



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-217/2024

**RECURRENTE:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL<sup>1</sup>

**RESPONSABLE:** CONSEJO GENERAL  
DEL INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL<sup>2</sup>

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

**SECRETARIADO:** CUAUHTÉMOC VEGA  
GONZÁLEZ Y DIEGO DAVID VALADEZ  
LAM

**COLABORÓ:** JORGE DAVID  
MALDONADO ÁNGELES

Ciudad de México, a veintidós de mayo de dos mil veinticuatro.<sup>3</sup>

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **confirma**, en la materia de impugnación, la resolución **INE/CG497/2024**, emitida por el Consejo General del INE, por la que se tuvo por acreditada la indebida afiliación y uso indebido de datos personales por parte del PRI.

## ANTECEDENTES

**1. Denuncias.** En los meses de noviembre y diciembre de dos mil veintiuno, se recibieron en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE<sup>4</sup> veintidós escritos de denuncia, entre ellas, las presentadas por Francisco Varela Ramírez, Julia Isabel Bocanegra Lozano, Cindy Lucía Rodríguez Guerrero y Angélica Flores Cid, en contra del PRI por la presunta indebida afiliación y uso no autorizado de datos personales, destacándose que en el primer caso la denuncia también versó sobre la

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo, PRI o recurrente.

<sup>2</sup> En adelante, Consejo General del INE o autoridad responsable.

<sup>3</sup> En lo siguiente, las fechas se entenderán referidas a dos mil veinticuatro, salvo precisión.

<sup>4</sup> En adelante, UTCE o Unidad Técnica.

violación a su derecho de afiliación en su modalidad negativa –no desafiliación–.

**2. Registro, admisión, reserva de emplazamiento y requerimiento de información.** El dieciocho de enero de dos mil veintidós, la Unidad Técnica registró las quejas; admitió a trámite el procedimiento sancionador ordinario, reservó su emplazamiento hasta contar con mayores elementos para determinar la existencia de las infracciones denunciadas y requirió información al PRI y a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE.<sup>5</sup>

**3. Acuerdo de vista a denunciantes.** Mediante acuerdo de trece de junio de dos mil veintitrés, la UTCE dio vista a las partes, con copia simple de la información proporcionada por el PRI, para que realizaran las manifestaciones pertinentes. No obstante, en el caso de Francisco Varela Ramírez, Julia Isabel Bocanegra Lozano y Cindy Lucía Rodríguez Guerrero, el partido no proporcionó cédulas de afiliación, por lo que no se concedió vista alguna a dichos denunciantes. Aunado a que, en el primer caso, se determinó requerir al PRI a efecto de que informara el trámite otorgado a su solicitud de desafiliación.<sup>6</sup>

**4. Emplazamiento al PRI.** El veintiuno de noviembre siguiente, la UTCE admitió a trámite el procedimiento y ordenó emplazar al PRI.

**5. Alegatos.** El siete de febrero, se ordenó poner a disposición de las partes las actuaciones que integran el expediente a efecto de que manifestaran lo que a su derecho conviniera.

**6. Acto impugnado.** El treinta de abril, el Consejo General del INE, entre otras cuestiones, declaró existentes las infracciones denunciadas respecto de cuatro denunciantes,<sup>7</sup> por lo que impuso diversas multas al PRI.

---

<sup>5</sup> En lo siguiente, DEPPP.

<sup>6</sup> Requerimiento que fue desahogado mediante oficio de fecha veinte de junio de dos mil veintitrés.

<sup>7</sup> Francisco Varela Ramírez, Julia Isabel Bocanegra Lozano, Cindy Lucía Rodríguez Guerrero y Angélica Flores Cid.



**7. Recurso de apelación.** El cuatro de mayo, el PRI presentó demanda ante la autoridad responsable.

**8. Turno y radicación.** Recibidas las constancias, la presidencia de esta Sala Superior integró el expediente **SUP-RAP-217/2024** y lo turnó a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, en donde se radicó.

**9. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada instructora admitió la demanda y declaró cerrada la instrucción, quedando el recurso en estado de dictar sentencia.

## RAZONES Y FUNDAMENTOS

**PRIMERA. Competencia.** Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se trata de un recurso de apelación en el que se impugna una resolución del Consejo General del INE, órgano central, respecto de un procedimiento sancionador ordinario en el que se sancionó al PRI por la indebida afiliación y el uso no autorizado de datos personales de cuatro personas.<sup>8</sup>

**SEGUNDA. Requisitos de procedencia** El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia de conformidad con lo siguiente:

**2.1. Forma.** El recurso se interpuso por escrito, en él consta el nombre y la firma de quien promueve en representación del PRI, se precisa el acto impugnado, los hechos que son motivo de controversia, el órgano responsable y se expresan los conceptos de agravio.

**2.2. Oportunidad.** La presentación de la demanda fue realizada de manera oportuna, esto es, dentro de los cuatro días conforme a la Ley de Medios, ya que la resolución controvertida fue emitida el treinta de abril y

---

<sup>8</sup> Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Federal; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 40, apartado 1, inciso b), 42 y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

el recurrente presentó su demanda el cuatro de mayo siguiente ante la autoridad responsable.

**2.3. Legitimación e interés.** Se cumplen ambos requisitos porque el presente recurso lo interpone un partido político nacional, por conducto de su representante suplente ante el Consejo General del INE, carácter que le es reconocido por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

Además, el PRI acude a esta instancia federal porque en la resolución impugnada se determinó que incurrió en una infracción y se le multó, lo cual estima que es contrario a sus intereses.

**2.4. Definitividad.** El requisito en cuestión se considera colmado, ya que la Ley de Medios no prevé algún otro juicio o recurso que deba ser agotado de manera previa a acudir ante este órgano jurisdiccional.

### **TERCERA. Estudio de fondo**

#### **3.1 Resolución impugnada.**

Como se ha señalado en el capítulo de antecedentes, el presente asunto tiene su origen en veintidós quejas presentadas por igual número de personas, en las que se denunció al PRI por haber violado su derecho a la libre afiliación y el uso indebido de sus datos personales, dado que manifestaron encontrarse dados de alta en su padrón de militantes sin haber concedido su autorización para tal efecto, mientras que en un caso su alegación versó en que el referido partido político indebidamente lo mantuvo como afiliado a pesar de haber solicitado su baja del padrón respectivo.

Seguido el procedimiento correspondiente, la autoridad responsable resolvió:

- i) Escindir la queja respecto a Rosalinda Ruiz González debido a que presentó escrito de desistimiento previo a la emisión de



la resolución correspondiente; por lo que se continuaría con su trámite en un procedimiento distinto.

- ii) Tuvo por no acreditada la infracción respecto de dieciséis personas, porque el PRI aportó las cédulas de afiliación correspondientes.
- iii) Consideró acreditada la infracción respecto de cuatro personas,<sup>9</sup> ya que el PRI no proporcionó la documentación que acreditara su afiliación libre, individual, voluntaria personal y pacífica. Mientras que, en el caso de Francisco Varela Ramírez también se tuvo por acreditada la indebida afiliación en su vertiente negativa, ya que el partido fue completamente omiso en dar trámite a su solicitud de desafiliación.

Cabe destacar que, en el caso de Francisco Varela Ramírez, la indebida afiliación se tuvo por acreditada en sus dos vertientes –tanto positiva como negativa–, ya que: por un lado, el partido jamás acreditó que su incorporación al padrón de militantes fuera libre y voluntaria, toda vez que nunca presentó la cédula de afiliación respectiva; no obstante, de acuerdo con información proporcionada por la DEPPP, contaba con tres fechas de afiliación que databan de enero de 2014, febrero de 2020 y febrero de 2021; y por otro lado, el denunciante también acreditó haber solicitado, desde noviembre de 2020, su desafiliación a dicho partido, sin reconocer nunca haberse afiliado voluntariamente al mismo.

Por lo anterior, el Consejo General del INE impuso al PRI las multas siguientes:<sup>10</sup>

Persona indebidamente afiliada	Monto de la sanción
Francisco Varela Ramírez	\$115,072.08 (Ciento quince mil setenta y dos 08/100 M.N.)
Julia Isabel Bocanegra Lozano	\$111,553.92 (Ciento once mil quinientos cincuenta y tres 92/100 M.N.)
Cindy Lucía Rodríguez Guerrero	\$108,485.16 (Ciento ocho mil cuatrocientos ochenta y cinco 16/100 M.N.)
Angélica Flores Cid	\$111,553.92 (Ciento once mil quinientos cincuenta y tres 92/100 M.N.)

<sup>9</sup> A saber: Francisco Varela Ramírez, Julia Isabel Bocanegra Lozano, Cindy Lucía Rodríguez Guerrero y Angélica Flores Cid.

<sup>10</sup> Que corresponden a 1,284 Unidades de Medida y Actualización, al valor del año en que se cometió cada indebida afiliación.

Mientras que, por la omisión de desafiliar a Francisco Varela Ramírez, impuso la siguiente multa:<sup>11</sup>

Persona a quien se omite desafiliar	Monto de la sanción
Francisco Varela Ramírez	\$55,776.96 (Cincuenta y cinco mil setecientos setenta y seis 96/100 M.N.)

### **3.2 Pretensión y causa de pedir**

La **pretensión** del PRI es que esta Sala Superior revoque la resolución impugnada. Su **causa de pedir** radica en que, en su concepto, opera la caducidad de la facultad sancionadora del INE, para lo cual hace valer los motivos de inconformidad siguientes:

- La responsable excedió sin justificación de hecho o de derecho el plazo de dos años para ejercer la facultad sancionadora, ya que entre el acuerdo de registro del procedimiento (dieciocho de enero de dos mil veintidós) y la emisión de la Resolución controvertida (treinta de abril de dos mil veinticuatro), transcurrieron dos años, tres meses y doce días.
- El plazo para comenzar el cómputo de caducidad es a partir del acuerdo de registro y admisión de la queja, por lo que la responsable se demoró en resolver más de dos años.
- La responsable no expuso una situación de carácter excepcional que evidencie el retraso en la resolución, pues únicamente se limitó a narrar las diligencias desahogadas en el procedimiento.
- Existe inactividad procesal por más de un año y cuatro meses sin que medie causa justificada.
- La suspensión de plazos con motivo del COVID-19 no es atribuible o puede ser catalogada como inherente al procedimiento sancionador ordinario debido a que fue implementada previo a la presentación de los escritos que generaron el acto reclamado, por lo que no puede tomarse como causa de dilación.
- No se acredita que la dilación procesal se hubiera dado con motivo de la interposición de un medio de impugnación.

### **3.3. Estudio de la controversia.**

La Sala Superior considera que son **infundados e inoperantes** los agravios del PRI debido a que, contrario a lo que alega, el procedimiento sancionador ordinario instaurado en su contra no caducó, sobre la base

---

<sup>11</sup> Equivalente a 642 Unidades de Medida y Actualización, al valor del año en que se configuró la infracción.



de que, si bien, la autoridad responsable excedió el plazo de dos años, dicha dilación estuvo justificada, por lo que debe **confirmarse** la resolución controvertida.

#### a) Marco jurídico

Este órgano jurisdiccional ha desarrollado una línea jurisprudencial respecto de las figuras de la caducidad, conceptualizándola como una figura extintiva de la potestad sancionadora que se actualiza por el transcurso de un tiempo razonable, entre el inicio del procedimiento y la emisión de la resolución que ponga fin a ese procedimiento.<sup>12</sup>

En ese sentido, haciendo una interpretación tanto de criterios de este tribunal como de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, se ha concluido que las características esenciales de dicha figura son las siguientes:

- La caducidad es una figura de carácter procesal, que se actualiza por la inactividad o demora injustificada dentro de los procedimientos administrativos sancionadores seguidos en forma de juicio.
- Sólo puede operar una vez iniciado el procedimiento respectivo.
- Únicamente extingue las actuaciones del procedimiento administrativo - la instancia-.
- La declaración de caducidad deja abierta la posibilidad de que la autoridad sancionadora inicie un nuevo procedimiento por la misma falta.

Ahora bien, al no encontrarse prevista la figura de la caducidad en la legislación que regula al procedimiento sancionador ordinario, a fin de garantizar los principios de certeza y seguridad jurídica de los sujetos implicados en este tipo de procedimientos, esta Sala Superior ha colmado ese vacío normativo mediante la emisión de la jurisprudencia 9/2018, de rubro: CADUCIDAD. TÉRMINO DE DOS AÑOS Y SUS EXCEPCIONES EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR.<sup>13</sup>

En la mencionada jurisprudencia, la Sala Superior fijó como criterio que la caducidad de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa

<sup>12</sup> Al respecto, véase el SUP-RAP-614/2017, así como SUP-RAP-737/2017.

<sup>13</sup> Todas las tesis y tesis de jurisprudencia de este Tribunal Electoral pueden ser consultadas en la dirección electrónica siguiente: <https://www.te.gob.mx/iuse/front/compilacion>.

opera al término de dos años, contados a partir de que la autoridad tenga conocimiento de la denuncia respectiva o de los hechos probablemente constitutivos de infracción.

Conforme a la misma jurisprudencia invocada, existen dos supuestos de excepción por medio de los cuales es permisible que, aun pasados los dos años de que se tuvo conocimiento de los hechos denunciados, no opere la figura de la caducidad, consistentes en las hipótesis siguientes:

- i. Cuando la autoridad exponga y evidencie que las circunstancias particulares del caso ameritaron una serie de diligencias o requerimientos que, por su complejidad, retrasaron su desahogo.

Para ello, se debe evidenciar que no hubo una inactividad, sino que ha existido un constante e ininterrumpido actuar a fin de emitir una resolución, por lo que la dilación en el procedimiento no se debe a la falta de diligencia de la propia autoridad.

- ii. En los casos en que existe un acto intraprocesal derivado de la presentación de un medio de impugnación que, por tanto, justifique un periodo de inactividad de la autoridad responsable.

Lo anterior, resulta razonable atendiendo a las especificidades del procedimiento y la complejidad en cada una de sus etapas.

#### **b) Caso concreto**

El PRI aduce que la facultad sancionadora del Consejo General del INE caducó, ya que transcurrió en exceso el plazo de dos años para que la autoridad responsable resolviera el procedimiento sancionador ordinario.

Además, sostiene que, en todo caso, la autoridad responsable no expuso una situación que evidencie el retraso en la resolución, pues únicamente se limitó a narrar las diligencias practicadas.

Al respecto, es conveniente precisar que esta Sala Superior se ha pronunciado en el sentido de que el caso de excepción a la caducidad debe ser expuesto por la propia autoridad administrativa electoral y no limitarse a la narración de las diligencias desahogadas en el procedimiento.



Así, la autoridad debe mostrar claramente la excepcional complejidad del caso particular, así como la dificultad extraordinaria que implicó sustanciarlo o bien, que su desahogo, requirió de la práctica de diversas diligencias o actos procedimentales, que razonablemente no fue posible realizar dentro de ese plazo; sin que dicha excepción pueda derivar de la inactividad de la autoridad.<sup>14</sup>

Ahora bien, de la lectura de la resolución controvertida se advierte que el Consejo General del INE expuso los argumentos y motivos que estimó justificaron el tiempo transcurrido en la sustanciación del procedimiento, al incluir el estudio de la caducidad en su considerando segundo, realizando un pronunciamiento como cuestión previa, en donde precisó las circunstancias que se presentaron en el caso concreto relacionadas con el plazo para el ejercicio de su facultad sancionadora.

Al respecto, este órgano jurisdiccional advierte que existen causas justificadas para resolver el procedimiento sancionador ordinario fuera del plazo de dos años, tal como lo mencionó la responsable en la referida cuestión previa de la resolución impugnada.

En primer lugar, porque la autoridad responsable para resolver el procedimiento sancionador ordenó y ejecutó diversas diligencias y, en segundo término, ya que durante la sustanciación de este la autoridad instructora, en cumplimiento de sus obligaciones legales, desarrolló una serie de labores encaminadas a la organización de diversos procesos electorales que eran actividades de cumplimiento prioritario, incluyendo la organización y desarrollo del primer ejercicio de revocación de mandato a nivel federal en 2022 y los procesos políticos que realizaron seis partidos políticos nacionales para la construcción del Frente Amplio por México y la selección de la persona coordinadora de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación en 2023.

---

<sup>14</sup> SUP-RAP-16/2018.

## SUP-RAP-217/2024

Para evidenciar lo anterior, resulta necesario realizar una cronología de las actuaciones que llevó a cabo la autoridad en el procedimiento sancionador ordinario seguido en contra del partido recurrente; y, posteriormente, se destacan los procesos electorales y de participación ciudadana a cargo del INE en el periodo de investigación de las quejas.

En ese sentido, por cuanto hace al primer aspecto, de las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:

Actuaciones realizadas		
Recepción de quejas	24 de noviembre de 2021	La UTCE recibió diversas quejas por indebida afiliación atribuida al PRI
Acuerdo de registro, requerimientos al PRI y a la DEPPP, instrucción de baja de personas como militantes del PRI, admisión y reserva de emplazamiento	18 de enero de 2022	Se formó el expediente y se admitió a trámite el procedimiento; se requirió al PRI y a la DEPPP, se instruyó la baja de las personas quejasas como militantes del PRI. Finalmente, se reservó acordar el emplazamiento hasta la realización de diligencias de investigación.
Acuerdo desahogo de requerimiento a la DEPPP, negativa a prórroga solicitada por el PRI, instrumentación de Acta circunstanciada, notificación a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica y a Vocalías Ejecutivas y de Capacitación Electoral y Educación Cívica Distritales	25 de marzo de 2022	Se tuvo por desahogado el requerimiento formulado a la DEPPP, se negó la solicitud de prórroga del PRI para desahogar el requerimiento que le fue formulado, se ordenó la instrumentación de un acta circunstanciada, con la finalidad de verificar si el registro de las personas quejasas como militantes del PRI habían sido eliminados y/o cancelados y se ordenó notificar a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica y a Vocalías Ejecutivas y de Capacitación Electoral y Educación Cívica Distritales.
Acuerdos de suspensión y reactivación de plazos	21 de julio de 2022 10 de agosto de 2022 16 de diciembre de 2022 04 de enero de 2023 28 de julio de 2023 14 de agosto de 2023	Se dictaron diversos proveídos en los que, con motivo de las vacaciones otorgadas al personal del INE, se ordenó la suspensión de la tramitación del procedimiento para que dichos periodos no fueran considerados en el cómputo de los plazos para los efectos legales correspondientes. De igual forma, una vez concluidos los periodos vacacionales, se ordenó la continuación del procedimiento sancionador ordinario
Acuerdo de vista a los quejosos y requerimiento al PRI sobre el trámite dado a la solicitud de desafiliación de una persona	13 de junio de 2023	Vista a los quejosos con las cédulas de afiliación aportadas al PRI por requerimiento de la autoridad instructora y la vista dada a dicho partido político, para proporcionar información relacionada con el trámite otorgado a la solicitud de desafiliación de Francisco Varela Ramírez.
Acuerdo de emplazamiento	21 de noviembre de 2023	Emplazamiento al PRI.



Actuaciones realizadas		
Alegatos	7 de febrero de 2024	Se puso a disposición de las partes las actuaciones que integran el expediente
Aprobación de proyecto de resolución	26 de abril de 2024	Se aprobó el proyecto de resolución por parte de la Comisión de Quejas y Denuncias
Escrito de desistimiento	29 de abril de 2024	Presentado por la ciudadana Rosalinda Ruiz González en la 11 Junta Distrital Ejecutiva del INE en la Ciudad de México
Aprobación de la resolución impugnada	30 de abril de 2024	El Consejo General aprobó la resolución impugnada

A partir de las actuaciones procesales descritas, se evidencia que la autoridad electoral mantuvo un ánimo constante para investigar, de la manera más exhaustiva posible los hechos denunciados.

Ahora bien, resulta importante resaltar que esta Sala Superior ha fijado el criterio<sup>15</sup> consistente en que, **es a partir de la recepción de la denuncia por parte de la UTCE cuando inicia el procedimiento sancionador**, pues es hasta ese momento en que dicha autoridad tiene conocimiento de las presuntas irregularidades y puede instaurarlo, ya que una vez que recibe la queja o denuncia procede a realizar las actuaciones vinculadas con el trámite del asunto y, en ese sentido, hasta ese momento inicia el cómputo de la caducidad.

Bajo esa lógica, del cuadro inserto se advierte que de la fecha en que fueron recibidas las primeras quejas por parte de la UTCE –veinticuatro de noviembre de dos mil veintiuno– a la diversa en la que se aprobó la resolución ahora controvertida –treinta de abril de dos mil veinticuatro– transcurrieron más de dos años; sin embargo, dicha circunstancia resulta insuficiente para tener por actualizada la caducidad, atendiendo al contexto y circunstancias específicas del caso.

En efecto, tal como lo señala la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado<sup>16</sup> durante la temporalidad de la sustanciación del procedimiento sancionador ordinario –dos mil veintiuno y dos mil veinticuatro–,

<sup>15</sup> SUP-RAP-82/2023, SUP-RAP-84/2023, SUP-RAP-195/2023 y SUP-RAP-16/2018

<sup>16</sup> Es un hecho notorio atendiendo al carácter público de las elecciones.

## **SUP-RAP-217/2024**

se desarrollaron diversos procesos en los que fue activa la participación del INE, mismos que se precisan enseguida:

- Proceso electoral federal 2020-2021, en el que se renovaron las diputaciones federales.
- Procesos electorales locales ordinarios de 2021 en las treinta y dos entidades federativas, en las que se renovaron quince gubernaturas; los congresos locales de treinta estados; y los ayuntamientos de treinta y una entidades federativas.
- Proceso electoral federal extraordinario 2021, para renovar una senaduría en el estado de Nayarit.
- Procesos electorales locales extraordinarios de 2021, para renovar Ayuntamientos del Estado de México; Guerrero; Hidalgo; Jalisco; Nayarit; Nuevo León; Tlaxcala y Yucatán.
- Proceso de consulta popular de 2021; proceso de revocación de mandato de 2022.
- Procesos electorales locales de 2022, en los que se renovó la gubernatura en seis estados; el congreso local en Quintana Roo y los Ayuntamientos de Durango.
- Elección federal extraordinaria 2023 senaduría por el principio de mayoría relativa en Tamaulipas.
- A la fecha de rendición del informe circunstanciado, más de 1000 procedimientos administrativos sancionadores con incidencia indirecta en el próximo proceso electoral federal 2023-2024.

En esas circunstancias, cabe precisar que, si bien las actividades propias de los procesos electorales no significan, de ningún modo, una justificación para descuidar la instrucción de los procedimientos sancionadores ordinarios, lo cierto es que esta Sala Superior también debe valorar la prioridad que implica lograr que la organización de los



diversos procesos electorales y mecanismos de democracia directa se realice exitosamente.<sup>17</sup>

Además, en la sustanciación del procedimiento sancionador ordinario, quien auxilia a la UTCE son los consejos y las juntas ejecutivas –locales y distritales– quienes fungen como órganos auxiliares y son responsables de la función indagatoria.

Por tanto, la referida Unidad 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.

De modo que, si bien durante la sustanciación del procedimiento sancionador ordinario existieron lapsos de aparente inactividad, esto no implica que la autoridad incurrió en desinterés en su proceso de investigación, pues sus órganos auxiliares también se encontraban desahogando responsabilidades relacionadas con la organización de los diversos procesos electorales que ocurrieron durante la sustanciación.

En este sentido, si bien se excedió el plazo de dos años que esta Sala Superior ha establecido para la actualización de la caducidad de los procedimientos sancionadores ordinarios, 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 de los procesos electivos mencionados. De ahí que resulte **infundada** su alegación acerca de que dicha dilación no haya estado debidamente justificada o motivada.

De igual forma, **no asiste razón** al inconforme, cuando señala periodos de supuesta inactividad por parte de la responsable, en los que, afirma, transcurrió más de un año y dos meses sin que hubiera existido algún impulso procesal en la sustanciación del procedimiento.

---

<sup>17</sup> SUP-RAP-195/2023, SUP-JE-1055/2023, SUP-JE-1060/2023, SUP-JE-1101/2023 y SUP-JE-1126/2023.

Y es que, de la revisión al expediente que se integró con la tramitación de dicho procedimiento, esta Sala Superior advierte que sí existieron distintas diligencias de investigación y notificación que evidencian un desahogo ordinario de la instrucción. Por ejemplo: notificaciones realizadas a las personas denunciadas por parte de las Juntas Locales y Distritales del Instituto, el requerimiento de información realizado al partido denunciado, requerimientos de información a la DEPPP del INE, proveídos de cuenta sobre el desahogo de tales diligencias, levantamiento de actas circunstanciadas, entre otros. Sin que el hoy inconforme manifieste alguna razón o argumento por el que estime que dichas diligencias y actuaciones procedimentales se hayan llevado a cabo injustificadamente de manera tardía o como una práctica dilatoria.

Por otra parte, resulta **inoperante** el motivo de inconformidad relacionado a que la autoridad responsable indebidamente justificó la dilación de su resolución con motivo de la suspensión de plazos con motivo de la pandemia provocada por el COVID-19; ya que con ello el inconforme tampoco controvierte directamente las consideraciones esenciales por las que, a juicio de la responsable y en las que coincide esta Sala Superior, justificaron la emisión de la resolución controvertida fuera del plazo ordinario de dos años contados a partir de la recepción de las denuncias correspondientes.

En este contexto, debe precisarse 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, en apariencia, existan plazos inactivos entre una actuación y otra.

En mérito de lo expuesto, se estima que, si bien la autoridad responsable se excedió de los dos años establecidos para la actualización de la caducidad, las circunstancias particulares relacionadas con el cúmulo de actividades que tuvo que desahogar durante el periodo de sustanciación del procedimiento sancionador ordinario actualizan una justificación



suficiente para actualizar una excepción a la caducidad; por lo que lo procedente es declarar **infundado e inoperante** el agravio planteado.

Ante lo **infundado e inoperante** de los agravios del partido recurrente, lo procedente es **confirmar** la resolución impugnada.

Consideraciones similares fueron sostenidas por esta Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-40/2024.

Por lo anteriormente expuesto se

### RESUELVE

**ÚNICO.** Se **confirma**, la resolución combatida.

**NOTIFÍQUESE;** como en derecho corresponda.

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

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso. Ante el secretario general de acuerdos quien autoriza y da fe de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-217/2024, AL ESTIMAR QUE, EN EL CASO CONCRETO, LA RESOLUCIÓN CONTROVERTIDA SE DEBIÓ REVOCAR.

Con la debida consideración de la Magistrada y los Magistrados que integran el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulo VOTO PARTICULAR en relación con el asunto precisado, en términos de los artículos 167, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Lo anterior, porque considero que, en el caso, lo procedente es revocar la resolución INE/CG497/2024 emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>18</sup> respecto del procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/FVR/JL/DGO/3/2022 relacionado, entre otras, con la indebida afiliación de diversos ciudadanos y ciudadanas al partido político sin su consentimiento y el uso de sus datos personales, por lo que le impuso diversas sanciones económicas.

---

<sup>18</sup> En adelante INE, por sus siglas.



Ello, debido a que, desde mi óptica, se actualizó la caducidad de la potestad sancionadora de la autoridad responsable.

## I. Contexto

La materia de impugnación tuvo su origen en veintiún denuncias interpuestas por diversas ciudadanas y ciudadanos mediante las que hicieron del conocimiento de la autoridad administrativa electoral hechos contraventores de la normativa electoral, consistentes en su registro como militantes del partido político Revolucionario Institucional<sup>19</sup> en su padrón de afiliados, sin su consentimiento.

Al respecto, la autoridad administrativa instructora tuvo conocimiento de las quejas interpuestas por los denunciados desde diciembre de dos mil veintiuno y el Consejo General del INE emitió la resolución hasta el treinta de abril de dos mil veinticuatro, en la cual, se determinó que era existente la infracción al uso de datos personales de cuatro de los denunciados, pues no otorgaron su consentimiento para ser afiliado y por tanto el PRI contravino los principios contenidos en los artículos 6 y 16 constitucionales sobre el uso y reserva de datos confidenciales así como 443, párrafo 1, incisos a) y n) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales,

---

<sup>19</sup> En adelante PRI.

así como 2, párrafo 1, inciso b), y 25, incisos a) e y) de la Ley General de Partidos Políticos; asimismo, determinó la existencia de diversa infracción por la omisión de desafiliar a una de las cuatro personas indebidamente afiliadas.

Por ello, se determinó que se actualizaba la infracción denunciada y era procedente imponer una sanción conforme al artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

La autoridad responsable se pronunció respecto a la reincidencia ya que el partido político había sido sancionado por dichas faltas con anterioridad.

## **II. Criterio aprobado por la mayoría**

En la sentencia se confirma la resolución impugnada en la que se determinó sancionar al partido político, al estimarse, entre otros aspectos, que aún y cuando había transcurrido el plazo de dos años que este órgano jurisdiccional estableció como lapso de actualización de la caducidad de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral en los procedimientos ordinarios sancionadores, operó una excepción justificada en la necesidad de realizar diversas actuaciones atinentes al procedimiento y en el desahogo de diversas actividades.

En efecto, en la decisión mayoritaria se considera que la dilación de más de dos años, se encontraba debidamente



justificada en el cumplimiento de las obligaciones legales de la autoridad instructora, ya que desarrolló una serie de labores encaminadas a la organización de diversos procesos electorales que eran actividades de cumplimiento prioritario, incluyendo la organización y desarrollo del primer ejercicio de revocación de mandato a nivel federal en 2022 y los procesos políticos que realizaron seis partidos políticos nacionales para la construcción del Frente Amplio por México y la selección de la persona coordinadora de los Comités de Defensa de la Cuarta Transformación en 2023.

### III. Motivos de disenso.

En el particular, me aparto de la postura mayoritaria porque, desde mi óptica, se debe revocar la resolución controvertida, debido a que se actualizó la caducidad de la potestad sancionadora de la autoridad responsable.

La caducidad es una figura jurídica por la que se pueden extinguir las relaciones jurídicas, por virtud del transcurso del tiempo.

Su actualización depende del hecho objetivo relativo a la falta de ejercicio de la potestad en el plazo fatal previsto por la ley. Por tanto, no depende de derechos disponibles, en los cuales rija la autonomía de la voluntad, por consiguiente, tiene como características: a) que no se admite la renuncia de la caducidad sobrevenida, y b) que

admite ser invocada de oficio por el juzgador<sup>20</sup>, dado que es de orden público y opera de pleno derecho<sup>21</sup>.

Se justifica en el orden jurídico por la necesidad de establecer formas y plazos concretos para acceder a la justicia con el objetivo materializar el respeto a las garantías de seguridad jurídica, legalidad e igualdad procesal.

Tales garantías permiten a las personas gobernadas tener certeza de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente, es decir, bajo los términos y plazos que determinen las leyes.

Dicha figura, también es aplicable a la facultad sancionadora de la autoridad administrativa en los procedimientos administrativos sancionadores, a fin de garantizar que los derechos de los sujetos denunciados se diluciden evitando dilaciones indebidas, máxime que se

---

<sup>20</sup> Característica inherente a la figura de la caducidad acorde con lo establecido en la tesis I.4o.C.212 C, de rubro: "PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA Y CADUCIDAD. DIFERENCIAS" y en la jurisprudencia PC.I.C. J/110 C (10a.), de rubro: "NULIDAD DE JUICIO CONCLUIDO. CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DE LA PRESCRIPCIÓN NEGATIVA Y LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN". Aunado a que este Tribunal ha reconocido en la tesis XXIV/2023, de rubro: "CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. DEBE ANALIZARSE DE OFICIO" que su revisión se puede dar de oficio en procedimientos especiales sancionadores —por ser una regla de debido proceso y de orden público—; criterio que resulta aplicable por mayoría de razón al procedimiento ordinario sancionador.

<sup>21</sup> De conformidad con el criterio, aplicable por analogía, de la jurisprudencia: 1a./J. 158/2022 (11a.), de rubro: "CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. LA FALTA DE PROVISIÓN LEGAL DE UN REQUERIMIENTO PREVIO A SU DECLARACIÓN PARA QUE LAS PARTES IMPULSEN EL PROCEDIMIENTO ES ACORDE CON LA NATURALEZA DE LA INSTITUCIÓN Y CON EL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA". Así como, lo establecido en los artículos 373, fracción IV, en relación con el 375, segundo párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que resulta aplicable de forma supletoria en términos del artículo 4, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



rigen por una mayor rapidez en su sustanciación y resolución.

En ese sentido, se considera que mantener en una situación temporal indefinida la posibilidad de sancionar a determinados sujetos por conductas presuntamente ilícitas, conculca su esfera de derechos al colocarlos en un estado permanente de indefinición jurídica, lo que ocasiona una falta de certeza, de allí la necesidad de la existencia de figuras extintivas de la potestad sancionadora del Estado.

En específico, en el procedimiento ordinario sancionador la caducidad de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa opera, una vez iniciado el procedimiento, al término de dos años, contados a partir de que la autoridad competente tenga conocimiento de la denuncia respectiva o de los hechos probablemente constitutivos de infracción.

Plazo, que sólo admite como excepciones 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.

Como lo establece la jurisprudencia 9/2018, de rubro: "CADUCIDAD. TÉRMINO DE DOS AÑOS Y SUS EXCEPCIONES EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR".

En el caso, no es materia de controversia que la autoridad responsable emitió su resolución fuera del plazo de dos años, en tanto, se señala expresamente tanto en la resolución impugnada como en el informe circunstanciado.

Máxime que se advierte que el procedimiento ordinario sancionador tuvo su origen en las denuncias interpuesta por diversas personas ciudadanas desde noviembre y diciembre de dos mil veintiuno en contra del Partido Revolucionario Institucional, por haberlos presuntamente registrado como militantes de ese partido político, y uno de ellos, por la supuesta omisión de tramitar su desafiliación.

Ahora bien, el veintidós, y veintinueve de noviembre, así como uno, dos, seis, siete, ocho, nueve, diez y trece de diciembre, todos de dos mil veintiuno, se recibieron en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral, los oficios por medio de los que las diversas Vocalías de la propia autoridad administrativa electoral, remitieron los escritos de queja y demás documentación atinente, y no fue sino hasta el dieciocho de enero de dos mil veintidós, la autoridad instructora emitió acuerdo por el que, entre otros, tuvo por registradas, las denuncias y ordenó realizar diversas diligencias de



investigación preliminar, y hasta el treinta de abril de esta anualidad, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución correspondiente, lo cual se cuestionó por el partido político recurrente, al estimar que había operado la caducidad de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral.

Así, la materia de la controversia se debía limitar a verificar si se estaba o no ante la presencia de alguna de las excepciones para la actualización de la caducidad.

Al respecto, estimo se debió calificar como fundado el concepto de agravio planteado por el partido recurrente, relativo a que no se verifica ninguna de las excepciones que justifiquen la resolución del procedimiento ordinario sancionador más allá del plazo de dos años.

Lo anterior, se afirma porque, si bien resulta cierto que la autoridad instructora realizó diversas diligencias y ordenó distintos requerimientos, además de que los plazos para la sustanciación de los procedimientos sancionadores se interrumpieron en tres ocasiones, durante las anualidades correspondientes a dos mil veintidós y dos mil veintitrés, lo cierto es que el plazo para actualizar la caducidad sucedió en diciembre de dos mil veintitrés, sin que las diligencias y requerimientos, o las suspensiones de los plazos resulten suficientes para estimar que opera una excepción a la caducidad.

Ello es así, en virtud de que el plazo para que opere la caducidad, contempla un tiempo razonable para el desahogo ordinario de las actuaciones procesales para la debida integración del expediente, así como para el estudio y elaboración del proyecto correspondiente, sin que, en el caso, se advierta que se realizaron diligencias extraordinarias o que existió alguna imposibilidad material o jurídica para su desahogo dentro de los plazos correspondientes.

Mas aún, de la revisión de las constancias que conforman el expediente, se advierte que lejos de existir un cúmulo de actuaciones sucesivas que justificaran la tardanza en la emisión de la resolución correspondiente, se acredita que ocurrieron diversos periodos de inactividad injustificados por parte de la autoridad administrativa electoral, los cuales se advierten de la siguiente tabla.

<b>Periodos de inactividad procedimental</b>		
1	31 de marzo al 21 de julio de 2022	Tres meses con veintiún días
2	11 de agosto al 16 de diciembre de 2022	Cuatro meses con cinco días
3	5 de enero al 13 de junio de 2023	Cinco meses con ocho días
4	22 de junio al 28 de julio de 2023	Un mes y seis días
5	15 de agosto de 2023 al 21 de noviembre de 2023	Tres meses y seis días



Del cuadro anterior, se evidencia que la autoridad instructora dejó de realizar actuaciones, de manera injustificada, en el procedimiento sancionador en que se emitió la resolución cuestionada, los cuales van desde un mes hasta más de cinco meses continuos sin desplegar actuación procedimental alguna, y que, de manera conjunta, se traducen en más de diecisiete meses sin la emisión de acuerdos, o el desahogo de diligencias para la debida integración del expediente.

Debe señalarse que aun y cuando existió una concurrencia temporal en la instrucción del procedimiento en que se emitió la resolución impugnada, con diversos procesos electorales locales celebrados en dos mil veintidós y dos mil veintitrés, así como el proceso de revocación de mandato del Presidente de la República celebrado en dos mil veintidós, es el caso, que la autoridad instructora no participó en la organización de los mismos, sino sólo en la sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores correspondientes, la cual es precisamente su función principal.

En ese sentido, debe señalarse, por una parte, que las actividades propias de los procesos electorales no significan una justificación para descuidar la instrucción de los procedimientos sancionadores ordinarios, y por otra, que aún y cuando puede actualizarse una situación excepcional que exija valorar la prioridad que implica

lograr que la organización de los diversos procesos electorales y mecanismos de democracia directa se realice exitosamente, en el caso, considero que las razones expuestas por la responsable resultan insuficientes para actualizar una excepción al plazo de dos años, pues al momento de radicarse el procedimiento -dieciocho de enero de dos mil veintidós-, el proceso electoral dos mil veinte-dos mil veintiuno y los procesos electorales locales de dos mil veintiuno, ya habían concluido, además de que no señaló el número de asuntos que tuvo que atender de manera simultánea a la instrucción del procedimiento, para justificar la supuesta carga excesiva de trabajo.

Ahora bien, el hecho de que la responsable señale que en tres ocasiones suspendiera los plazos de sustanciación del procedimiento sancionador, tampoco constituye un argumento válido para estimar que se actualizó una excepción en la resolución del mismo, toda vez que la suma de estos periodos ascendió a sólo cuarenta y seis días en tanto que la autoridad se excedió por más de cien días (ciento treinta y nueve días), del plazo con que contaba previo a que operara la caducidad de su potestad sancionadora.

Lo anterior, se esquematiza en los cuadros siguientes:

No.	Periodo suspendido	Reactivación de plazos	Días sin computar
-----	--------------------	------------------------	-------------------



1.	Del 25 de julio al 5 de agosto de 2022	10 de agosto de 2022	17
2.	Del 19 al 30 de diciembre de 2022	4 de enero de 2023	17
3.	Del 31 de julio al 11 de agosto de 2023	14 de agosto de 2023	15
TOTAL			46

Presentación de Quejas	Fecha en que la autoridad tuvo conocimiento de los hechos (última de las quejas)	Resolución del procedimiento	Conclusión del plazo de 2 años	Días excedidos
Noviembre y diciembre de 2021	13 de diciembre de 2021	30 de abril de 2024	13 de diciembre de 2023	139 días

En ese contexto, se advierte con claridad que la autoridad responsable excedió, sin justificación, el plazo de dos años con que contaba para ejercer su potestad sancionadora y al no haberla ejercido dentro del señalado plazo, estimo que operó la caducidad de esa potestad.

Además, que, como se señaló, no resulta razonable justificar la inactividad de la autoridad en base a la realización de las funciones y actividades que constitucional y legalmente tiene encomendadas.

#### IV. Conclusión

Por las razones expuestas es que no comparto la decisión de la mayoría, por lo que formulo el presente voto particular.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se

## **SUP-RAP-217/2024**

implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.