



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## JUICIO ELECTORAL

**EXPEDIENTE:** SM-JE-220/2021

**IMPUGNANTE:** MORENA

**RESPONSABLE:** TRIBUNAL ELECTORAL  
DEL ESTADO DE QUERÉTARO

**MAGISTRADO PONENTE:** YAIRSINIO  
DAVID GARCÍA ORTIZ

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL  
ENGROSE:** ERNESTO CAMACHO  
OCHOA

**SECRETARIADO:** GERARDO MAGADÁN  
BARRAGÁN Y SIGRID LUCIA MARÍA  
GUTIÉRREZ ANGULO

**COLABORÓ:** GABRIELA CHORA HUERTA

Monterrey, Nuevo León, a 14 de julio de 2021.

**Sentencia** de la Sala Monterrey que **revoca** la del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, que sobreseyó el procedimiento especial sancionador instaurado contra el entonces Candidato del PAN a la Presidencia Municipal de *El Marqués*, Querétaro, por promoción personalizada y uso indebido de recursos públicos al considerarse extinta o prescrita la facultad sancionadora; **porque**, a diferencia de lo determinado, **esta Sala considera que** el Tribunal Local pudo advertir que la norma que establece la prescripción de *la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones cometidas dentro del proceso electoral...* [concretamente] *con la declaratoria de validez de la elección de que se trate*, materialmente priva de efectos y, por ende, resulta contraria a las normas constitucionales que mandatan el establecimiento de procedimientos sancionadores para garantizar los principios que protegen la existencia de elecciones libres, equitativas y, por tanto, auténticas, así como el principio de racionalidad y certeza jurídica de la facultad sancionadora y sus excepciones como la prescripción, concretamente, al establecer la extinción categórica, indiscriminada y genérica de los procedimientos y la potestad sancionadora, con base en un elemento o fecha ajeno al tiempo transcurrido desde que tuvo lugar el hecho perseguido en cuestión, lo cual, de manera evidente, muestra su inconstitucionalidad y, ante ello se imponía inaplicarla.

### Índice

Glosario.....	2
Competencia y procedencia.....	2
Antecedentes.....	2
Estudio de fondo.....	3
<b>Apartado I.</b> Decisión.....	4
<b>Apartado II.</b> Desarrollo o justificación de la decisión.....	4
2. Marco jurídico que identifica los valores transgredidos por la norma local que establece la extinción absoluta, generalizada o indiscriminada de la facultad para sancionar a las personas que cometen infracciones durante el proceso electoral, al margen de cualquier referente de racionalidad vinculado a la fecha en la que se conoce de la falta.....	5

2. Norma, caso y sentencia concretamente revisadas.....	13
3. Valoración.....	13
<b>Apartado III. Efectos.....</b>	<b>16</b>
<b>Resuelve.....</b>	<b>16</b>

**Glosario**

<b>Constitución/ Constitución General:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>Enrique Vega/denunciado:</b>	Enrique Vega Carriles, candidato del PAN a la Presidencia Municipal de El Marqués.
<b>Instituto Local:</b>	Instituto Estatal Electoral de Querétaro.
<b>PAN</b>	Partido Acción Nacional.
<b>Tribunal de Querétaro /Local:</b>	Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

**Competencia y procedencia**

**1. Competencia.** Esta Sala Monterrey es competente para resolver el presente asunto, por tratarse de un juicio electoral promovido contra una sentencia del Tribunal Local, que sobresee el procedimiento especial sancionador iniciado en contra del entonces candidato del PAN a la presidencia municipal de *El Marqués*, Querétaro, entidad federativa que forma parte de la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, en la que esta Sala ejerce jurisdicción<sup>1</sup>.

**2. Requisitos de procedencia.** Esta Sala Monterrey los tiene satisfechos en los términos expuestos en el acuerdo de admisión<sup>2</sup>.

**Antecedentes<sup>3</sup>**

**I. Hechos contextuales y origen de la controversia**

**1.** El 1 de abril de 2021<sup>4</sup>, **Morena denunció** a Enrique Vega por hechos presuntamente constitutivos de promoción personalizada y utilización indebida de recursos públicos y al PAN por su presunta responsabilidad por *culpa in vigilando*, al incumplir su deber de cuidado, respecto la conducta atribuida al denunciado, entonces candidato de dicho partido a la presidencia municipal del Ayuntamiento de *El Marques*.

**2.** El **27 de mayo**, el **Instituto Local remitió** el expediente al Tribunal de Querétaro para su resolución, lo que tuvo lugar el 18 de junio, luego de que el Instituto Local le expidiera la constancia de mayoría y validez de la elección para presidencia municipal de *El Marqués*, Querétaro, al candidato del PAN, Enrique Vega, en los términos que se precisan al inicio del apartado siguiente, lo cual constituye la determinación impugnada en este juicio.

<sup>1</sup> Lo anterior, con fundamento en el artículo 176, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, con relación a lo previsto en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del TEPJF, aprobados por la Presidencia de la Sala Superior del TEPJF el 12 de noviembre de 2014.

<sup>2</sup> Véase acuerdo de admisión.

<sup>3</sup> **Hechos relevantes** que se advierten de las constancias de autos y afirmaciones realizadas por las partes.

<sup>4</sup> Todas las fechas corresponden al año 2021, salvo precisión en contrario.

## Estudio de fondo

### Apartado preliminar. Materia de la controversia

1. En la sentencia impugnada<sup>5</sup>, el Tribunal de Querétaro **sobreseyó el procedimiento especial sancionador** iniciado contra el entonces candidato por la presidencia municipal de *El Marqués*, por el PAN, Enrique Vega, **al considerar que se extinguió** (o prescribió) **su facultad para resolver y en su caso sancionar** el supuesto uso indebido de recursos públicos, con motivo de la declaración de validez de la elección donde participó el denunciado y obtuvo la mayoría de votos.

2. **Pretensión y planteamientos**<sup>6</sup>. Morena pretende **se revoque la sentencia del Tribunal de Querétaro estudie el fondo de su demanda** porque, a su parecer, el Tribunal Local no debió determinar la extinción o prescripción de la facultad para resolver o sancionar a los denunciados en el procedimiento sancionador que impulsó, pues *el artículo 232 último párrafo de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, que establece “la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones cometidas dentro del proceso electoral”, no debió limitarse o extinguirse por la declaración de validez, pues se estaría dejando en impunidad e inclusive violentando el principio de equidad constitucional, aunado a que significaría violentar el derecho de administración de justicia establecido en el artículo 17 de la Constitución, así como 8 y 27 de la Convención Americana de Derechos Humanos*<sup>7</sup>, e incluso se estarían dejando de observar las jurisprudencias que cita, en las cuales se regula la extinción de la potestad sancionadora<sup>8</sup>.

3. **Cuestión a resolver.** Determinar: ¿Si la norma que establece la extinción de la facultad sancionadora o potestad para fincar responsabilidades por

<sup>5</sup> Sentencia emitida el 18 junio, en el expediente TEEA-PES-48/2021.

<sup>6</sup> El 23 de junio, Morena presentó juicio electoral ante el Tribunal de Querétaro. El 25 de junio, se recibió en esta Sala Monterrey, y el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente y, por turno, lo remitió a la ponencia a su cargo. En su oportunidad, lo radicó, admitió y, al no existir trámite pendiente por realizar, cerró instrucción. Sin embargo, en sesión pública de esta fecha, el proyecto de resolución sometido a consideración del Pleno por la magistratura ponente fue rechazado por mayoría de votos, por lo que se instruyó el engrose conforme al turno establecido para ese efecto.

<sup>7</sup> *De lo anterior, debemos de clarificar la idea que el hoy actor, hizo valer su derecho en el tiempo idóneo, tal es así que el procedimiento se inició dentro del proceso electoral local conforme se señaló en el antecedente 2 del presente y en base a lo establecido en el artículo 237 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.*

*Sin embargo, los tiempos procesales y cargas de trabajo tanto de la Dirección Ejecutiva de Asunto Jurídicos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro no deben ser punibles en contra del denunciante y a favor del denunciado, decretando se prescriba el procedimiento que podría determinar una sanción por la posible vulneración a diversa normativa de la Ley Electoral en el proceso electoral local 2020-2021 y de esta manera dejando en impunidad e inclusive violentando el principio de equidad al determinar la no sanción por una probable violación de lo ya determinado con anterioridad.*

*Podemos establecer que, a partir de la declaratoria de validez, el tribunal está liberado de la obligación de conocer de procedimientos electorales nuevos, pero no de resolver los que ya tiene como es el caso que nos ocupa, ya que esto significaría violentar el derecho de administración de justicia establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al artículo 8 y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.*

<sup>8</sup> En la jurisprudencia 33/2015 de rubro DERECHO A IMPUGNAR ACTOS ELECTORALES. LA RECEPCIÓN DE LA DEMANDA POR ÓRGANO OBLIGADO A INTERVENIR EN EL TRÁMITE O SUSTANCIACIÓN GENERA SU EXTINCIÓN POR AGOTAMIENTO, está publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Quinta Época, año 8, número 17, 2015, octubre de 2015, p. 23, 24 y 25.

infracciones cometidas en el proceso electoral es apegada al sistema constitucional?

#### **Apartado I. Decisión**

Esta Sala Monterrey considera procedente el examen de regularidad constitucional de la norma, a partir de lo que señala el partido impugnante y procedente, **revocar** la sentencia del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, que sobreseyó el procedimiento especial sancionador, pues debió advertir que la norma que establece la prescripción de *la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones cometidas dentro del proceso electoral...* [concretamente] *con la declaratoria de validez de la elección de que se trate*, materialmente priva de efectos y, por ende, resulta contraria a las normas constitucionales que mandatan el establecimiento de procedimientos sancionadores para garantizar los principios que protegen la existencia de elecciones libres, equitativas y, por tanto, auténticas y directamente es contraria al principio de racionalidad y certeza jurídica de la facultad sancionadora y sus excepciones a saber de la prescripción, al establecer la extinción categórica, indiscriminada y genérica de los procedimientos y potestad sancionadora, ordenándola con base a un elemento o fecha ajena al hecho infractor y no por el tiempo transcurrido desde que tuvo lugar el hecho perseguido en cuestión, lo cual, de manera evidente, muestra su inconstitucionalidad y, ante ello, debe ser inaplicada.

4

De manera que, en consecuencia, el Tribunal Local deberá emitir una nueva determinación en la que inaplique la norma en cuestión y de no advertir alguna otra causa, analice el fondo de la controversia.

#### **Apartado II. Desarrollo o justificación de la decisión**

A efecto de justificar la decisión, en primer lugar, se precisará el contenido de la norma cuestionada; después identificaremos el marco constitucional que se estima debe orientar y limitar el contenido de las normas o criterios interpretativos sobre el tema; y, finalmente se precisarán las razones por las cuales se considera que dicho precepto es claramente inconstitucional.

**Punto de partida: Norma en cuestión.** El artículo 232 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, establece que *la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones cometidas dentro del proceso electoral, prescribe con la declaratoria de validez de la elección de que se trate.*



**2. Marco jurídico que identifica los valores transgredidos por la norma local que establece la extinción absoluta, generalizada o indiscriminada de la facultad para fincar responsabilidades por infracciones cometidas durante el proceso electoral, al margen de cualquier referente racional, entre otros, los que pudieran surgir del transcurso del tiempo.**

**1.1 El sistema electoral mexicano establece que los procesos comiciales deben, entre otras cualidades, ser libres y equitativos para lograr elecciones auténticas (artículo 41 de la Constitución General).**

Ello, entre otros elementos que otorgan legitimidad a los procesos democráticos de elección popular y protegen el modelo de democracia constitucional.

Estos valores constitucionales implican, en la perspectiva del modelo constitucional vigente, **entre otras características y exigencias:**

- **Que los partidos y candidatos participen de manera equitativa** (directamente o con el apoyo de la ciudadanía<sup>9</sup>).

5

A saber, entre otros, la Constitución establece el acceso equitativo al financiamiento público, por ello establece topes de campaña, y tiempos para la realización de actos de proselitismo y a la par prohíbe y exige sancionar, el financiamiento irregular, el rebase de topes, los actos anticipados de campaña, así como, la adquisición de tiempos en radio y televisión fuera de la ley (artículo 41 de la Constitución).

- **El uso imparcial de los recursos públicos**, conforme al cual los servidores públicos tienen el deber de utilizar los medios a su alcance, sin influir en las preferencias electorales de la ciudadanía (artículo 134 Constitucional<sup>10</sup>).

Por ello mandata, que la propaganda tenga carácter institucional y fines informativos, educativos o de orden social, prohíbe incluya elementos que impliquen promoción personalizada de quienes son servidores públicos (artículo 134 de la Constitución General<sup>11</sup>).

<sup>9</sup> La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante **elecciones libres, auténticas y periódicas**, conforme a las siguientes bases: [...]

<sup>10</sup> **Artículo 134.** [...]

**Los servidores públicos** de la Federación, las entidades federativas, los Municipios y las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México, **tienen en todo tiempo la obligación de aplicar con imparcialidad los recursos públicos que están bajo su responsabilidad, sin influir en la equidad de la competencia entre los partidos políticos.**

Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento de lo previsto en los dos párrafos anteriores, incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.

<sup>11</sup> **Artículo 134.** [...]

- **La libertad del sufragio**, implica que cada persona defina por sí, de manera directa, su preferencia política<sup>12</sup>.

Esto es, que la ciudadanía debe tener la posibilidad real de elegir sin prebendas, dádivas, presión, amenazas, violencia, o recepción casi totalitaria de propaganda a favor de una sola fuerza política o candidatura (artículo 41 Constitucional).

- **La participación igualitaria y libre de violencia de la mujer en la actividad política o electoral**<sup>13</sup>.

En efecto, otro valor que también está previsto y que lógicamente debe ser objeto de protección, es la participación política de la mujer de manera libre (artículo 35 de la Constitución General<sup>14</sup>).

**1.2.1 Para la protección de dichos valores constitucionales, el propio sistema constitucional mandata el establecimiento del sistema sancionador electoral como un mecanismo real, vigente, y efectivo.**

6

**La existencia de procedimientos, y la previsión de sanciones, ante violación de valores constitucionales es una exigencia igualmente constitucional.**

La lectura funcional del sistema necesariamente implica el mandato normativo de procedimientos que garanticen y protejan los valores constitucionales

---

**La propaganda**, bajo cualquier modalidad de comunicación social, **que difundan** como tales, **los poderes públicos**, los órganos autónomos, las dependencias y entidades de la administración pública y cualquier otro ente de los tres órdenes de gobierno, deberá tener carácter institucional y fines informativos, educativos o de orientación social. **En ningún caso esta propaganda incluirá nombres, imágenes, voces o símbolos que impliquen promoción personalizada de cualquier servidor público.**

<sup>12</sup> La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante **elecciones libres, auténticas y periódicas**, conforme a las siguientes bases: [...]

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, fomentar el principio de paridad de género, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y como organizaciones ciudadanas, hacer posible su acceso al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el **sufragio universal, libre, secreto y directo**, así como con las reglas que marque la ley electoral para garantizar la paridad de género, en las candidaturas a los distintos cargos de elección popular.

<sup>13</sup>En favor del derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y de **violencia**, conforme a lo dispuesto en la **Jurisprudencia 48/2016** de rubro y contenido siguiente: **VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZONES DE GÉNERO. LAS AUTORIDADES ELECTORALES ESTÁN OBLIGADAS A EVITAR LA AFECTACIÓN DE DERECHOS POLÍTICOS ELECTORALES.**- De lo dispuesto en los artículos 1º, 4º, 35 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, inciso j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; y 7, inciso a), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; así como lo establecido en el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, se concluye que la violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer, tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo. El derecho de las mujeres a una vida libre de discriminación y de violencia, se traduce en la obligación de toda autoridad de actuar con la debida diligencia y de manera conjunta para prevenir, investigar, sancionar y reparar una posible afectación a sus derechos. En consecuencia, cuando se alegue violencia política por razones de género, problema de orden público, las autoridades electorales deben realizar un análisis de todos los hechos y agravios expuestos, a fin de hacer efectivo el acceso a la justicia y el debido proceso. Debido a la complejidad que implican los casos de violencia política de género, así como a la invisibilización y normalización en la que se encuentran este tipo de situaciones, es necesario que cada caso se analice de forma particular para definir si se trata o no de violencia de género y, en su caso, delinear las acciones que se tomarán para no dejar impunes los hechos y reparar el daño a las víctimas.

<sup>14</sup> **Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votada en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley.



mencionados, como se indicó, por tratarse de valores fundamentales para la existencia de elecciones auténticas.

Evidentemente, existe una implicación lógica constitucional, es decir, una prescripción normativa constitucional real de existencia, subsistencia y vigencia **en el caso**, de los procedimientos sancionadores cuya finalidad es proteger los valores de la propia Constitución.

Como se apunta ese mandato de reconocimiento, creación, existencia y subsistencia efectiva de procedimientos sancionadores se reconoce expresamente en la propia Constitución General.

**Como se constata del texto del artículo 41 de la Constitución el cual, establece que el INE**, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esa base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución... **y que la violación a esas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley**<sup>15</sup>.

7

Asimismo, en relación al tema, en el ámbito de aplicación de recursos públicos, el artículo 134 de la Constitución señala que *las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán...el régimen de sanciones a que haya lugar*, lo cual, trasciende al ámbito general o nacional, federal, y local.

En relación con esta última disposición tenemos que dicha previsión debe replicarse en las constituciones y leyes locales, conforme a lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución General<sup>16</sup>.

En suma, ¿cómo se garantizan los valores constitucionales? Es, como se razona, a través de procedimientos sancionadores, que se protege la equidad, garantiza la imparcialidad de los servidores públicos con el fin de preservar los principios que dan base a las elecciones libres, auténticas y periódicas, a la emisión del

<sup>15</sup> **Artículo 41 [...] Apartado D.** El Instituto Nacional Electoral, mediante procedimientos expeditos en los términos de la ley, investigará las infracciones a lo dispuesto en esta base e integrará el expediente para someterlo al conocimiento y resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. En el procedimiento, el Instituto podrá imponer, entre otras medidas cautelares, la orden de suspender o cancelar de manera inmediata las transmisiones en radio y televisión, de conformidad con lo que disponga la ley.

**IV.** La ley establecerá los requisitos y las formas de realización de los procesos de selección y postulación de candidatos a cargos de elección popular, así como las reglas para las precampañas y las campañas electorales.

La duración de las campañas en el año de elecciones para Presidente de la República, senadores y diputados federales será de noventa días; en el año en que sólo se elijan diputados federales, las campañas durarán sesenta días. En ningún caso las precampañas excederán las dos terceras partes del tiempo previsto para las campañas electorales.

La violación a estas disposiciones por los partidos o cualquier otra persona física o moral será sancionada conforme a la ley.

<sup>16</sup> **Artículo 134. [...]**

**Las leyes, en sus respectivos ámbitos de aplicación, garantizarán el estricto cumplimiento** de lo previsto en los dos párrafos anteriores, **incluyendo el régimen de sanciones a que haya lugar.**

sufragio universal, libre, secreto y directo, y a la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad de los procesos electorales.

Dichos procedimientos, que investigan hechos o conductas constitutivas de infracciones a la normativa electoral, son el fundamento por el cual se fija la competencia para que las autoridades electorales puedan y deban establecer, si dichas conductas, constituyen o no alguna infracción o infracciones y si ameritan fincar responsabilidad a quien haya sido denunciado, imponiendo las sanciones que correspondan.

Conforme se razona evidentemente, existe un mandato normativo para que toda infracción, a los valores y prohibiciones constitucionales, sea sancionado por las autoridades competentes.

Situación que implica la posibilidad material o real y formal o jurídica, de presentar denuncias; que se inicie un procedimiento y particularmente que este culmine con una sanción, proveyéndose para ello de instrumentos aptos para ese fin o propósito.

8

En conclusión, por mandato constitucional, los procedimientos sancionadores deben generar la posibilidad de sancionar las infracciones desde una perspectiva real, sin autorizar o rechazando cualquier previsión o mecanismo jurídico que pudiera generar un estado individual y por mayor razón generalizado de impunidad de hechos contraventores del orden jurídico y, entre otros, los valores constitucionales mencionados.

¿Qué pasaría si se suprime la posibilidad que impulsa su creación sin un criterio racional?

Si la premisa es que Constitucionalmente, los procedimientos se crean para ser eficaces, la supresión o desarticulación de esta conlleva a privar de toda eficacia los instrumentos y garantías fundamentales exigidas por la constitución.

Esto es, no es sostenible ni acorde a estos que una disposición **legal o reglamentaria de manera generalizada sin considerar** bases racionales ordene la extinción de la potestad de instaurar un proceso o la potestad de determinar la responsabilidad o la posibilidad de sancionar actos contraventores del orden constitucional, a partir de la realización de un acto que no vuelve sus efectos jurídicos inocuos; y que adicionalmente resulta ajeno al tiempo transcurrido; que carece, en consecuencia, de ponderación específica y que evidentemente, es contraventor del sistema constitucional por oponerse, y



afectar materialmente las garantías de vigencia de los valores constitucionales mencionados.

Lo anterior, no debe leerse en el sentido de que estos procedimientos deban subsistir de manera indefinida, puesto que los sistemas jurídicos contemporáneos reconocen la posibilidad de extinción de la potestad sancionadora, con una naturaleza excepcional, y bajo un fundamento racional, el tiempo transcurrido, en su caso, entre la fecha de realización de la conducta, la denuncia y el ejercicio de la potestad para sancionarla.

**1.2.2 El mandato constitucional no desconoce las excepciones jurídicas de la caducidad, prescripción o extinción de la facultad sancionadora reconocida en la interpretación constitucional, por el transcurso de tiempo concreto en cada caso individual.**

Esto es, en términos generales, la Constitución establece el deber de perseguir y sancionar la comisión de hechos contraventores de la normatividad electoral sin que la legislación o la reglamentación tenga la posibilidad de generar espacios de impunidad o ineficacia de los procedimientos sancionadores.

Sin embargo, dicho criterio general, ciertamente, **en virtud del tiempo transcurrido en cada caso concreto**, podría encontrar una excepción que autorice la caducidad, prescripción o extinción de la potestad de instaurar un procedimiento o incluso de ser objeto de una sanción.

Esto, porque, ciertamente, en la doctrina judicial, ha reconocido que la Constitución también establece que los procedimientos y posibilidad sancionadora no debe permanecer en el tiempo infinitamente, sino que debe estar sujeta a un plazo determinado.

Ello, porque los procedimientos deben observar formalidades esenciales (artículo 14 Constitucional<sup>17</sup>), en cuanto indica que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales, que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial (artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General<sup>18</sup>).

---

<sup>17</sup> **Artículo 14.** [...] Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho).

<sup>18</sup> **Artículo 17.** Ninguna persona podrá hacerse justicia por sí misma, ni ejercer violencia para reclamar su derecho.

Toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.

En concreto, se ha señalado que, entre las reglas del debido proceso legal, aplicables incluso a los procedimientos administrativos, que se llevan a cabo a manera de juicio, está la de iniciar un procedimiento, y, en su caso, resolver sobre la imposición de una sanción sin demora, otorgando al inculpado tiempo necesario para su defensa<sup>19</sup>, pues de otra manera, la facultad persecutoria o sancionadora podrá extinguirse (**prescripción**).

De ahí que el ejercicio de la facultad para iniciar una investigación a fin de imputarle responsabilidad a una persona y, en su caso, sancionarla, no pueda ser cooptada arbitrariamente, como tampoco indefinida, resultando válido acotarla temporalmente, conforme a las reglas del debido proceso, base de la garantía de los derechos de certeza, seguridad jurídica y de acceso a la jurisdicción<sup>20</sup>. Situación que justifica el establecimiento de instituciones jurídicas como la caducidad, **la prescripción**, la preclusión, entre otras, que **tienen razón de ser en la vigencia misma de los principios de certeza y seguridad jurídicas**<sup>21</sup>.

**Sin embargo**, en el análisis que se realiza este órgano de decisión, también tiene presente que Sala Superior ha sostenido, en diversos precedentes<sup>22</sup>, que la **prescripción** de las facultades de la autoridad sancionadora opera por el

10

<sup>19</sup>En efecto, la Sala Superior, al resolver el SUP-RAP-130/2020, señaló: [...] *Al respecto, la Sala Superior ha determinado que, entre las reglas del debido proceso legal, aplicables incluso a los procedimientos administrativos—que se llevan a cabo a manera de juicio—, está la de iniciar un procedimiento sin demora—prescripción—, otorgando al inculpado tiempo necesario para su defensa.*

*Lo anterior, porque resultaría una contradicción dentro del orden jurídico permitir la prolongación desmedida en el tiempo de estos mecanismos, lo que tendría como consecuencia que la privación de bienes o derechos estuviera sujeta a la indefinición de situaciones jurídicas de las partes involucradas, generando un estado de incertidumbre a los sujetos de Derechos involucrados. [...]*

<sup>20</sup> Efectivamente en el SUP-RAP-6/2018, la Sala Superior señaló que: [...] *En este sentido, esta Sala Superior ha determinado que entre las reglas del debido proceso legal, aplicables incluso a los procedimientos administrativos, que se llevan a cabo a manera de juicio, está la de iniciar un procedimiento sin demora -prescripción-, otorgando al inculpado tiempo necesario para su defensa, porque resultaría una contradicción dentro del orden jurídico, permitir la prolongación desmedida, en el tiempo, de estos mecanismos, lo que tendría como consecuencia que la privación de bienes o derechos estuviera sujeta a la indefinición de situaciones jurídicas de las partes involucradas, generando un estado de incertidumbre a los sujetos de Derechos involucrados.*

*Esto, porque el ejercicio de la facultad para iniciar una investigación tendente a imputar responsabilidad a un sujeto y, en su caso, sancionarlo no puede ser indefinida ni perenne, por el contrario, debe estar acotada temporalmente, ya que ese límite obedece a las reglas del debido proceso, base de la garantía de los derechos de certeza, seguridad jurídica y de acceso a la jurisdicción estatal. Derechos que tienen sustento en los derechos constitucionales tutelados en los artículos 14, 16, 17 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. [...]*

<sup>21</sup> En el mismo sentido, la Sala Superior en el SUP-RAP-4/2018 Y ACUMULADOS, señaló: [...] *La creación de instituciones como la prescripción, como un medio de extinción de derechos y obligaciones, representan una garantía contra las actuaciones indebidas por parte de las autoridades sancionadoras, susceptibles de mantener al individuo en incertidumbre, ante la amenaza del ejercicio de una facultad punitiva, entendida como la facultad que tiene el Estado, de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.*

<sup>22</sup> Criterio sostenido en los recursos de apelación SUP-RAP-525 Y 526/2011 ACUMULADOS, SUP-RAP-614-2017 y SUP-RAP-737-2017 Y ACUMULADOS. Del SUP-RAP-525-2011, se derivó la jurisprudencia 8/2013, de rubro: "CADUCIDAD. OPERA EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR.", publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 16 y 17.

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



transcurso del tiempo que marca la ley, **entre la comisión de la falta y el inicio del procedimiento sancionador, o en su caso, donde la autoridad tiene la posibilidad de perseguirla o sancionarla.**

Esto es, dejando en claro que, en todo caso, la caducidad, prescripción o extinción de la potestad sancionadora debe ser una excepción racional a la regla de prosecución de las posibles faltas o infracciones a la legislación electoral.

Esto constituye una regla general, racional que, al ser aplicada a los casos concretos, libera al presunto infractor de la responsabilidad que pudo fincársele y, extingue definitivamente la facultad de la autoridad para sancionar la conducta.

En suma, la prescripción o extinción de un procedimiento o facultad sancionadora sólo es constitucionalmente válida como excepción al deber también constitucional de perseguir y sancionar las infracciones electorales, cuando atiende racionalmente al plazo que existe entre la fecha en la que la autoridad puede perseguir un ilícito y el momento en que se hace valer.

11

De otra manera, la aplicación a un caso concreto de un criterio, previsión reglamentaria o disposición legal que estableciera la extinción genérica de la potestad sancionadora a partir de una fecha o de que ocurra un acto jurídico concreto, resulta contraventora de los valores y normas constitucionales, que mandatan la sanción de las faltas electorales.

Ello porque, sin racionalidad privaría materialmente de efectos al mandato general constitucional de persecución y sanción de los ilícitos, como cláusula contra la impunidad.

Todo ello, incluso, con efectos graves no sólo para el sistema democrático, por ejemplo, al dispensar que las elecciones hubiesen sido afectadas por recursos de procedencia ilegal, sino, en ciertos casos, de los derechos fundamentales de personas directamente agraviadas, por ejemplo, mujeres afectadas en su dignidad o integridad física por violencia política en su contra.

Esto, porque, de aceptarse la validez de dichas normas sin considerar la falta de racionalidad que guardan con el sistema sancionador y los valores que a partir de él se tutelan lo anulan, con lo cual se afecta de manera directa el **estándar de certeza y seguridad jurídica que debe existir en las reglas generales y excepciones de cualquier sistema sancionador.**

Sobre estas bases, se torna importante precisar que si alguna norma establece la prescripción, esta tiene que partir de bases racionales y comprender plazos determinados para generar la extinción de la facultad de establecer responsabilidades e imponer una sanción, también deben atender al principio de proporcionalidad, por un lado, en cuanto al ámbito de atribuciones de las autoridades y de los derechos de las personas jurídicas, se consideran las condiciones materiales en que deben ser ejercidos para averiguar las conductas infractoras, formular la denuncia correspondiente y sujetar a los responsables a los procedimientos respectivos.

En este tema la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha sido consistente en su jurisprudencia al determinar que, en plazo razonable, deben atenderse a las circunstancias particulares del caso, para lo cual es necesario tomar en cuenta<sup>23</sup>: **a.** La complejidad del asunto, **b.** La actividad procesal del interesado y, **c.** La conducta de las autoridades judiciales y la forma como se ha sustanciado la instrucción del proceso.

12

**1.2.3.** Todo criterio, disposición reglamentaria o previsión legal genérica e indiscriminada de extinción de la potestad sancionadora afecta el derecho de acceso a la justicia como derecho de la ciudadanía y de las personas en lo particular.

Esto, porque, conforme al modelo constitucional actual, la persecución y sanción de hechos ilícitos, no sólo implican la observancia de una potestad estatal, también implica el derecho de la ciudadanía de que se respete el orden legal.

Esto, como un elemento básico de los estados democráticos contemporáneos, a efecto de garantizar no sólo un elemento de prevención especial a favor del afectado y sobre el infractor, sino como una medida que busca generar un parámetro de civilidad en la sociedad, con el propósito de evitar reacciones fuera de la ley.

## **2. Norma, caso y sentencia concretamente revisadas.**

Como se anticipó, el asunto en controversia deriva de la denuncia presentada ante el Instituto Local, que dio origen al procedimiento especial sancionador en contra del entonces candidato por la presidencia municipal de *El Marqués*, por el PAN, Enrique Vega, que el Tribunal de Querétaro sobreseyó al considerar que la facultad del Tribunal Local para fincar responsabilidades por infracciones

---

<sup>23</sup> Parágrafo 72 de la Sentencia de doce de noviembre de mil novecientos noventa y siete en el Caso Suárez Rosero Vs. Ecuador.

cometidas dentro del proceso electoral prescribió al declararse la validez de la elección donde participó el denunciado y obtuvo la mayoría de votos.

Esto, al aplicar el artículo 232 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, que, en la parte cuestionada por el partido actor, como se anticipó, establece que *la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones cometidas dentro del proceso electoral, prescribe con la declaratoria de validez de la elección de que se trate.*

### 3. Valoración

En atención a lo expuesto, esta **Sala Monterrey considera** que, tiene razón el impugnante, en cuanto expone que el Tribunal Electoral de Querétaro tenía que resolver el procedimiento especial sancionador, pues debió advertir que la norma que establece la prescripción de *la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones cometidas dentro del proceso electoral...* [concretamente] *con la declaratoria de validez de la elección de que se trate*, materialmente priva de efectos y, por ende, resulta contraria a las normas constitucionales que mandatan el establecimiento de procedimientos sancionadores para garantizar los principios que protegen la existencia de elecciones libres, equitativas y, por tanto, auténticas, así como el principio de racionalidad y certeza jurídica de la facultad sancionadora y sus excepciones entre ellas la prescripción, concretamente, al establecer la extinción categórica, indiscriminada y genérica de los procedimientos y potestad sancionadora, y ordenarla con base en un acto jurídico concreto que atañe u obedece a otra naturaleza distinta a la del proceso sancionador mismo que no lo priva del efecto, lo cual, de manera evidente, muestra su inconstitucionalidad y, ante ello, justifica motivadamente su inaplicación.

Lo anterior, pues dicha norma es **contraria a la regularidad constitucional, en concreto, al mandato constitucional de existencia y subsistencia efectiva y real de los procedimientos y potestad de sancionar las conductas posiblemente infractoras de los principios constitucionales que protegen las elecciones auténticas**, entre ellas el de imparcialidad (artículo 134 Constitucional) y equidad en la contienda (previsto en el artículo 41 de la Constitución), además de afectar el estándar de certeza jurídica de la potestad sancionadora y las excepciones válidas que esta pueda tener.

En efecto, desde la perspectiva de esta Sala Monterrey el Tribunal de Querétaro, previo a sobreseer en el procedimiento especial sancionador, debió advertir que

el artículo 232, último párrafo de la *Ley local*, que establece la prescripción de la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones cometidas dentro del proceso electoral, con la sola declaratoria de validez de la elección de que se trate, priva de efectos el objeto y fin del procedimiento sancionador.

Ello, porque la norma local que prescribe la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones a la normatividad electoral, es contraria a valores esenciales del sistema democrático: elecciones libres, auténticas y equitativas, y además, carece de un estándar de certeza racionalidad y ponderación que permita justificar la prescripción de la facultad para fincar responsabilidad y ejercer la facultad sancionadora del estado, con lo que se generan efectos perniciosos a la vigencia de los principios de certeza y seguridad jurídicas.

Sin embargo, **la prescripción no puede considerarse válida cuando la base en la que busca afianzar carece de racionalidad y de toda proporcionalidad**, así ocurre en el caso concreto, en el que se identifica que la norma en cuestión, sin distinción de los distintos supuestos a partir de la declaratoria de validez de la elección de que se trate, la extingue sin justificación real alguna.

14

En conclusión, el artículo 232, último párrafo, de la *Ley local*, pasa por alto cualquier rasero objetivo y toda ponderación racional para eliminar la potestad de que los actos transgresores de la norma electoral puedan ser sancionados.

Por todo lo anterior, es que, en el juicio que se resuelve, al considerarse que la norma aplicada por la autoridad responsable vulnera el orden constitucional, procede su inaplicación al caso concreto.

En consecuencia, procede **revocar** la resolución impugnada y, **ordenar** al Tribunal de Querétaro que, obviando el contenido del precepto normativo cuya inaplicación se mandata en este fallo, de no advertir otra causa que impida el examen de fondo, con libertad de jurisdicción, emita una nueva determinación en la que resuelva el procedimiento especial sancionador.

### **Apartado III. Efectos**

1. Se **revoca** la resolución impugnada, para que el Tribunal de Querétaro emita nueva determinación en la que, a partir de lo considerado en la presente ejecutoria, de no advertir alguna otra causa, que impida el examen de fondo resuelva el procedimiento especial sancionador.



**2. Se inaplica** al caso concreto el artículo 232, último párrafo de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, en términos de lo dispuesto en los artículos 99, sexto párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, párrafo 4, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**3. Infórmese** lo conducente, por conducto de la Sala Superior, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en términos de lo dispuesto por el artículo 99, párrafo 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>24</sup>.

Por lo expuesto y fundado se:

### Resuelve

**Primero.** Se **revoca** la sentencia impugnada para los efectos indicados en la presente ejecutoria.

**Segundo. Infórmese** lo conducente, por conducto de la Sala Superior, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase la documentación remitida por la responsable.

**Notifíquese** como en derecho corresponda.

Así lo resolvieron por **mayoría** de votos, la Magistrada Claudia Valle Aguilasocho y el Magistrado Ernesto Camacho Ochoa, con el voto en contra del Magistrado Yairsinio David García Ortiz, quien emite voto particular, integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Electoral Plurinominal, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

*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 3/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 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.*

<sup>24</sup> **Artículo 99.** El Tribunal Electoral será, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 de esta Constitución, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación. [...]

Sin perjuicio de lo dispuesto por el artículo 105 de esta Constitución, las salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la presente Constitución. Las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio. En tales casos la Sala Superior informará a la Suprema Corte de Justicia de la Nación

## VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DEL JUICIO ELECTORAL SM-JE-220/2021.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 174, segundo párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formulo voto particular a efecto de exponer respetuosamente, los razonamientos por los que me aparto del sentido aprobado por mayoría al resolver el juicio SM-JE-220/2021.

### 1. Decisión mayoritaria

La mayoría de los integrantes de esta Sala Regional determinó **REVOCAR** la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, que declaró la prescripción de la facultad sancionadora en el procedimiento especial sancionador PES-48/2021, con fundamento en lo dispuesto por el último párrafo del artículo 232 de la Ley Electoral local.

Esta decisión se sustentó en las siguientes consideraciones:

16

“... **esta Sala considera que** el Tribunal Local pudo advertir que la norma que establece la prescripción de *la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones cometidas dentro del proceso electoral...* [concretamente] *con la declaratoria de validez de la elección de que se trate*, materialmente priva de efectos y, por ende, resulta contraria a las normas constitucionales que mandatan el establecimiento de procedimientos sancionadores para garantizar los principios que protegen la existencia de elecciones libres, equitativas y, por tanto, auténticas, así como el principio de racionalidad y certeza jurídica de la facultad sancionadora y sus excepciones como la prescripción, concretamente, al establecer la extinción categórica, indiscriminada y genérica de los procedimientos y la potestad sancionadora, con base en un elemento o fecha ajeno al tiempo transcurrido desde que tuvo lugar el hecho perseguido en cuestión, lo cual, de manera evidente, muestra su inconstitucionalidad y, ante ello se imponía inaplicarla.”

En opinión del suscrito, en el caso, lo procedente era confirmar la resolución impugnada, en los términos que se exponen más adelante.

### 2. Motivos de disenso

Desde la perspectiva del que expone, no se comparten las consideraciones y resolutivos de la posición mayoritaria porque el caso concreto que se resuelve,

no supera la procedencia del control de constitucionalidad bajo los tres niveles posibles de estudio. A saber:

## 2.1. NO se justifica el control ex officio de la porción normativa.

La doctrina jurisdiccional de este Tribunal<sup>25</sup>, ha determinado reiteradamente que cuando se trata de la inconstitucionalidad de una norma aplicada en la propia cadena impugnativa, en principio ésta debe ser impugnada por quien se dice agraviado por el acto impugnado.

De ahí que en principio, el estudio de constitucionalidad que en su caso debe realizar esta Sala, supliendo la deficiencia en la queja, está circunscrito a los límites de los agravios expuestos<sup>26</sup>.

En el caso, se trata de un juicio electoral en el que el denunciante, combate la resolución del Tribunal Local que sobreseyó el PES-48/2021, por haber operado la prescripción de la facultad sancionadora en términos del último párrafo del artículo 232 de la Ley Electoral local.

En su demanda, el actor realiza una serie de argumentaciones dirigidas a señalar que el sobreseimiento lo agravia porque es contrario a su derecho de acceso a la jurisdicción, inclusive violentando el principio de equidad, al determinar la no

<sup>25</sup> A manera de ejemplo véanse las sentencias dictadas en los recursos SUP-REC-475/2021, SUP-REC-783/2021 Y SUP-REC-637/2021, entre otras.

<sup>26</sup> Resulta orientador el criterio sustentado por la Segunda Sala de la SCJN, en la tesis 2a. XVIII/2014 (10a.), cuyo rubro y texto señalan: **CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. DEBE SATISFACER REQUISITOS MÍNIMOS CUANDO SE PROPONE EN CONCEPTOS DE VIOLACIÓN.** El ejercicio de control de constitucionalidad y convencionalidad tiene como propósito fundamental que prevalezcan los derechos humanos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, frente a las normas ordinarias que los contravengan; de ahí que la sola afirmación en los conceptos de violación de que las "normas aplicadas en el procedimiento" respectivo son inconvencionales, o alguna expresión similar, sin precisar al menos qué norma en específico y qué derecho humano está en discusión, imposibilita a los Jueces de Distrito o a los Magistrados de Circuito, según corresponda, a realizar ese control, debido a que incluso en el nuevo modelo de constitucionalidad sobre el estudio de normas generales que contengan derechos humanos, se requiere de requisitos mínimos para su análisis; de otra manera, se obligaría a los órganos jurisdiccionales a realizar el estudio de todas las normas que rigen el procedimiento y dictado de la resolución, confrontándolas con todos los instrumentos internacionales sobre derechos humanos, labor que se tornaría imposible de atender, sin trastocar otros principios como los de exhaustividad y congruencia respecto de los argumentos efectivamente planteados. Asimismo, el criterio contenido de la Jurisprudencia XXVII.1o.(VIII Región) J/8 (10a.) con Registro digital: 2005057, cuyo rubro y texto señalan: **CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD EX OFFICIO. SUS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA.** Aun cuando el control difuso de constitucionalidad -connotación que incluye el control de convencionalidad- que ejercen los órganos jurisdiccionales en la modalidad ex officio no está limitado a las manifestaciones o actos de las partes, pues se sustenta en el principio iura novit curia, ello no implica que deba ejercerse siempre, pues existen presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia que deben tenerse en cuenta. La ley, la jurisprudencia y la práctica muestran que algunos de esos presupuestos, que de no satisfacerse impedirán su ejercicio, de manera enunciativa son: a) que el juzgador tenga competencia legal para resolver el procedimiento o proceso en el que vaya a contrastar una norma; **b) si es a petición de parte, que se proporcionen los elementos mínimos, es decir, debe señalarse con toda claridad cuál es el derecho humano o garantía que se estima infringido, la norma general a contrastar y el agravio que le produce, pues de otra forma, sin soslayar su carácter de conocedor del derecho, el juzgador no está obligado a emprender un estudio expreso oficioso de los derechos humanos o preceptos constitucionales o convencionales que se le transcriban, o que de manera genérica se invoquen como pertenecientes al sistema;** c) debe existir aplicación expresa o implícita de la norma, aunque en ciertos casos también puede ejercitarse respecto de normas que, bien sea expresa o implícitamente, deban emplearse para resolver alguna cuestión del procedimiento en el que se actúa; d) la existencia de un perjuicio en quien solicita el control difuso, o bien irrogarlo a cualquiera de las partes cuando se realiza oficiosamente; e) inexistencia de cosa juzgada respecto del tema en el juicio, pues si el órgano jurisdiccional ya realizó el control difuso, estimando que la norma es constitucional, no puede realizarlo nuevamente, máxime si un juzgador superior ya se pronunció sobre el tema; f) inexistencia de jurisprudencia obligatoria sobre la constitucionalidad de la norma que emiten los órganos colegiados del Poder Judicial de la Federación, porque de existir, tal criterio debe respetarse, pues el control concentrado rige al control difuso y, g) inexistencia de criterios vinculantes respecto de la convencionalidad de la norma general, ya que conforme a las tesis de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los emitidos por la Corte Interamericana de Derechos Humanos son vinculantes para los tribunales del Estado Mexicano. (énfasis añadido)

sanción de una violación a lo ya determinado con anterioridad, según se advierte del texto enseguida transcrito:

De lo anterior, debemos de clarificar la idea que el hoy actor, hizo valer su derecho en el tiempo idóneo, tal es así que el procedimiento se inició dentro del proceso electoral local conforme se señaló en el antecedente 2 del presente y en base a lo establecido en el artículo 237 de la Ley Electoral del Estado de Querétaro.

Sin embargo, los tiempos procesales y cargas de trabajo tanto de la Dirección Ejecutiva de Asunto Jurídicos del Instituto Electoral del Estado de Querétaro no deben ser punibles en contra del denunciante y a favor del denunciado, decretando se prescriba el procedimiento que podría determinar una sanción por la posible vulneración a diversa normativa de la Ley Electoral en el proceso electoral local 2020-2021 y de esta manera dejando en impunidad e inclusive violentando el principio de equidad al determinar la no sanción por una probable violación de lo ya determinado con anterioridad.

Podemos establecer que, a partir de la declaratoria de validez, el tribunal está liberado de la obligación de conocer de procedimientos electorales nuevos, pero no de resolver los que ya tiene como es el caso que nos ocupa, ya que esto significaría violentar el derecho de administración de justicia establecido en el artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y al artículo 8 y 27 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

18 El análisis de constitucionalidad rebasa los límites de la exposición de agravios y, por tanto, se traduce en el control ex officio de una norma, sin la justificación de una evidente violación a los estándares de protección de derechos humanos.

Conforme a la Jurisprudencia de la Suprema Corte, solo se justifica la facultad de la revisión oficiosa de la regularidad constitucional de una norma para efectos de su inaplicación, cuando se trate de una disposición que aun en grado de sospecha, **pueda resultar potencialmente violatoria de derechos humanos.**

Es así, porque se debe tomar en consideración que todas las normas **gozan de una presunción de constitucionalidad** que, si bien puede ser remontada con argumentación, no debe desconocerse que las normas deben presumirse válidas y constitucionales hasta en tanto no haya un pronunciamiento en concreto de una autoridad competente en un procedimiento previsto para ese efecto o ejerciendo en vía indirecta el control referido.

Por ello, que el control de regularidad constitucional sea ex officio no da lugar a que los órganos jurisdiccionales, sin excepción, en cada caso deban analizar todas las normas que tienen que aplicar para emitir sus resoluciones, como serían las normas de su competencia, las del procedimiento, las facultades de la autoridad responsable, así como las normas sustantivas aplicables al fondo de las controversias, entre otras.

En ese sentido se ha pronunciado la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en los términos siguientes<sup>27</sup>:

*“49. [...]no significa que siempre y, sin excepción, los jueces deban hacer de manera obligatoria el control de constitucionalidad de los derechos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte. Significa más bien que ese tipo de control lo pueden hacer por virtud de su cargo de jueces aun cuando no sean jueces de control constitucional y aun cuando no exista una solicitud expresa de las partes [...]*

*61. La expresión ‘ex officio’ que se predica del control judicial significa, pues, que los jueces tienen la facultad de controlar las normas que van a aplicar de cara a la Constitución y a los tratados internacionales de los que México sea parte, por el simple hecho de ser jueces, pero no que necesariamente deban hacer ese control en los tres pasos señalados (interpretación conforme en sentido amplio, interpretación conforme en sentido estricto e inaplicación) en todos los casos, sino en aquéllos en los que, de forma incidental, sea solicitado por las partes o adviertan que la norma amerita dicho control, sin hacer a un lado los presupuestos formales y materiales de admisibilidad”.*

Ese criterio dio lugar a las siguientes tesis y jurisprudencia de ese órgano jurisdiccional:

19

**“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO.** La autoridad judicial, para ejercer el control *ex officio* en los términos establecidos en el expediente Varios 912/2010 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, debe asegurarse que se ha actualizado la necesidad de hacer ese tipo de control, es decir, en cada caso debe determinar si resulta indispensable hacer una interpretación conforme en sentido amplio, una en sentido estricto o una inaplicación, lo cual ocurre cuando se está en presencia de una norma que resulta sospechosa o dudosa de cara a los parámetros de control de los derechos humanos. **De este modo, cuando una norma no genera sospechas de invalidez para el juzgador, por no parecer potencialmente violatoria de derechos humanos, entonces no se hace necesario un análisis de constitucionalidad y convencionalidad exhaustivo, porque la presunción de constitucionalidad de que gozan todas las normas jurídicas no se ha puesto siquiera en entredicho.** Lo anterior es así, porque como se señaló en el citado expediente Varios, las normas no pierden su presunción de constitucionalidad sino hasta que el resultado del control así lo refleje, lo que implica que las normas que son controladas puedan incluso salvar su presunción de constitucionalidad mediante la interpretación conforme en sentido amplio, o en sentido estricto<sup>28</sup>”.

**“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU SIGNIFICADO Y ALCANCE.** La expresión *ex officio* no significa que siempre y sin excepción, los jueces deban hacer obligatoriamente el control de constitucionalidad de los derechos contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte; dicha expresión significa que ese tipo de control lo pueden hacer por virtud de su cargo de jueces, aun cuando: 1) no sean jueces de control constitucional; y, 2) no

<sup>27</sup> Párrafo 59 y 61 del ADR 3200/2012 del índice de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

<sup>28</sup> Décima Época; Registro: 2010954; Primera Sala; Jurisprudencia; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I; Común; Tesis: 1a./J. 4/2016 (10a.); Página: 430.

exista una solicitud expresa de las partes. En ese sentido, no debe pasarse por alto que el Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el expediente varios 912/2010 (cumplimiento de la sentencia de la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Rosendo Radilla Pacheco), determinó que el control a cargo de los jueces del país que no formen parte del control concentrado, debía realizarse incidentalmente durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Así, la expresión *ex officio* que se predica del control judicial significa que los juzgadores tienen la facultad de controlar las normas que van a aplicar de cara a la Constitución y a los tratados internacionales de los que México sea parte, por el simple hecho de ser jueces, pero no que ‘necesariamente’ deban realizar dicho control en todos los casos, en cualquiera de sus tres pasos: 1) interpretación conforme en sentido amplio; 2) interpretación conforme en sentido estricto; y, 3) inaplicación; sino en aquellos en los que incidentalmente sea solicitado por las partes o adviertan que la norma amerita dicho control, sin hacer a un lado los presupuestos formales y materiales de admisibilidad. En ese sentido, la propia Corte Interamericana de Derechos Humanos ha señalado que el control *ex officio* no necesariamente debe ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones. Lo anterior supone que los jueces, en el ámbito de su competencia, antes de proceder al control *ex officio* en los tres pasos referidos, debieron resolver o despejar cualquier problema relacionado con presupuestos de procedencia o admisibilidad<sup>29</sup>.

En el mismo sentido, se ha pronunciado la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al emitir la jurisprudencia de rubro y texto siguientes:

20

**“CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD. CONDICIONES PARA SU EJERCICIO OFICIOSO POR LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES FEDERALES.** El párrafo segundo del artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos dispone que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución y con los tratados internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia, de donde deriva que los tribunales federales, en los asuntos de su competencia, deben realizar el estudio y análisis *ex officio* sobre la constitucionalidad y convencionalidad de las normas aplicadas en el procedimiento, o en la sentencia o laudo que ponga fin al juicio. Ahora, esta obligación se actualiza únicamente cuando el órgano jurisdiccional advierta que una norma contraviene derechos humanos contenidos en la Constitución Federal o en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, aun cuando no haya sido impugnada, porque con su ejercicio oficioso se garantiza la prevalencia de los derechos humanos frente a las normas ordinarias que los contravengan. De otra manera, el ejercicio de constitucionalidad y convencionalidad de normas generales no tendría sentido ni beneficio para el quejoso, y sólo propiciaría una carga, en algunas ocasiones desmedida, en la labor jurisdiccional de los Jueces de Distrito y Magistrados de Circuito<sup>30</sup>”.

De acuerdo con la referida interpretación, la obligación de los órganos jurisdiccionales para analizar la constitucionalidad y convencionalidad de las normas que aplican no se surte de manera abstracta, respecto de todas las normas aplicables o que haya aplicado la autoridad responsable.

<sup>29</sup> Datos de localización: Décima Época; Registro: 2005116; Primera Sala; Aislada; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo I; Común; Tesis: 1a. CCCLX/2013 (10a.)

<sup>30</sup> Datos de localización: Décima Época; Registro: 2006808; Segunda Sala; Jurisprudencia; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 7, Junio de 2014, Tomo I; Tesis: 2a./J. 69/2014 (10a.); Página: 555.

Esta interpretación no pugna con lo que ha sostenido la Corte Interamericana de Derechos Humanos, en el sentido de que el control de convencionalidad *ex officio*, no implica que sea necesario y, consecuentemente, se deba realizar siempre, sino que está sujeto a los presupuestos formales y materiales de procedencia:

“Esta función [control de convencionalidad *ex officio*] no debe quedar limitada exclusivamente por las manifestaciones o actos de los accionantes en cada caso concreto, aunque tampoco implica que ese control deba ejercerse siempre, sin considerar otros presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia de ese tipo de acciones<sup>31</sup>”.

En ese sentido, el Poder Judicial ha considerado que el control difuso de constitucionalidad -connotación que incluye el control de convencionalidad- que ejercen los órganos jurisdiccionales en la modalidad *ex officio* no está limitado a las manifestaciones o actos de las partes, pues se sustenta en el principio *iura novit curia*, ello no implica que deba ejercerse siempre, **pues existen presupuestos formales y materiales de admisibilidad y procedencia que deben tenerse en cuenta.**

Por esas razones, se estima que los órganos jurisdiccionales en materia electoral no están constreñidos a llevar a cabo un análisis obligatorio del control constitucional para todas las normas en el dictado de las sentencias, como ya se ha precisado<sup>32</sup>.

En el caso se trata de una norma que extingue la facultad sancionadora con la actualización de un acto concreto (la declaración de validez de la elección), **por lo que su aplicación no genera por sí misma la sospecha evidente de violar derechos humanos**, en tanto que involucra específicamente, por un lado, el derecho del sujeto denunciado<sup>33</sup> y por otro, para el caso de que no hubiere sido impugnada su validez en atención al derecho de acceso a la justicia, al interés general que subyace en el *ius puniendi* ante la posible afectación a la normativa electoral.

<sup>31</sup> Caso Trabajadores Cesados del Congreso (Aguado Alfaro y otros) vs. Perú. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 24 de Noviembre de 2006. Serie C No. 158, párr. 128.

<sup>32</sup> Similares consideraciones fueron sustentadas por esta Sala Superior, al resolver los recursos de reconsideración identificados con la clave de expediente SUP-REC-41/2016 y SUP-REC-41/2016.

<sup>33</sup> Jurisprudencia 1a./J. 25/2009, sustentada por la Primera Sala de la SCJN, cuyo rubro y texto indican: **PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. LA DETERMINACIÓN JURISDICCIONAL QUE NIEGA DECLARARLA PUEDE IMPUGNARSE EN CUALQUIER TIEMPO A TRAVÉS DEL JUICIO DE AMPARO, POR TRATARSE DE UN ACTO QUE INCIDE EN LA LIBERTAD PERSONAL.** Si se toma en cuenta que la prescripción es una causa extintiva de la acción penal y que, por ende, se constituye en el derecho individual subjetivo a gozar de libertad absoluta, resulta evidente que la resolución que niega declararla debe considerarse como un acto que incide en la libertad de la persona, aun cuando sea ajena al auto de formal prisión o que el inculpado esté gozando de la libertad bajo caución, pues si no obstante la extinción de un presupuesto necesario de la acción persecutoria para la instauración del juicio, se sujeta al inculpado a un proceso penal, indudablemente se afecta el goce de su libertad absoluta. Por tanto, la determinación jurisdiccional que niega declarar la prescripción de la acción penal puede impugnarse en cualquier tiempo a través del juicio de garantías, ya que al tratarse de un acto que incide en la libertad personal, se actualiza la hipótesis de excepción prevista en la fracción II del artículo 22 de la Ley de Amparo.

## 2.2. El control de constitucionalidad de una norma debe ceñirse a los parámetros del control difuso.

Conforme a lo dispuesto por el artículo 99, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación están facultadas para resolver sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, en cuyas sentencias los efectos se limitarán al caso concreto sometido al conocimiento.

La disposición Constitucional se enmarca en lo que la doctrina ha identificado como el control difuso de constitucionalidad, que no es sino la habilitación para que cualquier autoridad, en el ámbito de su competencia, identifique si las normas que fundan su actuación son contrarias a los parámetros de constitucionalidad y, en su caso, inaplique dicha norma con efectos exclusivos sobre el acto realizado.

El marco específico de actuación en cuanto al control de regularidad constitucional por parte de las Salas del Tribunal Electoral, no son ajenos a dichos parámetros de actuación, considerando incluso la exclusión de una norma para el caso concreto, como un último recurso, pues es partir de las características y circunstancias propias de cada acto, es posible respetar la presunción de constitucionalidad de las normas a través de su interpretación conforme.

Es decir, que esta Sala Regional no puede analizar la constitucionalidad de una norma, apartándose de las circunstancias específicas del caso, para tratar de definir mediante otros recursos interpretativos, la inevitabilidad de no aplicar al caso concreto la norma en cuestión.

En la línea interpretativa y Jurisprudencial de este TEPJF, se ha mantenido por regla general, la visión de las facultades de inaplicación a partir del mandato constitucional, estableciendo la posibilidad de ampliar, extraordinariamente y bajo ciertos supuestos, los efectos de la inaplicación de un precepto<sup>34</sup>.

<sup>34</sup> Tesis LVI/2016 **DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD O INCONVENCIONALIDAD DE NORMAS ELECTORALES. REQUISITOS PARA QUE PRODUZCA EFECTOS PARA QUIENES NO INTERVINIERON EN EL PROCESO.**- De la interpretación sistemática y funcional del artículo 1°, 17, 99, párrafo octavo, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; en correlación a lo dispuesto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; así como 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, se concluye que los efectos de la declaración de inconstitucionalidad o inconventionalidad de una norma en materia electoral no necesariamente se limitan a las partes que intervinieron en el proceso judicial respectivo, pues si bien, en términos generales, las determinaciones por las que se declare dicha inconstitucionalidad o inconventionalidad se diferencian en función de las personas sobre las cuales trascienden sus efectos, atendiendo al grado de vinculación respecto de las partes en el proceso, esto es, entre partes (inter partes), o bien con efectos generales (erga omnes), existen determinados casos en los que dichos efectos pueden trascender a la esfera de derechos de una persona o grupo de personas que, no habiendo sido parte formal en ese procedimiento, se encuentren en una misma situación jurídica y fáctica respecto del hecho generador de la vulneración alegada, a fin de garantizar los principios de igualdad de oportunidades y de certeza en el proceso electoral. Para ello, deberán de cumplirse los siguientes requisitos: i) que se trate de personas en la misma situación jurídica; ii) que exista identidad de los derechos fundamentales vulnerados o que puedan verse afectados con motivo de la aplicación de una norma declarada contraria a la Constitución Federal o Tratados Internacionales; iii) que exista una circunstancia fáctica similar respecto del hecho generador de la vulneración alegada, y iv) que exista identidad en la pretensión de quien obtuvo, mediante un fallo judicial, la **inaplicación** de la norma electoral inconstitucional o inconventional.

Sin embargo, esa posibilidad de modo alguno habilita la realización del control ex officio por parte de las Salas del TEPJF ni de ningún órgano jurisdiccional, para determinar la inconstitucionalidad de una norma a partir de su generalidad o posibilidades abstractas, sino de la específica afectación a derechos humanos en el caso particular que se resuelve.

Es decir, que la inconstitucionalidad de la disposición debe surtir sus efectos violatorios de derechos humanos sobre el caso que se analiza<sup>35</sup>, pues de lo contrario se estaría realizando el control abstracto de constitucionalidad.

En el caso, se analiza si la prescripción de la facultad sancionadora prevista en el último párrafo del artículo 232 de la Ley Electoral local, trajo en el procedimiento PES-48/2021, una violación manifiesta a derechos humanos.

De ahí que juzgo impropio partir a un análisis de regularidad constitucional, de un precepto bajo la visión de que puede, en otros casos, vulnerar principios del proceso electoral.

### **2.3. La norma sujeta a análisis de regularidad constitucional NO es violatoria en sí misma de derechos humanos**

#### **2.3.1. La tesis central de la propuesta mezcla los fines del derecho sancionador con los principios del proceso electoral, como si éstos dependieran exclusivamente de la facultad sancionadora de la autoridad electoral.**

La doctrina judicial DE ESTA PROPIA Sala Regional, ha establecido que se trata de acciones independientes que se rigen por reglas y principios independientes y autónomos.

Ello queda de manifiesto en tanto existe la posibilidad de que se concluyan procedimientos sancionadores (independientemente del objeto del procedimiento como fiscalización, uso de recursos públicos, violación a las reglas sobre

---

<sup>35</sup> **Jurisprudencia 35/2013** de rubro y contenido siguiente: **INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN.**- De conformidad con lo previsto en el artículo 99, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación están facultadas para resolver sobre la no aplicación de leyes electorales contrarias a la Constitución, **en cuyas sentencias los efectos se limitarán al caso concreto sometido al conocimiento y resolución de los citados órganos jurisdiccionales, lo que no permite los efectos generales de la declaración de inconstitucionalidad.** Ahora bien, conforme al sistema integral de medios de impugnación en la materia, todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se deben sujetar a los principios de **constitucionalidad** y de legalidad; en este orden de ideas, es conforme a Derecho considerar que las leyes electorales son susceptibles de control constitucional por las Salas del Tribunal Electoral, tantas veces como sean aplicadas; por tanto, la aludida facultad de las Salas se puede ejercer con motivo de cualquier acto de aplicación de la norma cuya **constitucionalidad** se cuestiona, pues no existe disposición alguna que establezca que solamente procederá con motivo del primer acto de aplicación.

propaganda, etc.) con posterioridad inclusive a la toma de posesión de quienes resultaron electos.

A partir de la autonomía de las vías antes enunciadas, es posible afirmar que aún en el supuesto de que se extinga la facultad sancionadora, no significa que la transgresión a las normas que tutela el PES no pueda ser analizada en su incidencia en el desarrollo del proceso electoral.

En efecto, bajo esa premisa, la extinción de la facultad sancionadora no lesiona por sí misma, alguno de los principios rectores del proceso electoral, pues la autoridad jurisdiccional que revisa la legalidad de la elección debe, como facultad natural de su ejercicio regulador, evaluar si alguna conducta incidió nocivamente en la emisión del voto y declarar la afectación al principio de equidad en la contienda, **independientemente de que sobre ella operara la prescripción de la facultad sancionadora.**

### **2.3.2. La falta de regularidad constitucional se determina a partir de un criterio subjetivo.**

24 En la estricta evaluación de la pretensión del impugnante, desde la óptica del que expone, se debe circunscribir a los agravios del impugnante para concluir que, la porción normativa que sujeta la facultad sancionadora a un acto concreto como lo es la declaración de validez de la elección, corresponde a la necesidad de concluir con antelación a la impugnación de resultados, la resolución de los procedimientos sancionadores que se hubieran presentado durante el proceso electoral, lo cual no es transgresora del derecho de acceso a la jurisdicción<sup>36</sup>.

No obstante, en el control ex officio que se realiza, la posición mayoritaria asegura que una disposición sobre prescripción de la facultad sancionadora, para ser congruente con los parámetros de constitucionalidad, debe establecer una correlación entre el tiempo en que sucede la conducta infractora y la fecha de prescripción.

Respetuosamente disiento de la calificación abstracta que se realiza, pues no existe asidero constitucional para sustentar tal afirmación, como se explica a continuación.

---

<sup>36</sup> Al respecto es referente el criterio sustentado por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis 1a. CVI/2016 (10a.) de rubro: **PRESCRIPCIÓN DE LA ACCIÓN PENAL. EL ESTABLECIMIENTO DE ESTA FIGURA NO PUGNA CON EL DERECHO FUNDAMENTAL DE ACCESO EFECTIVO A LA JUSTICIA.**



1. Es cierto como lo señala la posición mayoritaria que es mandato constitucional establecer un sistema de sanciones para aquellas conductas que infrinjan las reglas establecidas.

También lo es que la doctrina jurisprudencial ha reconocido que la facultad sancionadora no puede ser indefinida en perjuicio de la seguridad jurídica de quienes son denunciados por ilícitos, en el caso, de naturaleza electoral.

Sin embargo, no existe un mandato de establezca una directriz constitucional sobre la fijación del plazo para que opere la prescripción de la facultad sancionadora, por lo que su determinación constituye un supuesto de la libertad de configuración normativa de las entidades federativas, en tanto no contravengan un mandato constitucional, como sucede en el caso:

a) Bajo una visión periférica de la cuestión planteada, no es una cláusula de impunidad, en tanto que, en armonía con las reglas de sustanciación del PES, no impide la sanción de las conductas ilícitas específicamente señaladas en el artículo 232 de la Ley Electoral local<sup>37</sup>.

25

En ese sentido cabe enfatizar, que a diferencia de lo que considera la posición mayoritaria, las conductas como Violencia Política por Razón de Género o en contra del interés superior de la niñez, no tienen como fundamento alguno de los supuestos establecidos en el numeral en comento y por tanto **NO** les es aplicable la regla de prescripción (para el caso de que se tratara del análisis de un caso concreto de dichas conductas).

Es así, pues el bien jurídico protegido por la norma que prevé las referidas conductas, no se vincula directamente con los principios rectores del proceso electoral, sino con una política de Estado que protege derechos humanos de personas que se encuentran en situación de vulnerabilidad.

b) No viola por si misma el derecho a votar, ser votado en condiciones de equidad, o cualquier otro principio rector del proceso democrático.

Descansar la protección de dichos principios en la facultad sancionadora, no es una apreciación objetiva que atienda parámetros de proporcionalidad.

<sup>37</sup> **Artículo 232.** Durante los procesos electorales, la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos instruirá y el Tribunal Electoral resolverá, el procedimiento especial, cuando se denuncie la comisión de conductas que:  
I. Violan lo establecido en el artículo 134, párrafos séptimo y octavo de la Constitución Política;  
II. Contravengan las normas de propaganda política o electoral; o  
III. Constituyan actos anticipados de precampaña, obtención de respaldo de la ciudadanía y campaña.  
..."

La tutela de los derechos y principios del proceso electoral, están protegidos mediante un sistema de impugnaciones en términos de la fracción IV del artículo 41 Constitucional que a la letra señala:

**“Artículo 41...**

*VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de consulta popular y de revocación de mandato, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.*

Por tanto, no es posible considerar la exclusión de una norma cuya función es distinta, atribuyéndole fines que no le correspondan y sin considerar las condiciones específicas del caso concreto que se resuelve.

El sistema del derecho administrativo sancionador en materia electoral, solo tiene como propósito sancionar conductas infractoras con el propósito persuasivo del ius puniendi.

26

2. Se trata exclusivamente de la prescripción de la facultad sancionadora mediante el PES en los términos de la propia disposición normativa. Es decir, supuestos de conductas que por la naturaleza de bien jurídico involucrado, deben ser determinadas primordialmente con antelación a la declaración de validez de la elección.

Esto es, que más allá del derecho de los sujetos denunciados a que se declare la prescripción de la facultad sancionadora por cualquiera de esos supuestos, la norma es congruente con la finalidad y reglas del sistema de impugnación de resultados, al establecer una fecha fatal para las autoridades sustanciadoras y resolutoras de los procedimientos especiales, a efecto de que, a la impugnación de resultados, se lleven preferentemente conductas definidas a través de una resolución sancionadora.

Es así, porque conforme a las reglas de tramitación y sustanciación del PES en el estado de Querétaro, su tramitación en términos generales es de aproximadamente siete días. Lo que hace poco probable que queden procedimientos sin resolución con motivo de la porción normativa que se tilda de inconstitucionalidad.



En el caso que nos ocupa y que se excluye del análisis de constitucionalidad, se presentan las siguientes circunstancias:

- Denuncia: 1 de abril.
- Registro del procedimiento por el IEEQ: 2 de abril.
- Admisión del procedimiento: 12 de abril.
- Celebración de la audiencia de pruebas y alegatos: 11 de mayo.
- Remisión del expediente al *Tribunal Local*: 27 de mayo.
- Recepción del expediente por el *Tribunal Local*: 27 de mayo.
- Radicación del expediente: 31 de mayo.
- Resolución: 18 de junio.

Como ha de advertirse, en un análisis de legalidad, sin acudir a la interpretación de la norma aplicada, es posible concluir que el resultado de la declaración de la prescripción de la facultad sancionadora es ajeno a la norma en sí misma, pues los plazos previstos para la tramitación y resolución del procedimiento especial sancionador permitían su conclusión definitiva dentro de los tiempos de vigencia de la potestad punitiva.

27

De manera que, al introducirse aspectos generales y abstractos para señalar los efectos nocivos del supuesto en estudio, se vulnera la naturaleza del control de constitucionalidad que nos compete como Tribunal de primera instancia.

De ahí que estimo que, el último párrafo del artículo 232 de la Ley Electoral local no es, en el caso que nos ocupa (PES-48/2021), inaplicable por rebasar los estándares de tutela de los derechos humanos.

Por lo expuesto, y en forma respetuosa, no se acompaña el criterio que sustenta la sentencia aprobada por la mayoría.

**MAGISTRADO**

**YAIRSINIO DAVID GARCÍA ORTIZ**