



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

VOTO RAZONADO QUE EMITE LA CONSEJERA BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PÉREZ, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO IDENTIFICADO CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/MAAB/JD10/JAL/68/2022.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 26, numeral 8 del *Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral*, la suscrita emite **VOTO RAZONADO** correspondiente con el punto 4.30 del orden del día de la sesión extraordinaria de treinta de marzo en curso, relacionado con la resolución dictada en el procedimiento sancionador ordinario registrado con la clave de expediente **UT/SCG/Q/MAAB/JD10/JAL/68/2022**, iniciado con motivo de la presentación de un escrito de queja en el que se adujo la vulneración a su derecho de libertad de afiliación por aparecer, sin su consentimiento, en el padrón de afiliados al Partido Verde Ecologista de México.

En este asunto, siguiendo la línea jurisprudencial, en la primera sesión extraordinaria de carácter privado de la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto Nacional Electoral del pasado veintidós de marzo, **voté en contra** del anteproyecto de resolución que la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral (en lo sucesivo, UTCE) remitió a la presidencia de dicha Comisión.

Lo anterior, porque de la revisión de las constancias de autos advertí que operaba la institución de **caducidad** establecida en la tesis de **jurisprudencia 9/2018**, que a la letra dice:

“[...]”

CADUCIDAD. TÉRMINO DE DOS AÑOS Y SUS EXCEPCIONES EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR.- De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 14, 16 y 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y del 464 al 469 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se desprende que, en aras de tutelar los derechos fundamentales de certeza y seguridad jurídica, 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, lo cual resulta razonable atendiendo a las especificidades del procedimiento y la complejidad en cada una de sus etapas. No obstante, dicho plazo



puede ser modificado excepcionalmente cuando: 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.

*Recurso de apelación. **SUP-RAP-614/2017 y acumulados**.—Recurrentes: Partido Verde Ecologista de México y otros.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.—25 de octubre de 2017.—Unanimidad de votos.—Ponente: Felipe Alfredo Fuentes Barrera.—Ausentes: Mónica Aralí Soto Fregoso y José Luis Vargas Valdez.—Secretarios: Esteban Manuel Chapital Romo, Jorge Armando Mejía Gómez, Víctor Manuel Rosas Leal, Isaías Martínez Flores y Pedro Bautista Martínez.*

*Recurso de apelación. **SUP-RAP-737/2017 y acumulado**.—Recurrentes: TELEVIMEX, S.A. DE C.V. y TELEVISA, S.A. DE C.V.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.—14 de diciembre de 2017.—Unanimidad de votos.—Ponente: Indalfer Infante Gonzales.—Ausente: Felipe de la Mata Pizaña.—Secretario: José Alberto Rodríguez Huerta.*

*Recurso de apelación. **SUP-RAP-11/2018**.—Recurrente: Partido Encuentro Social.—Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral.—28 de febrero de 2018.—Unanimidad de votos.—Ponente: Janine M. Otálora Malassis.—Secretarios: Juan Luis Hernández Macías y Genaro Escobar Ambriz.*

[...]"

Como se puede apreciar, en este criterio existe ambigüedad respecto a la institución de caducidad, puesto que se incorpora tanto a la **caducidad de la potestad sancionadora** como a la **caducidad de la instancia**. en el caso, consideré que se actualizaba la hipótesis de caducidad, porque pasaron más de dos años, con un lapso prolongado sin actuaciones, sin que se sometiera a consideración del Consejo General la resolución.

En efecto, en la primera parte de la tesis se refiere a la **caducidad de la potestad sancionadora** que constituye un presupuesto procesal¹ el cual **no admite excepciones**, debido a que el mero transcurso del tiempo sin que la autoridad determine la responsabilidad de los sujetos denunciados extingue su facultad de sanción; y, en la otra parte, establece **excepciones**, situando a la institución en el concepto procesal de **caducidad de la instancia**, la cual opera por la inactividad de las partes en el impulso procesal.

¹ Eduardo Pallares, en su "Diccionario de Derecho procesal civil", la define como "requisitos sin los cuales no puede iniciarse ni tramitarse con eficacia jurídica un proceso."



La **caducidad de la potestad sancionadora** limita el poder ejercer el *ius puniendi* o la potestad punitiva del Estado, el cual es concebido dentro de la Doctrina del Derecho como el conjunto de atribuciones establecidas constitucional y legalmente a favor de los órganos del Estado —de naturaleza jurisdiccional o administrativa—, para efecto de imponer sanciones al realizador de las conductas previstas como delitos o infracciones administrativas.²

Respecto a los criterios definidos por la Sala Superior en los procedimientos sancionadores, se ha determinado que:³

“[...]

...en el sistema jurídico nacional se reconocen distintas figuras jurídicas relativas a la extinción de derechos que consisten generalmente en facultades, potestades o poderes (como las relativa al inicio del procedimiento sancionador; la determinación de la responsabilidad y la imposición de las sanciones correspondientes a las conductas infractoras) la cual requiere para su ejercicio válido la realización de los actos encaminados a la creación, modificación o extinción de relaciones o situaciones jurídicas, referentes normalmente a cuestiones de orden público e interés social, que necesitan de certeza y seguridad jurídica, de modo que cuando no se realizan dichos actos, se agota la potestad y se pierde la posibilidad legal de castigar las infracciones.

*...
La extinción de la potestad sancionadora en un plazo determinado va alineada con el conocimiento de las personas de la posibilidad materialmente definida de ser sometidos al procedimiento respectivo, a efecto de poder determinar su responsabilidad respecto de los hechos infractores, con la certeza y seguridad jurídica de que podrán verse compelidas a responder por su proceder y soportar las consecuencias legales; pero al mismo tiempo, conocen el límite de que tal facultad no es perpetua, sino que está acotada a un tiempo determinado, pues solo así las personas tendrán certeza y seguridad jurídica, al saber que no podrán ser afectadas o restringidas en sus derechos por el reproche de conductas realizadas con mucha antelación y respecto de las cuales no fueron denunciadas o acusadas o no se realizaron los actos positivos necesarios para sujetarlas oportunamente al procedimiento respectivo, con lo cual se evita la indefinición de las situaciones jurídicas que pudieran afectar sus intereses legítimos, lo mismo que la arbitrariedad o parcialidad de los entes con potestades sancionadoras y al mismo tiempo se contribuye al eficaz ejercicio de las atribuciones de dichos entes.”*

Ahora bien, por cuanto hace a la **caducidad de la instancia**, es importante precisar que ha sido abandonada en la mayoría de los códigos procesales, por considerar

² Cfr. Nieto, Alejandro, *Derecho Administrativo Sancionador*, 4a. ed., Madrid, Tecnos, 2006, p. 85.

³ Criterio sostenido en el expediente identificado con la clave ST-RAP-20/2022.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

que corresponde al operador jurídico (juez o autoridad que lleva a cabo el proceso) impulsar el proceso, para hacer eficaz el derecho de acción y, por ende, el derecho a la tutela judicial efectiva. Por lo que se ha exigido que para que dicha institución procesal opere, debe estar expresamente prevista en la ley, por el efecto que tiene en los derechos aludidos.

Pues bien, más allá de esas consideraciones teóricas, mi adhesión a la jurisprudencia era por su obligatoriedad y por hacer prevalecer el principio de seguridad jurídica, en el supuesto de que la tesis regulara la caducidad como presupuesto procesal, en la cual, vencido el plazo, la autoridad carece de facultad para continuar el procedimiento, en virtud de que ya no podría establecer la responsabilidad y sanción al posible sujeto infractor.

Esta ambigüedad cambió con la sentencia emitida en el juicio electoral identificado con la clave **SUP-JE-1055/2023**, en la que la Sala Superior estableció con claridad, que la jurisprudencia mencionada se refiere a la **caducidad de la instancia** y no a la caducidad de potestad sancionadora, que opera como presupuesto procesal.

En esa medida, estimo que al seguir vigente la potestad del Consejo General para decidir sobre la responsabilidad y, en su caso, sanción del sujeto sometido al procedimiento, es claro que aun cuando en la sustanciación se hayan traspasado los 2 años, no se ha extinguido la potestad del Consejo General para resolver sobre la responsabilidad y sanción, por lo que se garantiza la seguridad jurídica de las partes y se abona a la garantía de los derechos de tutela judicial efectiva y de acción, sobre todo si consideramos que en el caso se está en procedimientos sancionadores, donde la autoridad electoral es la principal encargada del impulso procesal que conduce a la decisión final.

Con base en las anteriores consideraciones, se formula el presente voto razonado.

MTRA. BEATRIZ CLAUDIA ZAVALA PEREZ

CONSEJERA ELECTORAL

Firmado electrónicamente en términos del artículo 22 del Reglamento para el Uso y Operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral

