



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-962/2021

RECORRENTE: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA
CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL,
CON SEDE EN MONTERREY, NUEVO
LEÓN

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIOS: ANABEL GORDILLO
ARGÜELLO Y RODRIGO QUEZADA
GONCEN

COLABORÓ: MARCO VINICIO ORTÍZ
ALANÍS

Ciudad de México, a veintiocho de julio de dos mil veintiuno.

La Sala Superior **confirma** la sentencia de la Sala Regional Monterrey, emitida en el expediente SM-JE-219/2021, en el cual revocó la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro que sobreseyó el procedimiento especial sancionador

SUP-REC-962/2021

instaurado contra el entonces candidato del Partido Acción Nacional a la presidencia municipal de *El Marqués*, Querétaro, por el supuesto uso indebido de recursos públicos, al considerarse extinta o prescrita la facultad sancionadora.

Para este Tribunal es apegado a derecho que la Sala Regional inaplicara el artículo 232, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, porque es contraria al mandato constitucional que exige procedimientos expeditos para sancionar la violación a los valores o principios constitucionales que garantizan las elecciones libres, equitativas y auténticas, así como las relacionadas con la aplicación indebida de los recursos públicos o imparcialidad, de manera que no es razonable la norma que genere impunidad, mediante la extinción de la potestad sancionadora por la realización de un acto o elemento (declaración de validez de la elección) ajeno al transcurso del tiempo desde que tuvo lugar el hecho perseguido.

I. ANTECEDENTES

De lo narrado por el recurrente en su demanda y de la revisión de las constancias del expediente, se advierte:

1. **A. Hecho denunciado.** El veintidós de abril de dos mil veintiuno, Enrique Vega Carriles, otrora candidato del Partido Acción Nacional a la Presidencia Municipal de *El Marqués*, Querétaro,



publicó un mensaje de bienvenida en la página web oficial de ese ayuntamiento, en los términos siguientes:

CONTENIDO DENUNCIADO	
MENSAJE DE BIENVENIDA EN EL INICIO DE LA PÁGINA WEB OFICIAL DEL AYUNTAMIENTO DE EL MARQUÉS	TEXTO
<p>BIENVENIDOS</p>  <p>En El Marqués tenemos un gobierno de puertas abiertas y de compromisos puntuales. Gobernar este municipio, significa para mí, primero y antes que todo, un enorme privilegio que la vida y los ciudadanos de nuestro municipio nos permiten nuevamente.</p> <p>Trabajamos para no defraudar a la confianza ciudadana y esto implica un gran compromiso. El compromiso de responder a una población que espera resultados concretos. Somos un gobierno que atiende y sabe escuchar a la población y estamos conscientes de los grandes retos que enfrentamos en nuestro municipio.</p> <p>Gobernamos a la altura que demandan los ciudadanos, con profesionalismo, honestidad, cercanía y resultados. Con la participación de los ciudadanos, trabajamos para que nuestro municipio avance. Unidos, estamos logrando que El Marqués sea el mejor lugar para vivir.</p> <p>Muchas Gracias Enrique Vega Carriles</p>	<p>En El Marqués tenemos un gobierno de puertas abiertas y de compromisos puntuales. Gobernar este municipio, significa para mí, primero y antes que todo, un enorme privilegio que la vida y los ciudadanos de nuestro municipio nos permiten nuevamente.</p> <p>Trabajamos para no defraudar a la confianza ciudadana y esto implica un gran compromiso. El compromiso de responder a una población que espera resultados concretos. Somos un gobierno que atiende y sabe escuchar a la población y estamos conscientes de los grandes retos que enfrentamos en nuestro municipio.</p> <p>Gobernamos a la altura que demandan los ciudadanos, con profesionalismo, honestidad, cercanía y resultados. Con la participación de los ciudadanos, trabajamos para que nuestro municipio avance. Unidos, estamos logrando que El Marqués sea el mejor lugar para vivir</p> <p>Muchas Gracias Enrique Vega Carriles</p>

- B. Denuncia.** El veintisiete de abril de dos mil veintiuno, MORENA denunció a Enrique Vega Carriles por utilización indebida de recursos públicos y al Partido Acción Nacional por su presunta responsabilidad por *culpa in vigilando*.
- C. Recepción del procedimiento en Tribunal local.** El uno de junio de la presente anualidad, se recibió en la Oficialía de Partes del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro el procedimiento IEEQ/PES/054/2021-P, el cual se le asignó el número de expediente TEEQ-PES-58/2021.

SUP-REC-962/2021

4. **D. Resolución.** El dieciocho de junio siguiente, el tribunal electoral local sobreseyó el procedimiento especial sancionador, al considerar que en términos del artículo 232, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, se extinguió o prescribió su facultad para fincar responsabilidad y en su caso sancionar el supuesto uso indebido de recursos públicos, porque ya se había llevado a cabo declaración de validez de la elección de la presidencia municipal en El Marqués, en donde participó el denunciado.
5. **E. Demanda.** Inconforme, el veintitrés de junio de este año, MORENA, a través de Pablo Tlacaélel Vázquez Ferruzca, representante propietario ante el Consejo Distrital 12 de instituto electoral local, presentó medio de impugnación federal, mismo que se radicó en el juicio electoral SM-JE-219/2021.
6. **F. Sentencia impugnada.** El nueve de julio de dos mil veintiuno, la Sala Regional Monterrey revocó el sobreseimiento del tribunal local, fundamentalmente, porque debió advertir que el artículo 232, último párrafo de la ley electoral local que establece la prescripción de la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones cometidas dentro del proceso electoral, en específico, con la declaratoria de validez de la elección de que se trate es inconstitucional.



7. Lo anterior, porque dicha norma 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 y, por ende, resulta contraria a las normas constitucionales que mandatan el establecimiento de procedimientos sancionadores.
8. **G. Demanda de recurso de reconsideración.** En contra de dicha sentencia, el trece de julio de este año, el Partido Acción Nacional, a través de Oscar Villa Trejo, en su carácter de representante propietario ante el Consejo Distrital 12 del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, interpuso recurso de reconsideración ante la Sala Superior.
9. **H. Recepción y turno en Sala Superior.** Recibidas las constancias en la Sala Superior, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente **SUP-REC-962/2021**, así como su turno a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los

SUP-REC-962/2021

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

10. **I. Sustanciación.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente en su ponencia, admitió a trámite la demanda y, al no existir diligencias pendientes, declaró el cierre de instrucción y ordenó que se elaborara el proyecto de sentencia.

II. COMPETENCIA

11. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente recurso de reconsideración en contra de una sentencia dictada por la Sala Regional Monterrey al ser el medio de impugnación reservado expresamente para su conocimiento y resolución. Lo anterior tiene fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; así como 166, fracción X, y 169, fracción XVIII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



III. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL MEDIO DE IMPUGNACIÓN EN SESIÓN POR VIDEOCONFERENCIA

12. La Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020, en el cual reestableció la resolución de todos los medios de impugnación y, en su punto de acuerdo segundo, determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior establezca alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución de este asunto de manera no presencial.

IV. PROCEDENCIA

13. En el caso, se cumplen los requisitos generales y especiales de procedencia, como se explica a continuación.
14. **A. Forma.** La demanda cumple el requisito previsto en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque: **i)** se presentó por escrito; **ii)** se hace constar el nombre del representante de la parte recurrente y su firma autógrafa; **iii)** señala domicilio para oír y recibir notificaciones; **iv)** precisa el acto impugnado; **v)** identifica a la autoridad responsable; **vi)** narra los hechos, **vi)** expresa agravios y **vii)** identifica los preceptos presuntamente violados.

SUP-REC-962/2021

15. **B. Oportunidad.** La demanda se interpuso dentro del término de tres días, conforme a lo previsto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, porque la sentencia impugnada se notificó al recurrente el diez de julio del año en curso, por lo que el plazo para recurrirla transcurrió del once al trece de julio siguiente y, al advertirse que la demanda se presentó en el último día de dicho lapso, se considera oportuno el medio de impugnación.

16. **C. Legitimación y personería.** El requisito previsto en el artículo 13, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se cumple. Lo anterior, porque la demanda fue interpuesta por el partido político denunciado, el Partido Acción Nacional, a través de Oscar Villa Trejo, su representante propietario del ante Consejo Distrital Electoral 12 del Instituto Electoral del Estado de Querétaro, quién compareció y le fue reconocido con ese carácter en la audiencia de pruebas alegatos del procedimiento especial sancionador del que deriva el presente asunto¹.

17. **D. Interés jurídico.** El recurrente tiene interés jurídico para interponer recurso, porque fue denunciado en el procedimiento, por lo cual, lo que se resuelva podría generarle un beneficio

¹ Página 87 del accesorio único del expediente de Sala Regional Monterrey SM-JE-219/2021.



jurídico; de ahí, que tenga interés en que se revoque la resolución controvertida.

18. **E. Definitividad.** No existe algún otro medio de impugnación que deba agotarse por la recurrente antes de acudir a esta Sala Superior, con lo cual se tiene por satisfecho el requisito.
19. **F. Requisito especial de procedencia.** Se actualiza este requisito, conforme a los artículos 61, párrafo 1, inciso b); 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV, y 63, párrafo 1, inciso b), de la Ley, por lo siguiente.
20. El recurso de reconsideración procede, entre otros supuestos, cuando se impugnan sentencias de fondo emitidas por las Salas Regionales en las que se determine la no aplicación de una ley electoral por considerarla contraria a la Constitución.
21. Esta hipótesis de procedencia ha sido materia de análisis y se ha ampliado mediante sentencias y criterios jurisprudenciales, entre otras, cuando se aduce un indebido análisis de constitucionalidad de normas legales impugnadas con motivo de su acto de aplicación, o cuando se inaplica expresamente una ley electoral por estimarla inconstitucional².

² Véase: **Jurisprudencia 12/2014**, de rubro: "RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA

SUP-REC-962/2021

22. En el caso, la Sala Regional Monterrey, a partir de los agravios formulados, entre otras cuestiones, inaplicó expresamente el artículo 232, último párrafo de la Ley Electoral del Estado de Querétaro³, que establece *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*, al considerar que dicha norma es contraria al mandato constitucional que protege los principios democráticos y la potestad sancionadora de la autoridad, al extinguir categóricamente los procedimientos y la facultad sancionadora a partir de un elemento ajeno al tiempo transcurrido desde que tuvo lugar el hecho perseguido en cuestión.
23. En el presente recurso, el Partido Acción Nacional afirma que la inaplicación es indebida, básicamente, por dos razones, la primera, en el juicio electoral no se pidió la inconstitucionalidad de la norma y en todo caso, lo alegado era insuficiente para realizar un análisis *ex officio*; y la segunda, la norma no

CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN” y **Jurisprudencia 32/2009**, de rubro: “RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE SI EN LA SENTENCIA LA SALA REGIONAL INAPLICA, EXPRESA O IMPLÍCITAMENTE, UNA LEY ELECTORAL POR CONSIDERARLA INCONSTITUCIONAL”.

³ **Artículo 232.** [...]

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”.



constituye una cláusula de impunidad ni es desproporcional, sino que dada la naturaleza sumaria del procedimiento especial sancionador, busca la definitividad y firmeza actos y resoluciones electorales con la conclusión de cada etapa del proceso, para dar certeza a los comicios y seguridad jurídica a contendientes, adquiriendo la irreparabilidad a través de los procedimientos sancionadores.

24. De lo anterior se observa que se justifica la procedencia del recurso, ya que se impugna una sentencia de la Sala Regional que declaró la inaplicación de una norma electoral local por ser contraria a los principios y valores mandados en la Constitución, además, en este asunto subsiste un tema de constitucionalidad.

V. ESTUDIO DE CONSTITUCIONALIDAD

A. Norma que se inaplicó en la sentencia de la Sala Regional Monterrey (controvertida)

El artículo 232, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro establece:

“**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:

[...]

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 trate⁴”.

B. Materia de estudio

25. En atención a lo determinado en la sentencia de la Sala Regional Monterrey y lo planteado en la demanda por el Partido Acción Nacional, la materia de constitucionalidad que debe resolverse en este recurso de reconsideración consiste en dilucidar si la Sala Regional actuó apegado a derecho, a partir de determinar lo siguiente:

⁴ **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. Violen 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.

Durante la sustanciación del procedimiento, la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos podrá, en su caso, dictar medidas cautelares.

La investigación de los hechos denunciados se realizará con apego a los principios de legalidad, profesionalismo, congruencia, exhaustividad, concentración de actuaciones, idoneidad, eficacia, expeditos, mínima intervención y proporcionalidad.

En cualquier momento, en los procedimientos relacionadas con violencia política, la Dirección Ejecutiva de Asuntos Jurídicos, ordenará en forma sucesiva iniciar el procedimiento, así como resolver sobre las medidas cautelares y de protección que fueren necesarias. Cuando las medidas de protección sean competencia de otra autoridad, la Secretaría Ejecutiva dará vista de inmediato para que proceda a otorgarlas conforme a sus facultades y competencias.

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”.



26. **a)** Si la Sala Regional procedió correctamente al analizar la constitucionalidad de la norma local, ya sea a través de un control *ex officio* o ante un planteamiento expreso.
27. **b)** Si la extinción o prescripción de la potestad sancionadora de la autoridad en los procedimientos especiales sancionadores con motivo de la declaración de validez de una elección vulnera los valores y principios democráticos, así como la razonabilidad de las excepciones de la prescripción de la facultad sancionadora, o bien si se trata de una regulación que dota de definitividad de las etapas del proceso.

C. Decisión

28. Esta Sala Superior **confirma** la sentencia de la Sala Regional Monterrey y la declaración de **inaplicación** al caso concreto del artículo 232, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, fundamentalmente, porque:
- a)** La Sala Regional Monterrey está facultada constitucionalmente para realizar un ejercicio de control *ex officio* de constitucionalidad, aunado a que en la demanda ante ese órgano se hizo valer agravio en ese sentido.
 - b)** No le asiste la razón al recurrente, ya que la norma analizada por la Sala Regional Monterrey es inconstitucional ya que no supera el test de proporcionalidad.

D. Sentencia controvertida

29. La Sala Regional Monterrey determinó revocar la resolución del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro que declaró la prescripción de la facultad sancionadora en el procedimiento especial sancionador, con fundamento en lo dispuesto por el último párrafo del artículo 232, último párrafo de la Ley Electoral local, al considerar que tal norma resultaba inconstitucional, por lo que declaró su inaplicación al caso concreto. Las consideraciones fundamentales fueron:

- La pretensión del partido político promovente (Morena) en el juicio electoral era revocar el sobreseimiento del procedimiento especial sancionador decretado por el tribunal electoral local.
- El actor señaló que 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, e incluso se estarían dejando de observar las jurisprudencias que cita, en las cuales se regula la extinción de la potestad sancionadora.

- En la demanda existe un argumento de constitucionalidad que debe analizarse, consistente en:

“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.

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”.

- Como lo alega el promovente, el tribunal electoral local tenía que resolver el procedimiento especial sancionador, ya que debió advertir

SUP-REC-962/2021

que la norma que establece la prescripción de la facultad de la autoridad electoral para fincar responsabilidades por infracciones cometidas dentro del proceso electoral, en concreto, con la declaración de la validez de la elección que se trata, priva de manera material de efectos y resulta contraria a la Constitución que mandata el establecimiento de procedimientos sancionadores para garantizar los principios de elecciones libres y auténticas, así como el principio de racionalidad y certeza jurídica de la facultad sancionadora y sus excepciones —entre ellas la prescripción—.

- Ello, al considerar que la norma establecía 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.
- Existe un mandato constitucional para el establecimiento de 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.
- 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.

- 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.
- 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.
- 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.
- En suma, 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

SUP-REC-962/2021

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.

- Por ello, se concluye que la norma era 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 ese sentido, la prescripción no puede considerarse válida cuando la base en la que busca afianzar carece de racionalidad o proporcionalidad, lo que se presenta en el caso cuando la norma en cuestión, sin distinción de los distintos supuestos a partir del acontecimiento de un acto jurídico la extingue sin justificación real alguna.
- Por ende, la norma impugnada es contraria al orden constitucional, pues no distingue el tipo de procesos y bienes jurídicos involucrados en los procedimientos sancionadores.
- Como se observa, tampoco cumple con brindar certeza jurídica a la facultad sancionadora misma, al alejarse en forma absoluta de las reglas generales de la prescripción, que como ya se indicó, opera racionalmente por el transcurso del tiempo que marca la ley, *entre la comisión de la falta y el inicio del procedimiento sancionador.*



- Así, pierde total congruencia la causa a la que se sujeta cuando la responsabilidad que defina, va más allá de la definición del resultado electoral, haciendo negativo el sistema que impone el deber de respetar el orden legal en materia electoral, pues, como se indicó, la prescripción o extinción de un procedimiento o facultad sancionadora sólo es válida como excepción al deber 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.

E. Agravios

30. El Partido Acción Nacional afirma que la sentencia es ilegal, porque la Sala responsable indebidamente inaplicó el artículo 232, último párrafo de la ley electoral local, pues no se planteó un agravio en ese sentido, y en todo caso, las afirmaciones alegadas eran insuficientes para realizar análisis *ex officio*.
31. Por otra parte, el partido recurrente afirma que la inaplicación del artículo 232, último párrafo, de la ley electoral local es indebida, básicamente, porque, desde su concepto, no constituye una cláusula de impunidad ni es desproporcional, sino que dada la naturaleza sumaria del procedimiento especial sancionador, la norma busca la definitividad y firmeza de los actos y resoluciones electorales con la conclusión de cada etapa del proceso, para dar certeza a los comicios y seguridad jurídica a contendientes,

adquiriendo la irreparabilidad a través de los procedimientos sancionadores.

32. Para ello refiere que sirve de apoyo el criterio contenido en la tesis XL/99 de rubro: “PROCESO ELECTORAL. SUPUESTO EN QUE EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DE CADA UNA DE SUS ETAPAS PROPICIA LA IRREPARABILIDAD DE LAS PRETENDIDAS VIOLACIONES COMETIDAS EN UNA ETAPA ANTERIOR (LEGISLACIÓN DE TAMAULIPAS Y SIMILARES)”.

F. Estudio de fondo

i. Control ex officio

33. Esta Sala Superior considera que **no le asiste la razón** al recurrente cuando afirma que la Sala Regional Monterrey realizó indebidamente un estudio oficioso de constitucionalidad al no haberse hecho valer en la demanda.
34. Ello, en primer lugar, porque la Sala Regional Monterrey está facultada constitucionalmente para realizar un ejercicio de control *ex officio* de la constitucionalidad, ya que, sobre ese mecanismo de control constitucional, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado lo siguiente⁵:

⁵ Véanse tesis cuyos rubros y datos de identificación son “CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU EJERCICIO NO



- No todo ejercicio de control de constitucionalidad *ex officio* lleva a inaplicar las normas.
 - La presunción de constitucionalidad de las normas puede subsistir mediante su interpretación conforme, ya sea en sentido amplio o en sentido estricto.
 - La interpretación conforme en sentido amplio, implica que quienes juzgan, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.
 - La interpretación conforme en sentido estricto, implica que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, juezas y jueces deben preferir aquélla que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.
 - La inaplicación de la norma cuando las alternativas anteriores no son posibles.
35. Así, la Sala Regional Monterrey podía analizar la norma aplicada a la luz de los principios constitucionales de legalidad, de certeza

NECESARIAMENTE LLEVA A LA INAPLICACIÓN DE UNA NORMA”. Décima Época, Registro: 2005115, Primera Sala, Tesis aislada, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, diciembre de 2013, Tomo I, Materia(s): Común, Tesis: 1a. CCCLIX/2013 (10a.), Página: 511 y “PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS”. Décima Época, Registro: 160525, Pleno, Tesis aislada, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro III, diciembre de 2011, Tomo 1, Materia(s): Constitucional, Tesis: P. LXIX/2011(9a.), Página: 552.

SUP-REC-962/2021

y objetividad, entre otros, verificándola *ex officio*, acorde al deber de analizar y aplicar la normativa electoral, siempre respetando normas y principios imperativos constitucionales.

36. Ello porque se trata de verificar la regularidad constitucional del régimen jurídico que regula los procedimientos sancionadores electorales, y que, en último análisis, incide en el ejercicio de derechos humanos fundamentales de carácter político-electoral.
37. En el entendido de que se parte de la presunción de validez de las normas legales bajo escrutinio y que solo si la misma se destruye es factible su inaplicación al caso concreto.
38. Entre esas normas se encuentran el principio de certeza de la ciudadanía de que todos los actos se apegaron al orden jurídico y el de los presuntos responsables a que se resuelva sobre su situación jurídica en un tiempo prudente.
39. Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en la tesis de jurisprudencia 2a./J. 69/2014 (10a.) de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro y texto siguientes:

**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.

40. Lo anterior, se hace necesario atendiendo al deber de las autoridades electorales de garantizar, entre otros, los principios de constitucionalidad, legalidad y certeza considerando: **i)** el control *ex officio* de la constitucionalidad de los actos y normas, **ii)** que la autoridad administrativa tiene la responsabilidad de analizar objetivamente la legalidad de los actos administrativos; y **iii)** que de acuerdo con el derecho que regula los convenios de candidatura común, éstos pueden estar afectados de invalidez o nulidad absoluta, la cual puede ser invocada por cualquier persona, incluyendo la actuación de oficio del juez.

SUP-REC-962/2021

41. Al respecto, se considera relevante destacar que el artículo 41, párrafo tercero, base VI, de la Constitución prevé que, para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen la Constitución y la ley.
42. Por su parte, el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso I), de la Constitución prevé el establecimiento de un sistema de medios de impugnación para que todos los actos y resoluciones electorales se sujeten invariablemente al principio de legalidad.
43. En consecuencia, ante la existencia de tales normas los tribunales electorales locales y federales, están facultados, en el ámbito de sus competencias, para analizar *ex officio* la constitucionalidad de las normas que rigen los procedimientos sancionadores, ya que debe cumplir los parámetros contenidos en el denominado bloque de constitucionalidad.
44. En ese orden de ideas, resulta infundado lo alegado, ya que la Sala Regional Monterrey sí podía llevar a cabo el control *ex officio* de la norma declarada inconstitucional.
45. A mayor abundamiento, se debe precisar que la revisión de sentencia controvertida, este Tribunal advierte que la Sala Regional Monterrey transcribió a pie la parte de la demanda en



la cual consideró se establecía el agravio del actor que justificaba el pronunciamiento de constitucionalidad de la norma. Sin que tal agravio fuera necesario, conforme a lo expuesto con antelación.

ii. Análisis de constitucionalidad

46. Ahora, esta Sala Superior considera que la norma analizada por la Sala Regional Monterrey es inconstitucional, tal como lo resolvió, conforme a los siguientes razonamientos.
47. En principio se debe mencionar que el último párrafo, del artículo 232, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, como lo reconoció la Sala Regional Monterrey fue emitida en uso de la libertad de configuración legislativa de la que goza el Congreso de esa entidad federativa.
48. En materia electoral, la Constitución diseñó procedimientos sancionadores para proteger los valores democráticos y los derechos de las personas a una justicia efectiva.
49. Así, el artículo 41 de la Constitución establece que el Instituto Nacional Electoral, 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*⁶.

50. Conforme a lo previsto en el artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso o), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁷, las legislaturas de los estados integrantes de la Unión, gozan de libertad de configuración en la creación de leyes electorales, en lo concerniente al establecimiento y sanción

⁶**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.

⁷ **Artículo 116.-** El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

Los Poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

[...]

o) Se tipifiquen los delitos y determinen las faltas en materia electoral, así como las sanciones que por ellos deban imponerse.



de faltas en materia electoral, ello incluye el establecimiento del o los procedimientos.

51. Por su parte, 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 (dicha previsión debe replicarse en las constituciones y leyes locales, conforme a lo dispuesto en el artículo 116 de la Constitución General⁸).
52. De lo anterior se observa el mandato constitucional para que toda infracción a los valores o prohibiciones constitucionales sea sancionada por las autoridades competentes, a través de un procedimiento que observe las formalidades esenciales (artículo 14 constitucional⁹), 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

⁸ **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.**

⁹ **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-REC-962/2021

imparcial (artículo 17, párrafo segundo, de la Constitución General¹⁰).

53. Conforme al mencionado marco constitucional, resulta evidente que no existe norma alguna expresa que prevea de qué forma deben regularse los procedimientos sancionadores en materia electoral en las entidades federativas, por lo que toda la regulación que hacen los Congresos locales sobre este tema es en ejercicio de su libertad de configuración legislativa.
54. Así, se debe decir que normas expedidas como las mencionadas en el párrafo anterior, *a priori* gozan de presunción de validez y constitucionalidad, porque son creadas con base en la libertad configurativa de la que gozan los órganos legislativos.
55. Tal presunción es *iuris tantum*, por lo que puede ser derrotada, mediante un método de control de constitucionalidad, como es el *test de proporcionalidad*, ejercicio que constituye una herramienta para juzgadores, a fin de analizar si determinado precepto es inconstitucional. Cabe precisar que, para realizar tal

¹⁰ **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.



ejercicio, se deben seguir los pasos que a continuación se señalan.

- i. **Identificar el fin legítimo en la restricción concreta.** Supone la idea de que no cualquier propósito puede justificar la limitación a un derecho fundamental.

En efecto, los fines que pueden fundamentar la intervención legislativa al ejercicio de los derechos fundamentales tienen muy diversa naturaleza: valores, intereses, bienes o principios que el Estado puede perseguir. Así, los derechos fundamentales, los bienes colectivos y los bienes jurídicos garantizados como principios constitucionales, constituyen fines que legítimamente fundamentan la intervención del legislador en el ejercicio de otros derechos¹¹.

- ii. **Revisar la idoneidad de la medida.** Lo cual presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación, siendo suficiente que la medida contribuya en algún modo y en algún grado a lograr el propósito que busca el legislador¹².
- iii. **Realizar un examen de necesidad.** Implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas

¹¹ Tesis 1a.CCLXV/2016 de rubro "PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 902.

¹² Tesis 1a.CCLXVIII/2016 de rubro "SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 911.

SUP-REC-962/2021

alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.

Ello implica hacer un catálogo de medidas alternativas y determinar el grado de idoneidad de éstas, es decir, evaluar su nivel de eficacia, rapidez, probabilidad o afectación material de su objeto.

Este escrutinio puede acotarse ponderando aquellas medidas que el legislador consideró adecuadas para situaciones similares, o bien las alternativas que en el derecho comparado se han diseñado para regular el mismo fenómeno¹³.

- iv. Realizar un examen de proporcionalidad en sentido estricto.** En esta etapa, se debe efectuar un balance o ponderación entre dos principios que compiten en un caso concreto. Dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta.

Es decir, en esta etapa se realiza una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.

¹³ Tesis 1a.CCLXX/2016 de rubro "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA", consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 914.



56. En consecuencia, la medida impugnada sólo será constitucional si el nivel del fin constitucional que persigue el legislador es mayor al nivel de intervención en el derecho fundamental. En caso contrario, la medida será desproporcionada y, por tanto, inconstitucional¹⁴.
57. Se debe precisar que el *test de proporcionalidad* es un método de interpretación que resuelve conflictos de orden constitucional y aunque generalmente se tiene la idea de que es de optimización de derechos humanos, se debe decir que su teleología es la de dirimir, de manera razonable, conflictos normativos entre principios constitucionales.
58. Así, en el caso concreto, se debe identificar si existen derechos fundamentales y/o principios constitucionales contrapuestos o en conflicto. En principio se debe precisar que la regulación de los procedimientos sancionadores responde al derecho de la población a gozar de certeza de que los actos de las personas que intervienen en los procesos electorales se ajustaron al marco legal. Por su parte, la prescripción responde al derecho fundamental de debido proceso, en favor de los imputados.

¹⁴ El Tesis 1a.CCLXXII/2016 de rubro “CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA”, consultable en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, 10ª época, 1ª Sala, Libro 36, noviembre de 2016, Tomo II, página 894.

SUP-REC-962/2021

59. 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 derecho involucrados.
60. En este sentido, en diversas ejecutorias este órgano jurisdiccional ha considerado que ante la posibilidad jurídica de sancionar las conductas posiblemente infractoras, es que las hipótesis normativas que prevean faltas administrativas deben estar sujetas a un determinado plazo de extinción, es decir, debe operar alguna institución jurídica como puede ser la prescripción o la caducidad de la facultad sancionadora, en razón que la facultad no puede ser otorgada al órgano sancionador en forma indefinida, porque considerar lo anterior conllevaría a la falta de certeza a los imputados respecto de su situación jurídica y de la sanción que se pueda imponer.



61. Así, 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.
62. Por tanto, las facultades o potestades referidas, se encuentran sujetas a los principios de legalidad y de seguridad jurídica, en tanto esos principios rigen toda actividad de la autoridad electoral, ya que los ciudadanos, partidos, candidatos o cualquier persona física o moral imputadas en tales procedimientos tienen derecho a la certeza jurídica, conforme a la cual, las personas no deben estar sujetas a la amenaza constante o indefinida de ser investigadas por una infracción, sino que esa posibilidad se debe limitar temporalmente a plazos idóneos y suficientes.
63. De ahí que, el establecimiento de instituciones jurídicas como la caducidad, la prescripción, la preclusión, entre otras, tienen su razón de ser en la vigencia de los principios de certeza y seguridad jurídicas.

SUP-REC-962/2021

64. Así, sujetar la facultad investigadora de la autoridad electoral a un hecho concreto como lo es la calificación de una elección, hace que surja una aparente tensión entre la justicia y la extinción de la facultad de investigación, ya que la norma impugnada pareciera afectar el principio de no disposición en los procedimientos sancionadores electorales y el esclarecimiento o no de los hechos tildados de contrarios a la normativa.
65. La indisponibilidad de los procedimientos sancionadores electorales guarda una estrecha relación con la observancia de los fines y principios de los procesos electorales. Así, la autoridad que de oficio o a petición de parte ejerza su función de investigación de hechos presuntamente constitutivos de infracción debe ejercitar todos los actos tendentes a esclarecer los hechos y no puede renunciar a ella ni vincular la decisión del juez.
66. Así, la finalidad de los procedimientos sancionadores en materia electoral es la determinación de la verdad jurídica de los hechos, ya que ello constituye una condición necesaria para garantizar la certeza de que el proceso electoral se desarrolló conforme a derecho, motivo por el cual toda excepción o limitación que afecte esa facultad, puede implicar un déficit en el descubrimiento de la verdad y afectar la legalidad y la justicia de la decisión y puede ser objeto de control constitucional, para



verificar si esa medida es racional, lo cual se logrará mediante la ponderación de principios, a fin de garantizar que subsista el de mayor jerarquía o aquel que implique una afectación menor al sistema constitucional.

67. Conforme a lo anterior, a juicio de esta Sala Superior la norma en análisis es inconstitucional, por lo siguiente.
68. **a.** Sí persigue **un fin constitucionalmente válido**, porque la extinción de la facultad sancionadora de la autoridad electoral, se relaciona directamente con el principio de seguridad jurídica, mismo que impone un deber al legislador de plasmar una temporalidad o plazo concreto para el desahogo del debido proceso, sin que exista un deber específico de una temporalidad especial, sino que bastará con que en la norma o normas generales respectivas se prevean los tiempos oportunos para esa defensa –emplazamiento, pruebas, alegatos y resolución–, pudiéndose dejar a la libertad configurativa del órgano legislativo su extensión.
69. Pero en todo caso, la existencia de un plazo razonable para el desarrollo y culminación del procedimiento es un requisito indispensable para el principio de seguridad jurídica, pues el actuar de la respectiva autoridad debe encontrarse siempre limitado o acotado, de tal manera que la posible afectación a la

SUP-REC-962/2021

esfera jurídica de los gobernados no resulte caprichosa o arbitraria.

70. Ello es así, porque en el ámbito concreto de la configuración jurídica de los procedimientos sancionatorios, la garantía de seguridad jurídica constriñe al legislador a regular de forma obligatoria ciertos elementos mínimos que permitan la consecución de dos objetivos primordiales, a saber, que el justiciable pueda hacer valer sus derechos y que la autoridad no incurra en arbitrariedades.
71. De ahí que, si la garantía de seguridad jurídica se hace patente en la prohibición a la autoridad de actuar con arbitrariedad, entonces las etapas y plazos que dividan y ordenen un procedimiento deben acotarse a un tiempo razonable para lograr el objetivo pretendido con ellos, pues de no ser así, las facultades de verificación y determinación de las autoridades serían arbitrarias, en contravención a la garantía de seguridad jurídica.
72. En ese sentido, resulta inconcuso que la falta de plazo para llevar a cabo un procedimiento abre la posibilidad a la autoridad para prolongar o dilatar caprichosamente y sin límite alguno dicho ejercicio potestativo, no sólo en detrimento del particular, sino vulnerando uno de los objetivos esenciales de la garantía de



seguridad jurídica, esto es, proscribir la arbitrariedad de la actuación de la autoridad.

73. De ahí que, al regularse un plazo para la prescripción persiga un fin constitucionalmente válido.
74. **b.** Conforme al **subprincipio de idoneidad**, la medida no cumple este principio debido a que la previsión de prescripción de la facultad sancionadora, si bien tutela los derechos fundamentales de certeza y seguridad jurídica, que en particular, la norma en análisis imponen un límite a la actuación de la autoridad para que la situación jurídica del imputado en el procedimiento no permanezca indefinida, lo cierto es que no resulta idónea, como se analiza a continuación.
75. En principio se debe decir que, la libertad de configuración no implica que se puedan prever normas que sean contrarias al bloque de constitucionalidad, como serían aquellas que establezcan la extinción injustificada y sin parámetros de racionalidad de acciones penales o, al vulnerar las garantías judiciales y del derecho de protección judicial.¹⁵;
76. Ello, porque de advertir una vulneración a derechos humanos, las autoridades tienen un deber reforzado con el desarrollo de la

¹⁵ Informe 28/92; CASOS 10.147, 10.181, 10.240, 10.262, 10.309 y 10.311, ARGENTINA. Leyes de Amnistía. Comisión Interamericana de Derechos Humanos

SUP-REC-962/2021

investigación, que implica remover los obstáculos de hecho y de derecho que amenacen el adecuado desarrollo de la misma, como puede ser a través de la supresión de las normas y prácticas de cualquier naturaleza que entrañen violación a las garantías procesales¹⁶.

77. Por tanto, son inadmisibles disposiciones de prescripción y el establecimiento de excluyentes de responsabilidad que pretendan impedir la investigación y sanción de vulneraciones a derechos humanos¹⁷.
78. Así, la norma en estudio implica la extinción de la facultad sancionadora de la autoridad, en franca vulneración a garantías judiciales y al derecho de la ciudadanía de que se sancionen conductas que atenten contra la realización de los comicios.
79. Así, los valores tutelados se sitúan en el principio de certeza y seguridad jurídica como carga axiológica del entramado constitucional que responde a la expectativa de la sociedad de gozar de certeza de que los actos desplegados por los actores políticos en el proceso electoral se ajustaron a derecho y el derecho de los imputados de gozar de seguridad jurídica de que la autoridad que instrumenta el procedimiento, resulta sobre su

¹⁶ Informe 56/19, Caso FAMILIA JULIEN – GRISONAS ARGENTINA. Comisión Interamericana de Derechos Humanos.

¹⁷ Caso Barrios Altos Vs. Perú. Corte Interamericana de Derechos Humanos.



situación jurídica en un plazo razonable, para evitar que quede en estado de incertidumbre y con la constante amenaza de represión de un procedimiento sancionador no concluido.

80. Así, la previsión de acotar la extinción de la facultad sancionadora de la autoridad al acto jurídico de la calificación de la elección no cumple con **ser idónea**, ya que la finalidad de establecer la extinción de la facultad sancionadora, tiene su razón de ser garantizar el derecho de seguridad jurídica del imputado, para que un plazo razonable, se puedan desahogar todas las etapas del procedimiento, pero a la vez implica que la autoridad pueda desahogar todas la diligencias necesarias, a fin de esclarecer los hechos y determinar si se finca o no responsabilidad.
81. Por tanto, si la norma establece como condición de la extinción de la facultad sancionadora, el acontecimiento de un acto futuro y cierto, como lo es la calificación de la elección, y que genera entre los sujetos denunciados un trato diferenciado, es evidente que no resulta idónea, porque no se tutela la seguridad jurídica de los imputados ni el derecho de la ciudadanía de que se sancionen conductas que atenten contra la realización de los comicios.

SUP-REC-962/2021

82. En efecto, mientras más cercana al inicio del proceso electoral es la comisión de la probable infracción, mayor tiempo tendrá la autoridad para sancionar, en tanto que, si la comisión de la posible infracción se ejecuta el día de la jornada electoral, será casi imposible que se pueda desarrollar el procedimiento, ya que la calificación de las elecciones se da días después de concluida la jornada.
83. Ello evidencia que, la previsión de la extinción de la facultad sancionadora de la autoridad, en la norma analizada, no tutela el derecho a la seguridad jurídica de los imputados, ya que no tiene como regla un criterio objetivo aplicable a todos los casos y en igualdad de circunstancias a todos los sujetos, como podría ser el establecimiento de un periodo de tiempo que se compute desde la comisión de la infracción o que se tenga conocimiento de la misma, lo cual se da un trato igual a todos los probables responsables.
84. En cambio, si se hace depender de un acto concreto de calificación de la elección la extinción de la facultad sancionadora, al ser un día cierto, ya que está reglado en ley, no cumple con generar la igualdad entre todos los sujetos de derecho que se encuentren en la misma situación, es decir, no da un trato igual a todos los probables responsables, como se ha dejado patente, de ahí que no sea idónea la medida.



85. Aunado a que existen otras formas de declarar la extinción de la facultad sancionadora de la autoridad electoral, que no implican la imposibilidad material de clarificar los hechos y buscar la verdad legal, para determinar sí se acredita o no la responsabilidad del o los denunciados.
86. En ese sentido, no se debe perder de vista que la finalidad de los procedimientos sancionadores es la de investigar determinados hechos o conductas que se han denunciado como constitutivas de infracciones a la normativa electoral, a fin de poder esclarecer la verdad legal y estar en posibilidad de establecer si dichas conductas se realizaron y, en su caso, si constituyen tal infracción y la responsabilidad de los sujetos denunciados.
87. Así como la creación de instituciones extintivas de las facultades sancionadoras como la prescripción, como se ha precisado anteriormente, garantizan el debido proceso, ya que, evitan que se les tenga en estado de incertidumbre o indefensión, ante la no resolución de los procedimientos sancionadores, es decir, tienden a evitar que la potestad sancionadora sea perene.
88. Ello, porque la autoridad electoral a cargo de los procedimientos sancionadores, no pueden alargar indefinidamente y sin justificación jurídica alguna, la investigación y sustanciación de los procedimientos sancionadores, retrasando indebidamente la

SUP-REC-962/2021

emisión de la resolución que corresponda, pues ello, es contrario a las reglas del debido proceso en perjuicio de la seguridad jurídica de los denunciados.

89. Sin embargo, la norma en estudio no es adecuada, debido a que no tiende a evitar esa situación, ya que no toma como base un criterio temporal objetivo y razonable, aplicable a todos los casos y en igualdad de circunstancias, generando un trato desigual injustificado a sujetos en identidad o similitud de circunstancias.
90. Aspecto que conforme a los criterios que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, vulnera el derecho fundamental de debido proceso, ya que si bien con la norma analizada, el legislador pretendió establecer en una ley, un plazo o término para la prosecución de una posible conducta ilícita, este plazo y término no resulta idónea, ya que no permite dirimir las cuestiones jurídicas puestas a consideración de la autoridad electoral sancionadora, esto es, el precepto cuestionado no se sujeta a plazos razonables para la prescripción, de forma que sólo opere si es evidente que ha habido desinterés de las partes, o que se ha abandonado el juicio en un periodo razonable, tal y como se desprende de la jurisprudencia 1a./J. 11/2014 (10a.) emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **“DERECHO AL DEBIDO PROCESO. SU CONTENIDO”**.



91. Así, se considera que la existencia de otras formas de regulación, como se ha dicho, el transcurso de un periodo determinado de tiempo desde la comisión de la infracción, es un criterio objetivo y que aplica en igualdad a todos los sujetos, a la par que permite el desarrollo de las facultades de investigación y resolución sobre los posibles hechos contrarios a la normativa.
92. Así, una medida idónea buscaría generar un efecto menor de enfrentamiento entre el derecho de la ciudadanía a tener certeza de que los actos se ajustaron a derecho o, que los contrarios a la normativa fueron sancionados, y el derecho de los probables responsables a no estar sometidos permanentemente a la potestad sancionadora, por lo que se considera que cumpliría ese requisito, si la norma previera un periodo cierto de tiempo razonable entre la comisión de la infracción y el ejercicio de la facultad sancionadora, como lo ha señalado la Sala Superior en diversos casos, por ejemplo, un año en procedimientos especiales sancionadores y dos años en ordinarios.
93. Por estos motivos, se considera que la norma en estudio, como lo consideró la Sala Regional Monterrey, es inconstitucional ya no supera el subprincipio de idoneidad del test de proporcionalidad, de ahí que el concepto de agravio devenga **infundado y lo procedente sea confirmar la sentencia impugnada.**

Por lo expuesto y fundado se aprueban los siguientes puntos

VI. RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **confirma** la sentencia controvertida.

SEGUNDO. **Infórmese** a la Suprema Corte de Justicia de la Nación lo relativo a que se confirmó la inaplicación, al caso concreto, del artículo 232, último párrafo de la Ley Electoral del Estado de Querétaro, por parte de la Sala Regional Monterrey.

Notifíquese conforme a derecho.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe que esta sentencia se firma de manera electrónica.

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