

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-11/2018

ACTOR: PARTIDO ENCUENTRO SOCIAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIOS: JUAN LUIS HERNÁNDEZ MACÍAS Y GENARO ESCOBAR AMBRIZ

COLABORÓ: HÉCTOR MIGUEL CASTAÑEDA QUEZADA

Ciudad de México, a veintiocho de febrero de dos mil dieciocho.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el recurso de apelación al rubro identificado, en el sentido de confirmar, en lo que fue materia de impugnación, la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹ identificada con la clave INE/CG30/2018. Esto, dentro del procedimiento administrativo sancionador ordinario iniciado con motivo de la denuncia presentada por el representante del Partido del

¹ En adelante, Consejo General.

SUP-RAP-11/2018

Trabajo² ante el 16 Consejo Distrital Electoral del Instituto Nacional Electoral³ en el estado de Veracruz, derivado de la presunta indebida afiliación de dieciséis ciudadanas y ciudadanos a los partidos políticos Acción Nacional, Revolucionario Institucional, de la Revolución Democrática, Movimiento Ciudadano, Humanista, Encuentro Social y Alternativa Veracruzana, en infracción a la normatividad electoral, identificado con el número de expediente UT/SCG/Q/PT/JD16/VER/23/PEF/38/2015, bajo las siguientes consideraciones:

I. ANTECEDENTES

Del escrito de demanda del partido político actor, de las constancias de autos, del informe circunstanciado y de la resolución que constituye el acto reclamado en el presente asunto, se desprenden los siguientes hechos:

1. Denuncia. El veintitrés de enero de dos mil quince, el representante del PT ante el 16 Consejo Distrital del INE presentó escrito de queja contra diversos partidos políticos, entre éstos el Partido Encuentro Social⁴, por la presunta indebida afiliación y uso de datos personales de dieciséis ciudadanas y ciudadanos que pretendían fungir como capacitador asistente electoral y supervisor electoral.

² En adelante, PT.

³ En adelante, INE.

⁴ En adelante, PES.

- 2. Recepción de la denuncia en la UTCE.** Dicho escrito de queja se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral⁵ el diez de febrero siguiente.
- 3. Prevención.** Por acuerdo de doce de febrero de dos mil quince, la UTCE, luego de radicar la denuncia, previno al representante del PT para que expusiera de forma clara los nombres de los ciudadanos presuntamente afiliados de manera indebida.
- 4. Cumplimiento al requerimiento.** El veinte de febrero de dos mil quince, en cumplimiento a la prevención, el representante del PT manifestó que, en lo que aquí interesa, el PES afilió indebidamente a tres ciudadanos, entre estos, a Silvia Larrinaga Guzmán.
- 5. Diligencias de investigación.** Mediante acuerdo de seis de marzo de dos mil quince, la UTCE requirió al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos⁶ para que informara si Silvia Larrinaga Guzmán se encontraba afiliada al PES y, en su caso, las condiciones en las cuales se realizó dicha inscripción.

En su respuesta (identificada como INE-UT/3189/2015), el DEPPP informó que la ciudadana se encontraba afiliada al

⁵ En adelante, UTCE.

⁶ En adelante, DEPPP.

SUP-RAP-11/2018

partido político en cuestión desde el tres de enero de dos mil catorce.

- 6. Primer requerimiento al PES.** El diecisiete de marzo de dos mil quince, la UTCE requirió al referido partido político para que remitiera las hojas de afiliación de cuatro ciudadanas y ciudadanos, entre quienes se encontraba Silvia Larrinaga Guzmán.

En su respuesta de diecinueve de marzo siguiente, el PES remitió original de la hoja de afiliación de uno de estos tres ciudadanos⁷, mas no de dicha ciudadana.

- 7. Segundo requerimiento al PES.** En nuevo requerimiento, de veinticuatro de marzo de dos mil quince, la UTCE solicitó al partido que remitiera la documentación de los ciudadanos faltantes.

En su respuesta de veinticinco de marzo siguiente, el partido indicó que en sus archivos no se encontró la hoja de afiliación de estos ciudadanos, entre estos, Silvia Larrinaga Guzmán.

- 8. Diligencias de investigación.** El treinta de marzo de dos mil quince, la UTCE requirió a la Directora de lo Contencioso de la Dirección Jurídica del INE el domicilio

⁷ El PES remitió la hoja de afiliación de Juan Manuel Muñoz Palacios. Además de la hoja de afiliación de Silvia Larrinaga Guzmán, omitió entregar la de María Soledad Trujillo Hernández y Miriam López Espinosa.

de diversas ciudadanas y ciudadanos, entre quienes figuraba la ciudadana en cuestión. Dicha información fue proporcionada mediante el oficio INE-DC/SC/0450/2015.

- 9. Diligencias de investigación.** Mediante acuerdo de tres de junio de dos mil quince, la UTCE requirió a diversos ciudadanos, entre estos a Silvia Larrinaga Guzmán, diversa información relacionada con la investigación en curso. Entre esta información, solicitó que indicara si alguna vez se había afiliado a algún partido político y, de ser el caso, que precisara el nombre de ese partido, además de la fecha en que se presentó a dicha afiliación y los documentos que presentó para tal efecto.

En dicha diligencia, se comprobó que Silvia Larrinaga Guzmán no vivía en el domicilio con el que la UTCE contaba en ese momento.

- 10. Diligencias de investigación.** Mediante acuerdo de veinticuatro de septiembre siguiente, la UTCE requirió a distintas autoridades, entre estas Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Relaciones Exteriores, Unidad Técnica de Fiscalización del INE y al PES, diversa información relacionada con los domicilios de diversos ciudadanos presuntamente afiliados indebidamente, entre estos, el de Silvia Larrinaga Guzmán, a quien, además,

SUP-RAP-11/2018

volvió a requerir información relacionada con su probable indebida afiliación a un partido político.

11.Respuesta de Silvia Larrinaga Guzmán. El primero de octubre de ese año (INE-UT/12836/2015), la ciudadana fue localizada en su domicilio y manifestó que desconocía su afiliación al PES, además de remitir diversos correos electrónicos en los que solicitó su baja de dicho partido.

12.Respuesta del PES. Mediante oficio ES/INE/1083/2015 de seis de octubre posterior, el representante del PES remitió copia certificada de la constancia de afiliación de la ciudadana Silvia Larrinaga Guzmán.

13.Requerimiento a la DEPPP. El quince de enero de dos mil dieciséis, en respuesta a un requerimiento de la UTCE, la DEPPP informó, entre otras cosas, que la ciudadana Silvia Larrinaga Guzmán se encontraba afiliada al PES.

14.Diligencias de investigación. Durante los siguientes meses (enero a junio de dos mil dieciséis)⁸, la autoridad investigadora realizó diversos requerimientos tendientes a allegarse de información relacionada con el caso, especialmente los domicilios de las diversas personas presuntamente afiliadas indebidamente. Entre estas diligencias, se encuentran requerimientos a Comisión Federal de Electricidad, Teléfonos de México,

⁸ Cuaderno del SUP-RAP-11/2018, del índice de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, fojas 1379 a 1386.

Procuraduría General de la República, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Relaciones Exteriores, Unidad Técnica de Fiscalización, Instituto Mexicano del Seguro Social, Fiscalía General del Estado de Veracruz, Secretaría de Salud del Estado de Veracruz, Secretaría de Finanzas del Estado de Veracruz y Secretaría de Seguridad Pública del Estado de Veracruz.

15. Vista. El veintiuno de julio siguiente, la UTCE dio vista a Silvia Larrinaga Guzmán para que manifestara lo que a su derecho conviniera en relación con su presunta afiliación al PES. La ciudadana manifestó, por escrito de doce de agosto siguiente, que nunca solicitó afiliarse a dicho partido y que inclusive desconoce el domicilio o quiénes son los directivos de ese partido en su localidad. Asimismo, negó la autenticidad del contenido de la constancia de afiliación y la firma contenida en ésta.

16. Emplazamiento al procedimiento sancionador ordinario. El treinta de agosto de dos mil dieciséis, la UTCE admitió a trámite el asunto como procedimiento sancionador ordinario, al cual fue emplazado, entre otros, el PES para que manifestara lo que a su derecho conviniera.

17. Diligencias de investigación. El veintiséis de septiembre de dos mil dieciséis, la UTCE requirió a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que remitiera

SUP-RAP-11/2018

copia simple de la credencial para votar de Silvia Larrinaga Guzmán.

18. Vista para alegatos. El veintisiete de enero de dos mil diecisiete, la UTCE dio vista, entre otros, al PES y a diversos ciudadanos y ciudadanas para que rindieran alegatos.

19. Alegatos del PES. En sus alegatos de nueve de febrero siguiente, el partido político en cuestión negó lisa y llanamente haber incurrido en las irregularidades atribuidas en el procedimiento sancionador, pues dijo no haber actuado en contravención a las disposiciones en materia de afiliación de su instituto político. Asimismo, señaló que las manifestaciones de Silvia Larrinaga Guzmán respecto de la falsedad de su firma carecen de sustento jurídico, pues a pesar de la existencia de la discrepancia entre la firma de la hoja de afiliación y la que obra en su credencial para votar, también hay discrepancias en otros documentos, por lo que sugiere que la ciudadana varía su firma de un momento a otro.

20. Alegatos de Silvia Larrinaga Guzmán. Por su parte, la ciudadana rindió alegatos el quince de febrero siguiente, en el sentido de negar su afiliación a dicha institución política, manifestando que ella no fue a las oficinas de ese partido político, ya que, entre otras cuestiones, desconoce su ubicación. Además, insistió en la falsedad de la firma que obra en la copia de la hoja de afiliación.

21. Diligencias de investigación. Por acuerdo de treinta de agosto de dos mil diecisiete, derivado de las manifestaciones rendidas por el PES y Silvia Larrinaga Guzmán en torno a la autenticidad de la firma de la ciudadana, la UTCE ordenó la realización de una prueba de grafoscopía, para lo cual requirió al PES que aportara original de la cédula de afiliación de la ciudadana, pues el partido únicamente había remitido copia certificada de la misma.

22. Respuesta del PES al requerimiento. Mediante respuesta de siete de septiembre siguiente, el PES manifestó que no contaba con dicha documentación, pues ésta fue eliminada para proteger los datos personales de la ciudadana, debido a que ella solicitó su baja como militante de dicho partido político.

23. Aprobación del proyecto de resolución en la Comisión de Quejas y Denuncias del INE. En su oportunidad, se ordenó la elaboración del proyecto de resolución correspondiente al procedimiento administrativo sancionador ordinario, mismo que fue aprobado por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, en la cuarta sesión extraordinaria urgente de once de enero de dos mil dieciocho.

24. Resolución INE/CG30/2018 (acto impugnado). El veintidós de enero de dos mil dieciocho, el Consejo

SUP-RAP-11/2018

General del INE aprobó por unanimidad la resolución hoy impugnada, identificada con la clave INE/CG30/2018. En lo que interesa, el Consejo General declaró fundado el procedimiento sancionador ordinario y le impuso al PES una sanción de 572.26 Unidades de Medida y Actualización.

25. Interposición del recurso de apelación. El veinticuatro de enero siguiente, el representante propietario del PES ante el Consejo General, presentó escrito mediante el cual interpuso recurso de apelación contra el acuerdo identificado en el párrafo anterior.

26. Recepción de expediente. Cumplido el trámite correspondiente, el veintinueve de enero pasado, el Secretario del Consejo General del INE remitió, mediante oficio INE/SCG/0148/2018, el expediente INE-ATG/20/2018, integrado con motivo del medio de impugnación interpuesto por el partido político, mismo que fue recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior.

27. Turno a ponencia. Mediante proveído de misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente identificado con la clave SUP-RAP-11/2018 y turnarlo a su ponencia para los efectos

previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁹

28. Acuerdo de radicación. Por acuerdo de uno de febrero posterior, la Magistrada Presidenta, instructora del presente asunto, acordó la radicación del expediente identificado con la clave SUP-RAP-11/2018 en la ponencia a su cargo.

29. Admisión y cierre. En su oportunidad, la Magistrada Janine M. Otálora Malassis admitió la demanda, y al no existir trámite pendiente por realizar declaró cerrada la instrucción dejando los autos en estado dictar sentencia.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver este medio de impugnación, con fundamento en las normas establecidas en los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), 42, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Esto, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político en contra de la resolución

⁹ En adelante, Ley de Medios.

SUP-RAP-11/2018

del Consejo General del INE mediante la que le fue impuesta una sanción, al haber declarado fundado un procedimiento administrativo sancionador ordinario en su contra por haber afiliado indebidamente a una ciudadana.

2. Procedencia. El presente medio de impugnación cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8 y 9, párrafo 1, de la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente:

2.1. Forma. Se tiene por cumplido, ya que la demanda se presentó por escrito, ante la autoridad señalada como responsable, se hace constar el nombre del recurrente y la firma autógrafa de su representante, el domicilio para recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; asimismo, se mencionan los hechos y agravios que el apelante aduce le causa la resolución impugnada.

2.2. Oportunidad. El escrito del presente recurso fue presentado dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios. La resolución impugnada fue notificada al partido político recurrente el mismo veintidós de enero pasado y su recurso fue interpuesto ante la propia autoridad responsable el veinticuatro siguiente.

2.3. Legitimación y personería. El partido político Encuentro Social se encuentra legitimado para promover el presente recurso, de conformidad con lo previsto en el artículo 45,

párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios, pues el acto impugnado se trata de un acuerdo por medio del cual se le impuso una sanción con base en las disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁰, tal como refiere el artículo 42 de la Ley de Medios respecto de la procedencia del recurso de apelación.

De igual forma, se reconoce la personería de Benjamín Berlín Rodríguez Soria como representante propietario del PES ante el Consejo General del INE, pues de las constancias que se encuentran en el expediente se desprende que la autoridad responsable le ha reconocido el carácter con el que se ostenta en el presente asunto.

2.4. Interés jurídico. El partido político recurrente tiene interés jurídico para impugnar el acuerdo de mérito, porque controvierte la resolución identificada con la clave INE/CG30/2018, a través de la cual el Consejo General le impuso una sanción.

2.5. Definitividad. La resolución impugnada es definitiva y firme, pues no existe en la Ley de Medios un juicio o recurso que deba agotarse antes de acudir al recurso de apelación ante esta Sala Superior.

3. Agravios. El partido político esgrime dos agravios mediante los cuales argumenta la invalidez del acuerdo del Consejo General del INE. El primero de éstos, apunta a la

¹⁰ En adelante, LGIPE.

SUP-RAP-11/2018

prescripción de la facultad sancionadora de la autoridad electoral; el segundo, a la incorrecta individualización de la sanción impuesta. Los argumentos son, en suma, los siguientes:

3.1 Prescripción de la facultad sancionadora. El partido político recurrente aduce que, en el caso, la facultad sancionadora del INE ha prescrito, pues de acuerdo con el artículo 464 de la LGIPE, la autoridad electoral federal cuenta con tres años a partir de la comisión de los hechos para fincar responsabilidad por infracciones administrativas.

Así, en el caso, si la afiliación de Silvia Larrinaga Guzmán sin su consentimiento se dio el tres de enero de dos mil catorce, el día máximo para fincar la responsabilidad fue el dos de enero de dos mil diecisiete y no, como sucedió en el caso, el veintidós de enero de dos mil dieciocho.

3.2 Incorrecta individualización de la sanción. El partido político se duele de la gravedad con la que fue calificada la sanción impugnada. A su dicho, es incongruente que la autoridad haya fijado la conducta como grave ordinaria luego de que señaló que no existió pluralidad de infracciones y que no hubo reincidencia. Por lo tanto, fue incorrecta la individualización de la sanción, además de que se aleja de cualquier interpretación pro persona.

En este sentido, la sanción es desproporcional, pues la legislación electoral prevé una sanción menor, como lo es la amonestación. Por lo tanto, la autoridad electoral debió analizar exhaustivamente los grados de gravedad de la conducta para arribar a la sanción más equitativa.

En este sentido, la autoridad debió elegir la sanción que más favoreciera al partido denunciado, esto, en atención al principio pro persona reconocido en el artículo 1º de la Constitución Federal.

4. Estudio de fondo. A juicio de esta Sala Superior, los agravios esgrimidos por el partido político son infundados por una parte e inoperantes por otra, como en adelante se explica.

A. Caducidad del procedimiento ordinario sancionador.

Como se hizo referencia en la síntesis de los agravios, el PES aduce que en el presente caso se actualiza la prescripción prevista en el artículo 464 de la LGIPE. Sin embargo, en la narrativa de su escrito de impugnación, se advierte que lo que en realidad solicita es un estudio de caducidad. Esto, pues en su recurso de apelación, el partido hace referencia a que la autoridad electoral excedió el plazo para emitir su resolución.

Este órgano jurisdiccional considera que, con la finalidad de impartir justicia en sus mejores méritos, es posible interpretar

SUP-RAP-11/2018

el escrito del medio de impugnación para advertir cuál es la verdadera intención de quien lo promueve. Este criterio ha sido sostenido reiteradamente por este tribunal electoral en la tesis de jurisprudencia 4/99, de rubro: “MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.”.

En recurso de apelación SUP-RAP-614/2017, esta Sala Superior advirtió que era necesario generar un criterio objetivo para el cómputo de la caducidad en los procedimientos ordinarios sancionadores.

En un ejercicio de síntesis de los criterios de este tribunal electoral y de los de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se concluyó lo siguiente:

1. La caducidad es una figura de carácter procesal, que se actualiza por la inactividad o la demora injustificada dentro de los procedimientos administrativos sancionadores seguidos en forma en juicio.
2. La caducidad sólo puede operar una vez iniciado el procedimiento respectivo.

3. La declaración de caducidad extingue únicamente las actuaciones del procedimiento administrativo –la instancia-.

4. La declaración de caducidad deja abierta la posibilidad de que la autoridad sancionadora inicie un nuevo procedimiento por la misma falta; pero el procedimiento caducado no será apto para interrumpir la prescripción.

Como se adelantó, el tema que ahora nos ocupa ya fue abordado por esta Sala Superior en el precedente antes citado. En este asunto, se definió que si bien la LGIPE no establece un plazo para que opere la caducidad del procedimiento ordinario sancionador, sí es necesario que este tribunal colme esa laguna normativa, pues es una cuestión de orden social e interés público, además de que implica la satisfacción de principios como el de certeza y seguridad jurídicas para los sujetos vinculados a dichos procedimientos, con el fin de que su situación jurídica no quede a discreción de la autoridad para su culminación. Por lo tanto, esta integración normativa dota de contenido a los principios contenidos en los artículos 14, 16 y 17 constitucionales, respecto de los principios de seguridad jurídica y prontitud en la impartición de justicia, los cuales son esenciales en un Estado constitucional democrático.

SUP-RAP-11/2018

Esta técnica de integración ha sido sostenida por este órgano jurisdiccional en lo que corresponde al procedimiento especial sancionador. Criterio que ha quedado plasmado en la tesis de jurisprudencia 8/2013.¹¹

En este sentido, el artículo 14 de la Constitución Federal tutela el derecho fundamental a la seguridad jurídica, mismo que se instrumenta a partir del debido proceso legal. De esta forma, se protege a las personas contra actos privativos de autoridad. Esto representa una garantía a favor de las personas, pues estos actos privativos únicamente serán válidos mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en los cuales se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento que señalen las leyes expedidas con anterioridad al hecho.

La Suprema Corte ha dissociado el contenido del debido proceso, en primer lugar, como garantía que se integra en un núcleo duro que conforma todo procedimiento jurisdiccional y, en segundo, como límite para el ejercicio de la potestad punitiva del Estado. Respecto del primero, las garantías del debido proceso son aquellas que se aplican a cualquier procedimiento de naturaleza jurisdiccional. La Suprema Corte las ha identificado como formalidades esenciales del procedimiento, de tal suerte que se integra la garantía de audiencia. Estas formalidades esenciales permiten que las

¹¹ “CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.” publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 16 y 17.

personas ejerzan sus defensas antes de que las autoridades afecten su esfera jurídica.

Por otra parte, el segundo núcleo ha sido identificado con el agregado de garantías mínimas con las que toda persona debe contar para defender su esfera de derechos en aquellos ámbitos del derecho donde el Estado ejerce su potestad punitiva, por ejemplo, el derecho penal, migratorio, fiscal y administrativo.

Además, el artículo 16 constitucional reconoce el principio de seguridad jurídica. A partir de éste, las personas tienen derecho a no sufrir actos de molestia sin que medie un mandamiento escrito emitido por autoridad competente, siempre que esté debidamente fundado y motivado.

Finalmente, el párrafo segundo del artículo 17 constitucional, reconoce el derecho al acceso a la justicia. En suma, este derecho comprende la prerrogativa de todas las personas para que se administre justicia por tribunales que deberán impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, de manera pronta, completa e imparcial.

En este sentido, y ya que el procedimiento ordinario sancionador tiene la naturaleza de un procedimiento seguido en forma de juicio, es posible concluir que la seguridad jurídica es un principio que debe irradiar en su trámite.

SUP-RAP-11/2018

En ese orden de ideas, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha determinado que el plazo razonable es un eslabón del debido proceso. Su fundamento es la necesidad de evitar dilaciones indebidas en la instrucción y resolución de determinados procedimientos.

Así, la Convención Americana sobre Derechos Humanos prevé un apartado de garantías judiciales en el artículo 8, párrafo 1. En éste, se reconoce el derecho de toda persona a ser oída con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, independiente e imparcial, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

Por todo lo expuesto, este tribunal electoral ha considerado que aún en ausencia de un plazo para la caducidad en la LGIPE, es necesario integrar la norma a fin de fijar un plazo para la actualización de esta figura en el procedimiento ordinario sancionador. Esto implica la salvaguarda de los derechos fundamentales de certeza y seguridad jurídica, pues imponen un límite de actuación a la autoridad para que el procedimiento no permanezca indefinido.

Bajo esa perspectiva, en los procedimientos administrativos sancionadores, corresponde a la autoridad electoral instrumentar y diligenciar todos los actos tendentes a emitir

su resolución en un plazo razonable, ya que tales procedimientos privan el principio inquisitivo. Por lo tanto, una vez presentada la denuncia, la autoridad está constreñida a realizar la mayor parte de los hechos positivos para alcanzar la emisión de su resolución.

Así, la finalidad de los procedimientos sancionadores es investigar determinados hechos o conductas que se han denunciado como constitutivas de infracciones a la normativa electoral. Corresponderá a la autoridad la investigación para poder establecer, de ser el caso, si dichas conductas constituyen una infracción a esta normativa. En tal caso, se fincará responsabilidad a los sujetos denunciados, observando en todo momento la garantía del debido proceso, pues existe la posibilidad de que se emita una resolución condenatoria, es decir, un acto privativo.

Por estas razones, la autoridad administrativa no puede demorar indefinidamente y sin justificación alguna la investigación y sustanciación de un procedimiento sancionador a su cargo. Esto, implicaría un retraso indebido en la resolución correspondiente lo cual sería contrario a los principios del debido proceso en perjuicio de la seguridad jurídica de los denunciados.

En conclusión, si la legislación electoral federal no establece un plazo para que opere la caducidad respecto del procedimiento ordinario sancionador, corresponde a esta

SUP-RAP-11/2018

Sala Superior integrar la norma para resolver el caso que nos ocupa.

Es necesario apuntar que esta integración normativa se corresponde con las labores constitucionalmente permitidas para los jueces y juezas constitucionales, particularmente por lo establecido en el artículo 14 constitucional, mismo que establece que la sentencia definitiva deberá ser conforme a la letra o la interpretación jurídica de la ley y, a falta de ésta, se fundará en los principios generales del derecho.

En el caso, nos encontramos ante una laguna normativa. Específicamente, ante la ausencia de un conjunto de materiales jurídicos que integran una norma que regula determinado supuesto de hecho jurídicamente relevante, en relación con una cuestión de derecho.

Lo anterior, es aplicable a la laguna que se nos presenta, relativa a la omisión de la legislación procesal en materia electoral de regular la figura de la caducidad en los procedimientos ordinarios sancionadores, por lo siguiente:

- i) Materiales jurídicos: no existe enunciado normativo que prevea la figura de la caducidad para el procedimiento ordinario sancionador, como tampoco normas implícitas a las que pueda acudir para colmar esa laguna.

ii) Hecho jurídicamente relevante: La situación jurídica que prevalece frente a la inactividad de la autoridad administrativa electoral para concluir el procedimiento ordinario sancionador.

iii) Cuestión de derecho: Esa inactividad no puede producir consecuencias ante la falta de norma para resolver un problema jurídico relevante (de hecho).

Esto pone de relieve, la necesaria integración de la norma a fin de superar la laguna existente y, así, garantizar la seguridad jurídica y debido proceso de quienes son parte en tales procedimientos sancionadores.

Esta Sala Superior considera que la consecuencia necesaria a la inactividad de la potestad sancionatoria que el Estado impone a la autoridad administrativa electoral para concluir un procedimiento se logra a través de la figura de la caducidad.

Sólo resta, entonces, definir el plazo que habrá de operar para la caducidad de la potestad sancionadora. Un plazo que, como se adelantó, debe ser razonable. Este plazo debe garantizar:

- a) La necesidad de fomentar el ejercicio eficiente de las atribuciones de la autoridad;

SUP-RAP-11/2018

- b) Certidumbre a los probables infractores respecto del tiempo durante el cual pueden, válidamente, encontrarse sujetos a un procedimiento sancionador ordinario;
- c) Idoneidad en la denuncia de los hechos ilícitos, y;
- d) Cumplimiento de la ley mediante la emisión de una resolución justa que permita sancionar adecuadamente las conductas infractoras.

La Corte Interamericana de Derechos Humanos ha considerado que para determinar si un plazo es razonable se debe atender a las circunstancias particulares del caso, para lo cual es necesario tomar en cuenta los siguiente criterios¹²: a) la complejidad del asunto, b) la actividad procesal del interesado, y, c) la conducta de las autoridades judiciales y la forma como se ha sustanciado la instrucción del proceso.

Del análisis de estos tres factores, es posible concluir que este plazo de caducidad debe ser breve.

Si en ese lapso la autoridad administrativa electoral no ha integrado debidamente el expediente por causas únicamente imputables a una actuación negligente, ni ha emitido la resolución correspondiente, entonces debe considerarse que

¹² Parágrafo 72 de la Sentencia de doce de noviembre de mil novecientos noventa y siete en el Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador.

la autoridad ha excedido el plazo razonable para dar por finalizado el procedimiento ordinario sancionador y, en consecuencia, habrá caducado su facultad para sancionar.

Esta Sala Superior, como norma de decisión ha estimado razonable fijar el plazo de dos años, contados a partir de que la autoridad electoral investigadora, es decir, la UTCE, recibió la denuncia de los hechos probablemente constitutivos de infracción a la normatividad electoral.

Este criterio, además, quedó plasmado en la tesis XII/2017, de rubro: “CADUCIDAD. TÉRMINO DE DOS AÑOS Y SUS EXCEPCIONES EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR”.

Lo anterior, responde a las especificidades del procedimiento ordinario sancionador y la complejidad de cada una de sus etapas, como parámetros objetivos que guían a este órgano jurisdiccional para establecer el plazo de la caducidad.

En este sentido, si se toma en consideración que, por regla general, un procedimiento ordinario sancionador se llevaría un aproximado de siete meses en su tramitación, aún cuando sus etapas se ampliaran, se considera razonable que la caducidad de la potestad sancionadora opere en un plazo de dos años a partir de que la autoridad competente emplace al procedimiento a los probables infractores.

SUP-RAP-11/2018

Ahora bien, en el caso que ahora nos ocupa, la autoridad electoral investigadora, es decir la UTCE, recibió el escrito de queja el diez de febrero de dos mil quince. Por lo tanto, es esta actuación la que permite comenzar a computar el plazo para que se actualice la caducidad del procedimiento administrativo.

Así, en el caso concreto, el plazo de dos años para la caducidad debe computarse del diez de febrero de dos mil quince al diez de febrero de dos mil diecisiete.

Por lo tanto, si el Consejo General emitió su resolución el veintidós de enero de dos mil dieciocho, en principio, es claro que este plazo se excedió en poco más de un año.

Sin embargo, esta Sala Superior también ha determinado que existen excepciones al término de dos años que opera en la caducidad del procedimiento ordinario sancionador. Dicha excepción implica que:

- a) la autoridad administrativa electoral exponga y evidencie que las circunstancias particulares de cada caso hacen necesario realizar diligencias o requerimientos que por su complejidad ameritan un retardo en su desahogo, siempre y cuando la dilación no derive de la inactividad de la autoridad; y

b) exista un acto intraprocesal derivado de la presentación de un medio de impugnación.

Este criterio quedó plasmado en la tesis XII/2017, de rubro: “CADUCIDAD. TÉRMINO DE DOS AÑOS Y SUS EXCEPCIONES EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR”.

Por lo tanto, si en el presente caso se advierte, a primera vista, que el plazo de dos años establecido jurisprudencialmente para que opere la caducidad en el procedimiento ordinario sancionador se ha excedido, es necesario que se estudie también, de manera oficiosa, si se actualiza alguna excepción para ese plazo.

Al aplicar estos criterios al caso concreto, esta Sala Superior arriba a la conclusión de que, en el caso, la autoridad responsable justificó correctamente las circunstancias particulares del caso que la llevaron a exceder el plazo para la caducidad jurisprudencialmente establecido.

Del análisis de las constancias que obran en el expediente es posible advertir que el Consejo General del INE mantuvo un ánimo de investigación constante e ininterrumpido durante este lapso de poco más de tres años. Así, como es posible advertir, la autoridad realizó distintas diligencias con el fin de obtener información precisa sobre los hechos denunciados.

SUP-RAP-11/2018

Además, el Consejo General aduce que la violación denunciada implicaba la investigación del ejercicio de un derecho personalísimo, como lo es la manifestación de voluntad para adherirse a la militancia de un partido político. De las constancias que obran en el expediente, se observa que la autoridad acudió hasta el domicilio de varias personas en el estado de Veracruz para estar en condiciones de integrar el procedimiento que es materia del presente asunto. Dichas diligencias, como obra en el informe circunstanciado, datan desde marzo de dos mil quince y hasta noviembre de dos mil diecisiete, existiendo además un número considerable de actuaciones internas en ese lapso, actuaciones que van desde requerimientos a distintos órganos tanto internos como externos al propio INE.

Tal es el caso, por ejemplo, de todos los requerimientos realizados a diversas dependencias federales y locales, como el Instituto Mexicano del Seguro Social, Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Estado, Secretaría de Desarrollo Social, Secretaría de Relaciones Exteriores, Unidad Técnica de Fiscalización del INE, entre otras.

Todas estas actuaciones evidencian que la autoridad electoral mantuvo un ánimo constante para investigar, de la manera más exhaustiva posible, los hechos denunciados, mismos que implicaron recabar, en todos los casos, el

testimonio directo e inmediato de los ciudadanos que fueron presuntamente afiliados indebidamente.

En ese sentido, se advierte que lo que sanciona la caducidad, es la inactividad absoluta del ente encargado de realizar la investigación de los hechos denunciados, situación que no se presenta cuando la autoridad realiza diligencias, aun cuando existan plazos inactivos entre una actuación y otra.

Siempre, considerando el contexto de funciones que despliega la autoridad investigadora, el número de entes implicados, la necesidad de recabar mayores datos o elementos específicos que dependen de otra autoridad o particulares, la profundidad del tema, la complejidad de las actuaciones a realizar, o cualquier elemento que obstaculice la prosecución ordinaria de la investigación.

Además, un punto de especial consideración es el hecho de que la autoridad responsable, en todo momento, cumplió con las vistas necesarias a todas las partes involucradas en el procedimiento sancionador. Esto implica que en momento alguno las partes, especialmente las denunciadas, estuvieron en estado de indefensión, pues fueron plenamente conscientes y enteradas de todas las actuaciones que obraron en el expediente y que, finalmente, sirvieron como fundamento para la sanción ahora impugnada.

Ahora bien, del análisis de la investigación emprendida por la autoridad electoral, es posible advertir un aparente periodo de

SUP-RAP-11/2018

inactividad por parte de la autoridad responsable. Así, del veintisiete de enero de dos mil diecisiete al treinta de agosto de dos mil diecisiete no obra en autos actuación alguna.

Sin embargo, para esta Sala Superior es un hecho notorio¹³ que en el año dos mil diecisiete se desarrolló el proceso electoral para la elección de integrantes de los Ayuntamientos en el Estado de Veracruz. Así, en la organización de este proceso tuvo participación el INE, por conducto de la Junta Distrital y la Junta Local de esa entidad, misma que participó activamente en la instrucción del procedimiento ordinario sancionador cuya resolución es materia de este recurso.

En ese sentido, con base en una interpretación *contrario sensu* del artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios,¹⁴ son hechos notorios aquellos que no son objeto de prueba por tratarse de hechos no controvertibles. En este sentido, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, al no ser objetables, son acontecimientos ciertos e indiscutibles.

Así, debido al carácter que reviste un hecho notorio, los tribunales pueden invocarlos, aunque no hayan sido alegados ni probados por las partes. Esto es válidamente aplicable a las sentencias dictadas por un órgano jurisdiccional.

¹³ Tesis P./J. 74/2006, de rubro: "HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO."

¹⁴ Artículo 15. 1. Son objeto de prueba los hechos controvertibles. No lo será el derecho, los hechos notorios o imposibles, ni aquellos que hayan sido reconocidos.

En esas circunstancias, si bien las actividades propias del proceso electoral local no significan, de ningún modo, una justificación, de suyo, para descuidar la instrucción de los procedimientos ordinarios sancionadores, en los cuales realizan actividades de auxilio a la UTCE, lo cierto es que esta Sala Superior debe también valorar la prioridad que implica la organización de una elección para los institutos electorales.

Además, en la substanciación del procedimiento sancionador ordinario, quien auxilia a la UTCE son los consejos y las juntas ejecutivas, locales y distritales. En efecto, estos fungen como órganos auxiliares y son responsables de la función indagatoria. Por tanto, la UTCE puede solicitarles a los órganos auxiliares que lleven a cabo las investigaciones o recaben las pruebas necesarias para generar elementos de convicción para integrar el expediente.

Por lo tanto, si bien durante el lapso de los tres años de investigación existió un periodo de aparente inactividad, esto no implica que la autoridad incurrió en desinterés en su proceso de investigación, pues sus órganos auxiliares se encontraban atendiendo a la organización del proceso electoral local.

En este sentido, si bien se excedió el plazo de dos años que esta Sala Superior ha establecido para la actualización de la

SUP-RAP-11/2018

caducidad de los procedimientos ordinarios sancionadores, las circunstancias particulares del caso llevan a estimar que la autoridad administrativa electoral realizó un ejercicio constante de instrucción y que sólo se vio interrumpido ante la necesidad de cumplir con las obligaciones que la normativa le exigía en relación con la organización del proceso electoral local.

Por estas razones, esta Sala Superior considera que, en el caso, se actualiza una excepción al término de caducidad de dos años que opera en el procedimiento ordinario sancionador. Ante lo cual, lo procedente, es declarar infundado el agravio del PES.

C. Incorrecta individualización de la sanción impuesta.

Por otra parte, como antes se sintetizó, el partido político señala que le causa agravio la incorrecta individualización de la sanción impuesta. A juicio del recurrente, el Consejo General le impuso una sanción desproporcional al calificarla como grave ordinaria e imponerle una multa, pasando así por alto que pudo imponerle como sanción la amonestación prevista en la legislación aplicable. Este argumento es inoperante al no atacar frontalmente las razones de la autoridad responsable.

En su resolución, el Consejo General sostuvo que, en aras de individualizar la sanción, deberían tomarse en cuenta tanto

los elementos objetivos como los subjetivos que concurrieron en la conducta infractora.

En este punto, como antes se expuso, el Consejo General tomó en cuenta distintos elementos objetivos y subjetivos en el momento en que individualizó la sanción. Entre estos, la gravedad del daño al bien jurídico tutelado, la reiteración de la conducta, las circunstancias de tiempo, modo y lugar, el dolo en la conducta, etcétera.

Así, luego de hacer este análisis, la autoridad consideró que no sería suficiente imponer una amonestación como sanción, pues ésta no sería idónea para generar un efecto inhibitor sobre la infracción cometida. Sin embargo, consideró también que las sanciones establecidas en las fracciones III, IV y V, del artículo 456, párrafo 1, inciso a), serían desproporcionadas, pues estas consisten en la reducción de hasta el cincuenta por ciento de su financiamiento público, la interrupción de transmisión propaganda política o la cancelación de su registro como partido político.

Por lo tanto, la autoridad consideró que lo correspondiente sería imponer la sanción prevista en la fracción II del artículo en cuestión, es decir, una multa equivalente a 572.26 Unidades de Medida y Actualización por cada uno de los ciudadanos que se considera fueron afiliados indebidamente, en el caso, del PES respecto a una ciudadana.

SUP-RAP-11/2018

El Consejo General consideró adecuada esta sanción para castigar la conducta en cuestión, pues, sin ser gravosa, sí puede inhibir al partido político denunciado para que en el futuro vigile el cumplimiento de las normas vulneradas.

Además, la autoridad advirtió que de acuerdo con la información de financiamiento público con la que cuenta el INE, esta sanción, al encontrarse dentro de los parámetros mínimos y máximos establecidos en la ley, no afecta las actividades ordinarias del PES. Así, al no resultar excesiva ni ruinosa, esta sanción puede generar un efecto inhibitorio lo cual de acuerdo con el precedente SUP-RAP-114/2009, es justamente la finalidad de una sanción de esta naturaleza.

En estas circunstancias, el Consejo General consideró adecuada, en la relación medios y fines, la sanción consistente en una multa que no es ruinosa y que, de acuerdo al financiamiento público con el que cuenta el partido, puede pagar.

Pues bien, son justamente estas razones las que el partido político omite confrontar en su escrito de recurso de apelación. Por el contrario, sus argumentos son dogmáticos en cuanto que se limitan a sostener que la sanción es desproporcionada, mas nunca confronta ese dicho con las razones ofrecidas por el Consejo General. Además de que, en su exposición, la autoridad sí esgrime razones de

proporcionalidad de la sanción, mismas que, en el caso, no fueron controvertidas por el partido político recurrente.

De igual manera, si el PES aduce que la autoridad responsable debió imponerle como sanción una amonestación, tuvo que haber expuesto razones que controvirtieran las consideraciones de la resolución impugnada, pues es justamente ahí donde el Consejo General manifiesta las razones por las cuales determinó la sanción. En este punto, el partido político también omite sustentar su dicho. En este sentido, este segundo agravio debe calificarse como inoperante.

Sirve de apoyo, en lo que corresponde, la tesis de jurisprudencia 1a./J. 19/2012 (9a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro: “AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA.”

Finalmente, el PES argumenta que el Consejo General debió elegir la sanción que más le beneficiara en atención al principio *pro persona* reconocido en el artículo 1° de la Constitución Federal. Sin embargo, esta Sala Superior, así como la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ya ha considerado que la invocación de dicho principio no implica

SUP-RAP-11/2018

necesariamente que la autoridad jurisdiccional deba atender las pretensiones de las partes tal como lo solicitan¹⁵.

Además, el estudio de las pretensiones que se esgrimen a partir de este principio requieren de la satisfacción de una carga argumentativa mínima. Así, se insiste, el partido político tenía la carga procesal de confrontar las consideraciones de la autoridad mediante las cuales optó por una sanción y no por otra y, entonces, exponer claramente de qué manera se vulneraba con esa decisión el principio pro persona. La razón de esta decisión se encuentra plasmada en la tesis 1a. CCCXXVII/2014 (10a.) de la Primera Sala de la Suprema Corte, de rubro: “PRINCIPIO PRO PERSONA. REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE SE ATIENDA EL FONDO DE LA SOLICITUD DE SU APLICACIÓN, O LA IMPUGNACIÓN DE SU OMISIÓN POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE.”

En consecuencia, al haber resultado infundados e inoperantes los agravios hechos valer por la parte actora, lo procedente es confirmar la resolución impugnada.

III. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se confirma la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral identificada con la clave INE/CG30/2018.

¹⁵ Tesis de jurisprudencia 1a./J. 104/2013, de rubro: “PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.”

NOTIFÍQUESE como en derecho corresponda.

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

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

SUP-RAP-11/2018

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO