



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-
332/2023 Y ACUMULADO

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE:
MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIADO: ROCÍO
ARRIAGA VALDÉS Y OMAR
ESPINOZA HOYO

Ciudad de México, a veintisiete de diciembre de dos mil veintitrés.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, que revoca la resolución INE/CG584/2023, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹.

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

De los escritos de demanda y de las constancias de autos se advierten los siguientes hechos que interesan en el justiciable:

¹ En adelante el CG, la responsable o autoridad responsable.

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

1. **VISTA.** El veintiocho de agosto de dos mil diecinueve, la Unidad Técnica de Fiscalización² dio vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral³ respecto de la resolución INE/CG334/2019, dictada por el CG el ocho de julio de ese año, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de las candidaturas a los cargos de gubernatura, diputaciones locales y presidencias municipales, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2018-2019, en el Estado de Baja California.

Ello, con el objeto de que la UTCE determinara la responsabilidad correspondiente por infracciones a la normatividad electoral, derivado de que Morena omitió retirar la propaganda electoral durante el proceso electoral local dos mil dieciocho en Baja California; mientras que diversas empresas omitieron incluir el identificador ID-INE en cuatro espectaculares que contenían propaganda electoral de la Coalición “Juntos Haremos Historia”, durante el proceso electoral local ordinario 2018-2019, en Baja California.

Con motivo de la vista, la UTCE tramitó el procedimiento administrativo sancionador identificado con la clave UT/SCG/Q/CG/239/2021.

² En lo sucesivo la UTF.

³ En lo sucesivo la UTCE.



2. Resolución INE/CG584/2023 (acto reclamado). El veintiséis de octubre de dos mil veintitrés⁴, la responsable emitió la resolución INE/CG584/2023, a través de la cual resolvió dicho procedimiento sancionador; los puntos resolutivos que interesan son del tenor siguiente:

PRIMERO. Se tiene por acreditada la infracción, en contra de las personas morales Comercializadora en Publicidad Exterior de Medios S.A de C.V., Anuncios espectaculares IMEZ S.A DE C.V., Comercializadora CRA ON S.A. de C.V. y MORENA, conforme a lo razonado en el Considerando TERCERO de la presente resolución.

SEGUNDO. Se impone a Comercializadora en publicidad exterior de Medios S.A de C.V., Anuncios espectaculares IMEZ S.A DE C.V., y Comercializadora CRA ON S.A. de C.V., una multa de dos mil quinientas Unidades de Medida y Actualización, por la infracción cometida, vigente al dos mil diecinueve, en términos de lo establecido en el Considerando QUINTO, conforme a los cuadros siguientes:

No.	Denunciado	Número de elementos	UMA's de multa por la infracción	Año de comisión	Valor UMA	Sanción
1	Comercializadora en Publicidad Exterior de Medios S.A de C.V.	2	2,500	2018	\$ 80.60	\$ 201,500.00
Suma de multa						\$201,500.00

No.	Denunciado	Número de elementos	UMA's de multa por la infracción	Año de comisión	Valor UMA	Sanción
2	Anuncios Espectaculares IMEZ S.A DE C.V.	1	2,500	2018	\$ 80.60	\$ 201,500.00
Suma de multa						\$ 201,500.00

No.	Denunciado	Número de elementos	UMA's de multa por la	Año de comisión	Valor UMA	Sanción
-----	------------	---------------------	-----------------------	-----------------	-----------	---------

⁴ En lo sucesivo las fechas se referirán al año 2023, salvo que se mencione lo contrario.

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

			infracción			
2	Comercializadora CRA ON S.A. de C.V.	1	2,500	2018	\$ 80.60	\$ 201,500.00
Suma de multa						\$ 201,500.00

TERCERO. Se impone a MORENA una multa de doscientas Unidades de Medida y Actualización, en términos de lo establecido en el Considerando QUINTO, conforme al cuadro siguiente:

No.	Sujeto	Número de bardas	UMA's de multa	Fecha de Infracción	Valor UMA 2018	Sanción por imponer
1	MORENA	1	200	2018	\$ 80.60	\$16,120.00

3. Recurso de apelación. Inconforme con tal resolución, Morena presentó en su contra dos demandas de recurso de apelación.

4. Registro y turno. Recibidas las constancias, la presidencia de este Tribunal ordenó integrar los expedientes SUP-RAP-332/2023 y SUP-RAP-334/2023, así como turnarlos a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁵.

6. Trámite. En su oportunidad, la Magistrada Instructora acordó radicar los medios de impugnación, admitirlos y al no existir diligencias pendientes por desahogar, declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

CONSIDERANDO

⁵ En lo sucesivo Ley de Medios.



PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 164; 165; 166, fracción III, incisos a) y g); 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, párrafo 1; 6, párrafo 3; 40, párrafo 1, inciso b); 42; y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

Lo anterior, porque se trata de recursos de apelación interpuestos para controvertir la resolución de un órgano central del Instituto Nacional Electoral, respecto de un procedimiento sancionador ordinario, en el que se le impuso una sanción por el incumplimiento a la normativa en materia de fiscalización.

SEGUNDO. Acumulación. Del análisis de las demandas se advierte que existe conexidad en la causa. Esto, porque hay identidad en la autoridad responsable y en la resolución reclamada.

Por tanto, por economía procesal y evitar el dictado de resoluciones contradictorias, procede acumular los asuntos.

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

En consecuencia, se debe acumular el expediente SUP-RAP-334/2023 al diverso SUP-RAP-332/2023, por ser éste el primero que se recibió en esta Sala Superior.

Por ese motivo, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria al expediente acumulado.

TERCERO. Requisitos de procedencia. Los medios de impugnación cumplen con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1, 8, 9, apartado 1, 40, párrafo 1, inciso b), 44, párrafo 1, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios, de conformidad con lo siguiente:

a) Forma. Las demandas se presentaron por escrito; consta el nombre y firma autógrafa de quien representa a la parte recurrente; se identifica tanto el acto impugnado como a la autoridad responsable; asimismo, se mencionan los hechos y agravios que el recurrente aduce le causa el acto reclamado.

b) Oportunidad. Los recursos fueron presentados de manera oportuna, como enseguida se pondrá de relieve.

El recurrente reconoce que tuvo conocimiento de la resolución reclamada el día de su emisión, esto es, el veintiséis de octubre (jueves); por tanto, el terminó para impugnarla oportunamente corrió a partir del día siguiente, es decir, el veintisiete de octubre (viernes) y concluyó el primero de



noviembre (miércoles), sin contar los días veintiocho y veintinueve (sábado y domingo), por ser días inhábiles, en tanto que, los medios de impugnación no se relacionan con algún proceso electoral.

Pues bien, la demanda del recurso de apelación SUP-RAP-332/2023 fue presentada ante la responsable el día primero de noviembre a las diecisiete horas con veintiún minutos.

Po su parte, la demanda del recurso de apelación SUP-RAP-334/2023 fue presentada ante la responsable el día primero de noviembre a las veintiún horas con dieciséis minutos.

Consecuentemente, se puede concluir que las demandas se presentaron oportunamente.

Cabe precisar que al haberse presentado dos demandas, ordinariamente se debería desechar la segunda al haber agotado el derecho de impugnación.

Sin embargo, es criterio de esta Sala Superior que se actualiza una excepción a ese principio, cuando dentro del plazo para impugnar se aduzcan hechos y agravios distintos⁶, supuesto que se actualiza en el presente caso, ya que de las demandas

⁶ Véase la tesis de jurisprudencia 14/2022, de rubro: “PRECLUSIÓN DEL DERECHO DE IMPUGNACIÓN DE ACTOS ELECTORALES. SE ACTUALIZA UNA EXCEPCIÓN A DICHO PRINCIPIO CON LA PRESENTACIÓN OPORTUNA DE DIVERSAS DEMANDAS CONTRA UN MISMO ACTO, CUANDO SE ADUZCAN HECHOS Y AGRAVIOS DISTINTOS”.

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

se advierte que se hacen valer conceptos de agravio distintos, dentro del plazo para impugnar.

Por tanto, es infundada la causa de improcedencia que hace valer la responsable, quien alega que debe desecharse la demanda presentada en segundo término por operar la preclusión.

En consecuencia, se tendrán en consideración los argumentos de ambas demandas.

c) Legitimación y personería. Se reconoce la legitimación del recurrente⁷, por tratarse de un partido político nacional, que comparece por conducto su representante propietario ante el CG del INE, en términos de lo previsto en el artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la citada ley adjetiva, cuya personería le reconoce la autoridad responsable.

d) Interés jurídico. El recurrente cuenta con interés jurídico para controvertir el acuerdo impugnado, al estar inconforme con las sanciones que le impuso la responsable, las cuales alega que le causan agravios.

e) Definitividad. Se debe tener por satisfecho el requisito porque no existe algún medio de impugnación previo que deba

⁷ De conformidad con lo previsto en el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.



agotarse por el que pueda controvertirse la resolución que se reclama.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos mencionados, se procede al estudio de fondo del asunto planteado.

TERCERO. Estudio de fondo. Para mayor claridad, primeramente se expondrá el contexto del asunto; enseguida se sintetizará la resolución reclamada; posteriormente se resumirán y estudiarán los conceptos de queja hechos valer.

Contexto del asunto. El veintiocho de agosto de dos mil diecinueve, la UTF dio vista a la UTCE respecto de la resolución INE/CG334/2019, dictada por el CG el ocho de julio de ese año, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de las candidaturas a los cargos de gubernatura, diputaciones locales y presidencias municipales, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2018-2019, en el Estado de Baja California.

Ello, con el objeto de que la UTCE determinara la responsabilidad correspondiente por infracciones a la normatividad electoral, derivado de que MORENA omitió retirar la propaganda electoral durante el proceso electoral local dos mil dieciocho en Baja California; además, porque

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

diversas empresas omitieron incluir el identificador ID-INE en cuatro espectaculares que contenían propaganda electoral de la Coalición “Juntos Haremos Historia”, durante el proceso electoral local ordinario 2018-2019, en Baja California.

Con motivo de la vista, la UTCE tramitó el procedimiento administrativo sancionador identificado con la clave UT/SCG/Q/CG/239/2021.

El veintiséis de octubre de dos mil veintitrés, la responsable emitió la resolución INE/CG584/2023, a través de la cual resolvió dicho procedimiento sancionador; en lo conducente, tuvo por acreditadas las infracciones que se les atribuyeron a las empresas y a Morena, que dieron origen a la vista que la UTF dio a la UTCE; por tanto, en lo conducente, sancionó al partido con una multa.

Inconforme con la multa que se le impuso, Morena interpuso recurso de apelación.

Síntesis de la resolución reclamada. En la resolución reclamada, la responsable, previo a pronunciarse sobre el fondo del asunto, consideró, en síntesis, que:

- Como cuestión previa respecto del tiempo transcurrido en la sustanciación del procedimiento, por cuanto hace a la caducidad de la instancia, la Sala Superior ha establecido un



plazo concreto de dos años, contados a partir de la recepción de la denuncia por parte de la UTCE.

- En un precedente reciente, al resolver el SUP-RAP- 125/2023, la Sala Superior determinó que si bien la autoridad administrativa electoral excedió el plazo de dos años determinado jurisprudencialmente para la caducidad de la potestad sancionatoria, la dilación fue razonable y estuvo debidamente justificada por las diligencias que se debieron desahogar para estar en posibilidad de emitir la resolución impugnada.

- Por lo que hace al procedimiento en el que se dictó la resolución reclamada, si bien se ha rebasado dicha temporalidad desde su recepción hasta el momento de resolver, dicha dilación se encuentra justificada porque la autoridad instructora, en el ámbito de su competencia, ha tenido la necesidad de priorizar y atender cargas excesivas de trabajo, sobre todo relacionadas con procedimientos administrativos sancionadores, vinculados a procesos electorales locales y federales, así como aquellos vinculados con ejercicios de participación ciudadana —mismos que enlista en la resolución—, que de forma excepcional han retrasado la sustanciación de procedimientos de la misma naturaleza, que no tienen una incidencia directa en procesos electorales.

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

- Tampoco se debe perder de vista que el tema de la emergencia sanitaria Covid-19, implicó diversos retrasos considerables dentro de la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores, aunado a que las diligencias de notificación de los acuerdos emitidos, se lleva a cabo con el apoyo y colaboración de las Juntas Locales y Distritales.

- En consecuencia, queda acreditado que se está ante un supuesto de excepción de la caducidad de la instancia y, por tanto, el CG aun cuenta con las facultades necesarias para fincar responsabilidades derivado de los hechos objeto de investigación.

- Morena alega que prescribió la facultad sancionadora de la autoridad porque debe estarse a lo previsto en el artículo 20, numerales 2 y 3 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, es decir, que la facultad sancionadora de la autoridad prescribe dentro de los ciento veinte (120) días siguientes a la aprobación de la resolución del procedimiento fiscalizador de informes anuales de precampaña, de apoyo de la ciudadanía y de campaña.

- Ello es infundado porque debe entenderse que dicha disposición hace referencia específica a procedimientos en materia de fiscalización y no aquellos que son competencia de la UTCE, porque tienen su propia normatividad.



- De prevalecer una interpretación de dicho dispositivo, en los términos en que lo hace Morena, equivaldrá hacer nugatorio las disposiciones que regulan el procedimiento administrativo sancionador, competencia de la UTCE, de la Comisión de Quejas y Denuncias y del CG, por la comisión de faltas administrativas contenidas en la LGIPE.

- Tampoco se está frente a una antinomia normativa del artículo 26, párrafo 2 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, frente al dispositivo 464, numeral 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸ y 47 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, que establece que la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones administrativas prescribe en tres años, porque, bajo una interpretación conforme, debe entenderse que el artículo 20 del citado reglamento hace referencia a los procedimientos en materia de fiscalización por infracciones de esa naturaleza y no a la faltas de otra índole, como ocurre con los tipos administrativos contenidos en la LGIPE, pues tutelan bienes jurídicos diversos y obedecen a fines distintos.

- Aun en el caso de la existencia de antinomias entre el dispositivo del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización, frente al artículo 464, párrafo 2 de la LGIPE, su solución debe encontrarse bajo un criterio

⁸ En lo sucesivo la LGIPE.

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

jerárquico normativo, donde una ley superior deroga a la ley inferior, pues al tratarse de fuentes normativas ordenadas de manera vertical o dispuestas en grados diversos en la jerarquía de las fuentes, resulta claro que la norma jerárquicamente inferior tiene la calidad de subordinada y, por tanto, debe ceder en los casos en que se oponga a la ley subordinante.

- Tal excepción es igualmente infundada porque previo a la instauración del procedimiento administrativo sancionador, la autoridad electoral realizó una investigación preliminar a fin de tener certeza sobre los hechos que se hicieron del conocimiento a la Unidad Técnica en la vista que dio lugar al presente asunto, instaurado el once de octubre de dos mil diecinueve, bajo este contexto no podría actualizarse la prescripción de la facultad sancionadora de la autoridad electoral por la supuesta inactividad procesal aducida por Morena, ya que conforme a los autos, la autoridad electoral realizó diligencias de investigación que resultaban necesarias para esclarecer los hechos controvertidos.

Posteriormente, en cuanto al fondo del asunto, la resolutoria, en lo que al caso atañe, estableció lo que enseguida se sintetiza:

- Los hechos presuntamente atribuibles a Morena consisten en la supuesta omisión de retirar propaganda electoral dentro de



los siete días siguientes al término de la jornada electoral para la que fueron colocados, durante el proceso electoral local 2017-2018 el estado de Baja California, conforme se señala en la conclusión 5-C77-P2, del dictamen.

- Se tienen por acreditadas las infracciones denunciadas con las pruebas que obran en autos, colmándose tanto los extremos de las normas infringidas, como la responsabilidad de los presuntos infractores.

- Calificación de la falta e individualización de la sanción.

- A) Tipo de infracción:

Denunciado	TIPO DE INFRACCIÓN	DESCRIPCIÓN DE LA CONDUCTA	DISPOSICIONES JURÍDICAS INFRINGIDAS
Morena	Legal La conducta infractora es una omisión que transgrede una obligación establecida en el Reglamento de Fiscalización y en los ordenamientos que derivan del mismo.	Omisión de retirar la propaganda electoral dentro de los siete días siguientes a la conclusión de la jornada electoral concurrente 2017-2018; Local en Baja California y Federal, respecto de la pinta de una barda.	210 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

- B)

- Bien jurídico tutelado (trascendencia de las normas transgredidas).

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

Respecto de Morena, las normas transgredidas tienen como finalidad que los partidos políticos y sus candidaturas se limiten a difundir la propaganda de campaña en el periodo previsto para tales efectos, evitando con eso que puedan obtener alguna ventaja indebida con futuros comicios.

- C) La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas.

En el caso se actualiza la singularidad de conductas, en el caso de Morena, la omisión de retirar la propaganda electoral dentro de los siete días siguientes a la conclusión de la jornada electoral concurrente 2017-2018, respecto de una pinta de barda.

- D) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción

- Modo.

- En el caso de la infracción atribuida a Morena, se materializó al no retirar, dentro de los siete días siguientes al término de la jornada comicial, la propaganda electoral consistente en la pinta de una barda en favor Jaime Bonilla, entonces candidato a Senador de la República.

- Tiempo.



La falta imputada a Morena ocurrió una vez transcurridos los siete días posteriores a la conclusión de la jornada electoral correspondiente al proceso electoral concurrente 2017-2018.

- Lugar.

La falta imputada a Morena ocurrió en una barda ubicada en Camino Tulum, s/n, Mariano Matamoros, C.P. 22234, Tijuana, Baja California.

- E) Intencionalidad (comisión dolosa o culposa).

La infracción resulta culposa, ya que no se advierten elementos de prueba que acrediten una intención dolosa o propósito firme y decidido de transgredir la norma.

- F) Reiteración de la infracción o vulneración sistemática de las normas.

No existen elementos que conduzcan a estimar una vulneración reiterada o sistemática de la normativa electoral, en razón de que la falta se cometió en una sola ocasión.

- G) Condiciones externas.

La falta imputada a Morena ocurrió dentro del proceso electoral concurrente 2017-2018 (local en Baja California y federal), concretamente existe evidencia de su difusión

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

irregular, por lo menos, a partir del lunes nueve de julio de dos mil dieciocho. De la misma manera, el medio de ejecución fue la pinta de una barda y la omisión de retirarla dentro de los siete días siguientes a la jornada electoral, esto es, del dos al siete de julio de ese año.

- 2. Individualización de la sanción.

- A) Reincidencia.

En el caso, no puede considerarse actualizada la reincidencia, ya que en los archivos de la autoridad electoral no obra alguna resolución en la que se hubiere acreditado y sancionado una conducta infractora como la que se analiza en contra de Morena.

- B) Calificación de la gravedad de la infracción en que se incurra.

Atendiendo a los elementos objetivos anteriormente precisados, es decir que se trató de una conducta de comisión por omisión, que fue culposa, que no hubo pluralidad de faltas, que no hubo sistematicidad en la comisión de la infracción, que se circunscribió únicamente en el municipio de Tijuana, Baja California, la gravedad debe considerarse ordinaria.

- C) Sanción a imponer.



Derivado de las circunstancias que concurrieron a la infracción, se justifica la imposición de la sanción prevista en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la LGIPE, consistente en una multa, toda vez que se considera que tal medida permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, ya que una amonestación pública sería insuficiente e inadecuada para prevenir la comisión futura de esta infracción; mientras que las consistentes en reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución y la cancelación del registro como partido político resultarían excesivas, y la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral sería inaplicable en el presente asunto.

- Es de explorado derecho que las autoridades, al momento de imponer una sanción pecuniaria, deben respetar los límites que la propia ley establece, al fijar un monto mínimo y uno máximo, dejando al arbitrio de la autoridad determinar cuál es el aplicable, y por otra parte, deberá expresar las circunstancias de hecho que justifiquen el monto determinado; valoración en la que la autoridad deberá atender tanto a la afectación que la conducta ilícita ha generado al bien jurídico tutelado en el respectivo ordenamiento, como a la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

elemento del que pueda inferirse la graduación de la sanción a imponer.

- En ese tenor, tomando en cuenta las particularidades que acontecen en esta causa, en específico que se trata de la omisión de retirar propaganda electoral dentro del plazo establecido para ello por la normativa electoral, esto es, dentro de los siete días siguientes al de la jornada electoral correspondiente; que tal conducta se consideró de carácter culposo, que fue considerada de gravedad ordinaria, así como las condiciones socio-económicas de infractor, se considera proporcional imponer a Morena una multa equivalente a doscientas Unidades de Medida y Actualización, vigente en el año de la conducta en que se acreditó la infracción, esto es, en dos mil dieciocho, lo que constituye una medida suficiente para disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro.

No.	Sujeto	Número de bardas	UMA's de multa	Fecha de infracción	Valor UMA 2018	Sanción por imponer
1	MORENA	1	200	2018	\$ 80.60	\$16,120.00

- D) Condiciones socioeconómicas e impacto en las actividades del infractor.

Aun cuando la infracción cometida por Morena causó un perjuicio a los objetivos buscados por el Poder Legislativo, no



condujo a que el instituto político obtuviera algún monto como beneficio o lucro, ni que el quejoso sufriera un daño o perjuicio económico ocasionado por la infracción.

- E) Las condiciones socioeconómicas del infractor.

Según lo informado por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, el monto de la ministración mensual correspondiente al mes de septiembre de dos mil veintitrés debería ser ajustado en función de las sanciones administrativas pendientes de cubrir por Morena, por lo cual la cifra total a recibir sería la siguiente:

SUJETO	Financiamiento mensual ordinario (A)	Deducción por multas y sanciones (B)	Importe neto de la ministración (A-B)
<i>MORENA</i>	\$153,130,218.00	\$48,677,251.41	\$96,401,655.79

- F) Impacto en las actividades del sujeto infractor.

Derivado de lo anterior, se considera que la multa impuesta a Morena no es gravosa ni excesiva, en virtud de que su cuantía líquida (\$96,401,655.79), respecto al monto del financiamiento que recibirá por concepto de actividades ordinarias permanentes en el mes de septiembre de 2023, representa el 0.02 % (cero punto veintidós por ciento) del total de la ministración mensual correspondiente a la fecha referida.

De esta forma, la multa impuesta constituye una medida suficiente para disuadir la posible comisión de infracciones

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

similares en el futuro, sin resultar excesiva ni ruinoso, ni afecta las operaciones ordinarias del partido, además de ser proporcional a la falta cometida y generar un efecto inhibitorio, lo cual es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

- De conformidad con el artículo 458, párrafo 7, de la LGIPE, las cantidades objeto de las multas serán deducidas de las ministraciones mensuales del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba Morena, una vez que resolución respectiva haya quedado firme.

Resumen de agravios. En el recurso de apelación SUP-RAP-332/2023, el inconforme alega, en síntesis, que:

- La sanción que se le impuso es excesiva, inequitativa y desproporcional, ya que vulnera los principios de idoneidad y proporcionalidad en la imposición de sanciones, en virtud de que si bien se trata de una infracción derivada de la falta de cuidado en el retiro de propaganda, en el caso concreto de una barda, de ninguna manera se obstaculizó la fiscalización de la autoridad electoral, ni se afectaron los valores sustanciales en materia de monto, origen, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos y sus candidaturas.



- La sanción que se le impuso encuadra en la llamada multa excesiva y, por lo mismo, es violatoria del artículo 22, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, más aún si consideramos, que el tiempo transcurrido en que la autoridad electoral registró el inicio del procedimiento ordinario sancionador, a la fecha en que fue notificado, terminó por traducirse en la imposición de una multa excesiva impuesta por la autoridad administrativa, misma que no provee de los elementos que tomó como base a efecto de sancionarlo con una multa de doscientas unidades de medida y actualización⁹, lo que en una lógica razonable supera en exceso el costo ordinario de la pinta de una barda, además que lo coloca en estado de indefensión para tener acceso a una adecuada defensa, al no establecer con claridad el parámetro razonable que la llevó a concluir la cuantía de la sanción, en proporción al costo de la barda y el tiempo de su exposición.

- La multa que se le impuso lo deja en estado de indefensión, porque de la decisión de la autoridad no es posible advertir:

I. Los elementos y particularidades que tomó en consideración para fijar la calificación y el monto de la sanción, que haya permitido que la calificación de la sanción y la multa por parte de la autoridad, se haya determinado con objetividad, proporcionalidad, razonabilidad, certeza y sin incertidumbre jurídica.

⁹ Equivalente a \$16,120.00 pesos.

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

II. Tampoco se advierte que para la calificación y fijación de la multa, la responsable se haya apegado a criterios reguladores de un procedimiento, método, o bien, que se haya apegado a algún tipo de lineamiento en los que se establezcan montos mínimo y máximos a efecto de la individualización de la multa, que en cumplimiento a la obligación de la autoridad de actuar con transparencia y máxima publicidad, haya sido conocido por el recurrente, en su calidad de sujeto incoado en el procedimiento sancionador, lo que evidencia el actuar arbitrario y discrecional de parte de la responsable al momento de fijar la calificación y la multa.

- Se viola el artículo 16 constitucional por la deficiente motivación del monto de la multa y las circunstancias que en el caso concreto debió ponderar la autoridad para individualizar la sanción en su contra.

- La responsable no realizó una adecuada individualización de la sanción, lo que derivó en una sanción excesiva, inequitativa y desproporcional, “en virtud de un análisis exhaustivo e integral de parte de la autoridad administrativa en razón de los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta”.



- La multa impuesta resulta desproporcionada, injusta, inequitativa y excesiva, ya que la falta se califica como grave ordinaria, y de carácter culposa, no obstante que no se produjo un daño directo a los bienes jurídicos tutelados, por lo que la falta debería ser calificada como leve y aplicarle una sanción más benévola y justa, que tome como parámetro el costo de una barda en el año dos mil dieciocho, y un parámetro razonable que le hubiese permitido llegar al monto impuesto como multa, a efecto de determinar que fuera proporcional.

- El Tribunal Electoral ha sostenido que para individualizar la sanción a imponer a un partido político por la comisión de alguna irregularidad, se deben tomar en cuenta los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la acción u omisión que produjo la infracción electoral.

- La conducta sancionada versó sobre la omisión del retiro de una barda, no en la omisión de reporte gastos de campaña en función del origen, monto, destino y aplicación de recursos.

- La UTF y la UTCE fueron omisas en informar oportunamente al partido respecto al hallazgo de la barda referida, lo que lo colocó en estado de indefensión, vulnerando su garantía de audiencia, ya que le fue notificado hasta el veinte de octubre de dos mil veintiuno, es decir, veintiséis meses después de haberse celebrado los comicios del proceso electoral referido (el pasado uno de julio de dos mil dieciocho),

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

temporalidad que no fue tomada en consideración por la responsable al momento de resolver, habida cuenta que, debó tomar como atenuante tal circunstancia, “con lo cual la autoridad se vale de su propia omisión para sancionar a este partido en función de ese tiempo”.

- La Suprema Corte de Justicia de la Nación en diversos criterios ha sostenido, que si la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prohíbe las sanciones excesivas en el ámbito penal, que es el más drástico, con mayor razón están prohibidas en las infracciones de naturaleza administrativa.

- Debe realizarse una justa individualización de la sanción, que atienda al régimen legal para la graduación de las sanciones, habida cuenta que la responsable debió calificar la falta considerando al tipo de infracción; las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretaron; comisión intencional o culposa de la falta; trascendencia de las normas transgredidas; los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño, perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta; la singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas; la reincidencia; las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, considerando, entre ellas, las condiciones socio económicas del ente infractor.



- La resolución reclamada es arbitraria y sin asidero jurídico, pues no existe claridad en las razones ni en los preceptos normativos que tomó en consideración para imponerle una multa que resulta excesiva, inequitativa y desproporcional, pues si bien se trata de una infracción derivada de la falta de cuidado en el retiro de propaganda, en el caso concreto de una barda, de ninguna manera se obstaculizó la fiscalización de la autoridad electoral, ni se afectaron los valores sustanciales en materia de monto, origen, destino y aplicación de los recursos de los partidos políticos.
- Los argumentos de la responsable carecen de una debida motivación y fundamentación.
- La sanción que se le impuso es excesiva, en tanto que la cantidad de dieciséis mil ciento veinte pesos impuesta como multa, representaría alrededor de cincuenta y cuatro veces el costo ordinario de una barda (trescientos pesos), esto es, 5,400%.
- La sanción es desproporcional, porque en modo alguno 5,400% puede considerarse una medida idónea y en proporción a un precio fijo y determinado por la autoridad “(en tanto que el precio de \$300 pesos, es una referencia de este partido, y no un parámetro de proporción dado por la autoridad)”. En ese tenor, sin ese parámetro, la autoridad no puede afirmar que

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

su sanción es proporcional, al no haber contemplado el precio fijo y conocido de una barda en su razonamiento.

- La sanción no es razonable, en tanto que la autoridad es omisa en señalar las premisas en las cuales se basó para determinar que para lograr el fin inhibitorio, no era posible establecer una sanción menor, de tal manera que justificara la necesidad de esta medida en esa magnitud, de tal forma que se atendiera el principio de razonabilidad.

- La sanción es inequitativa, porque establece un precedente pernicioso que puede ser aplicable casos similares, generando una inequidad en las contiendas electorales, si se aplica este criterio a gran escala, además de no establecer un razonamiento en función del costo por cada uno de los meses que según la autoridad, la barda siguió en exposición sin ser blanqueada.

- Al omitir la autoridad señalar las razones por las cuales considera que su sanción atiende a los parámetros de razonabilidad, proporcionalidad, equidad e idoneidad, incumple con su deber de fundar y motivar adecuadamente su determinación, dejando al partido en estado de indefensión, al no permitir combatir frontalmente esas razones, que el partido desconoce.



- Solicita que la Sala Superior realice una revaloración exhaustiva e integral del presente caso, a la luz de los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica, que le conlleve a generar una interpretación armónica, sistemática y teleológica.

En el recurso de apelación **SUP-RAP-334/2023**, el recurrente aduce, en síntesis, que:

- Indebida motivación y fundamentación de la argumentación con base en la cual la responsable determinó que no se actualizaba la caducidad de su facultad sancionadora, ya que indebidamente realizó una interpretación conforme de la norma, lo que es contrario al artículo 1º constitucional porque no es acorde al principio pro persona, ya que no aplica el Reglamento de Quejas y Denuncias en Materia de Fiscalización, ni el criterio establecido en la jurisprudencia 9/2018, en tanto que no funda y motiva las particularidades del caso a resolver, para justificar una dilación razonable, ya que de forma genérica señala diversos procesos electorales, en los que también el partido debió atender diversas tareas.

- La responsable no atendió la excepción que opuso en la forma en que la planteó, dado que la autoridad erróneamente señala que el procedimiento por el que se sancionó al partido tuvo su gestación ante la UTCE, cuando jurídica y materialmente fue emanado de una vista que dio la UTF al advertir la supuesta omisión, por lo que debe aplicarse la porción normativa en la

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

que fundó su defensa (artículo 26 del Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia de Fiscalización), por lo que es erróneo lo considerado por la responsable.

- La responsable se desaparta del parámetro constitucional de interpretación que es aplicable al ámbito del derecho administrativo sancionador, que sigue los mismos principios del derecho penal, razón por la cual es posible la aplicación del principio pro persona, aplicando la más favorable para el justiciable, por lo que la responsable debió establecer que operaba la caducidad, la cual debió decretar oficiosamente.

- Lo anterior, porque la vista se dio el veintiocho de agosto (de dos mil diecinueve) y el acuerdo de admisión y emplazamiento se emitió el catorce de octubre de dos mil veintiuno, notificado el veinte de octubre siguiente, transcurriendo más de ciento veinte días hábiles, pues del ocho de julio de dos mil diecinueve al catorce de octubre del dos mil veintiuno transcurrieron ochocientos noventa y cuatro días sin que se haya mediado justificación alguna o dilación razonada que justifique indubitablemente dicha negligencia o en su caso, la complejidad del asunto, para no haber sido emplazado dentro del término que señala dicho ordenamiento, pues es inobjetable que la materia en la versó dicha resolución, tiene su origen en un procedimiento sancionador en materia de fiscalización y, por tanto, es dable la aplicación y actualización de la porción normativa citada.



- La prescripción no solo se dio en esa etapa procesal, sino se da de igual manera al momento en el que la responsable emite la resolución combatida, porque la autoridad electoral omitió realizar, injustificablemente, de forma oportuna y diligente sus atribuciones sancionadoras entro de un plazo de dos años, y éste no se suspendió ni se interrumpió, por lo que dentro de dicho término debió de situar la infracción supuestamente denunciada e imponer las sanciones correspondientes y si no lo hizo dentro del plazo, se actualiza la caducidad.

- No es posible que la dilación se encuentre justificada por la celebración del proceso electoral federal y los locales, así como los de participación ciudadana, ya que tanto el Instituto Nacional Electoral y los OPLES tienen presupuesto suficiente para la contratación del personal necesario para solventar las tareas que le mandata la constitución y la legislación secundaria.

- 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. Ese plazo sólo admite como excepciones que:

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

A) La autoridad administrativa electoral exponga y evidencie que las circunstancias particulares del 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.

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

- En el caso, no es materia de controversia que la responsable emitió su resolución fuera del plazo de dos años, en tanto se reconoce expresamente en la resolución combatida ese exceso, y no resulta razonable justificar la inactividad de la autoridad por la realización de las funciones y actividades que constitucional y legalmente tiene encomendadas.

- El lapso de dos años para que opere la caducidad incluye los periodos vacacionales, días de asueto, días inhábiles, el día del trabajador del Instituto Nacional Electoral y demás días en los que la autoridad responsable tiene dichas prestaciones para sus trabajadores y, por tanto, no se deben dejar de contar dichos días para la actualización de la caducidad, así como la suspensión de plazos y términos a causa de la pandemia, razón por la cual no es posible considerar la carga de trabajo que se tiene para exceptuar la aplicabilidad del criterio aplicable.



- El término de dos años para que opere la caducidad de la facultad sancionadora de la responsable, no es susceptible de suspensión o interrupción, en virtud de que el ordenamiento legal que lo regula no contempla que, ante determinados hechos, actos o situaciones, el plazo legal quede paralizado para reanudarse con posterioridad, o que comience de nueva cuenta, pues la responsable no cuenta con una libertad absoluta, en cuanto a la temporalidad para la emisión de las resoluciones.

- En los recursos de apelación SUP-RAP-525/2011 y SUP-RAP-526/2011, la Sala Superior sancionó la inactividad procesal que injustificablemente ha tenido a autoridad responsable, cuando emite la resolución correspondiente fuera del plazo de dos años, determinando que opera la caducidad, y en el caso “con todos y los días inhábiles obligatorios (sic), periodos vacacionales y la suspensión de plazos y términos de la función electoral por la determinación y declaratoria de la epidemia derivada por el COVID 19”, da un total de cuatro años, tres meses y veintiocho días, de ahí que no tenga asidero lo manifestado por la responsable.

- La responsable omitió evidenciar las circunstancias particulares en concreto, esto es, que hubiere tenido que realizar diligencias o requerimientos que por su complejidad ameritaron un retardo justificado para su despacho o desahogo, ni señala que el retardo expuesto se justifica por un

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

medio de defensa interpuesto por alguna de las partes en la etapa de instrucción, de ahí que no se actualiza alguna excepción para dictar resolución dentro del plazo.

- Consecuentemente, “al acreditarse la falta del elemento y los elementos para sostener la infracción alegada y ya sancionada por la responsable”, la consecuencia es la imposibilidad de imponer una sanción económica, y menos aún tendría asidero legal la individualización de a supuesta infracción que conlleva a la imposición de una multa.

- La resolución reclamada rompe con el principio de taxatividad de la norma o “apego estricto del derecho con el que se fundó para obsequiar la sanción que hoy controvierto, su determinación no se encuentra apegada al texto de la norma que lo funde, sino obsequia la resolución y sanción pecuniaria, por la simple analogía del derecho y no por el cumplimiento al principio de la debida fundamentación”.

- La sanción que se le impuso incumple con el principio de proporcionalidad, pues su resultado es contraventor del artículo 22, párrafo primero, in fine, del marco constitucional, “ya que la razonabilidad no fue cumplida en la multa impuesta y actualiza el exceso y la arbitrariedad de la autoridad responsable, por lo que resulta injusta por incurrir en extremos de exceso”.



- Se transgrede el principio de proporcionalidad, “pues con el criterio adoptado por la responsable, actualiza la arbitrariedad o irracionalidad, por lo que la determinación adoptada por la responsable no se cumple, entre otros elementos, con la esencia del hecho infractor, la gravedad de la conducta y el bien jurídico tutelado. En este principio coinciden diversos factores de tal modo que, por ejemplo, la misma conducta reprochable no necesariamente se sanciona de igual manera con respecto a distintos sujetos responsables.

- “No fueron cumplidos los requisitos formales para que la autoridad responsable pudiera individualizar la sanción económica impuesta”.

Consideraciones de la Sala Superior. Dado que el recurrente plantea, entre otras cosas, que se actualiza la prescripción y la caducidad, por cuestión de método, en primer lugar, se analizarán los motivos de inconformidad relacionados con esa temática, de resultar fundados los planteamientos, le traería mayor beneficio al inconforme; de no asistirle razón, se analizarán el resto de los agravios, sin que ello genere perjuicio al actor porque lo relevante es que se estudien la totalidad de sus planteamientos¹⁰.

Pues bien, contrario a lo que se alega, en el caso es inaplicable el Reglamento de Procedimientos Sancionadores en Materia

¹⁰ En términos de la jurisprudencia 4/2000, emitida por esta Sala Superior, de rubro: “AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”.

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

de Fiscalización¹¹, porque el procedimiento que se le siguió al inconforme no fue uno en materia de fiscalización, dado que no versó sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados; por ende, no puede operar el plazo prescriptivo previsto en dicho reglamento.

Para mayor claridad, a continuación, se reproducirá la parte que interesa de los artículos 1 y 26 del Reglamento.

“Artículo 1.

Ámbito y objeto de aplicación

1. El presente Reglamento es de orden público, observancia general y tiene por objeto establecer los términos, disposiciones y requisitos para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización, entendiéndose como tales, las quejas o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.

...

Artículo 26.

Del procedimiento oficioso

1. El Consejo, la Comisión, la Unidad Técnica o, en su caso, el organismo público local correspondiente, podrán ordenar el inicio de un procedimiento oficioso cuando tengan conocimiento por cualquier medio de hechos que pudieran configurar una violación a la normatividad electoral en materia de fiscalización y cuenten con elementos suficientes que generen indicios sobre la presunta conducta infractora.

2. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña, de apoyo ciudadano y de campaña, prescribirá dentro de los ciento veinte días siguientes a la aprobación de la resolución correspondiente.

3. La facultad de iniciar procedimientos oficiosos de naturaleza distinta a los señalados en el numeral anterior, y aquellos que

¹¹ En lo sucesivo el Reglamento.



la autoridad no haya conocido de manera directa, prescribirá al término de los tres años contados a partir que se susciten los hechos presuntamente infractores o que se tenga conocimiento de los mismos”.

De lo reproducido se advierte que dicho Reglamento tiene por objeto establecer los términos, disposiciones y requisitos para la tramitación, sustanciación y resolución de los procedimientos administrativos sancionadores electorales en materia de fiscalización, entendiéndose como tales, las quejas o procedimientos oficiosos que versen sobre el origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.

Dentro de tal clase de procedimientos, esto es, en materia de fiscalización, la facultad de iniciar procedimientos oficiosos que versen sobre hechos de los cuales la autoridad tuvo conocimiento en el procedimiento de revisión de los informes anuales, de precampaña, de apoyo ciudadano y de campaña, prescribirá dentro de los ciento veinte días siguientes a la aprobación de la resolución correspondiente.

Precisado lo anterior, se tiene en cuenta que en la especie, el inconforme no fue sujeto de un procedimiento en materia de fiscalización, en tanto que la resolución reclamada se dictó al resolverse un procedimiento ordinario sancionador sustanciado por la UTCE.

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

Asimismo, como se vio al sintetizarse la resolución combatida, al inconforme se le atribuyó la omisión de retirar la propaganda electoral dentro de los siete días siguientes a la conclusión de la jornada electoral concurrente 2017-2018, en el proceso electoral local que tuvo lugar en Baja California y Federal, respecto de la pinta de una barda, lo que se consideró transgresor del artículo 210 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Además, en el procedimiento sancionador en el que se dictó la resolución combatida, no se consideró que el impugnante hubiera cometido alguna irregularidad vinculada con el origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados.

En consecuencia, en la especie no puede ser aplicable el Reglamento y, por tanto, tampoco puede operar la regla prescriptiva mencionada.

No es obstáculo a la anterior conclusión, que el presente asunto derive de la vista ordenada por la UTF, en un acuerdo relacionado con las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de las candidaturas a los cargos de gubernatura, diputaciones locales y presidencias municipales, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2018-2019, en el Estado de Baja California.



Ello es así, en virtud que tal circunstancia solamente implica que fue durante dicho proceso de revisión que se advirtió la conducta omisiva presuntamente transgresora de la normativa electoral, pero no que se relacionara con el origen, monto, destino y aplicación de los recursos derivados del financiamiento de los sujetos obligados; tan es así, que la vista se dio a la UTCE y no a la UTF; además, por dicha omisión no se le siguió un procedimiento en materia de fiscalización.

Por tanto, fue correcta la conclusión de la resolutora en el sentido de que en la especie no es aplicable el artículo 26 del Reglamento, por lo que tampoco es aplicable el término prescriptivo de ciento veinte días ahí previsto.

Sin que lo expuesto implique inobservar el principio pro persona, contrariando al artículo 1º constitucional.

Ello es así, en virtud de que dicha herramienta de interpretación no tiene el alcance de modificar las reglas de aplicación de las normas, pues el mero hecho de que una porción normativa beneficie a una persona, no conlleva que necesariamente se le tiene que aplicar, a pesar de que los supuestos para su aplicación no se surtan, como sucede en la especie, ya que ello equivaldría modificar los supuestos de procedencia.

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

Además, del referido principio no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por las personas deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de “derechos” alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas, porque al final es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.

Encuentra apoyo lo anterior, en la jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.), sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro: “PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES”.

En cambio, son sustancialmente fundados los conceptos de queja en los que se alega que se actualizó la caducidad de la potestad sancionadora de la autoridad responsable, porque no resolvió el procedimiento sancionador correspondiente dentro del término de dos años contados a partir de que tuvo conocimiento de la presunta falta.

Marco normativo.



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 sancionadora 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 la persona juzgadora¹², dado que es de orden público y opera de pleno derecho¹³.

La caducidad 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.

¹² 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.

¹³ 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.

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

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 jurídica también es aplicable a la facultad sancionadora de la autoridad administrativa en los procedimientos administrativos sancionadores, con el fin de garantizar que los derechos de los sujetos denunciados se diluciden evitando dilaciones indebidas, máxime que se rigen por una mayor expedites 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.

Lo anterior, de conformidad con la jurisprudencia 9/2018, sustentada por esta Sala Superior de rubro: “CADUCIDAD. TÉRMINO DE DOS AÑOS Y SUS EXCEPCIONES EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR”.

Cabe precisar que corresponde a la autoridad electoral exponer y evidenciar las circunstancias particulares del caso, que justifiquen la existencia de excepciones para resolver en el plazo de un año, pues de otra forma, si el órgano jurisdiccional tuviera que analizar todas y cada una de las actuaciones realizadas por la responsable, se estaría afectando gravemente el equilibrio procesal entre las partes, en detrimento de las y los justiciables.

Dado que la caducidad opera de pleno derecho debido a que actualiza por el simple transcurso del tiempo, al no resolverse dentro del plazo fijado, con independencia de las actuaciones que se hayan desplegado por parte de la autoridad o de la

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

forma en que se hayan efectuado tales actuaciones, en todo caso, tales actuaciones podrían llegar a demostrar una excepción para la resolución extemporánea de forma justificada, cuando la autoridad así lo evidencie¹⁴.

Es conveniente aclarar que el periodo en el que la autoridad electoral nacional suspendió el cómputo de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, con motivo de la pandemia del coronavirus COVID-19, incluyendo los procedimientos sancionadores, no se toma en cuenta para el cómputo del plazo para que opere la caducidad, porque si bien existió paralización en el actuar electoral, esto no se debió a una falta de diligencia por su parte, sino ante contingencia extraordinaria.

En efecto, el veintisiete de marzo de dos mil veinte, el CG del INE aprobó el acuerdo INE/CG82/2020, por el que determinó como medida extraordinaria la suspensión de plazos inherentes a las actividades de la función electoral, con motivo de la pandemia del coronavirus, COVID-19, entre las cuales se encuentra la sustanciación de procedimientos sancionadores y los procedimientos administrativos en materia de fiscalización.

Posteriormente, el veintiséis de agosto de dos mil veinte, el CG aprobó el acuerdo INE/CG238/2020, por el que se determinó la

¹⁴ Así lo consideró esta Sala Superior al resolver el juicio electoral SUP-JE-1049/2023.



reanudación de plazos en la investigación, instrucción, resolución y ejecución de los procedimientos administrativos sancionadores y de fiscalización, bajo la modalidad a distancia o semipresencial, con motivo de la pandemia COVID-19.

Por tanto, de ser el caso, el periodo del veintisiete de marzo al veintiséis de agosto de dos mil veinte, no se toma en cuenta para el computo del plazo de la caducidad.

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver, entre otros, el recurso de apelación SUP-RAP-186/2023.

Caso concreto. El veintiocho de agosto de dos mil diecinueve, la UTF dio vista a la UTCE respecto de la resolución INE/CG334/2019, dictada por el CG el ocho de julio de ese año, respecto de las irregularidades encontradas en el dictamen consolidado de la revisión de los informes de campaña de los ingresos y gastos de las candidaturas a los cargos de gubernatura, diputaciones locales y presidencias municipales, correspondiente al proceso electoral local ordinario 2018-2019, en el Estado de Baja California.

Ello, con el objeto de que la UTCE, entre otras cosas, determinara la responsabilidad correspondiente por infracciones a la normatividad electoral, derivado de que Morena omitió retirar la propaganda electoral durante el proceso electoral local dos mil dieciocho en Baja California.

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

Con motivo de la vista, la UTCE tramitó el procedimiento administrativo sancionador identificado con la clave UT/SCG/Q/CG/239/2021.

Dicho procedimiento fue decidido mediante resolución INE/CG584/2023, emitida el veintiséis de octubre de dos mil veintitrés, en el cual sancionó al recurrente con una multa.

Pues bien, como lo alega el inconforme, para la resolución del procedimiento sancionador la autoridad responsable excedió del plazo de dos años con que contaba para que ejerciera su potestad sancionadora.

Se arriba a tal conclusión en virtud de que, como se dijo, el procedimiento ordinario sancionador del que deriva la resolución impugnada tiene origen en la vista ordenada por el CG del INE a la UTCE en la resolución INE/CG334/2019.

Dicha vista se notificó a la UTCE el veintiocho de agosto de dos mil diecinueve, mediante oficio INE/SCG/1020/2019 (foja 30 del cuaderno accesorio).

Derivado de dicha vista, por acuerdo el once de octubre de dos mil diecinueve, la UTCE registró el expediente UT/SCG/CA/CG/76/2019 y ordenó la práctica de diversas diligencias; y hasta el diecinueve de septiembre de dos mil



veintidós, al no existir pruebas pendientes por desahogar, ordenó poner los autos a la vista de las partes para que formularan alegatos, resolviéndose el asunto hasta el veintiséis de octubre de dos mil veintitrés.

En consecuencia, como se explicó, el cómputo del plazo de dos años para que operara la caducidad inició cuando se le notificó la vista a la UTCE —veintiocho de agosto de dos mil diecinueve—, y concluyó el veintiocho de enero de dos mil veintidós, al no tomar en consideración los cinco meses en que se suspendieron los plazos con motivo de la pandemia.

Sin embargo, el CG del INE resolvió el procedimiento sancionador el veintiséis de octubre de dos mil veintitrés, por lo que transcurrió en exceso el plazo para que operara la caducidad de facultad sancionadora, ya que se resolvió más de cuatro años después de que inició el cómputo del plazo.

Incluso en la resolución reclamada se reconoce que se resolvió más allá del referido plazo de dos años, aunque se pretende justificar con la carga de trabajo de la autoridad electoral administrativa y por la contingencia sanitaria derivada de la pandemia coronavirus COVID 19.

Pues bien, es verdad que el lapso en que se suspendieron los términos con motivo de la emergencia sanitaria no debe contar para el cómputo del plazo de la extinción de la facultad sancionatoria de la autoridad por caducidad.

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

En consecuencia, del veintisiete de marzo al veintiséis de agosto (cinco meses), ambos de dos mil veinte, no se tomarán en consideración para el cómputo del plazo de la caducidad.

Por otro lado, como se dijo, la resolutora estableció que ha tenido la necesidad de priorizar y atender distintas cargas excesivas de trabajo, sobre todo relacionadas con procedimientos administrativos sancionadores vinculados a procesos electorales, locales, federales, así como aquellos vinculados con ejercicios de participación ciudadana, entre otros, que retrasaron la sustanciación de procedimientos de la misma naturaleza, se entiende los no relacionados con tales procesos.

En la resolución combatida la responsable enlistó los siguientes procesos como aquellos que le provocaron una excesiva carga de trabajo que le impidieron resolver en forma oportuna el procedimiento sancionador en el que se dictó la resolución reclamada:

- Proceso Electoral Federal 2020-2021, en el que se renovaron 500 diputaciones, 300 de mayoría relativa y 200 de representación proporcional.

- Procesos electorales locales ordinarios 2021, en las 32 entidades federativas, donde se renovaron: La gubernatura de los estados de Baja California, Baja California Sur, Campeche,



Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Nuevo León, Querétaro, San Luis Potosí, Sinaloa, Sonora, Tlaxcala y Zacatecas; Los Congresos Locales de 30 entidades federativas (excepto Coahuila y Quintana Roo), y Los ayuntamientos de 31 entidades federativas (excepto Durango).

- Proceso electoral federal extraordinario para renovar una senaduría en Nayarit (2021).

- Procesos electorales locales extraordinarios 2021, para renovar ayuntamientos en Estado de México (1 ayuntamiento), Guerrero (1 ayuntamiento), Hidalgo (2 ayuntamientos), Jalisco (1 ayuntamiento), Nayarit (1 ayuntamiento), Nuevo León (1 ayuntamiento), Tlaxcala (5 ayuntamientos) y Yucatán (1 ayuntamiento).

- Proceso de consulta popular 2021.

- Proceso de revocación de mandato 2022.

- Procesos electorales locales 2022, para elegir: Gubernaturas en Aguascalientes, Durango, Hidalgo, Oaxaca, Quintana Roo y Tamaulipas; Congreso local en Quintana Roo; y Ayuntamientos en Durango.

- Proceso Electoral local 2022-2023, en el estado de México y Coahuila para renovar, entre otros cargos, las gubernaturas en esas entidades.

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

- Elección Federal extraordinaria 2023, Senaduría por el principio de mayoría relativa en el estado de Tamaulipas; Durante el presente año, más de 1,000 procedimientos especiales sancionadores, la mayoría de ellos relacionados con el próximo proceso electoral federal 2023-2024, algunos de los cuales aún se encuentran en instrucción.

Sin embargo, se estima que ello resulta insuficiente para evitar que opere la caducidad.

En efecto, no se aprecia que la autoridad responsable haya acreditado una causa justificada, razonable y apreciable objetivamente, en la que exponga circunstancias fácticas o jurídicas, de las que se advierta que la dilación en la resolución, se debió a que la complejidad del asunto exigió la realización de diligencias cuya práctica no fue posible culminar en el plazo de dos años, puesto que su razonamiento se limitó a referir que el retardo lo consideraba justificado porque obedeció al exceso de trabajo con motivo de la celebración de diversos procesos electorales federales, locales y de participación ciudadana.

Sin embargo, ello no encuadra en las excepciones previstas en la jurisprudencia de rubro: **CADUCIDAD. TÉRMINO DE DOS AÑOS Y SUS EXCEPCIONES EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR.**



Lo anterior, porque lo expuesto por la resolutora no se refiere a circunstancias particulares del caso que hayan hecho necesario realizar diligencias o requerimientos que por su complejidad provocaron un retardo en su desahogo, ni que el retardo hubiera derivado de la presentación de un medio de impugnación.

Además, la responsable alude a múltiples procesos electorales que tuvieron lugar en los años dos mil veintiuno y dos mil veintidós; empero la participación de la autoridad electoral administrativa en la organización de dichos comicios terminó en ese año, por lo que no se justifica que haya emitido la resolución combatida muchos meses después.

Igualmente, la circunstancia de que se hubieran presentado en el año dos mil veintitrés un gran número de quejas que dieron lugar a múltiples procedimientos sancionadores, tampoco justifica que la responsable dilate varios años en resolver los procedimientos sancionadores no relacionados con procesos electorales, superando en demasía el plazo para que opere la caducidad de la facultad sancionadora.

En conclusión, al actualizarse la caducidad de la potestad sancionadora ejercida por la autoridad responsable, esta Sala Superior considera que lo procedente es revocar la resolución controvertida.

SUP-RAP-332/2023 y ACUMULADO

Similar criterio sostuvo esta Sala Superior al resolver, entre otros, el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-116/2023 y el juicio electoral SUP-JE-1049/2023.

Al ser fundados los anteriores agravios y suficientes para revocar la resolución reclamada, resulta innecesario el estudio de los restantes.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Se acumula el recurso de apelación SUP-RAP-334/2023 al SUP-RAP-332/2023, por ser éste el primero que se recibió en la oficialía de partes de esta Sala Superior. En consecuencia, deberán glosarse los puntos resolutivos de esta sentencia en el expediente acumulado.

SEGUNDO. Se revoca la resolución reclamada.

Notifíquese en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvase los documentos respectivos, y archívense los asuntos como total y definitivamente concluidos.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de



Acuerdos que autoriza y da fe de que la presente sentencia 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.