasado, desconociendo tales situaciones o derechos.

Lo que implica juzgar el apego de un acto materialmente legislativo a lo dispuesto por el artículo 14, párrafo primero, de la Constitución General, en cuanto a que las leyes no deben ser retroactivas.

En cambio, el análisis sobre la aplicación retroactiva de una ley supone la verificación de que los actos materialmente administrativos o jurisdiccionales estén fundados en normas vigentes, y que, en caso de un conflicto de normas en el tiempo, se aplique la que genere un mayor beneficio al particular.<sup>7</sup>

Es decir, dicho estudio implica verificar si el acto concreto de aplicación se lleva a cabo dentro de su ámbito temporal de validez, sin afectar situaciones jurídicas definidas o derechos adquiridos por el gobernado con anterioridad a su entrada en vigor.

---

<sup>7</sup> Véase el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Registro 162299, Primera Sala, tomo XXXIII, abril de 2011, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1º./J. 78/2010, página: 285.

De lo anterior, es posible concluir que la garantía de irretroactividad prevista en el artículo 14 constitucional está orientada a proteger al gobernado, tanto desde el inicio de vigencia de la ley, como al momento de su aplicación.

En este sentido, los órganos legislativos están obligados a no expedir leyes que en sí mismas resulten retroactivas, y las demás autoridades están constreñidas a no aplicarlas retroactivamente.

Por tanto, el efecto retroactivo de una ley puede producirse desde el momento de su promulgación, o bien a partir de su aplicación por las autoridades.

En el caso, es evidente que el agravio del enjuiciante está dirigido a que se aplique en su beneficio el reglamento para la designación y remoción de los consejeros electorales de los OPL aprobado en el mes de febrero de dos mil diecisiete por el Consejo General del INE.

Esta Sala Superior estima **inoperante** el agravio, porque mediante la sentencia de veintidós de junio de dos mil diecisiete, dictada en los recursos de apelación SUP-RAP-89/2017, SUP-RAP-90/2017, SUP-RAP-94/2017 y SUP-RAP-97/2017 acumulados, la Sala Superior resolvió, entre otros aspectos: *“Suprimir o dejar sin efecto el régimen de responsabilidades y tipo o catálogo de sanciones distinta a la remoción para los integrantes de las Organismos Públicos Electorales Locales, la graduación correspondiente de dichas sanciones y la calificación de la conducta dependiendo de las circunstancias particulares del caso, como levísima, leve o grave, ya que la ley sólo prevé la realización de conductas graves”*.

Lo anterior, porque este órgano jurisdiccional, ante una nueva reflexión, concluyó que el INE había rebasado su facultad

reglamentaria, toda vez que, al ejercer tal potestad, lo debe hacer observando el principio de reserva de ley, es decir, solo podía reglamentar lo que la ley prevé, sin que fuera dable ir más allá de lo expresamente previsto, en otras palabras, no podía crear normas jurídicas diversas a las que el legislador estableció.

Lo anterior se advierte de los párrafos de dicha ejecutoria que a continuación se transcriben:

[...] también debe agregarse a esta teleología del principio, la exigencia constitucional de preservar la reserva legislativa del marco regulatorio que asegura que sea el proceso democrático el que controle la política punitiva en materia de la función electoral, exigencia que, sin embargo, no implica cancelar la participación de la autoridad administrativa electoral en el despliegue de un grado necesario de facultades de apreciación.

En ese tenor, en materia electoral la sanción se inserta en un sistema de normas conducentes a sancionar a quienes incurran en actos u omisiones que afecten sus principios fundamentales y rectores, por lo que el legislador secundario, congruente con esa naturaleza y finalidad, **debe definir** el núcleo básico de las diversas infracciones y especificado las sanciones correspondientes a esas faltas, además de que **debe fijar** los elementos a tomar en cuenta por la autoridad para adecuarlas a cada caso en particular.

En esa lógica, lo previsto en el Reglamento controvertido permite al Instituto Nacional Electoral determinar cuáles son las conductas infractoras sin estar previsto en una ley, dejando al arbitrio de la autoridad determinar estas situaciones en cada suceso particular, con lo que **se actualiza un exceso de su facultad reglamentaria**, esto es, no tiene un desarrollo autónomo en la ley, sino en el reglamento.

[...]

Cabe mencionar que la autoridad responsable en el acuerdo impugnado, hace mención a los precedentes SUP-AG-27/2016, SUP-JDC-1573/2016 y acumulados, así como el SUP-RAP-118/2016 y acumulados, a fin de motivar su determinación; sin embargo, la temática de dichos precedentes es distinta a este caso, toda vez que se refieren, en los dos primeros, a cuestiones competenciales en relación al conocimiento de los procedimientos de sanciones a las y los integrantes de los Organismos Públicos Locales Electorales, y en el último, se refiere a un asunto relacionado con la individualización y aplicación de sanciones, sin que tengan relación con el ejercicio de la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral, tal y como sucede en los presentes recursos.

No es óbice a lo anterior, lo establecido por este órgano jurisdiccional en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-485/2016 y

acumulados y SUP-RAP-502/2016, en los que **se consideró que el Instituto Nacional Electoral podía prever sanciones distintas a la de remoción**, a fin de cumplir con el principio de proporcionalidad de acuerdo con la trascendencia y contexto particular de la falta en términos de lo que establece el artículo 102, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y que lo podía regular y establecer en los ordenamientos jurídicos correspondientes.

Lo anterior, **en virtud de que lo sostenido en la presente ejecutoria obedece a una nueva reflexión, en aras de privilegiar los principios rectores de la función electoral, en razón de los fundamentos y consideraciones vertidas en este apartado, conforme al ejercicio jurisdiccional que ha definido la interpretación y alcance de las hipótesis del presente asunto.**

[...]

*(Énfasis de esta ejecutoria)*

En efecto, el actor pretende que se aplique en su beneficio el catálogo de sanciones que el Consejo General del INE había aprobado al reformar el reglamento para la designación y remoción de los consejeros electorales de los OPL; sin embargo, esta Sala Superior revocó tal catálogo, al considerar que no se adecuaba a lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En consecuencia, no es dable acoger la pretensión del actor en cuanto a que se apliquen tales normas en su beneficio, dado que este órgano jurisdiccional federal, las consideró contrarias a Derecho.

#### **4.4. Caducidad**

Alega el enjuiciante que la resolución impugnada fue dictada en un plazo mayor a un año, contado desde la presentación de la queja que dio inicio al procedimiento de remoción hasta la fecha de resolución.

Al respecto, aduce que resulta aplicable la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 8/2013, de rubro y contenido siguiente:

**CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.**—De la interpretación sistemática de los artículos 1°, párrafo tercero, 14, 16, 17, 41, 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 10 de la Declaración Universal de Derechos Humanos; 8, apartado 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 14, apartado 3, inciso c) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 361, párrafo 2 y 367 a 371 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia dentro de los plazos previstos en la ley o, en su defecto, en un plazo razonable; que en el procedimiento ordinario sancionador se prevé la prescripción de la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades, en el término de cinco años; que el procedimiento especial sancionador es de carácter sumario, por la brevedad del trámite y resolución que lo distingue y la necesidad de que se defina con la mayor celeridad posible la licitud o ilicitud de las conductas reprochadas y que en la legislación electoral federal no se contempla un plazo de caducidad para la extinción de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa respecto de dicho procedimiento. En ese contexto, en observancia a los principios de seguridad y certeza jurídica, es proporcional y equitativo el plazo de un año para que opere la caducidad de la potestad sancionadora en el procedimiento especial, contado a partir de la presentación de la denuncia o de su inicio oficioso, por ser un tiempo razonable y suficiente, tomando en consideración la naturaleza y las características del procedimiento.

Asimismo, considera que lo resuelto en los precedentes que dieron origen a la citada tesis es aplicable al caso concreto, debido a que las figuras de la extinción de la potestad para sancionar las conductas infractoras constituyen mecanismos o instrumentos relativos a la mutación de las relaciones jurídicas por virtud del transcurso del tiempo, en combinación con la pasividad de los sujetos jurídicos, que pueden aplicarse respecto de las personas o de las autoridades, referirse a derechos sustantivos y procesales, e igualmente a facultades, potestades o derechos potestativos.

Expone que la utilización de algunas de estas figuras jurídicas extintivas explica y justifica la pérdida de las facultades sancionadoras de un ente, en tanto se trata de un mecanismo

aplicado tanto para generar pérdida de potestades y también para determinar la pérdida de derechos sustantivos o procesales.

Lo anterior, debido que el ejercicio de la facultad para sancionar a las personas no puede ser indefinido ni perenne, por lo que la autoridad tanto administrativa como jurisdiccional deben reconocer incluso de oficio que se ha producido la extinción de la facultad normativa para sancionar.

Finalmente, aduce que debido a que la responsable dejó de actuar por más de seis meses y al haberse excedido del plazo de un año para resolver la denuncia, como consecuencia de una prolongada e injustificada inacción procesal, es indudable que ha caducado el procedimiento de moción y cobra vigencia la aludida tesis de jurisprudencia.

Esta Sala Superior considera **infundado** el referido concepto de violación.

La citada tesis tuvo su origen en cuanto a la regulación del procedimiento especial sancionador, el cual es de naturaleza jurídica diversa al procedimiento de remoción de consejeros electorales locales. Asimismo, las normas que regulan esos procedimientos son diversas, siendo que, en el caso del procedimiento especial sancionador, cuando se resolvieron los asuntos que dieron origen a la citada tesis, no existía norma que previera el plazo de caducidad y, por ende, la Sala Superior -a partir de la interpretación de diversas normas- concluyó que se debía prever tal institución jurídica extintiva, en los términos expuestos en la tesis citada.

Por otra parte, también se considera **infundado** el punto de agravio relativo a que el procedimiento de remoción ha caducado, dado que

transcurrió más de un año desde la presentación de la denuncia hasta la emisión de la resolución.

En principio, se debe precisar que la legislación que resulta aplicable al caso es el Reglamento del INE para la designación y la remoción de las y los consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los OPL, aprobado por el Consejo General del aludido Instituto mediante acuerdo INE/CG86/2015 y publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de veintiséis de marzo de dos mil quince.

Igualmente, en términos del mencionado reglamento resulta aplicable supletoriamente la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, publicada en el *Diario Oficial de la Federación* de trece de marzo de dos mil dos. Lo anterior, en términos del artículo tercero transitorio del decreto por el que se expidieron la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción; la Ley General de Responsabilidades Administrativas, y la Ley Orgánica del Tribunal Federal de Justicia Administrativa, publicado en el *Diario Oficial de la Federación* de dieciocho de julio de dos mil dieciséis.

El mencionado precepto transitorio es del tenor siguiente:

**Tercero.** La Ley General de Responsabilidades Administrativas entrará en vigor al año siguiente de la entrada en vigor del presente Decreto.

En tanto entra en vigor la Ley a que se refiere el presente Transitorio, continuará aplicándose la legislación en materia de Responsabilidades Administrativas, en el ámbito federal y de las entidades federativas, que se encuentre vigente a la fecha de entrada en vigor del presente Decreto.

El cumplimiento de las obligaciones previstas en la Ley General de Responsabilidades Administrativas, una vez que ésta entre en vigor, serán exigibles, en lo que resulte aplicable, hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción, de conformidad con la ley de la materia, emita los lineamientos, criterios y demás resoluciones conducentes de su competencia.

## SUP-JDC-544/2017

Los procedimientos administrativos iniciados por las autoridades federales y locales con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, serán concluidos conforme a las disposiciones aplicables vigentes a su inicio.

A la fecha de entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas, todas las menciones a la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos previstas en las leyes federales y locales, así como en cualquier disposición jurídica, se entenderán referidas a la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Una vez en vigor la Ley General de Responsabilidades Administrativas y hasta en tanto el Comité Coordinador del Sistema Nacional Anticorrupción determina los formatos para la presentación de las declaraciones patrimonial y de intereses, los servidores públicos de todos los órdenes de gobierno presentarán sus declaraciones en los formatos que, a la entrada en vigor de la referida Ley General, se utilicen en el ámbito federal.

Con la entrada en vigor de la Ley General de Responsabilidades Administrativas quedarán abrogadas la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, la Ley Federal Anticorrupción en Contrataciones Públicas, y se derogarán los Títulos Primero, Tercero y Cuarto de la Ley Federal de Responsabilidades de los Servidores Públicos, así como todas aquellas disposiciones que se opongan a lo previsto en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Precisado lo anterior, se transcriben las normas que se consideran aplicables al caso concreto:

**Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y la remoción de las y los consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales**

[...]

**Artículo 3**

1. A falta de disposición expresa se podrán aplicar, en lo que no se opongan, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos y el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

[...]

**Artículo 41**

1. El ejercicio de la acción respecto de los actos o hechos objeto del presente procedimiento prescribe en un plazo de cinco años, atendiendo a lo siguiente:

a) Se computarán a partir de la fecha en que ocurrieron los hechos presuntamente irregulares; cuando se tuvo conocimiento de los mismos, o bien, tratándose de actos continuados a partir de la fecha en que cesó su comisión; y

b) Se interrumpirá al iniciarse el procedimiento previsto en este ordenamiento.

[...]

**Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos**

[...]

**Artículo 34.-** Las facultades de la Secretaría, del contralor interno o del titular del área de responsabilidades, para imponer las sanciones que la Ley prevé prescribirán en tres años, contados a partir del día siguiente al en que se hubieren cometido las infracciones, o a partir del momento en que hubieren cesado, si fueren de carácter continuo.

En tratándose de infracciones graves el plazo de prescripción será de cinco años, que se contará en los términos del párrafo anterior.

La prescripción se interrumpirá al iniciarse los procedimientos previstos por la Ley. Si se dejare de actuar en ellos, la prescripción empezará a correr nuevamente desde el día siguiente al en que se hubiere practicado el último acto procedimental o realizado la última promoción.

[...]

Ahora, se debe destacar que los artículos 41 del Reglamento del INE para la designación y la remoción de las y los consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los OPL y 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, prevén la institución jurídica de la prescripción.

Cabe recordar que la Sala Superior, al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-525/2011 y SUP-RAP-526/2011 acumulados, estableció las diferencias entre las instituciones jurídicas de la caducidad y prescripción, en los siguientes términos:

[...]

## **2. Justificación de la extinción de la facultad sancionadora.**

En el sistema jurídico nacional se reconocen distintas figuras jurídicas relativas a la extinción de derechos que consisten generalmente en facultades, potestades o poderes, como la relativa a la imposición de sanciones, la cual requiere para su ejercicio válido la realización de los actos necesarios encaminados a la creación, modificación o extinción de relaciones o situaciones jurídicas, referentes normalmente a cuestiones de orden público e interés social, que necesitan de pronta certidumbre, de modo que cuando no se realizan dichos actos, se agota la potestad y se pierde la posibilidad legal de castigar las infracciones.

Las figuras de la extinción de la potestad para sancionar las conductas infractoras constituyen mecanismos o instrumentos relativos a la mutación de las relaciones jurídicas por virtud del transcurso del tiempo, en combinación con la pasividad de los sujetos jurídicos, que puede aplicarse respecto de las personas o de las autoridades, referirse a derechos sustantivos y procesales, e igualmente a facultades, potestades o derechos potestativos.

La utilización de alguna de estas figuras jurídicas extintivas explica y justifica la pérdida de las facultades sancionadoras de un ente, en tanto se trata de un mecanismo aplicado tanto para generar la pérdida de potestades y también para determinar la pérdida de derechos sustantivos o procesales.

Esto es así, porque el ejercicio de la facultad para sancionar a las personas jurídicas no puede ser indefinida ni perenne, pues debe estar acotada temporalmente y esa restricción obedece a las reglas del debido proceso, base de la garantía de los derechos de certeza, seguridad jurídica y de acceso a la jurisdicción estadual. Derechos que tienen su sustento en las garantías constitucionales tuteladas en los artículos 14, 16, 17 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La potestad o facultad para sancionar a las personas jurídicas, físicas o morales, cuando cometen faltas o realizan conductas que violan la normativa electoral, se encuentra sujeta a los principios de legalidad y de seguridad jurídica, en tanto dichos principios rigen toda actividad de la autoridad electoral, pues los ciudadanos,

partidos, candidatos o empresas imputadas en tales procedimientos tienen derecho a la resolución justa de los procedimientos de responsabilidad y a la certeza jurídica, conforme a la cual, las personas jurídicas no deben estar sujetas a la amenaza constante o indefinida de ser sancionadas por una infracción, sino que esa posibilidad debe limitarse temporalmente a plazos idóneos y suficientes.

Lo anterior porque, sí los sujetos probables responsables de una infracción electoral no son castigados, porque se omite ejercer las acciones pertinentes para someterlos a los procedimientos respectivos y sancionarlos, o bien, porque ha transcurrido un plazo excesivamente largo para la emisión de la resolución correspondiente, sin que ello se encuentre justificado, entonces, tanto la autoridad administrativa como la jurisdiccional competente deben reconocer, incluso de oficio, que se ha producido la extinción de la facultad normativa para sancionar las infracciones y reprochar la responsabilidad del infractor.

Acorde con lo anterior, la extinción de las facultades sancionatorias resulta aplicable a las autoridad administrativa electoral federal en tanto organismo constitucional autónomo encargado de la organización y vigilancia de los procesos electorales en el ámbito nacional, puesto que como toda autoridad se encuentra compelida a sujetar sus actos a los principios del Estado democrático y al de legalidad, que la obligan a respetar cabalmente los derechos de las personas, tales como los relativos a la certeza y la seguridad jurídica, de los cuales deriva que no pueden ser sujetos pasivos de un procedimiento administrativo sancionador por conductas constitutivas de una infracción, si ha transcurrido un periodo considerable de la comisión de la falta, bien porque previéndose el ejercicio oficioso de dicha potestad no se realizaron los actos positivos requeridos o bien porque no se formuló la denuncia o queja atinente, así como tampoco es admisible sujetar a los ciudadanos, partidos políticos, candidatos o empresas a procedimientos cuya duración sea excesiva sin causa justificada, pues todas estas circunstancias atentan contra el debido proceso y el acceso a la justicia estadual al generar o mantener en la incertidumbre el estatus jurídico de las personas.

En esa medida, la desaparición o pérdida de la posibilidad jurídica para sancionar las infracciones de normas se justifica desde dos ámbitos.

Por un lado, porque la existencia de figuras jurídicas que producen la extinción de la posibilidad de sancionar no implica la restricción o menoscabo alguno para la autoridad electoral, pues sólo busca garantizar que las conductas constitutivas de faltas no queden impunes ni se mantengan en la indefinición a los infractores respecto a la posibilidad de ser objeto de un reproche punitivo.

Por otro lado, tal extinción constituye una parte esencial del debido proceso al salvaguardar el principio de certeza jurídica y contribuye a garantizar la expeditéz, unidad y celeridad que deben observar los procedimientos administrativos al propiciar la eficiencia de las funciones de los órganos competentes del Instituto, en la medida en que los vincula a ejercerlas de manera oportuna, para lo cual evidentemente deben ejercerlas de manera eficaz, para vigilar y revisar la actuación de las personas jurídicas, para averiguar las conductas infractoras e instaurar los procedimientos atinentes para sancionarlas y se obliga asimismo a los demás sujetos a asumir su corresponsabilidad de presentar la queja, denuncia o petición de sanción, con los elementos disponibles para demostrar la falta.

### **3. Análisis de la extinción de la facultad sancionadora.**

En otro orden de ideas, el análisis respectivo en torno a la extinción de la facultad sancionadora por la comisión de una falta es indispensable para dotar de legalidad a la decisión respectiva, cuando se advierta que ha transcurrido un tiempo considerable entre la fecha en que se inició y aquella en la que finaliza el procedimiento al presunto infractor mediante la emisión y notificación de la resolución respectiva, porque sólo de ese modo se cumplen las reglas del debido proceso al garantizar la seguridad jurídica de las personas jurídicas en un Estado democrático, respecto de la subsistencia de su responsabilidad y de la legalidad de la resolución atinente.

Por ello, de corroborarse que ha expirado esa atribución, la autoridad administrativa electoral competente no podría válidamente sancionar a los presuntos infractores, sino por el contrario debe declarar la extinción de esa posibilidad.

En consecuencia, sí entre los principios del Estado democrático evidentemente se encuentran los de legalidad, debido proceso, así como los de certeza y seguridad jurídica, que son precisamente los rectores de la función punitiva de las autoridades electorales y conforme a ellos se justifica el reconocimiento de que las infracciones que cometen las personas jurídicas, están sujetas a la extinción de la potestad para sancionarlas, entonces dicha situación debe analizarse de manera preferente e incluso de oficio por la autoridad respectiva, es decir, al margen de si lo hacen valer o no las partes.

Importa referir que lo anterior no entraña una privación de las funciones de sanción de dicha autoridad, por el contrario, se traduce en una medida que coadyuva a su ejercicio eficiente, en tanto la limitante temporal genera el deber del funcionario de actuar conforme a las atribuciones que le son propias y en tiempo, con lo cual se favorece erradicar situaciones fácticas que puedan derivar en actuaciones arbitrarias o caprichosas.

#### **4. Diferencia entre caducidad y prescripción.**

Entre las figuras de extinción de derechos que consisten generalmente en facultades, potestades o poderes como son la caducidad y la prescripción.

La caducidad y la prescripción constituyen formas de extinción de derechos que descansan en el transcurso del tiempo, pero entre ambas existen diferencias importantes.

La prescripción supone un hecho negativo, una simple abstención y para que pueda declararse se requiere que la haga valer en juicio a quien la misma aproveche.

Por su parte, mientras que la caducidad supone un hecho positivo para que no se pierda la facultad o el derecho, de donde se deduce que la no caducidad es una condición *sine qua non* para este ejercicio; para que la caducidad no se realice deben ejercitarse los actos que al respecto indique la ley o los principios aplicables dentro del plazo fijado imperativamente por la misma.

Ello explica la razón por la que la prescripción es considerada como una típica excepción; y la caducidad, cuando se hace valer, como una inconfundible defensa; la primera merced al tiempo transcurrido que señale la ley y la voluntad de que se declare, expresada ante los tribunales, por la parte en cuyo favor corre, extingue el

derecho; mientras que la segunda (caducidad), solo requiere la inacción del interesado, para que, los juzgadores la declaren oficiosamente, de tal forma que falta un requisito o presupuesto necesario para su ejercicio.

Por otra parte, la prescripción, por regla general, se relaciona con los derechos que miran más al interés particular o privado; por ello admite no sólo su suspensión, sino también su interrupción por los medios que las leyes establecen; pero cuando entran en juego intereses de orden público, como en la especie, los de definir el tiempo que la autoridad administrativa electoral puede tardar en tramitar, instruir y resolver un procedimiento administrativo sancionador, lo cual resulta de la mayor importancia dado que se trata de un mecanismo para corregir las conculcaciones cometidas a la normatividad en una materia que, dada su propia naturaleza, exige la resolución de tales controversias a efecto de evitar que los posibles efectos perniciosos continúen o se extiendan indebidamente, de tal forma que entonces, el término, aparte de convertirse, como antes se dijo, en una condición del ejercicio del derecho, no admite interrupción alguna.

Por tanto, si la caducidad es una condición para el ejercicio de la facultad sancionadora, la autoridad jurisdiccional, en el caso esta Sala Superior, no solamente está facultada, sino que tiene la ineludible obligación de examinar si se actualiza o no, a fin de ver si se cumplen los requisitos que para su ejercicio requiere esa misma ley.

La caducidad, es una figura mediante la cual, ante la existencia de una situación donde el sujeto tiene potestad de ejercer un acto que tendrá efectos jurídicos, no lo hace dentro de un lapso perentorio, con la consiguiente extinción de esa potestad únicamente respecto del asunto concreto. La caducidad se compone de dos aspectos:

- 1) La omisión o falta de realización de un hecho positivo y, en consecuencia, la inactividad del sujeto para ejercer de forma oportuna y diligente sus atribuciones y, en el caso, del procedimiento administrativo de llevar a cabo el impulso correspondiente a efecto de poner en estado de resolución el asunto.
- 2) El plazo de la caducidad es rígido, no se suspende ni interrumpe, sino que desde que comienza a correr, se

conoce cuándo caducará la facultad si el sujeto no la ejerce.

Establecido lo anterior, la caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electoral presenta las características siguientes:

1. El contenido de los actos y resoluciones electorales se rige por el principio de certeza, la cual debe ser pronta, especialmente en los procesos electorales, porque las etapas de éstos no tienen retorno, en determinados momentos y circunstancias no cabe la reposición de ciertos actos y resoluciones, y la validez y seguridad de cada acto o resolución de la cadena que conforma estos procesos, puede dar pauta para elegir entre varias posibles acciones o actitudes que puedan asumir los protagonistas, sean las propias autoridades, los partidos políticos o los ciudadanos, en las actuaciones y fases posteriores, dado que éstas deben encontrar respaldo en las precedentes y estar en armonía con ellas;
2. Este medio de extinción del derecho opera por el mero transcurso del tiempo y por la circunstancia de que la autoridad omita realizar de manera pronta y expedita para poner en estado de resolución los procedimientos administrativos sancionadores.
3. Dicho plazo no es susceptible de suspensión o interrupción, en virtud de que el ordenamiento legal que lo regula no contempla que, ante determinados hechos, actos o situaciones, el plazo legal quede paralizado para reanudarse con posterioridad, o que comience de nueva cuenta, ni se encuentran bases, elementos o principios que puedan llevar a dicha consecuencia en condiciones ordinarias.
4. Esta forma de extinción no admite renuncia, anterior o posterior, porque está normada por disposiciones de orden público que no son renunciables, por su naturaleza, y no existen en la normatividad aplicable preceptos que establezcan alguna excepción para esta hipótesis.
5. Se debe invocar de oficio por los tribunales, independientemente de que se haga valer o no por los interesados.

[...]

Por otra parte, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-515/2016, la Sala Superior interpretó el artículo 34<sup>8</sup> del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, en el sentido de que acorde a la materialidad de la norma, dado que la prescripción se refiere a la facultad de accionar, en tanto que la caducidad a la facultad de sanción, es decir, dar por concluido el procedimiento sancionador, al efecto se transcribe la parte atinente:

Por su parte, el numeral 34 del ordenamiento reglamentario en cita, prevé como plazo de **caducidad** para fincar responsabilidades en materia de fiscalización, el plazo de **cinco años**, contados a partir de la fecha asentada en el acuerdo de inicio del procedimiento sancionador respectivo.

No se soslaya que en el precepto referido en el párrafo que antecede, se hace alusión a prescripción y no a caducidad; sin embargo, como ha quedado establecido, 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 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.

[...]

Al respecto, como se ha establecido, dentro del derecho administrativo sancionador, la caducidad se encuentra referida a la potestad punitiva de la autoridad administrativa, por lo que es únicamente en los procedimientos administrativos seguidos en forma de juicio, que tengan como finalidad analizar si una determinada conducta constituye una infracción y,

---

<sup>8</sup> **Artículo 34.**  
**Sustanciación**

[...]

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. [...]

consecuentemente, imponer una sanción al presunto infractor, que dicha institución cobra vigencia, incidiendo en la potestad sancionadora de la autoridad administrativa.

Lo anterior obedece a que la caducidad es una institución de naturaleza procesal que originalmente surge en los procedimientos formal y materialmente jurisdiccionales, a efecto de sancionar la falta de impulso procesal de las partes en el juicio, evitando así la existencia de procedimientos judiciales que se encuentren paralizados como consecuencia de la falta de interés de los contendientes en su desahogo y conclusión.

En ese orden, en materia administrativa, la sanción impuesta a un gobernado, como consecuencia de una infracción, constituye un acto privativo de derechos, lo que hace necesario que su imposición deba estar precedida de un procedimiento seguido en forma de juicio, en el que se respeten las formalidades esenciales del procedimiento, a efecto de no dejarlo en estado de indefensión.

Así, este tipo de procedimientos, si bien desde un punto de vista formal son actos de naturaleza administrativa, materialmente son jurisdiccionales, pues se componen de etapas análogas a las de un juicio.

Por ende, en los procedimientos administrativos sancionadores es donde se puede actualizar la figura de la caducidad, la cual cobra vigencia ante la falta de diligencia de la autoridad administrativa de tramitarlos y resolverlos, dentro de los plazos legales, generando su extinción.

Ello obedece a que es la propia autoridad administrativa la que inicia y substancia los procedimientos sancionadores de manera unilateral, por lo que el objeto de la caducidad radica en evitar que los ciudadanos, partidos políticos, candidatos o empresas se encuentren sujetos a procedimientos que tengan una duración excesiva, sin causa justificada, pues dicha circunstancia atenta contra el debido proceso y el acceso a la justicia pronta y expedita, al generar o mantener en la incertidumbre el estatus jurídico de los presuntos infractores.

[...]

## **SUP-JDC-544/2017**

Conforme a lo anterior, se debe precisar que el artículo 41, del Reglamento del INE para la designación y sanción de las y los consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los OPL, de conformidad con lo que ha resuelto la Sala Superior, prevé la institución jurídica de la prescripción, dado que incide en la facultad de iniciar el procedimiento sancionador de remoción.

Por otra parte, el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, vigente al momento de la comisión de la infracción, regula la prescripción de la facultad para sancionar, lo cual, acorde a lo que la Sala Superior ha establecido, se debe entender como caducidad, no obstante que se aduzca expresamente a la prescripción, dado que se regula la extinción de la facultad para imponer sanción, debido a que si se prevé la pérdida de la potestad de la autoridad administrativa para imponer sanciones por infracciones a la normativa específica, designándola como prescripción en lugar de caducidad, lo cual resulta intrascendente debido a que es el uso terminológico, empero, si se atiende a la materia de regulación se advierte cuál es la institución jurídica reglada.

En ese contexto, al resultar aplicable supletoriamente el artículo 34 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, en términos de lo previsto en el numeral 3 del Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y la remoción de las y los consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales, al prever un plazo de caducidad de tres años de la facultad de la autoridad para imponer la sanción correspondiente, resulta infundado el concepto de agravio, dado que no ha transcurrido el plazo antes señalado, sino apenas un año y dieciséis días, motivo

por el cual no se actualiza la caducidad del procedimiento sancionador.

#### **4.5. Preclusión**

El actor alega que, de las constancias de autos, se advierte que el proyecto de resolución fue sometido de forma extemporánea al Consejo General del INE, dado que acorde a lo previsto en el artículo 103, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, desahogadas las pruebas que fueron admitidas, el Secretario Ejecutivo someterá el dictamen con proyecto de resolución al Consejo General del INE.

Para el actor, el punto a dilucidar involucra las consecuencias de la presentación extemporánea del dictamen con proyecto de resolución, dado que la preclusión debe ser entendida como una sanción procesal que da seguridad e irreversibilidad al proceso, porque entraña la extinción o consumación de una facultad procesal por no haberla ejercido en el tiempo o plazo legalmente previsto.

De no ser considerado así, se otorgaría al órgano investigador y en su caso acusador, una oportunidad infinita para deducir cargas procesales en detrimento del principio de legalidad y del debido apego al proceso legal.

Además, considera que el simple transcurso del tiempo invariablemente dará lugar a que se actualice la preclusión, habida cuenta que el Secretario Ejecutivo del INE, quien cuenta con conocimientos técnicos en la materia para ser considerado un experto, por lo que no puede alegar desconocimiento del plazo, por lo que la falta o extemporaneidad en el dictamen con proyecto no es

un mero defecto formal, sino una violación a un derecho fundamental y sustancial.

A juicio de esta Sala Superior es **inoperante** el concepto de agravio.

Respecto de la institución jurídica de la preclusión, cabe destacar que es de carácter procesal, referida por regla general a las partes en el proceso, sobre la pérdida de un derecho o facultad procesal, debido a que se otorga definitividad a las diversas etapas procesales, para generar certeza y seguridad jurídica.

En ese sentido, se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la contradicción de tesis 92/2000-PS, en la cual se señaló lo siguiente:

Entre los principales exponentes de esta institución en la doctrina moderna, se encuentra el procesalista italiano Giuseppe Chiovenda, quien en su obra intitulada Instituciones de Derecho Procesal Civil, señala que la preclusión consiste en: *“la pérdida de una facultad procesal por haberse llegado a los límites fijados por la ley para el ejercicio de esta facultad en el juicio o en una fase del juicio.”*

El tratadista Eduardo Pallares, en lo conducente dice:

Que el fenómeno de la preclusión procesal lleva inmersos los siguientes objetivos:

a) Que el proceso se desarrolle mediante un orden determinado, lo que sólo se consigue impidiendo mediante ella, que las partes ejerciten sus facultades procesales cuando les venga en gana, sin sujeción a principio temporal alguno; b) Que el proceso esté constituido por diversas secciones o períodos, dedicados cada uno de ellos al desenvolvimiento de determinadas actividades. Concluido cada período no es posible retroceder al anterior. Así se logra en nuestro derecho que la primera parte del proceso esté consagrada a formar la *litis*, la segunda a ofrecer pruebas, la tercera a rendirlas, la cuarta a producir alegatos, la quinta al pronunciamiento de la sentencia y la sexta a la vía de apremio. En otras palabras,

la preclusión engendra lo que los procesalistas modernos llaman “Fases del Proceso”; c) Que las partes ejerciten en forma legal sus derechos y cargas procesales, es decir no sólo dentro del término que para ello fije la ley, sino también con las debidas formalidades y requisitos (ejemplo: presentación de documentos conjuntamente con la demanda); d) Por haberse ejercido válidamente esa facultad (consumación propiamente dicha, ejemplo: la propuesta de excepción de falta de personalidad y su resolución, impiden su nueva oposición).

Como puede advertirse del criterio sustentado por la doctrina, el respeto a la preclusión procesal tiene por finalidad el llevar un orden del procedimiento y una sujeción a términos, para evitar que no pueda arribarse a su conclusión.

Asimismo, Chiovenda señala los límites que, de no ser observados, producen la pérdida de una facultad procesal, a saber:

a) De no haberse observado el orden señalado por la ley para su ejercicio, como los términos perentorios o la sucesión legal de las actuaciones o de las excepciones;

b) Por haberse realizado un acto incompatible con el ejercicio de la facultad, como la proposición de una excepción incompatible con otra, o la realización de un acto incompatible con la intención de impugnar una sentencia; y

c) Por haberse ejercitado ya una vez válidamente la facultad (consumación propiamente dicha).

[...]

Pues bien, como se menciona en los precedentes transcritos, la preclusión es uno de los principios que rigen el proceso civil, el cual está representado por el hecho de que las diversas etapas del proceso se desarrollan en forma sucesiva, mediante la clausura definitiva de cada una de ellas, impidiéndose el regreso a etapas y momentos procesales ya extinguidos y consumados; esto es, en virtud del principio de la preclusión, extinguida o consumada la oportunidad procesal para realizar un acto, éste ya no podrá ejercerse nuevamente.

Esta institución tiende a regular el desarrollo de la relación procesal otorgándole precisión y firmeza para hacer posible la declaración definitiva de los derechos y para

garantizar su exacto cumplimiento. En efecto, todo proceso, para asegurar la precisión y la rapidez en el desenvolvimiento de los actos judiciales, limita el ejercicio de determinadas facultades procesales, con la consecuencia de que fuera de esos límites tales facultades ya no puedan ejercitarse.

La preclusión parte del supuesto de que el desarrollo del proceso debe estar sometido a un orden, lo que supone, a su vez, que el mismo esté dividido en etapas previamente definidas. Por ello, si las partes no cumplen con la carga de hacer valer su derecho dentro del plazo que para tal efecto dispone la ley adjetiva, pierden la oportunidad para ejercitarlo posteriormente. Este concepto de la preclusión está íntimamente relacionado con el de carga procesal; así, precluye un derecho al no contestarse una demanda, al no ofrecerse pruebas, al no impugnarse una resolución, dentro de los plazos y oportunidad que la ley procesal da para ello.

[...]

Esta institución encuentra su fundamento en los principios de economía procesal y de seguridad jurídica, pues es contrario a los mismos que, por el no ejercicio oportuno de un derecho, o bien, por ya haberse ejercitado el mismo, exista la posibilidad de que éste pueda volver a plantearse. La preclusión, por tanto, trae aparejada la inimpugnabilidad de la situación procesal de que se trate.

[...]

Este dispositivo prevé en forma específica la figura de la preclusión, al establecer un plazo que, por su solo transcurso, hace perecer el derecho o la oportunidad que pudo hacer valer la parte interesada.

En efecto, del análisis de la figura jurídica de la preclusión y de los dispositivos antes transcritos, se desprende que los únicos derechos o facultades sujetos a esta institución son de carácter estrictamente procesal y sólo pueden incidir respecto del incidente de liquidación, en relación a los derechos propiamente procesales que tienen las partes dentro del incidente (término para desahogar la vista con motivo del incidente; para ofrecer u objetar pruebas, etc.), pero no se actualiza por lo que hace a ejecutar el derecho reconocido en sentencia firme, que constituye cosa juzgada.

[...]

En este sentido, puede decirse que la preclusión únicamente se actualiza en relación con la diversidad de actos meramente procesales que realizan las partes y no en relación a los derechos derivados de la sentencia, como el que se ejercita al pretender hacer cumplir una ejecutoria, a través del incidente de liquidación de intereses.

[...]

Conforme a lo anterior, es evidente que en el particular, de manera contraria a lo expuesto por el actor, no se actualiza la figura jurídica de la preclusión. En primer término, porque no se prevé en la normativa, específicamente, en el artículo 103, párrafo 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dado que sólo se prevé un plazo establecido para el Secretario Ejecutivo del INE, a fin de que presente al Consejo General el dictamen con proyecto de resolución, sin que se prevea como sanción, ante el incumplimiento del plazo, la extinción de la mencionada facultad.

En segundo término, cabe precisar que acorde a la naturaleza de la preclusión, ésta solo opera para las partes en el proceso, teniendo como consecuencia la pérdida de un derecho o facultad procesal, pero no la extinción de la facultad de una autoridad administrativa en el desarrollo de un procedimiento sancionador.

Consecuentemente, con independencia de que el Secretario Ejecutivo del INE hubiese excedido el plazo previsto en el citado precepto legal para someter el dictamen con proyecto de resolución al Consejo General, lo cierto es que se emitió la resolución al procedimiento administrativo dentro del plazo previsto para fincar responsabilidades, como se ha razonado en esta ejecutoria.

De ahí que sea inoperante el motivo de disenso en estudio, al no actualizarse la institución jurídica de la preclusión.

#### 4.6. Variación de *litis*

Expone el actor que se varió la *litis* en dos formas:

1. El denunciante no solicitó la destitución del ahora actor, sino que pidió que se “*proceda conforme a derecho sobre la sanción más adecuada*”, motivo por el cual es evidente que no se exigió la sanción máxima que es la destitución.
2. La autoridad responsable reconoció indebidamente personalidad al denunciante.

Respecto del primer supuesto, cabe destacar que no se actualiza la aducida violación, debido a que la *litis* del procedimiento sancionador no se fija en cuanto a la sanción que se solicite, sino a los hechos motivo de denuncia.

En efecto, los hechos motivo de denuncia son lo que fija la materia de investigación, comprobación y calificación sobre la probable responsabilidad de los sujetos denunciados y no la petición de la sanción que se debe imponer, pues ello depende de lo previsto en la legislación y la actualización de la falta.

En una denuncia se exponen los hechos que se consideran contrarios a la normativa, las posibles normas vulneradas y se aportan los elementos de prueba, a fin de sustentar o acreditar los hechos y violaciones.

A la autoridad administrativa sancionadora le corresponde verificar si los hechos motivo de denuncia son susceptibles de configurar alguna infracción y, en su caso, determinar cuáles serían las normas vulneradas y el tipo administrativo por el cual se iniciaría el procedimiento.

En ese tenor, la sanción será consecuencia de la acreditación o no de los hechos y de la responsabilidad, la cual se ajustará a lo previsto en la ley y no a partir de lo manifestado por el denunciante.

En consecuencia, es evidente que no le asiste razón al actor.

Respecto del segundo aspecto, el actor parte de la premisa inexacta de que existió un indebido reconocimiento de personalidad al denunciante.

Lo anterior, dado que Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo presentó un escrito de denuncia por propio derecho y como representante del candidato independiente Juan Bueno Torio.

Conforme a lo anterior, en el auto de radicación de la denuncia de doce de julio de dos mil dieciséis, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral determinó tener por legitimado para interponer la denuncia, por propio derecho, a Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo. En tanto que no le reconoció personería como representante de Juan Bueno Torio, motivo por el cual le requirió.

El promovente desahogó el requerimiento mediante un escrito de veintiséis de julio de dos mil dieciséis y acreditó su personería, motivo por el cual se tuvo por desahogado el requerimiento mediante el acuerdo de diecinueve de agosto siguiente.

En ese orden de ideas, es evidente que no existe la supuesta variación de *litis*, incongruencia ni parcialidad, dado que, acorde a lo previsto en el entonces vigente reglamento del INE para la designación y la remoción de las y los consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los OPL, en su artículo 39, párrafo 1, se preveía la facultad de requerir ante la falta del documento para

acreditar personería, acto que llevó a cabo el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

Los preceptos aplicables son del tenor siguiente:

**Artículo 38**

1. El escrito inicial de queja o denuncia deberá cumplir con los requisitos siguientes:

- a) Nombre del quejoso o denunciante;
- b) Domicilio para oír y recibir notificaciones y, en su caso, la persona autorizada para tal efecto;
- c) Los documentos necesarios e idóneos para identificarse o acreditar la personería. Este último requisito no será exigible tratándose de los integrantes del Consejo General, de los Consejos o Juntas Ejecutivas Locales o Distritales del Instituto;
- d) Narración clara y expresa de los hechos en que basa la queja o denuncia, así como los preceptos presuntamente violados;
- e) Ofrecer y aportar las pruebas con que cuente o, en su caso, mencionar las que habrán de requerirse, siempre que el denunciante o quejoso acredite que las solicitó por escrito al órgano competente, por lo menos cinco días previos a la presentación de la queja o denuncia y no le hubieren sido entregadas;
- f) La relación de las pruebas con cada uno de los hechos narrados en su escrito de queja o denuncia; y
- g) Firma autógrafa o huella dactilar.

2. No serán admitidas y se desecharán de plano sin prevención alguna, las denuncias o quejas anónimas, así como aquellas que incumplan con lo previsto en el inciso g) del numeral 1 de este artículo.

**Artículo 39**

1. Ante la omisión de los requisitos establecidos en los incisos c), d), e) y f) del artículo anterior, la Unidad de lo Contencioso prevendrá a la o el denunciante para que en un plazo improrrogable de tres días hábiles, contados a partir de su notificación, los subsane o aclare las circunstancias de modo, tiempo y lugar. En caso de no hacerlo, se tendrá por no presentada la queja o denuncia.

[...]

Conforme a lo anterior, se considera ajustada a Derecho la actuación de la autoridad y, por ende, no le asiste razón al actor.

**4.7. Nulidad de requerimiento por ser firmado por funcionario distinto al facultado**

El actor manifiesta que el requerimiento de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis es ilegal, toda vez que fue firmado por la Directora de Procedimientos Especiales Sancionadores, en ausencia del Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE.

Al respecto considera que, al ser un acto de molestia, debe ser emitido por autoridad competente y que del contenido del mismo no se advierte que exista un caso de urgencia, motivo por el cual no debió firmarlo la aludida funcionaria.

Es **infundado** el indicado concepto de agravio, por las razones que se exponen a continuación.

En el artículo 16 de la Constitución General se establece que todo acto emitido por autoridad competente debe ser fundado y motivado. Ello se traduce en el deber, por parte de la autoridad emisora, de expresar con claridad y precisión las razones que sustentan su actuar y los preceptos legales aplicables al caso concreto.

Así, se advierte que la motivación es la exposición de las causas materiales o de hecho que hayan dado lugar al acto, indicándose las circunstancias especiales, las razones particulares o las causas inmediatas que sirvan de sustento para la emisión de un acto, con lo cual se tiende a demostrar racionalmente que determinada situación de hecho produce la actualización de los supuestos contenidos en los preceptos invocados en ese acto de autoridad. Es necesaria la debida adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables.

De lo anterior, se advierte que todo acto de autoridad debe encontrarse ceñido a lo siguiente:

1. Que la autoridad emisora del acto sea competente para emitirlo.
2. Que establezca los fundamentos legales aplicables al caso en concreto.
3. Que señalen las razones que sustentan la emisión del acto.

En el caso, se considera que la determinación combatida, contenida en el acuerdo controvertido signado por la Directora de Procedimientos Especiales Sancionadores de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE, en ausencia del titular de ese órgano administrativo electoral, consistente en el requerimiento de información al ahora actor, sí reúne los citados requisitos, en tanto que fue emitido por la autoridad competente y contiene el fundamento legal y las razones que sustentan su emisión.

En efecto, de conformidad con lo previsto en los artículos 51, párrafo 2, y 103, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Secretaría Ejecutiva del INE tendrá adscrita una Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral que será competente para la tramitación de los procedimientos sancionadores de remoción de consejeros de los OPL.

En los artículos 1 y 2, párrafo 1, del Reglamento Interior del INE, se establece que dicho ordenamiento tiene por objeto establecer las normas que regulan el funcionamiento de la estructura orgánica del Instituto, para el correcto ejercicio de sus atribuciones constitucionales y legales en cumplimiento de sus fines, siendo de

observancia general para el personal y las diversas instancias del Instituto.

Asimismo, en el artículo 63, párrafo 1, inciso s), de dicho Reglamento se precisa que para el ejercicio de las atribuciones que la Ley Electoral y los acuerdos del Consejo confieren a las Unidades Técnicas, corresponde a los Titulares de éstas designar al servidor público que, en caso de su ausencia y de manera excepcional, lo supla en asuntos que requieran urgente atención o desahogo.

De lo anterior se desprende que el titular de la citada Unidad Técnica está facultado para designar al funcionario que suplirá su ausencia y dictará las determinaciones necesarias para continuar con el despacho de los asuntos sometidos a su conocimiento.

Dicha disposición reglamentaria tiene el propósito de garantizar el funcionamiento óptimo de dicha Unidad cuando el titular se encuentre ausente, de manera que no se paralice o detenga el desarrollo de sus actividades sustantivas en detrimento del estricto cumplimiento del principio de legalidad.

Entre las actividades sustantivas que realiza la Unidad Técnica se encuentran las relativas a la tramitación de los procedimientos sancionadores de remoción de consejeros de los OPL, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 51, párrafo 2, y 103, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por ello, para evitar la dilación en la tramitación de tales procedimientos, cuyo diseño institucional exige celeridad y eficacia en su resolución, a fin de no sujetar a un estado de incertidumbre jurídica a los consejeros sometidos a este tipo de procedimientos, el

titular de ese órgano administrativo está facultado para designar a la persona que suplirá su ausencia en la atención de los asuntos que requieran urgente atención o desahogo, con lo cual se garantiza el funcionamiento óptimo y eficiente de esa Unidad en la sustanciación de los procedimientos referidos.

Como se precisó con antelación, la determinación combatida se emitió por la Directora de Procedimientos Especiales Sancionadores de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE, en el marco de la tramitación del procedimiento sancionador seguido en contra el ahora actor, lo cual revela que, a fin de dar celeridad, la mencionada Directora actuó conforme a las facultades legales y reglamentarias con las que cuenta, por lo que se concluye que el acuerdo combatido se dictó con apego a la normativa aplicable.

#### **4.8. Indebida admisión de la queja**

El actor expresa -sustancialmente- que de manera indebida se admitió la denuncia, toda vez que Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo no desahogó correctamente la prevención, al no presentar la ratificación de denuncia suscrita por el candidato independiente Juan Bueno Torio.

Por otra parte, expresa que también existe parcialidad, debido a que el denunciante presentó el acta de matrimonio con la cual pretende acreditar el parentesco por afinidad entre el denunciado y la ciudadana designada, fuera del plazo de tres días previstos para el desahogo de la prevención.

Conforme a lo anterior, a juicio del actor, está acreditado que se vulneró el debido proceso al admitir una queja que no reunía los

requisitos previstos en los artículos 38 y 39, del entonces Reglamento del INE para la designación y la remoción de las y los consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los OPL.

A juicio de la Sala Superior es **infundado** el concepto de agravio porque, conforme a las constancias de autos, se advierte que Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo presentó copia de su nombramiento ante el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México,<sup>9</sup> como representante del candidato independiente Juan Bueno Torio. Además, obra el oficio OPLEV/SE/3169/2016, suscrito por el Secretario Ejecutivo de la mencionada autoridad administrativa electoral local, en la cual reconoce el carácter de representante propietario del promovente de la queja.<sup>10</sup>

En ese orden de ideas, si bien es cierto que no se presentó el escrito de ratificación de denuncia por parte de Juan Bueno Torio, lo cierto es que Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo acreditó fehacientemente su personería como representante, conforme a las constancias que han quedado descritas, a las cuales se otorga pleno valor probatorio en términos de lo previsto en el artículo 14, párrafo 1, inciso a) y párrafo 4, relacionado con el diverso numeral 16, párrafo 1, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En el contexto descrito, se debe destacar que al estar acreditada la personería del promovente de la queja, es inconcuso que fue conforme a Derecho tener por admitida la queja en representación del candidato independiente Juan Bueno Torio.

---

<sup>9</sup> Foja 68 del expediente del procedimiento UT/SCG/PRCE/ESTJ/CG/25/2016.

<sup>10</sup> Constancia que obra a fojas 136 a 137 del expediente UT/SCG/PRCE/ESTJ/CG/25/2016.

Por otra parte, también se considera que no le asiste razón al actor, Jorge Alberto Hernández y Hernández, cuando alega que indebidamente se admitió la queja, ya a que el promovente Juan Bueno Torio no aportó el acta de matrimonio dentro del plazo otorgado en el acuerdo de requerimiento.

Al respecto cabe destacar que, como reconoce el propio actor, el promovente de la queja manifestó que estaba imposibilitado para presentar el acta de matrimonio, debido a que el personal del Registro Civil estaba en periodo vacacional, por tal motivo, ante la imposibilidad de proporcionar el acta de matrimonio, con la cual pretendía probar la filiación por afinidad, fue que lo hizo del conocimiento de la autoridad tramitadora del procedimiento sancionador. Para cumplir el requerimiento, el promovente aportó el acta de matrimonio en cuanto la tuvo en su poder, tal como consta a fojas ciento sesenta y dos a ciento sesenta y seis del expediente UT/SCG/PRCE/ESTJ/CG/25/2016.

Se debe destacar que el ahora enjuiciante no hace alguna manifestación ni aporta elemento de prueba por el cual logre generar convicción de que tal probanza no debía ser admitida y desahogada en el procedimiento sancionador, por no haber estado el Registro Civil en su periodo vacacional o bien porque el promovente de la queja tuviera desde antes tal elemento de prueba.

De ahí que no le asista razón y se desestime este concepto de agravio.

#### **4.9. Indebida valoración de prueba**

El actor aduce que indebidamente se admitió la copia certificada del acta de matrimonio, ya que se aportó fuera del plazo previsto en la normativa aplicable.

No obstante, dice el actor, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral indebidamente tuvo por ofrecida, admitida y desahogada la mencionada copia certificada. Esto, porque desde su punto de vista, se admitió después de veintisiete días de haber fenecido el plazo, lo cual evidencia un actuar ilegal y parcial.

Según el actor, esto propició que la autoridad responsable no fundamentara en forma adecuada su resolución y hubiese suplido indebidamente la queja del denunciante, máxime, que este tipo de procedimientos se tramita conforme al principio de estricto Derecho.

Señala el actor que la autoridad responsable no tenía los elementos de prueba suficientes para iniciar el procedimiento; sin embargo, mediante el acuerdo de diecinueve de agosto de dos mil dieciséis, de forma ilegal vulneró los principios de legalidad, congruencia, exhaustividad, idoneidad, eficacia, celeridad, mínima intervención y proporcionalidad, al requerirle información sobre su relación con Nancy Popo Pale, debido a que, hasta en tanto no admitiera la queja, podría haberle solicitado información para efecto de que tuviera la oportunidad procesal de defenderse.

Además, dice el actor, no se ejerció la facultad de dictar un acuerdo para traer al procedimiento sancionador el acta de matrimonio de Nancy Popo Pale y su hermano, en uso de la facultad para mejor proveer.

Los conceptos de agravio son **infundados**, por las razones que se exponen a continuación.

En principio, cabe resaltar que, en el apartado correspondiente a la indebida admisión de la queja, ya fue desestimado el argumento relativo a que ésta se admitió indebidamente, motivo por el que, en obvio de repeticiones, este órgano jurisdiccional se remite a las razones expuestas con antelación, de donde se desprende que no le asiste razón al actor.

En ese orden de ideas, dado que la copia certificada del acta de matrimonio fue exhibida conforme a Derecho, resulta inexacto que la queja se debió desechar, por lo que es intrascendente jurídicamente que no se haya ejercido la facultad para mejor proveer, dado que el mencionado elemento de prueba fue aportado conforme a Derecho y obraba en los autos del procedimiento sancionador.

Por otro lado, respecto del principio de mínima intervención, esta Sala Superior ha considerado que si bien es cierto que la Unidad de lo Contencioso Electoral tiene facultades para investigar la verdad de los hechos por los medios legales a su alcance (lo cual implica el deber de allegarse de los elementos de convicción indispensables para estar en condiciones de determinar la actualización de infracciones y la sanción que corresponda imponer), también lo es que el ejercicio de esa facultad se debe llevar a cabo conforme con los criterios de idoneidad, necesidad y proporcionalidad.<sup>11</sup>

Respecto a tales criterios, esta Sala Superior ha estimado que al desahogar la función investigadora, la autoridad administrativa

---

<sup>11</sup> En este sentido, se ha considerado que resulta aplicable la *ratio essendi* del criterio sustentado por esta Sala Superior en la jurisprudencia 62/2002, cuyo rubro dice: *PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBE REALIZARSE CONFORME A LOS CRITERIOS DE IDONEIDAD, NECESIDAD Y PROPORCIONALIDAD.*

electoral debe cuidar la idoneidad, consistente en que la finalidad de las diligencias es conseguir el fin pretendido, por lo que tal autoridad debe visualizar que existan posibilidades objetivas de eficacia en el caso concreto, impidiendo así que se extienda en forma indiscriminada, debiendo colmar todos sus objetivos y finalidades sin prolongarse ni comprender aspectos que atenten contra los principios establecidos en el artículo 17 de la Constitución General.

Por cuanto hace al principio de necesidad o intervención mínima, se ha dicho que consiste en que, al existir la posibilidad de hacer varias diligencias razonablemente aptas para la obtención de elementos de prueba, la autoridad debe elegir aquéllas que afecten en menor grado los derechos fundamentales de las personas relacionadas con los hechos objeto de denuncia.

Finalmente, por lo que hace a la proporcionalidad, se ha sostenido que implica la facultad de la autoridad para ponderar si la molestia a los intereses individuales guarda relación justa con la necesidad de fiscalizar, verificar o investigar los hechos materia del procedimiento, para lo cual, la autoridad debe evaluar, entre otros aspectos, la gravedad de los hechos objeto de denuncia y la naturaleza de los derechos enfrentados, acorde al principio de razonabilidad.

En este sentido, la Sala Superior ha establecido que el artículo 16, párrafo primero, de la Constitución General dispone que nadie podrá ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. La citada fundamentación y la motivación se cumplen cuando la autoridad que emite el acto de molestia, lo hace por escrito y en él expresa las disposiciones y apartados legales que se estiman

aplicables al caso y las razones particulares, causas inmediatas y circunstancias especiales que lo justifican, existiendo una relación lógica entre esa justificación y los preceptos invocados.<sup>12</sup>

También ha sostenido que en el ejercicio de las facultades que la ley concede a las autoridades electorales federales con relación a la sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores, se pueden generar actos de molestia a los particulares; de ahí que resulte indispensable para que esos actos no violen derechos fundamentales, para lo cual las diligencias de investigación se hagan de manera seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.

Una de las diligencias con que cuenta el INE para el ejercicio de sus facultades en los procedimientos sancionadores consiste en formular requerimientos de información a los sujetos que tienen alguna relación con los hechos investigados, así como preguntas y solicitudes de documentación que sirvan para el conocimiento de la verdad.

Se ha estimado que, para considerar apegados a Derecho los requerimientos de información y solicitudes de constancias realizados a diversas personas físicas y morales, además de guardar un nexo lógico-causal con los hechos investigados, deben tener las siguientes características: a) ser claros y precisos; b) referirse a hechos propios del que otorga la información; c) no ser insidiosos ni inquisitivos; d) no estar dirigidos a buscar que el requerido adopte una postura con la que genere su propia responsabilidad; e) en su caso, precisar cuál es la sanción aplicable

---

<sup>12</sup> Al respecto se ha considerado aplicable, *mutatis mutandi*, la jurisprudencia 63/2002, con el rubro: "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. DEBEN PRIVILEGIARSE LAS DILIGENCIAS QUE NO AFECTEN A LOS GOBERNADOS."

por su incumplimiento; f) se podrá solicitar que se acompañe con una copia de la documentación o las constancias que justifiquen esa información. Por tanto, cualquier requerimiento que incumpla con esas características debe estimarse ilegal, dado que no se ajusta a las condiciones bajo las cuales el INE debe ejercer las facultades de investigación.

En ese orden de ideas, el principio de mínima intervención se ha considerado que aplica cuando la autoridad, sin sustento, busca obtener datos o información que pretenda colocar al imputado en una situación de desventaja.

Lo antes descrito no ocurrió en el caso, dado que el requerimiento de la autoridad al ahora actor fue en los siguientes términos: *“Si tiene vínculo familiar con los ciudadanos Nancy Popo Pale, Griselda Cabrera Sánchez y David Rodríguez López, ya sea por consanguinidad o por afinidad. En caso afirmativo, especifique cuáles”*.

Del requerimiento (punto cuarto) se advierte que se hizo de su conocimiento la queja presentada y el motivo de la misma, por lo que no se le dejó en estado de indefensión, debido a que se le requirió información de forma clara y precisa, sobre hechos propios, sin que fuera insidiosa la forma de hacerlo, debido a que no se influyó de forma indebida en su respuesta ni fueron encaminadas a producir errores o confusión en el actor.

Por tanto, es evidente que no existió violación al principio de mínima intervención, pues el requerimiento se dio en el marco de las facultades de investigación de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral en relación con los hechos motivo de la queja, de ahí que se considere infundado el concepto de agravio.

**4.10. Inobservancia del artículo 52 del Reglamento del INE para la designación y sanción de las y los consejeros presidentes y las y los consejeros electorales de los OPL**

El actor considera ilegal la sustanciación del procedimiento de remoción, dado que, desde su punto de vista, se vulneró el principio de seguridad jurídica por la ausencia de declaratoria de cierre de instrucción por parte de la Secretaría Ejecutiva del INE.

Asevera el actor que la inexistencia del cierre de instrucción conlleva al incumplimiento del plazo para realizar el proyecto de resolución, dado que no existe un punto de partida para iniciar el cómputo de los diez días hábiles con los que contaba la aludida Secretaría Ejecutiva.

Al respecto, la Sala Superior considera **inoperante** el motivo de inconformidad, debido que la observancia o no de los plazos ahora controvertidos no guarda relación directa con la determinación del Consejo General del INE de sancionar al funcionario electoral denunciado, sobre la base de su participación en la designación de Nancy Popo Pale, con quien tiene parentesco por afinidad, por lo cual fue sancionado.

De ahí que el cumplimiento o no del plazo indicado, derivado de la omisión de declarar cerrada la instrucción, no trasciende en la determinación sustantiva ahora controvertida, en tanto que la *litis* se circunscribió a tener o no por acreditadas las causas graves de remoción de Consejeros Electorales locales, previstas en el artículo 102, párrafo 2, incisos c) y d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a partir de haber participado en la designación de la aludida ciudadana y no haberse excusado de conocer del procedimiento respectivo.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-485/2016 y acumulados.

#### **4.11. Parentesco**

El actor aduce que no quedó acreditado el vínculo de parentesco por afinidad con Nancy Popo Pale, debido a lo siguiente.

Según el actor, se valoró de forma indebida el escrito de uno de septiembre de dos mil dieciséis, suscrito por él, presentado con motivo del requerimiento de diecinueve de agosto de ese mismo año, en el cual manifestó que sí tenía parentesco por afinidad con Nancy Popo Pale, en segundo grado colateral. La indebida valoración obedece, a decir del actor, a que se le calificó como documental pública, lo cual no es acorde a Derecho, máxime que no se tomaron en cuenta los principios del Derecho Penal, porque el aludido escrito se debió desechar porque equivalía a una declaración contra sí mismo, de forma coaccionada por el Instituto, debido a que la negativa de entregar información estaría supeditada a una sanción por el incumplimiento, lo cual vulneró el principio de no autoincriminación que repercutiría en que no se le puede dar el referido valor de documental pública.

Por otra parte, el actor señala que el parentesco por afinidad es un vínculo unilateral que se crea para el esposo o la esposa con la familia del otro, pero no así de la familia con el esposo o esposa, lo cual se desprende de la literalidad del artículo 294 del Código Civil Federal, además de lo establecido en la tesis de rubro **“IMPEDIMENTO, PARENTESCO COMO CAUSAL DE. NO EXISTE ENTRE CONCUÑOS.”**

Por ende, concluye que al ser hermano del esposo de Nancy Popo Pale, no existe vínculo de parentesco por afinidad, dado que sólo lo crea el esposo y la esposa con la familia, pero no viceversa, porque no ha habido una aceptación formal o jurídica de su parte.

Por lo anterior, el actor manifiesta que fue contrario a Derecho que el Consejo General responsable determinara que existe dicho lazo de parentesco; primero, porque se le otorgó indebidamente valor a la declaración que hizo en desahogo del requerimiento y, en segundo término, porque se reconoce un vínculo que no existe.

A fin de analizar los conceptos de agravio, en primer lugar, se estudiará el relativo a la existencia o no del parentesco entre el ahora actor y Nancy Popo Pale. Posteriormente, se analizará lo atinente a la admisión de la declaración del ahora actor.

Esta Sala Superior considera **infundado** el concepto de agravio relativo a la inexistencia del parentesco entre el actor y Nancy Popo Pale, porque acorde con las normas que regulan al parentesco, éste se genera por dos formas, consanguinidad y afinidad. Para mayor claridad se transcriben los artículos 292, 294, 296, 297, 298, 299 y 300 del Código Civil Federal, en los que se establece lo siguiente:

**Artículo 292.** La ley no reconoce más parentesco que los de consanguinidad y afinidad.

**Artículo 294.** El parentesco de afinidad es el que se contrae por el matrimonio, entre el varón y los parientes de la mujer, y entre la mujer y los parientes del varón.

**Artículo 296.** Cada generación forma un grado, y la serie de grados constituye lo que se llama línea de parentesco.

**Artículo 297.** La línea es recta o transversal: la recta se compone de la serie de grados entre personas que descienden unas de otras; la

transversal se compone de la serie de grados entre personas que sin descender unas de otras, proceden de un progenitor o tronco común.

**Artículo 298.** La línea recta es ascendente o descendente: ascendente es la que liga a una persona con su progenitor o tronco de que procede; descendente es la que liga al progenitor con los que de él proceden. La misma línea es, pues, ascendente o descendente, según el punto de partida y la relación a que se atiende.

**Artículo 299.** En la línea recta los grados se cuentan por el número de generaciones, o por el de las personas, excluyendo al progenitor.

**Artículo 300.** En la línea transversal los grados se cuentan por el número de generaciones, subiendo por una de las líneas y descendiendo por la otra; o por el número de personas que hay de uno a otro de los extremos que se consideran, excluyendo la del progenitor o tronco común.

De conformidad con dichos preceptos legales, se reconoce el parentesco por afinidad, que se contrae por el matrimonio, entre el varón y los parientes de la mujer, y entre la mujer y los parientes del varón.

Cada generación forma un grado y la serie de grados constituyen la línea de parentesco.

Las líneas de parentesco pueden ser rectas o transversales. La recta se compone de la serie de grados entre personas que descienden unas de otras; y la transversal se compone de la serie de grados entre personas que, sin descender unas de otras, proceden de un progenitor o tronco común.

La línea recta es ascendente o descendente, según el punto de partida y la relación a que se atiende. Ascendente es la que liga a una persona con su progenitor o tronco de que procede, descendente es la que liga al progenitor con los que de él proceden.

En la línea recta los grados se cuentan por el número de generaciones, o por el de las personas, excluyendo el progenitor.

En la línea transversal, los grados se cuentan por el número de generaciones, subiendo por una de las líneas y descendiendo por la otra; o por el número de personas que hay de uno a otro de los extremos que se consideran, excluyendo la del progenitor o tronco común.

Por tanto, entre una persona y el hermano de su esposa existe parentesco por afinidad dentro del segundo grado en la línea colateral o transversal.

Así, el parentesco por afinidad es un vínculo jurídico creado por la ley, el cual, contrariamente a lo expresado por el actor, no requiere de la aceptación por parte de la familia del cónyuge, sino que es una consecuencia que se genera a partir del acto jurídico denominado matrimonio.

El reconocimiento que la ley hace de tal vínculo familiar, no se genera por un hecho jurídico como sería el nacimiento y, por ende, la filiación por consanguinidad; sino que se genera de un auténtico acto jurídico, la voluntad de los cónyuges, el cual, para crear el vínculo familiar, que se ha denominado “político”, no requiere de una aceptación expresa o tácita de los familiares, sino que se da por mandato legal.

En consecuencia, es evidente que no asiste razón al enjuiciante cuando aduce que él no expresó su voluntad de tener un vínculo de parentesco por afinidad con Nancy Popo Pale, ya que ello no es necesario para que se genere el parentesco político o por afinidad.

Por otra parte, se debe destacar que resulta inaplicable la tesis aislada de la Tercera Sala, de la Octava Época de rubro: **“IMPEDIMENTO, PARENTESCO COMO CAUSAL DE. NO EXISTE ENTRE CONCUÑOS”**, dado que se refiere a situaciones fácticas y jurídicas diversas.

Se afirma lo anterior, porque en la mencionada tesis se reconoce que el parentesco por afinidad es el que se contrae por el matrimonio entre el varón y los parientes de la mujer, y entre la mujer y los parientes del varón, entendiendo en este supuesto a los parientes por consanguinidad de los respectivos cónyuges, y no así a los parientes por afinidad, excluyendo a las personas que guardan parentesco por afinidad con determinada familia, lo cual se ejemplifica en la relación entre concuños, vínculo que se genera entre los cuñados entre sí, pero no tiene efecto de generar parentesco por afinidad.

En el caso concreto, el vínculo que tiene el enjuiciante con Nancy Popo Pale, es de ser cuñado, dado que está casada con su hermano, generando, como se ha explicado el parentesco por afinidad en segundo grado colateral, lo que no es similar al supuesto establecido en la tesis que invoca, de ahí que sea inaplicable tal criterio al particular.

Respecto al argumento en el que menciona que indebidamente se admitió la copia certificada del acta de matrimonio proporcionada por el denunciante, esta Sala Superior considera que tal argumento ya fue atendido con anterioridad, en el sentido de que fue debidamente admitida la prueba, por lo que resulta innecesario volver a pronunciarse.

En otro orden de ideas, respecto del concepto de agravio relativo a que no se debió considerar, como documental pública, la declaración que el enjuiciante llevó a cabo mediante escrito presentado en desahogo de requerimiento hecho en el procedimiento sancionador, ni tampoco se debió tomar como prueba para acreditar el vínculo familiar, a juicio de esta Sala Superior, deviene **inoperante**.

La calificativa anterior deviene del hecho de que, con independencia de que se tome o no en consideración la confesión del ahora actor, lo cierto es que con la existencia de la copia certificada del acta de matrimonio entre Nancy Popo Pale y Luis Enrique Hernández y Hernández (hermano del actor), queda acreditado el vínculo de parentesco por afinidad del actor y Nancy Popo Pale, motivo por el cual resulta intrascendente que se tomara en cuenta o no la declaración, porque el medio de prueba idóneo para acreditar tal relación de parentesco es el acta de matrimonio, ya que es precisamente ese acto jurídico el que es la fuente de creación del parentesco por afinidad.

#### **4.12. Omisión de aplicar las garantías previstas en el artículo 20 constitucional**

El actor aduce que se vulnera en su agravio lo previsto en los artículos 20, de la Constitución General; 8, párrafo 3, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 14, párrafo 3, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; debido a que no se respetó el principio de que nadie puede ser obligado a declarar contra sí mismo ni confesarse culpable.

Expone que el reconocimiento del hecho manifestado por el imputado únicamente debe entenderse como un acto de la indagatoria y no confundirse con una confesión. Así, argumenta, la

indagatoria es un medio de defensa material del imputado por el cual éste realiza todos los descargos que cree convenientes en relación al hecho que se le imputa, pero no es un medio de prueba, por lo cual no se le puede otorgar valor a la declaración que el actor llevó a cabo por escrito, en el cual dio contestación al requerimiento que se le hizo en el procedimiento sancionador.

Sostiene además que se vulneró en su agravio tal garantía, debido a que se relevó al denunciante de su carga procesal de probar el vínculo de parentesco por afinidad del denunciado con Nancy Popo Pale, porque se admitió indebidamente la copia certificada del acta de matrimonio.

Considera que también se vulneraron los derechos del inculpado previstos en el artículo 20 constitucional, debido a que no se acreditó en el sumario, de forma fehaciente que al momento de que Nancy Popo Pale participó en el procedimiento para formar parte del Consejo Distrital en Huatusco, el ahora actor tuviera conocimiento de que el vínculo matrimonial con su hermano seguía vigente, tan es así que ni el denunciante ni la autoridad responsable aportaron algún elemento para acreditar tal conocimiento, máxime que el ahora actor tenía una excluyente de responsabilidad como lo es el error de prohibición, debido a que actuó como lo hizo debido a que tuvo la convicción del divorcio de Nancy Popo Pale y su hermano.

Manifiesta que en el expediente que se tramitó en su contra no se facilitaron los datos ni se le permitió el acceso a los registros de la investigación antes de su primera comparecencia, ya que, insiste, de forma ilegal y dolosa la autoridad le solicitó información de la relación que tenía con Nancy Popo Pale.

En principio, se debe destacar que la Sala Superior ya se pronunció respecto a que la admisión de la copia certificada del acta de matrimonio fue conforme a derecho, por lo cual resuelta innecesario que se vuelva a emitir pronunciamiento, de ahí que se considere **inoperante** el concepto de agravio.

Respecto a la vulneración al principio de autoincriminación, se considera que igualmente deviene **inoperante** el concepto de agravio, porque la responsabilidad del ahora actor no se basó única y exclusivamente en la declaración que hizo del vínculo de parentesco por afinidad que tiene con Nancy Popo Pale, debido a que fue debidamente admitida la copia certificada del acta de matrimonio y, como se concluyó, tal documento es el medio idóneo para acreditar el parentesco por afinidad.

Por tanto, con independencia de que se tome o no en consideración tal declaración, ello no afectaría la acreditación del vínculo de parentesco por afinidad. De ahí que sea inoperante el concepto de agravio.

Por otra parte, también deviene **inoperante** el concepto de agravio relativo a que no se le permitió el acceso a los registros de investigación ni a los datos del mismo, porque es una aseveración vaga, genérica y subjetiva, ya que no demuestra que haya sido negado el acceso ni que lo haya solicitado, pues únicamente se limita a aseverar tal circunstancia.

Así, para esta Sala Superior, el actor no señala las razones en las que sustenta tal afirmación; aunado a que no expone por qué, en el caso, tales presuntas violaciones trascienden al acto reclamado, situación que obligaba al actor a señalar o probar su aseveración de tener como contrario a Derecho el fallo dictado, lo que no se logra

con el alegato en el que insiste sobre las aducidas presuntas violaciones procesales.

#### **4.13. Inexacta interpretación y aplicación de la ley**

El actor sostiene esencialmente que la autoridad responsable interpretó indebidamente el artículo 102 de la LEGIPE, ya que a su juicio el Consejo General del INE estimó que, una vez acreditada la infracción, está obligada a imponer la sanción de remoción.

Al efecto, sostiene que de una interpretación literal del vocablo “podrán”, el Consejo General del INE tiene una facultad potestativa que puede o no ejercer, atendiendo al criterio de los integrantes del Consejo General del INE con derecho a voto.

A su juicio, dicho dispositivo no obliga al Consejo General del INE a que invariablemente remueva a los consejeros electorales de los OPL por incurrir en alguna de las infracciones señaladas en los incisos contenidos en el párrafo segundo del referido numeral, ya que, atendiendo a las circunstancias de cada caso, ellos pueden determinar no remover atendiendo a la gravedad de la conducta, al beneficio obtenido, al daño causado u otras circunstancias.

Esta Sala Superior estima que el agravio resulta **inoperante**, ya que, si bien es cierto que el vocablo “pueden” debe interpretarse en su sentido literal como sostiene el actor, a saber, como una potestad del Consejo General del INE para determinar si se acreditó una infracción grave que amerite la sanción de remoción, lo cierto es que, como se analiza en el apartado conducente, en el caso concreto la gravedad de la conducta quedó acreditada, así como la violación al principio constitucional de imparcialidad, por lo que su

argumento en nada lo beneficia o resulta eficaz a efecto de modificar la resolución combatida.

#### **4.14. Incongruencia de la resolución**

El actor estima esencialmente que la autoridad responsable no estudió los hechos expuestos por el denunciado, sino que elaboró un acuerdo basándose en supuestos, y en cuyos argumentos e investigaciones realizadas no pudieron demostrar la supuesta intención del actor para que, con un supuesto dolo, actuara sin que le importaran las consecuencias jurídicas de sus actos.

Dicha conclusión se sustenta, a juicio del actor, en el hecho de que algunos consejeros dentro de la discusión afirmaron que éste había incurrido en un error, lo cual constituía una excluyente de incriminación que posteriormente no fue tomada en cuenta, de forma incongruente, al dictarse la resolución.

Dicho agravio se estima **infundado**, ya que como ha quedado establecido a lo largo de esta resolución, el Consejo General del INE sí valoró debidamente los hechos del caso y estimó que éstos se subsumían en dos de las causales de infracción previstas en el artículo 102 de la LEGIPE, acreditándose una causa grave que ameritó la sanción de remoción en los términos legales y constitucionales.

Entre los elementos que consideró acreditados, esta Sala Superior advierte que la autoridad responsable sí analizó la causa de exclusión de responsabilidad que adujo el ahora actor en el procedimiento sancionador consistente en el supuesto error en el que incurrió, sin que se advierta una incongruencia entre las razones

que obran en el acto impugnado y la resolución dentro del mismo, consistente en la remoción del actor.

Por otra parte, esta Sala Superior advierte que, independientemente de los juicios o argumentos que cada consejero haya dado al momento de deliberar, lo cierto es que el Consejo General del INE, como órgano colegiado, brindó diversas razones en el acto reclamado para concluir que el consejero debía ser removido. En este sentido, lo afirmado o considerado por cada consejero en lo particular no puede tornar incongruente lo razonado en el acto impugnado ni la determinación de remoción misma, ya que las razones consensuadas por unanimidad y que son las que deben ser combatidas son las que constan en el acuerdo INE/CG335/2017 de veinte de julio del año en curso del Consejo General del INE y no, por ejemplo, las que cada consejero pudo tener en algún momento dado de la discusión. De ahí lo infundado de su agravio.

#### **4.15. Vulneración a los derechos fundamentales al Estado constitucional por la imposición de la sanción**

A decir del actor, de lo manifestado en la exposición concatenada de todos y cada uno de los agravios ya mencionados, se desprende que la autoridad responsable violó en su perjuicio diversos preceptos establecidos en la Constitución General, instrumentos internacionales, leyes y reglamentos, que se traducen en una administración de justicia no integral e injusta.

En ese sentido, el actor sostiene que la actuación de la autoridad responsable durante todo el procedimiento de remoción fue inequitativa, excesiva e ilegal, toda vez que existió falta de proporcionalidad en la sanción impuesta, dado que no se agotó el principio de exhaustividad que debe revestir la resolución, porque a

través de la remoción que se le impuso se trasladó en su perjuicio la sanción que en su momento la Contraloría Interna del Organismo Público Local de Veracruz impuso a Nancy Popo Pale, pues mientras a esa servidora pública dicha contraloría impuso una amonestación pública, el Consejo General del INE sancionó al actor con la pena máxima.

Asimismo, el actor repite sobre la indebida aplicación del principio de ultractividad al no haberse aplicado en su favor una hipótesis normativa más favorable y el hecho de no atender su derecho a guardar silencio y evitar así su autoincriminación, a lo que estaba obligada la responsable a fin de prevenirle al respecto.

El actor reitera la presunta existencia de una indebida suplencia de la queja en favor de Eduardo Sergio de la Torre Jaramillo, como el hecho de haber recibido la queja sin haberse acompañado las probanzas sobre las que fundó su acción y haberseles aceptado sin observación alguna a más de veinte días de habersele requerido, así como la indebida variación de la *litis* por la responsable, la falta de declaración de cierre de la instrucción y la actualización de la figura de caducidad en la emisión del dictamen del proyecto de resolución y su votación.

El actor también invoca la incongruencia en el actuar de los miembros del Consejo General del INE pues no obstante haber expresado la buena trayectoria del actor en el desempeño de sus funciones y que el hecho objeto de denuncia fue un error, se le impuso por unanimidad la sanción máxima de remoción, sin tener en cuenta los principios *in dubio pro reo* y presunción de inocencia, y sin realizar una valoración integral de sus antecedentes como servidor público, su desempeño profesional y la no reincidencia.

Además, el actor cita nuevamente su inconformidad sobre la inexacta interpretación y aplicación del artículo 102, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

De lo expuesto, el actor concluye la existencia de una incesante y desproporcionada transgresión por parte de la autoridad responsable de sus derechos político-electorales y la vulneración al Estado constitucional de justicia integral que afecta el derecho a la administración de justicia en respeto a sus derechos humanos, reconocidos por instrumentos y altos tribunales internacionales, así como por la teoría del garantismo, como lo advirtió Luigi Ferrajoli en su obra “Derecho y Razón”, dirigido a la materia penal.

Por tanto, el actor solicita considerar la inconstitucionalidad del procedimiento de remoción que se instauró en su contra y su anulación.

Esta Sala Superior considera que el presente concepto de violación es **inoperante** en virtud de que, a través del mismo, el actor reitera - en su conjunto- los agravios que ya fueron planteados, analizados y calificados en apartados precedentes de esta sentencia y, por otra parte, externa manifestaciones genéricas y subjetivas sobre el actuar de la autoridad responsable y la presunta vulneración a los derechos fundamentales del Estado constitucional con motivo de la imposición de la sanción objeto de controversia.

En consecuencia, al resultar infundados e inoperantes los agravios formulados por el actor, procede confirmar, en la parte impugnada, la resolución dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del **‘PRONUNCIAMIENTO DE REMOCIÓN INCOADO EN CONTRA DE JORGE ALBERTO HERNÁNDEZ Y HERNÁNDEZ DEL CARGO DE CONSEJERO DEL ORGANISMO**

**PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ”** identificada con la clave INE/CG335/2017, de veinte de julio de dos mil diecisiete.

**5. RESOLUTIVO**

**ÚNICO.** Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución identificada con la clave INE/CG335/2017, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral el veinte de julio de dos mil diecisiete.

**NOTIFÍQUESE en términos de la ley.**

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

Así, por **mayoría de tres** votos, lo resolvieron las Magistradas y Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y el Magistrado Indalfer Infante Gonzales. Ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO  
FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITEN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y EL MAGISTRADO INDALFER INFANTE GONZALES, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO IDENTIFICADOS CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE SUP-JDC-544/2017.**

Con el debido respeto a nuestros pares, nos apartamos del criterio sustentado en la ejecutoria, sólo en lo tocante a las consideraciones que guiaron lo determinado en torno a los conceptos de agravio relativos al cierre de instrucción y a la falta de proporcionalidad de la sanción aplicada en el procedimiento de remoción del consejero electoral del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, actor en el juicio citado al rubro, toda vez que, en nuestro concepto, resultan fundados.

Respecto al primer tema, el accionante argumenta que se vulneró el principio de seguridad jurídica, ante la inexistencia de la declaratoria del cierre de instrucción por parte de la Secretaría Ejecutiva del

Instituto Nacional Electoral, lo que conlleva el incumplimiento del plazo para elaborar el proyecto de resolución, dado que no hay un punto de partida para iniciar el cómputo de los diez días hábiles con los que contaba la autoridad mencionada.

En nuestra opinión, resulta **fundado** el motivo de inconformidad, toda vez que acorde al artículo 52, del *Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y la remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales*, una vez formulados los alegatos correspondientes, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral declarará cerrada la instrucción.

Posterior a ello, la Secretaría Ejecutiva de Instituto Nacional Electoral cuenta con diez días hábiles para elaborar el dictamen con proyecto de resolución, el cual será sometido a consideración del Consejo General.

Ahora, de la revisión de las constancias de autos, se advierte que no se declaró cerrada la instrucción del procedimiento administrativo sancionador, motivo por el cual, no es posible efectuar el cómputo de los diez días hábiles para la elaboración del dictamen con proyecto de resolución, lo que se traduce en una afectación a la esfera jurídica del denunciado, toda vez que la norma jurídica invocada se erige en una garantía a su favor, a efecto de que la resolución atinente se emita en un plazo breve, y de esa forma tenga certeza sobre su situación jurídica particular.

En el segundo tema, el actor aduce la inconstitucionalidad del artículo 102, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al considerar desproporcionado, que se contemple la remoción del cargo, como única sanción a imponer a

los consejeros electorales que incurran en alguna de las conductas previstas en la disposición.

Sostiene que se incumple el principio de proporcionalidad al imposibilitar que se gradúe la sanción atendiendo a las particularidades de cada caso, ya que se debe individualizar en función de los bienes jurídicos tutelados, la gravedad de la infracción, así como de las circunstancias de tiempo, modo y lugar.

En nuestra opinión, la norma cuestionada se ajusta a la regularidad del marco constitucional, ya que de una interpretación sistemática, teleológica y funcional del artículo que se tilda inconstitucional con los artículos 41, párrafo segundo, Base V, Apartado C, párrafo segundo, inciso c), de la Constitución Federal, y 103 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es posible colegir que existe un sistema de responsabilidades en que pueden incurrir los consejeros electorales de los Organismos Públicos Electorales Locales y un catálogo de sanciones que resultan aplicables dependiendo de las condiciones que concurren en la comisión de la falta.

Lo anterior se estima del modo apuntado, porque la facultad de remoción de los consejeros electorales locales que se contempla a nivel constitucional a favor del Instituto Nacional Electoral, siendo que el procedimiento respectivo y el catálogo general de conductas clasificadas como graves se regula en la ley general.

Ello revela que la intención del Constituyente fue conferir al Consejo General del Instituto, en su calidad de órgano superior de dirección y responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, la competencia exclusiva para sancionar las responsabilidades administrativas

graves en que pudiesen incurrir dichos funcionarios electorales locales.

Así, la circunstancia relativa a que el artículo 102, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establezca que le compete el Instituto Nacional Electoral tenga atribuciones para instaurar el procedimiento administrativo de responsabilidad, no significa de suyo, que siempre deba imponerse la sanción de remoción, porque ello implicaría desconocer el régimen integral de responsabilidades previsto en el orden jurídico nacional.

En efecto, el criterio es acorde al mandato contenido en el primer párrafo del artículo 102, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual conforma una sistemática con el segundo párrafo, en el que el legislador federal expresamente dispuso que los Consejeros Electorales de los Organismo Públicos Locales están sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto el Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que debe ser interpretado en forma integral y no de manera aislada y/o sesgada.

De ese modo, de la hermenéutica de ambos párrafos, se colige que en el mencionado procedimiento de responsabilidad no sólo se puede aplicar como sanción la remoción de los consejeros electorales estatales, en tanto existe la facultad de imponer sanciones de menor entidad para castigar las conductas contrarias a la normatividad electoral según el mayor o menor grado de gravedad de la conducta, en razón de que las dos porciones normativas conforman una unidad funcional y complementaria.

En efecto, teniendo en cuenta que en términos del párrafo primero del artículo 102, de la supracitada ley, los consejeros electorales

locales están sujetos al régimen de responsabilidades del Título Cuarto de la Constitución General de la República, con base en tal disposición, también resulta aplicable la legislación en materia de responsabilidades de los servidores públicos, en aquellos casos en que la sanción de remoción resulte desproporcional a los hechos y circunstancias constitutivos de la infracción.

Lo anterior, ha sido el criterio que se ha delineado en las resoluciones de la Sala Superior, al resolver los recursos de apelación acumulados, identificados con las claves de expediente SUP-RAP-485/2016, SUP-RAP-486/2016, SUP-RAP-487/2016 y SUP-RAP-488/2016, así como el diverso SUP-RAP-502/2016, en lo que se sostuvo que el artículo 102, párrafo 2, de la citada Ley General, no debía interpretarse en forma aislada y que únicamente prevé una sola sanción (remoción), porque conforme al principio de legalidad, en su vertiente de exacta aplicación de la ley, las conductas irregulares en las que pueden incurrir los Consejeros de los Organismos Públicos Electorales Locales están sujetas a un sistema de responsabilidades de los servidores públicos, de ahí que las conductas antijurídicas tendrían que castigarse de acuerdo a la gravedad revestida, sin que la remoción se erija en la única sanción.

Lo razonado no se contrapone a lo resuelto en la sentencia de veintidós de junio de dos mil diecisiete, dictada por esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-89/2017 y sus acumulados, porque en ese fallo, en la parte que interesa, solamente se determinó que el Instituto Nacional Electoral se excedió en el ejercicio de su facultad reglamentaria al crear un régimen de responsabilidades y tipo de sanciones que no encuentra sustento en la legislación ordinaria que pretendió reglamentar, al no ser acorde a la letra de la Ley General de Instituciones y Procedimientos

Electoral, máxime que, como se explicó, no existe un vacío o laguna, en tanto la ley prevé un sistema integral en materia de responsabilidades administrativas.

Por lo expuesto, estimamos que asiste razón al recurrente en cuanto a que la autoridad responsable no fundó ni motivó suficientemente la proporcionalidad de la sanción impuesta al actor, porque solamente validó la imposición de la remoción, sin considerar las circunstancias que rodearon la conducta denunciada y la posibilidad de sancionar de otra manera.

Así, como se ha expuesto, aun cuando el artículo 102, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece el catálogo de conductas graves y en orden a ello, su comisión puede ser sancionada en caso extremo con la remoción del cargo –como la máxima sanción administrativa que se puede imponer-, ese precepto legal no debe interpretarse en el sentido de que resulta suficiente que una conducta se subsuma en la hipótesis normativa para aplicar en automático la referida sanción.

Esto, porque corresponde al Instituto Nacional Electoral ponderar y calificar, **por grados**, la gravedad y trascendencia de la conducta al momento de aplicar la sanción, partiendo de la premisa de que los Consejeros de los Organismos Públicos Electorales Locales están sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos, en el cual existe un catálogo de sanciones a imponer, de ahí que no sea dable concluir que la remoción es la única sanción.

Atento al principio de proporcionalidad de las sanciones penales que rige en materia de responsabilidades administrativas, debe existir una relación de conformidad o correspondencia cuantitativa y cualitativa entre la sanción y la transgresión a la norma que motiva

su imposición, por lo que la magnitud de la sanción debe atender a la gravedad de la falta o infracción cometida y las circunstancias particulares en que se cometió la infracción.

Por tanto, para efectos de la graduación de la sanción resulta necesario que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral analice, entre otros elementos objetivos, la forma de intervención y el grado de responsabilidad del funcionario involucrado, a efecto de determinar el grado de gravedad de la conducta y, aplicar en consecuencia, una sanción proporcional a ésta y a la trascendencia de la infracción.

En ese orden de ideas, para graduar la gravedad de la falta, la citada autoridad electoral debe analizar, en forma enunciativa y no limitativa<sup>13</sup>, los elementos siguientes:

- a) Tipo de infracción**
- b) Bien jurídico tutelado**
- c) Singularidad o pluralidad de la falta**
- d) Circunstancias de tiempo, modo y lugar de la infracción**
- e) Comisión dolosa o culposa de la falta**

---

<sup>13</sup> Asimismo, en el artículo 14 de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, aplicable en el caso concreto en atención a la fecha de realización de los hechos, según quedó anteriormente demostrado, se establecen parámetros objetivos para determinar e individualizar las sanciones aplicables, y en lo conducente establece: *“ARTICULO 14.- Para la imposición de las sanciones administrativas se tomarán en cuenta los elementos propios del empleo, cargo o comisión que desempeñaba el servidor público cuando incurrió en la falta, que a continuación se refieren: I.- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de la Ley o las que se dicten con base en ella; II.- Las circunstancias socioeconómicas del servidor público; III.- El nivel jerárquico y los antecedentes del infractor, entre ellos la antigüedad en el servicio; IV.- Las condiciones exteriores y los medios de ejecución; V.- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y VI.- El monto del beneficio, lucro, o daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones. Para los efectos de la Ley, se considerará reincidente al servidor público que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el artículo 8 de la Ley, incurra nuevamente en una o varias conductas infractoras a dicho precepto legal”.*

**f)** Condiciones externas, y

**g)** Medios de ejecución

En ese sentido, exclusivamente en caso de que la conducta sea estimada en un grado máximo de gravedad, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral procederá a imponer la remoción como sanción; en caso contrario, deberá ponderar y aplicar una sanción diversa, conforme a lo dispuesto en la respectiva ley reglamentaria del Título Cuarto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en términos del artículo 102, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En el particular, se advierte que la conducta atribuida al funcionario sancionado, con base al ejercicio de tipificación realizado por el mencionado Consejo General, se subsume en las hipótesis jurídicas previstas en el citado artículo 102, párrafo 2, incisos c) y d).

Empero, la autoridad responsable no realizó el ejercicio de ponderación mencionado, con el propósito de verificar si a partir de los hechos concretos y las circunstancias de ejecución que rodearon la falta imputada a Jorge Alberto Hernández y Hernández, son de una gravedad tal, que conllevaran a la imposición de la sanción de remoción, porque al momento de resolver dejó de tomar en consideración, entre otros aspectos, que las decisiones no fueron unilaterales e individuales, toda vez que la designación fue un acto colegiado del máximo órgano de dirección del Organismo Público Local Electoral de Veracruz.

Por ende, estimamos que lo procedente conforme a Derecho sería revocar la resolución impugnada, para los siguientes efectos:

- La Secretaría Ejecutiva de Instituto Nacional Electoral emita el auto de cierre de instrucción y dentro del plazo de diez días hábiles elabore el dictamen con proyecto de resolución, para someterlo a consideración del Consejo General.
- El Consejo General del Instituto Nacional Electoral analice de forma particularizada las condiciones de ejecución de la conducta de Jorge Alberto Hernández y Hernández, y calificar debidamente la falta, a partir del: **a)** Tipo de infracción; **b)** Bien jurídico tutelado; **c)** Singularidad o pluralidad de la falta; **d)** Circunstancias de tiempo, modo y lugar de la infracción; **e)** Comisión dolosa o culposa de la falta; **f)** Condiciones externas, y **g)** Medios de ejecución.
- Efectuado lo anterior, deberá determinar si es acorde a Derecho o no aplicar la destitución como sanción en el caso concreto, o si procede aplicar una sanción diversa.

Las razones expuestas orientan el sentido de nuestro voto particular.

**MAGISTRADA JANINE M.  
OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO INDALFER  
INFANTE GONZALES**