



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-192/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-224/2023

PARTE RECURRENTE: MORENA Y LIBERTAD Y RESPONSABILIDAD DEMOCRÁTICA A.C.¹

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL²

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIA: JIMENA ÁVALOS CAPÍN

COLABORÓ: JORGE RAYMUNDO GALLARDO

Ciudad de México, a veinticinco de octubre de dos mil veintitrés³.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación⁴ emite sentencia en el sentido de **confirmar** la resolución INE/CG464/2023 dictada por el Consejo General del INE, en lo que fue materia de impugnación, respecto del procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/CG/71/2021 relacionado con las presuntas irregularidades advertidas en el registro de afiliaciones a través de la APP móvil, por parte de la organización de ciudadanos Libertad y Responsabilidad Democrática, durante el proceso de constitución de nuevos partidos políticos nacionales 2019-2020.

ANTECEDENTES

1. Vista. El tres de agosto de dos mil veinte, la Unidad Técnica de lo

¹ En lo sucesivo, parte actora o recurrente.

² En adelante, INE, responsable o CG del INE.

³ En lo siguiente, las fechas corresponden a dos mil veintidós, salvo precisión en contrario.

⁴ En lo subsecuente, Sala Superior o TEPJF o SS.

SUP-RAP-192/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-224/2023

Contencioso Electoral⁵ del INE, recibió de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE⁶ el oficio a través del cual dicha dirección hizo del conocimiento presuntas irregularidades en el registro de afiliaciones a través de la APP o aplicación móvil por parte de la organización de ciudadanos denominada Libertad y Responsabilidad Democrática⁷, durante el proceso de constitución de nuevos partidos políticos nacionales 2019-2020, por los siguientes hechos: 1) La concentración masiva de afiliaciones con inconsistencias; 2) La utilización de recursos públicos en la captación de afiliaciones y, 3) La participación de entes prohibidos en la constitución de Nuevos Partidos Políticos Nacionales (en concreto, ministros de culto y personas funcionarias públicas, entre otros), conductas que, de acreditarse, podrían ser violatorias de la normativa electoral.

2. Registro del Cuaderno de Antecedentes y cierre. Con lo anterior, se integró el Cuaderno de Antecedentes y una vez realizadas las diligencias preliminares de investigación y requerimientos, al advertir la existencia de indicios que señalan que la mencionada organización de ciudadanos, así como los sujetos involucrados en los hechos materia de la vista, pudieron haber incurrido en infracciones a la normativa. En consecuencia, el veintiséis de febrero de dos mil veintiuno, se determinó cerrar el referido cuaderno de antecedentes y abrir el procedimiento ordinario sancionador, con el propósito de determinar si existía o no infracción a la normativa por parte de la citada organización.

3. Registro del procedimiento sancionador ordinario, admisión y emplazamiento. Mediante acuerdo de nueve de marzo de dos mil veintiuno, se realizó el registro del procedimiento, se admitió a trámite y se ordenó emplazar a los sujetos involucrados en los hechos motivo de la vista.

4. Resolución impugnada. Una vez realizadas las diligencias⁸ y aprobado el proyecto por la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, el dieciocho de

⁵ En adelante UTCE

⁶ En lo sucesivo DEPPP.

⁷ En adelante, LRD.

⁸ No pasa inadvertido que en Sesión Ordinaria la Comisión de Quejas y Denuncias del INE devolvió el proyecto de resolución a la UTCE para mayores diligencias.



agosto de dos mil veintitrés, en sesión extraordinaria el Consejo General del citado Instituto aprobó la resolución INE/CG464/2023 en la que, entre otras cuestiones, tuvo por **acreditada** la infracción consistente en la afiliación masiva con inconsistencias, pero tuvo por **no acreditada** la infracción consistente en uso de recursos públicos y tuvo por **no acreditada** la participación de entes prohibidos en el proceso de constitución como partido político de LRD.

5. Primer recurso de apelación. Inconforme, el veinticuatro de agosto siguiente, el partido político Morena, por conducto de su representante, presentó demanda de recurso de apelación ante la responsable, que en su oportunidad fue remitida a este órgano jurisdiccional.

6. Segundo recurso de apelación. También inconforme, el veinticinco de septiembre, la organización Libertad y Responsabilidad Democrática A.C. por conducto de su representante, presentó vía el sistema de juicio en línea, demanda de recurso de apelación en contra de la resolución del Consejo General del INE.

7. Recepción y turno. Recibidas las demandas y demás constancias en esta Sala Superior, la presidencia ordenó integrar los expedientes SUP-RAP-192/2023 y SUP-RAP-224/2023, así como turnarlos a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicaron.

8. Instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora, admitió las demandas y declaró cerrada la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia y legislación aplicable. La Sala Superior es competente para resolver el presente medio de impugnación, debido a que se controvierte la resolución del Consejo General del INE en un procedimiento ordinario sancionador federal, respecto de presuntas

SUP-RAP-192/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-224/2023

infracciones cometidas en el proceso de constitución de un partido político nacional⁹.

SEGUNDA. Acumulación. En los recursos existe conexidad en la causa, toda vez que en ellos se controvierte la resolución INE/CG464/2023 aprobada por el Consejo General del INE que tuvo por acreditada la infracción consistente en la afiliación masiva con inconsistencias, no así la infracción consistente en uso de recursos públicos, y la participación de entes prohibidos, en el proceso de constitución de un partido político nacional de LRD.

En consecuencia, el recurso **SUP-RAP-224/2023** se debe acumular al **SUP-RAP-192/2023**, por ser éste el más antiguo; debiéndose glosar copia certificada de los puntos resolutivos de la sentencia a los autos de los expedientes acumulados¹⁰.

TERCERA. Requisitos de procedencia. Los medios de impugnación cumplen con los requisitos para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia¹¹, conforme con lo siguiente:

1. Forma. Los escritos de demanda se precisó la autoridad responsable, resolución impugnada, hechos, motivos de controversia y cuentan con firma autógrafa y digital de las partes recurrentes, respectivamente.

2. Oportunidad. Los recursos de apelación se interpusieron en el plazo de cuatro días. Respecto al recurso SUP-RAP-192/2023 la resolución impugnada fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General del INE, celebrada el dieciocho de agosto pasado, por lo que, si la demanda fue presentada el veinticuatro de agosto posterior, es evidente su presentación oportuna.

⁹ Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución general); 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (Ley de Medios).

¹⁰ Ello, de conformidad con lo dispuesto en el Artículo 31 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interno del TEPJF

¹¹ Previstos en los artículos 7, párrafo 2; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 109, párrafos 1, inciso a) y 3, y 110, párrafo 1, de la Ley de Medios.



Por lo que hace al recurso de apelación SUP-RAP-224/2023, la resolución controvertida le fue notificada el diecinueve de septiembre pasado, mediante comparecencia de quien ostenta la representación de la Organización Libertad y Responsabilidad Democrática A.C. En consecuencia, si la demanda se presentó el veinticinco de septiembre siguiente, es evidente su oportunidad.

Lo anterior, sin tomar en cuenta el sábado diecinueve y domingo veinte de agosto, así como sábado veintitrés y domingo veinticuatro de septiembre, al ser inhábiles, por no estar relacionada la controversia con algún proceso electoral¹².

3. Legitimación y personería. MORENA, quien figura como recurrente en el recurso SUP-RAP-192/2023, está legitimado para interponer el medio de impugnación al ser un partido político. Además, la autoridad responsable reconoce la calidad de Mario Rafael Llergo Latournerie como su representante ante el Consejo General del INE. En cuanto al recurso SUP-RAP-224/2023 presentado por la organización Libertad y Responsabilidad Democrática A.C., se interpuso por conducto de su representante legal, persona designada en el escrito de solicitud de registro como partido político nacional ante el Instituto Nacional Electoral¹³, requisito que no es controvertido por en el informe circunstanciado respectivo.

4. Interés jurídico. MORENA, quien figura como recurrente en el recurso SUP-RAP-192/2023, tiene interés jurídico porque tiene el carácter de entidad de interés público de conformidad con lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, base I, de la Constitución general, de lo que se desprende la posibilidad jurídica de actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo, con independencia de la defensa de sus intereses particulares, aun cuando no presentó la queja primigenia.

En consecuencia, si como entidad de interés público considera que la resolución dictada en un procedimiento administrativo sancionador electoral es violatoria de la ley, por infracción a las disposiciones previstas

¹² Con base en el artículo 7, numeral 2, de la Ley de Medios.

¹³ Ver sentencia SUP-RAP-56/2020 Y ACUMULADOS.

SUP-RAP-192/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-224/2023

en la propia Constitución o en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es evidente que tienen interés jurídico para impugnarla, en tanto que, al hacerlo, no defienden exclusivamente un interés propio, sino que buscan también, la prevalencia del interés público¹⁴.

Por su parte, en el recurso SUP-RAP-224/2023 presentado por la organización Libertad y Responsabilidad Democrática A.C, la asociación promovente cuenta con interés jurídico, toda vez que impugna la resolución por la que se la sancionó con una amonestación con motivo de la infracción por afiliación masiva con inconsistencias, determinación que, desde su óptica, se encuentra indebidamente fundada y motivada.

5. Definitividad. Se satisface este requisito, ya que no existe otro medio de impugnación que se deba agotar para controvertir la resolución impugnada.

CUARTA. Cuestión previa. A efecto de contar con los elementos necesarios para resolver, se precisa el contexto del caso, la síntesis del acuerdo controvertido y los conceptos de agravio formulados por el recurrente.

3.1. Contexto del caso.

La controversia se deriva del aviso que dio el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE a la UTCE del INE en la que hace del conocimiento de dicha Unidad las presuntas irregularidades en afiliaciones a través de la aplicación móvil del INE, por parte de la organización LRD. En concreto, se alegaba que se había realizado:

1. La concentración masiva de afiliaciones con inconsistencias.
2. La utilización de recursos públicos en la captación de afiliaciones

¹⁴ Con sustento en la jurisprudencia 3/2007, de rubro: PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA.



3. La participación de entes prohibidos en la constitución de Nuevos Partidos Políticos Nacionales.

Además de alegarse una serie de inconsistencias en los registros efectuados en la aplicación móvil, se denunciaba que la organización LRD estaba presuntamente usando instalaciones de entes prohibidos para la captación de afiliaciones, concretamente, las instalaciones de distintas iglesias de distintas denominaciones, así como algunas instalaciones de naturaleza pública¹⁵, o de otros entes prohibidos.¹⁶

3.2. Síntesis del acuerdo impugnado.

El acto impugnado es la resolución emitida por el Consejo General del INE con fecha 18 de agosto de 2023, la cual deriva del procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/CG/71/2021, el cual fue iniciado con motivo de la vista que dio la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, en la cual hizo del conocimiento de la UTCE presuntas irregularidades en el registro de afiliaciones a través de la app móvil por parte de la organización de ciudadanos denominada LRD durante el proceso de constitución de nuevos partidos políticos nacionales 2019-2020.

En concreto, se analizó la concentración masiva de afiliaciones con inconsistencia, la utilización de recursos públicos en la captación de afiliaciones y la participación de ente prohibido en la constitución de nuevos partidos políticos.³

A. Sobre el primer punto, consistente en las supuestas irregularidades en la concentración masiva de afiliaciones con inconsistencia:

El Consejo General estableció que asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país es un derecho político electoral garantizado constitucionalmente. Sin embargo, estableció que los partidos políticos, conforme la norma legislativa, tienen la carga de cumplir con las normas de

¹⁵ Tales como inmuebles del Ayuntamiento de San Sebastian Río Hondo, Oaxaca, la Oficina Censal del INEGI, el Palacio y Auditorio Municipal de Mecatlán, Veracruz.

¹⁶ Tales como el Salón Ejidal de la Confederación Nacional Campesina.

SUP-RAP-192/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-224/2023

afiliación a los mismos. Dicha carga es por supuesto aplicable a las organizaciones de ciudadanos que tienen el fin último de formarse como partido político, pues también realizan actos de afiliación.

En virtud de lo anterior, las normas que rigen la constitución de partidos políticos nacionales y locales, concretamente las establecidas en los artículos 10 y 16 de la Ley General de Partidos Políticos, representan una serie de condiciones y requisitos que deben cumplir necesariamente las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos.

Ahora bien, para los procesos de afiliación, el propio Consejo General precisó que las organizaciones podían llevar a cabo afiliaciones fuera del ámbito de las asambleas, a través del uso de una aplicación móvil descargable en teléfonos y tabletas que garantizara la autenticidad de la voluntad ciudadana por medio de lectora del código QR o código de barras de la Credencial para Votar expedida con el INE y tomando posteriormente una foto “viva” de la persona ciudadana y solicitando su firma en la pantalla táctil para asegurar su identidad y voluntad de afiliación.⁴ En la normativa se prevé la figura de una persona auxiliar que colabora con la organización de ciudadanos para recabar las manifestaciones formales de afiliación. Dicha persona debe autenticarse en la aplicación móvil para poder tener acceso a esta.

En el caso concreto, el Consejo General determinó que la infracción relativa a la concentración masiva de afiliaciones consistencia **era existente**, debido a que, del análisis de las pruebas recabadas, hubo una simulación de los elementos que deben sustentar una manifestación formal de la libertad para formar parte de la organización LRD.

Los registros de ciudadanos que tuvieron como respaldo la credencial para votar se realizaron sobre un formato donde se colocaban los datos de la credencial para que éstos fueran captados por la misma aplicación o de imágenes de documentos distintos al original de la credencial. El Consejo General determinó que esto sí envuelve una maquinación que genera incertidumbre sobre la forma como se obtuvieron los datos de las personas que supuestamente brindaron su respaldo, por lo cual el Consejo General **consideró existente** la infracción motivo de la vista en lo respectivo a las



manifestaciones formales de afiliación mencionadas en la foja 141 de la resolución impugnada. Concretamente, se tuvo por acreditada la existencia de 1,100 (mil cien) afiliaciones soportadas solo con la *copia* de la credencial para votar en lugar del original (que es lo que exige la normativa), lo cual genera dudas sobre si los ciudadanos efectivamente otorgaron su consentimiento para ser afiliados a la organización LRD. Finalmente, el Consejo General determinó que **era igualmente existente** la infracción respecto de los casos referidos al final de la foja 141 de la resolución impugnada en la que *la persona auxiliar simuló al menos uno* de los elementos que debían integrar el expediente electrónico.

B. Sobre el segundo punto consistente en la utilización de recursos públicos en la captación de afiliaciones y participación de entes prohibidos en la constitución de nuevos partidos políticos nacionales:

El Consejo General afirmó que el marco constitucional y legal aplicable exige como obligación de los servidores públicos aplicar con imparcialidad los recursos públicos que tienen bajo su resguardo

Sobre este punto, el Consejo General determinó que **no se encontraban acreditadas las presuntas infracciones**, toda vez que de las constancias que integran el expediente, no se desprenden elementos para llegar a la convicción que la organización, las instituciones públicas o los centros de culto denunciados hubieran incurrido en las conductas precisadas.

Lo anterior, en virtud de que el INE requirió a sus áreas técnicas para conocer las particularidades de la aplicación móvil que utiliza el software de geolocalización de cada dispositivo y que la georreferencia utilizada cumple con las características necesarias que permiten dar certeza en su precisión, respecto de la ubicación en la que se llevaron a cabo las afiliaciones con un margen de precisión de más menos 1.1 metros. Asimismo, informó que la obtención de la ubicación se obtiene y persiste en tiempo real, por lo que la ubicación que se precisa en la vista corresponde a la ubicación que se indica en el sistema.

SUP-RAP-192/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-224/2023

En el caso concreto, las personas auxiliares de la organización LRD captaron afiliaciones en las inmediaciones a instalaciones correspondientes a instituciones públicas o en centros de culto, lo que, en principio, podría considerarse como *indicios* de la probable utilización de recursos públicos en la captación de afiliaciones y la participación de entes prohibidos en la Constitución. En efecto existe certeza de que las personas auxiliares realizaron un número significativo de registros en ubicaciones *aproximadas* a sedes correspondientes a entes que no pueden participar o intervenir en la conformación de nuevos partidos políticos.

Sin embargo, los registros de geolocalización fueron obtenidos mediante dispositivos electrónicos por lo que solo hacen prueba plena cuando, a juicio del órgano jurisdiccional competente, generen convicción sobre los hechos alegados, por lo que, por sí solas son insuficientes para acreditar de manera fehaciente los hechos que en ella contienen.

Bajo esta lógica, del resto de los elementos de la investigación realizada por la autoridad sustanciadora y de los escritos de los sujetos denunciados, se desprende que **no existen pruebas directas o indirectas que indiquen que los titulares o representantes de las dependencias gubernamentales o entes denunciados hayan dado su consentimiento expreso o tácito** para que las personas auxiliares de la organización denunciada se beneficiaran de los recursos de éstas para captar los registros, o de que los ministros de culto hayan participado de forma directa en la captación de afiliados.

Por lo tanto, el Consejo General determinó que no se contaba con elementos probatorios suficientes para acreditar que los titulares o representantes de las dependencias o centros de culto dieron su consentimiento a las personas auxiliares de la organización para captar afiliaciones en sus instalaciones y con ello se hubiera utilizado de forma indebida recursos públicos. Por ende, determinó que **no se acreditaba la infracción denunciada**.

C. En lo que se refiere a la prohibición constitucional y legal de intervención de organizaciones gremiales o de otras con objeto



social diferente al de constituir el partido político, concretamente sindicatos, iglesias y centros de culto religioso:

El Consejo General afirmó que existe una prohibición constitucional y legal que impide en forma absoluta la intervención de dichas organizaciones, en virtud del artículo 41 constitucional.

Aludió en específico a las disposiciones constitucionales que indican que los ministros de culto no pueden asociarse con fines políticos a favor o en contra de candidato, partido o asociación política alguna y no podrán celebrarse en los templos reuniones de carácter político. Conforme al artículo 453 de la LGIPE, constituye una infracción a dicha ley el “permitir que en la creación del partido político intervengan organizaciones gremiales u otras con objeto social diferente a dicho propósito”. Dicha prohibición también se encuentra explícita en el artículo 3 de la Ley General de Partidos Políticos.

En el caso concreto, las personas auxiliares de la organización LRD captaron afiliaciones en las inmediaciones a instalaciones correspondientes a instituciones públicas o en centros de culto, lo que, en principio, podría considerarse como *indicios de la participación de entes prohibidos* en la Constitución. Sin embargo, al igual que el análisis efectuado en el tema de uso indebido de recursos, determinó que **no se acredita la infracción denunciada**, porque no se cuenta con elementos probatorios suficientes para acreditar que los titulares o representantes de las dependencias o centros de culto dieron su consentimiento a las personas auxiliares de la organización para captar afiliaciones en sus instalaciones, por lo que tampoco se acredita la participación de ministros de culto.

D. En cuanto a la calificación de la falta:

El Consejo General determinó que la organización LRD fue responsable de permitir y presentar ante la autoridad electoral nacional el registro de afiliaciones recabadas a través de la aplicación móvil en contravención a las reglas establecidas en el Instructivo correspondiente con el ánimo de engañar al INE, esto es, afilió indebidamente a mil ciento sesenta y un (1161) personas en contravención a la legislación electoral, por lo que calificó la falta

SUP-RAP-192/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-224/2023

como grave especial y consideró que, a **la organización LRD debía ser impuesta la sanción prevista en el artículo 456, párrafo 1, inciso h), fracción II de la LGIPE consistente en una multa** de 61 Unidades de Medida y Actualización (UMA) vigente para 2020 equivalente a \$5,299.68 pesos por los registros por simulación, y una multa de 363 UMAs equivalente a \$31,537.44 pesos por los registros con base en fotocopia de la credencial para votar, para un total de \$36,837.12 pesos. Sin embargo, **al quedar acreditado que LRD carece de la capacidad económica para cubrir el monto de la sanción impuesta, el Consejo General determinó imponer una amonestación pública**, sin dejar de observar que la que correspondería es la multa correspondiente.

3.3. Síntesis de agravios.

3.3.1 Agravios formulados por MORENA en el SUP RAP-192/2023

Por su parte, Morena formuló los siguientes agravios en contra de la resolución del Consejo General:

1. Incompetencia de la autoridad responsable. A juicio de la recurrente, el Consejo General del INE no es competente para analizar en el fondo la utilización de recursos públicos en la captación de afiliaciones, porque el estudio de dicha causa de sanción corresponde a la Sala Regional Especializada.

El partido recurrente realiza una interpretación del artículo 459 de la Ley de Medios en el que se define que las autoridades competentes para sustanciar y resolver el procedimiento sancionador son el Consejo General, la Comisión de Quejas y Denuncias y la UTCE, mientras que el artículo 464 dispone que el procedimiento sancionador *ordinario* se inicia para conocer infracciones administrativas en materia electoral, correspondiéndole al Consejo General resolver en definitiva sobre la actualización o no de una infracción.

Por su parte, el artículo 470 establece el *procedimiento especial sancionador*, el cual resulta procedente para denunciar conductas que violen la Base II del



artículo 41 o el octavo párrafo del artículo 134 constitucionales, que contravengan normas sobre propaganda política o electoral o que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña. Para estos casos, el artículo 473 de la Ley de Medios establece que dichos asuntos deberán ser turnados a la Sala Regional Especializada para su resolución de fondo.

Por lo tanto, a juicio del partido recurrente, el INE no tiene competencia para pronunciarse sobre la infracción al artículo 134 constitucional, el cual versa sobre el uso ilegal de recursos públicos, pues la resolución de fondo le corresponde a la Sala Regional Especializada y no al Consejo General del INE.

2. Falta de exhaustividad en la investigación del asunto. A juicio del partido recurrente, el Consejo General del INE realizó una indebida valoración al momento de ponderar todo el caudal probatorio que obra en autos, porque no valoró que gracias a la aplicación móvil del INE sí aprecian registros y afiliaciones masivas DENTRO de los inmuebles religiosos. Considera que el CG del INE fue omiso en realizar diligencias de investigación adicionales con el fin de conocer la verdad sobre los puntos controvertidos, por ejemplo, requerir información a dichas personas coordinadoras o a otros auxiliares.

Morena aduce que la autoridad **contaba con elementos indiciarios indirectos y suficientes** para tener por acreditada la infracción consistente en aceptación de aportación de ente prohibido en el proceso de afiliación, y, no obstante, determinó aplicar un sistema de valoración poco adecuado ignorando la complejidad que exigía el asunto.

Por otra parte, Morena aduce que **debió considerarse la sistematicidad** de la conducta y el contexto de los actos en que se desarrollaron, pues es evidente y notoria la relación de la asociación ciudadana con grupos religiosos. Argumenta que hubo falta de exhaustividad porque en el caso no podía emplearse un sistema de valoración de pruebas estricto, sino que debió emplearse la teoría de la prueba indirecta y contextual.

SUP-RAP-192/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-224/2023

Morena señala que, tratándose de procedimientos sancionadores, es común la ausencia de pruebas indirectas, en virtud de que suele tratarse de actos ilícitos que son disfrazados, lo cual vuelve difícil o imposible obtener pruebas directas sobre el acto y la persona. Por lo tanto, debió usarse la prueba indirecta para enlazar los hechos (verdad conocida) con la hipótesis (verdad buscada) mediante el método inductivo.

Si las probanzas emanadas de la propia aplicación permiten concluir que se cuenta con certeza respecto del lugar, esto se debió analizar integralmente, además de que, al ser datos obtenidos por la propia autoridad, no tienen el carácter de pruebas técnicas sino de documentales públicas. Si bien la presunción de inocencia permea, esto no releva a la parte acusada de aportar pruebas para derrumbar las evidencias.

Adicionalmente, Morena señala que las pruebas que la responsable enuncia en la resolución eran más que suficientes para acreditar que sí hubo aportación de entes prohibidos (iglesias) en el proceso de constitución como partido político de la organización LRD, pero que además no se allegó de más diligencias de investigación para obtener indicios suficientes para acreditar la infracción imputada.

Morena argumenta que debieron analizar en el contexto los fines y objetivos de la normativa constitucional y legal, con elementos como son: sistematicidad, reiteración, impacto territorial y medios de ejecución. Se debió hacer un análisis contextual o sistemático, tal y como señala la tesis VI/2023.

3. Indebida valoración probatoria: Morena aduce que el Consejo General del INE vulneró el principio del derecho al debido proceso ante la valoración indebida de las pruebas aportadas en el procedimiento especial sancionador. Considera que la autoridad responsable determinó que no se encontraban acreditadas las infracciones consistentes en la participación de entes prohibidos en la constitución sin valorar que efectivamente hay certeza de que los auxiliares de LRD realizaron un número significativo de registros en ubicaciones aproximadas a sedes de entes prohibidos. Sostiene que las pruebas derivadas de la geolocalización de la app no es meramente una “prueba técnica”.



Finalmente, el partido actor formula un argumento relativo a la violación al principio de laicidad, y a la separación de Iglesia-Estado, porque, desde su perspectiva, los auxiliares de LRD hicieron uso de 24 instalaciones de centros religiosos para el registro de sus afiliaciones, generando una influencia indebida en las personas. Señala que dichas acciones constituyen una infracción a la normativa electoral, independientemente de que los ministros religiosos hayan tenido o no una participación directa o indirecta con dichas afiliaciones.

3.3.2. Agravios formulados por LRD en el SUP-RAP-224/2023

1. Violación a los principios de certeza y debida fundamentación y motivación: LRD aduce que la resolución impugnada violenta los principios de certeza y debida fundamentación, al haberse actualizado la caducidad del procedimiento. A su juicio, el procedimiento sancionador ordinario caducó en febrero de 2022. A dicho de la parte sancionada, la autoridad tuvo conocimiento de los hechos el 3 de agosto de 2020, registró el procedimiento sancionador el 9 de marzo de 2021 y emitió su resolución hasta el 28 de agosto de 2023. Desde su óptica, dado que el INE registró el POS el 9 de marzo de 2021, debió haber resuelto a más tardar el 9 de marzo de 2023.

En este sentido, a juicio de LRD, la resolución impugnada carece de los requisitos mínimos de fundamentación y motivación pues ya había caducado la facultad sancionadora de la autoridad para la cual se ha establecido jurisprudencialmente el plazo de dos años, sin que en la especie se actualizara alguna de las excepciones previstas.

A decir de LRD, ninguna de las excepciones aplica al caso concreto pues la autoridad responsable no expuso ni evidenció circunstancias particulares que hicieron necesaria la realización de diligencias o requerimientos que aumentarían la complejidad para la resolución del procedimiento sancionador. Tampoco existió un acto intraprocesal derivado de un medio de impugnación y mucho menos se puede advertir que la dilación se debe a la conducta procedimental del probable infractor.

SUP-RAP-192/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-224/2023

Desde su perspectiva, el INE no expuso ninguna circunstancia particular que hiciera necesario realizar diligencias o requerimientos que por su complejidad ameritaran un retardo en su desahogo, sino que, al contrario, dejó de actuar por más de un año y seis meses sin justificación alguna, concretamente, entre la diligencia interna que realizó el 21 de enero de 2021 y la diligencia interna que realizó el 31 de agosto de 2022 dejó de actuar por completo sin justificación alguna.

QUINTA. Estudio de fondo.

4.1 Planteamiento del caso. La **pretensión de MORENA** en el SUP-RAP-192/2023 es que se revoque la resolución impugnada y se emita una nueva en el que se sancione a la organización LRD por la comisión de la infracción consistente en la participación de entes prohibidos en el proceso de constitución de partido político.

La **causa de pedir** la sustenta en el hecho de que, como entidad de interés público con interés legítimo en defender y vigilar el cumplimiento del catálogo de derechos fundamentales, le causa agravio al haberse emitido en violación a la normativa constitucional y legal que invoca.

Por su parte, la **pretensión de la organización LRD** en el acumulado SUP-RAP-224/2023 es que esta Sala Superior declare que la facultad sancionadora del INE a través del procedimiento ordinario sancionador había caducado y por lo tanto revoque la resolución impugnada.

La **causa de pedir** la sustenta en el hecho de que la resolución impugnada le causa agravio al haberle sancionado con una amonestación, cuando, a su juicio, dicha resolución es ilegal pues ya había caducado el procedimiento ordinario sancionador.

La **cuestión por resolver** consiste en determinar si la resolución controvertida emitida por el Consejo General del INE es conforme a Derecho.



Por cuestión de método, primero se analizará el agravio formulado por MORENA relativo a la falta de competencia. Posteriormente, se analizará el agravio formulado por la organización LRD referente a la caducidad del procedimiento ordinario sancionador. Finalmente se abordarán de manera conjunta los agravios restantes formulados por MORENA que pretenden demostrar que hubo una falta de exhaustividad en la investigación y una indebida valoración del caudal probatorio, razones por las cuales se debieron tener por acreditadas las infracciones consistentes en el uso de recursos públicos e involucramiento de entes prohibidos por la Constitución. Lo anterior no causa perjuicio alguno a las recurrentes, porque lo importante es que todos los agravios sean estudiados, de conformidad con la Jurisprudencia 4/2000 de esta Sala Superior.

1. Respetto de la falta de competencia

Es **infundado** el planteamiento de Morena porque de manera adecuada la responsable instauró el procedimiento sancionador ordinario de conformidad con la normativa en la materia que le otorga competencia.

Explicación jurídica.

El artículo 4, tercer párrafo, base V, apartado A, de la Constitución general, establece que el INE es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. Para el ejercicio de esta función estatal serán principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

El artículo 29, párrafo 1, y el diverso 30, párrafos 1, incisos a) y b) y el párrafo 2, de la LEGIPE, sostienen que el INE es un organismo público autónomo, cuya función estatal es la organización de las elecciones federales, en la que tiene como principios rectores la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, objetividad y máxima publicidad y de entre sus fines, se encuentra el de contribuir al desarrollo de la vida democrática y preservar el fortalecimiento del régimen de los partidos políticos.

SUP-RAP-192/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-224/2023

En consonancia con lo anterior, en el artículo 32, párrafo 1, inciso b), fracción I, se establece que el INE tendrá de entre sus atribuciones para los procesos electorales federales, la relativa al registro de los partidos políticos nacionales.

Por su parte, el artículo 35, señala que el CGINE, **es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral**, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad y paridad de género guíen todas las actividades del Instituto. En su desempeño aplicará la perspectiva de género.

El artículo 55, párrafo 1, incisos a) y b), establece que la DEPPP tiene las siguientes atribuciones: a) Conocer de las notificaciones que formulen las organizaciones que pretendan constituirse como partidos políticos nacionales y realizar las actividades pertinentes; y, b) Recibir las solicitudes de registro de las organizaciones de ciudadanas y ciudadanos que hayan cumplido los requisitos establecidos en la ley para constituirse como partido político e integrar el expediente respectivo para que el Secretario Ejecutivo lo someta a la consideración del Consejo General del INE.

Por su parte, en el artículo 442, inciso j) de la ley, se prevé que las organizaciones de ciudadanos que pretenden formar un partido político son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales de esa legislación.

Asimismo, dicha legislación establece en su artículo 453 los supuestos que constituyen infracciones por parte de las organizaciones de ciudadanos que pretendan constituirse como partido político, así como las sanciones correspondientes en su artículo 456, párrafo 1, inciso h).

Por otra parte, el artículo 7, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos, señala que le corresponde al INE la atribución relativa al registro de los partidos políticos nacionales.

Así, con base en la normativa constitucional y legal señalada, el INE, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, tiene la obligación de organizar



las elecciones federales, contribuir al desarrollo de la vida democrática y preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos. Para lograr lo anterior, debe llevar a cabo todas las acciones pertinentes para el debido registro de los partidos políticos nacionales.

Finalmente, en la LEGIPE, Artículo 459, párrafo 1, se prevé las bases para la tramitación y resolución del procedimiento sancionador, cuyos competentes son: a) El Consejo General; b) La Comisión de Denuncias y Quejas, y c) La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Consejo General.

Asimismo, el artículo 470 dispone que la Secretaría Ejecutiva del Instituto, por conducto de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, instruirá el procedimiento especial cuando se denuncie la comisión de conductas que: a) Violan lo establecido en la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución; b) Contravengan las normas sobre propaganda política o electoral, o c) Constituyan actos anticipados de precampaña o campaña.

Análisis del caso

El partido actor aduce que el Consejo General del INE no es competente para analizar en el fondo la utilización de recursos públicos en la captación de afiliaciones, aduce que el estudio de dicha causa de sanción corresponde a la Sala Regional Especializada.

En su consideración del artículo 459 de la LEGIPE las competentes para sustanciar y resolver el procedimiento sancionador son el Consejo General, la Comisión de Quejas y Denuncias y la UTCE, mientras que el artículo 464 dispone que el procedimiento sancionador *ordinario* se inicia para conocer infracciones administrativas en materia electoral y respecto del procedimiento especial sancionador, señala que el artículo 470 y 473 prevén la procedencia para denunciar conductas que violen la Base II del artículo 41 o el octavo párrafo del artículo 134 constitucionales, que contravengan normas sobre propaganda política o electoral o que constituyan actos anticipados de precampaña o campaña, que será turnado a la Sala Regional Especializada.

SUP-RAP-192/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-224/2023

Al respecto, se considera **infundado** lo planteado por Morena porque de manera adecuada la responsable instauró el procedimiento sancionador ordinario de conformidad con la normativa en la materia que le otorga competencia debido a que el procedimiento se instauró sobre presuntas irregularidades en el procedimiento de constitución de partido político nacional, sin que se vinculara con algún procedimiento comicial.

Como se expuso en el marco normativo previo, el Consejo General del INE, de entre sus obligaciones, se encuentran las relativas al registro de nuevos partidos políticos. Obligaciones que deben realizarse en apego a los principios rectores de la función electoral, por lo que, si se advierte que durante el procedimiento de constitución de un nuevo partido político se encuentra alguna irregularidad, debe actuar en consecuencia a fin de sancionar al responsable y evitar que en lo sucesivo se realicen conductas que afecten los principios mencionados, sin perder de vista que el propio INE es quien instruye y resuelve los procedimientos sancionadores ordinarios de conformidad con la LEGIPE¹⁷.

En esta sintonía, esta Sala Superior¹⁸ consideró que si el Consejo General del INE advierte alguna irregularidad ya sea de las previstas expresamente en el artículo 453 de la LEGIPE o en alguna de las disposiciones legales antes descritas, durante el desarrollo del procedimiento de registro de un nuevo partido político que traiga como consecuencia alguna afectación a los principios rectores de la actividad estatal encomendada al INE, la sanción atinente será, en consecuencia, alguna de las previstas por el referido artículo 456, párrafo 1, inciso h), a saber: una amonestación pública, una multa de hasta cinco mil días de salario mínimo según la gravedad de la falta; y, de ser el caso, la cancelación del procedimiento tendente a obtener el registro como partido político nacional.

Asimismo, es criterio de esta Sala Superior que la vía del PES se instauró para dar curso a procedimientos sancionadores interpuestos durante el curso de un proceso electoral o que puede incidir en los comicios, dado su carácter coercitivo, preventivo y sumario, lo que posibilita restablecer rápidamente el

¹⁷ Artículos 459 a 477 de la LEGIPE

¹⁸ Ver sentencia SUP-RAP-82/2020



orden jurídico trastocado; por lo que, de no actualizar esa hipótesis, la regla general es que las quejas y denuncias se tramiten por la vía ordinaria¹⁹.

Dicho procedimiento ha sido diseñado como un método sumario o de tramitación abreviada para resolver determinados casos que, según la naturaleza de la controversia, deben dirimirse en menor tiempo que el empleado en la sustanciación de uno de carácter ordinario.

Es criterio de este órgano jurisdiccional que la autoridad administrativa electoral debe tramitar por la vía del PES las quejas o denuncias que se presenten durante el curso de un proceso electoral y, en caso de decidir su tramitación por la vía ordinaria la autoridad debe motivar de manera exhaustiva las razones por las que considera que la conducta denunciada no tendría relación o impacto en el proceso comicial, de modo que las investigaciones puedan llevarse a cabo en plazos más amplios²⁰.

Contrario a lo anterior, de no actualizarse esa hipótesis, la regla general es que las quejas y denuncias se tramiten por la vía ordinaria porque, de inicio, no se estaría en el presupuesto que exija la sustanciación y resolución sumarias, al no existir riesgo de afectación a algún proceso electoral constitucional²¹.

Así, para seleccionar la vía adecuada, la instructora debe revisar si los hechos denunciados aluden a supuestos jurídicamente relevantes para el procedimiento especial sancionador, o si, por el contrario, el asunto admite ser tramitado en la vía ordinaria, al no actualizarse alguna de las hipótesis previstas por el legislador para la vía sumaria en comento.

En el caso, la materia de controversia se relaciona con posibles irregularidades en el procedimiento de constitución de partidos políticos nacionales, por lo que no estuvo vinculada directa o indirectamente con algún

¹⁹ Ver la sentencia emitida en el SUP-RAP-146/2019

²⁰ Ver la Jurisprudencia 9/2022, de rubro: PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. LA AUTORIDAD ADMINISTRATIVA DEBE TRAMITAR POR ESTA VÍA LAS QUEJAS O DENUNCIAS QUE SE PRESENTEN DURANTE EL CURSO DE UN PROCESO ELECTORAL Y, POR EXCEPCIÓN, EN LA ORDINARIA (LEGISLACIÓN NACIONAL Y SIMILARES).

²¹ Criterio adoptado en las sentencias SUP-RAP-146/2019, SUP-JDC-9973/2020 y SUP-REP-112/2020 y acumulados.

SUP-RAP-192/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-224/2023

proceso electoral o que estuviera próximo a iniciar, de ahí que no se justifica su tramitación por la vía especial sancionadora.

De ahí lo **infundado** del agravio ya que la responsable cuenta con atribuciones para instruir y resolver los procedimientos sancionadores, en el que, la conducta denunciada se realizó durante el procedimiento de constitución de partidos políticos y no, durante el proceso electoral o que tuviera impacto en éste.

2. Respecto de la caducidad del procedimiento ordinario sancionador esgrimido por LRD en el SUP-RAP-224/2023

Explicación jurídica

Esta Sala Superior ha sostenido el criterio de que la caducidad –como figura extintiva de la potestad sancionadora- se actualiza por el transcurso de un tiempo razonable entre el inicio del procedimiento y la falta de emisión de la resolución respectiva.

La caducidad es una figura de carácter procesal, que se actualiza por la inactividad o la demora injustificada dentro de los procedimientos administrativos sancionadores seguidos en forma en juicio, la cual sólo puede operar una vez iniciado el procedimiento respectivo que únicamente extingue las actuaciones del procedimiento administrativo (la instancia) sin liberar al presunto infractor de la responsabilidad que pudo fincársele, pues deja abierta la posibilidad de que la autoridad sancionadora inicie un nuevo procedimiento por la misma falta.²²

Conforme a la jurisprudencia de esta Sala Superior, la consecuencia necesaria a la inactividad de la potestad sancionatoria que el Estado impone a la autoridad administrativa electoral para concluir un procedimiento, resolviendo la situación jurídica que en Derecho corresponda, se logra a través de la figura de la caducidad. En ese tenor, ha estimado razonable fijar **el plazo de dos años**, contados a partir de que la autoridad competente tenga conocimiento de la denuncia respectiva o de los hechos probablemente

²² SUP-RAP-614/2017



constitutivos de infracción para que se actualice la caducidad de la facultad sancionadora de la autoridad administrativa electora.²³

Sin embargo, también ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que la regla de dos años para efectos de la caducidad de la facultad sancionadora admite excepciones, concretamente, las siguientes:

- a) Que la autoridad exponga y evidencie que las circunstancias particulares de cada caso hacen necesario realizar diligencias o requerimientos que por su complejidad ameritan un retardo en su desahogo;
- b) Que exista un acto intraprocesal derivado de la presentación de un medio de impugnación o;
- c) Que se advierta que la dilación en la resolución se debe, entre otras, a la conducta procedimental del probable infractor.

Análisis del caso

De acuerdo con el recurso presentado por LRD identificado como SUP-RAP-224/2023, en este caso había transcurrido el plazo de dos años para que subsistiera la facultad sancionadora de la autoridad, sin que se actualice ninguna de las infracciones, por lo que la resolución debe ser revocada. A su juicio, dado que el INE registró el POS el 9 de marzo de 2021, debió haber resuelto a más tardar el 9 de marzo de 2023.

En primer lugar, es necesario precisar que la resolución del INE fue de fecha 18 de agosto del presente y no 28 de agosto como lo aduce LRD en la página 7 de su escrito. También reconoce que el registro del procedimiento sancionador fue el 9 de marzo de 2021, lo cual excede por poco más de cinco meses el periodo marcado jurisprudencialmente para la resolución de este tipo de procedimiento antes de que se extinga la facultad sancionadora de la autoridad.

²³ Jurisprudencia 9/2018 de rubro CADUCIDAD. TÉRMINO DE DOS AÑOS Y SUS EXCEPCIONES EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR.

SUP-RAP-192/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-224/2023

Sin embargo, esta Sala Superior también ha sostenido que el “plazo razonable” de dos años puede verse modificado si la autoridad administrativa electoral expone y evidencia que las circunstancias particulares de cada caso hacen necesario realizar diligencias o requerimientos que, por su complejidad ameritaran un retardo en su desahogo, haciendo patente que ha existido un constante e ininterrumpido actuar de la autoridad.

En el caso concreto, el agravio resulta infundado pues la autoridad administrativa sí acreditó que no había incurrido en inactividad, sino que realizó de manera ininterrumpida una serie de diligencias con el fin de obtener información sobre los hechos denunciados y así integrar el procedimiento, lo que se advierte con las constancias del expediente UT/SCG/Q/CG/71/2021. En efecto, se desprende que el 3 de septiembre de 2020 se formó un Cuaderno de Antecedentes para iniciar una investigación preliminar para determinar si existían elementos mínimos indiciarios que hicieran suponer una posible vulneración a la normativa electoral. No fue hasta el 9 de marzo de 2021 que registró el procedimiento sancionador respectivo, admitiendo y emplazando a los sujetos involucrados.

En el caso, la autoridad administrativa sí expuso y evidenció en la resolución impugnada que las circunstancias particulares hicieron necesario realizar diligencias o requerimientos que por su complejidad ameritaron la actualización del plazo razonable, concretamente las diligencias de investigación y requerimientos a cada una de las personas ministras de culto, a las personas auxiliares de LRD, entre otros requerimientos de información que demuestran un ánimo constante de investigación ininterrumpido realizando distintas diligencias con el fin de obtener información precisa sobre los hechos denunciados.

Por tanto, tal y como lo determinó esta Sala Superior en el SUP-RAP-125/2023, si bien la autoridad administrativa electoral excedió el plazo de dos años determinado jurisprudencialmente para la caducidad de la potestad sancionatoria, la dilación fue razonable y estuvo debidamente justificada por las diligencias que se debieron desahogar para estar en posibilidad de emitir la resolución impugnada. De la misma manera que en el precedente citado, si bien durante el periodo de sustanciación existió un lapso de aparente



inactividad, ello no quiere decir que fue por desinterés de la autoridad responsable, pues sus órganos auxiliares también se encontraban desahogando responsabilidades relacionadas con la organización de los diversos procesos electorales que ocurrieron durante la sustanciación.

En efecto, para esta Sala Superior, es un hecho notorio que en el plazo de sustanciación del procedimiento ordinario sancionador, la autoridad administrativa electoral estuvo involucrada con: **1)** el Proceso Electoral Federal 2020 – 2021²⁴; **2)** los Procesos Electorales Locales 2020 – 2021; **3)** el Proceso Electoral Federal extraordinario para la senaduría de Nayarit; **4)** los Procesos Electorales Locales extraordinarios para la renovación de diversos ayuntamientos; **5)** la consulta popular²⁵; **6)** la revocación de mandato²⁶ y **7)** los Procesos Electorales Locales del año 2022, y **8)** los Procesos Electorales Locales del año 2023 como se muestra a continuación:

Si bien, como lo ha considerado esta Sala Superior, las actividades propias de los procesos electorales y los mecanismos de democracia directa no se traducen en una justificación para descuidar la instrucción de los procedimientos ordinarios sancionadores, lo cierto es que debe valorarse la prioridad que implica lograr que la organización de los diversos procesos electorales y mecanismos de democracia directa se realice exitosamente²⁷, por lo que se debe considerar que durante el periodo de sustanciación del procedimiento los órganos auxiliares también se encontraban desahogando responsabilidades relacionadas con la organización de los diversos procesos electorales.

Por tanto, si bien la autoridad responsable se excedió de los dos años, las circunstancias particulares relacionadas con el cúmulo de actividades que tuvo que desahogar durante el periodo de sustanciación del procedimiento

²⁴ Consúltese, por ejemplo, el sitio <https://ine.mx/voto-y-elecciones/elecciones-2021/>

²⁵ Consúltese, por ejemplo: <https://www.ine.mx/consultapopular/consulta2021/>

²⁶ Consúltese, por ejemplo: <https://www.ine.mx/revocacion-mandato/revocacion-2022/>

²⁷ Ver SUP-JE-1176/2023, SUP-JE-1055/2023, SUP-JE-1060/2023, SUP-JE-1101/2023, SUP-JE-1126/2023, SUP-RAP-84/2023, SUP-RAP-81/202, SUP-RAP-79/2023 y SUP-RAP-122/2023.

SUP-RAP-192/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-224/2023

ordinario sancionador y la necesidad de desahogar diversas diligencias justifican una excepción a la caducidad.

Por otra parte, no pasa desapercibido lo alegado por la Organización recurrente, en el sentido de que la responsable omitió notificarle el acuerdo impugnado, lo cual se considera fundado, pero a la postre inoperante ya que del escrito de demanda y el informe circunstanciado, se desprende que la actora compareció el 19 de septiembre pasado a notificarse personalmente, aun cuando en la determinación impugnada se aprobó el 18 de agosto previo y que ordenó la notificación personal.

Sin embargo, lo inoperante deviene en que lo alegado no generó ninguna afectación a la recurrente y, por ende, no la dejó en estado de indefensión o incertidumbre, pues al promover el presente medio de impugnación resulta evidente que tuvo pleno conocimiento de la resolución impugnada, con independencia de la forma en que se le haya notificado, tan es así que ahora lo está controvirtiendo.

En ese sentido, el alegato relativo a que la autoridad responsable no le notificó la resolución impugnada resulta un planteamiento genérico del que no aduce una afectación específica y que este órgano jurisdiccional no advierte se conculquen los derechos de la parte recurrente, porque, como se expuso, al impugnar la resolución emitida por la responsable, es evidente que tuvo pleno conocimiento de la determinación.

3. Respecto de la falta de exhaustividad en la investigación y la indebida valoración probatoria

En cuanto a la metodología de estudio, estos dos motivos de inconformidad formulados por Morena se analizarán de manera conjunta dada su estrecha relación, lo cual no genera perjuicio alguno al recurrente, porque la forma como los agravios se analizan no es lo que puede originar una lesión, sino que se omita el estudio de alguno de ellos⁹.

Los agravios del partido recurrente de falta de exhaustividad e indebida valoración probatoria para acreditar las infracciones analizadas por la responsable se consideran infundados e ineficaces.



Explicación jurídica

Exhaustividad.

De conformidad con los artículos 17 de la Constitución general; así 8 y 25, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial, lo cual comprende la obligación para los órganos de impartición de justicia de emitir las sentencias de forma exhaustiva.

El principio de exhaustividad impone a las personas juzgadoras, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de agotar cuidadosamente en la sentencia, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes durante la integración de la litis, en apoyo de sus pretensiones²⁸.

El principio de exhaustividad implica la obligación de las autoridades jurisdiccionales de estudiar todos y cada uno de los puntos integrantes de las cuestiones o pretensiones sometidas a su conocimiento, y no únicamente algún aspecto concreto.²⁹

Análisis del caso

Conforme al agravio planteado por MORENA, el INE fue omiso en realizar diligencias de investigación adicionales con el fin de conocer la verdad sobre los puntos controvertidos, por ejemplo, requerir información a las personas coordinadoras o a otros auxiliares de la organización LRD.

Como se adelantó, esta Sala Superior considera **infundados** los agravios expuestos por el recurrente, debido a que, contrario a lo señalado, la responsable sí llevó a cabo suficientes diligencias de investigación para llegar a la conclusión de que, en el caso, no se contaba con elementos probatorios

²⁸ Véase la tesis 1a./J. 33/2005 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), cuyo rubro es CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN SENTENCIAS DICTADAS EN AMPARO CONTRA LEYES. ALCANCE DE ESTOS PRINCIPIOS. Todas las tesis y jurisprudencias de la SCJN y Tribunales Colegiados pueden ser consultadas en la página de internet: <https://bit.ly/2ErvyLe>.

²⁹ Jurisprudencia 43/2002 de rubro PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN

SUP-RAP-192/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-224/2023

necesarios para determinar que se actualizaban las infracciones denunciadas.

En la especie, se desprende que el CG del INE realizó todas las diligencias a su alcance con el fin de poder investigar las faltas denunciadas. En concreto, tal y como se desprende de la resolución impugnada, el CG del INE analizó cada una de las afiliaciones realizadas por la aplicación móvil, corroboró los datos de geolocalización de dichas afiliaciones, y requirió por escrito a todos y cada uno de los supuestos entes prohibidos por la Constitución con el fin de obtener información sobre algún vínculo o acuerdo entre dichos entes y la organización LDR.

Por lo tanto, sí se valoró de manera exhaustiva y adecuada el caudal probatorio, sin que fuera posible determinar el involucramiento de entes prohibidos en la Constitución en el proceso de afiliación, que dichos entes hubieran dado su consentimiento expreso o tácito, mucho menos pruebas que logran derrumbar la presunción de inocencia.

La **presunción de inocencia** entendida como regla probatoria implica las previsiones relativas a las características que los medios de prueba deben reunir, así como quién debe aportarlos para poder considerar que existe prueba de carga válida para destruir el estatus de inocente que tiene todo procesado. Es decir, supone la observancia de las reglas referentes a la actividad probatoria, principalmente las correspondientes a la carga de la prueba, a la validez de los medios de convicción y a la valoración de pruebas. Como estándar probatorio, la presunción de inocencia es un criterio para indicar cuándo se ha conseguido la prueba de un hecho, lo que en materia de sanciones se traduce en definir las características que debe tener un material probatorio, a efecto de considerarse suficiente para condenar.

La presunción de inocencia no significa que el acusado no tenga que desplegar actividad probatoria alguna, sino que su defensa debe presentar los elementos suficientes para generar duda en la hipótesis de culpabilidad que presenta la parte acusadora. En cambio, para la autoridad, la presunción de inocencia significa que no solo debe presentar una hipótesis de



culpabilidad plausible y consistente, sino que tiene que descartar hipótesis alternativas compatibles con la inocencia del acusado.³⁰

Adicional a ello, en el caso concreto, el partido recurrente no señala qué diligencias adicionales debió realizar la responsable o cuál sería su eficacia para acreditar las infracciones mencionadas. El CG del INE acreditó haber llevado todas las diligencias conducentes a investigar el involucramiento de entes prohibidos en la Constitución, sin que pudiera establecerse elemento alguno del cual se desprendera que la afiliación de las personas a la organización LRD hubieran sido efectivamente dentro de los recintos señalados, y mucho menos que hayan ocurrido con la anuencia o en convenio con entes prohibidos por la Constitución.

Sobre esto último, el partido recurrente se limita a señalar que la responsable debió requerir información a las personas coordinadoras o auxiliares; sin embargo, dicho planteamiento se considera genérico e impreciso porque, como se anticipó, no advierte qué elemento podría llevar a acreditar la intervención del ente prohibido y cuál sería su eficacia para acreditar la infracción.

En cuanto al tema de sistematicidad, si bien es cierto que a partir de los datos de geolocalización recabados por el propio INE a través de su aplicación es posible detectar que las personas auxiliares de LRD acudían a las inmediaciones de recintos religiosos y edificios públicos a reclutar afiliaciones, nada acredita que ello haya sido en contra de la normativa electoral, porque, aun cuando se trata de indicios, no es posible demostrar que ello haya sido solicitado o aprobado por algún ministro de culto u otro ente prohibido por la Constitución. Por tanto, al no existir mayores elementos (pruebas indirectas) que permitieran construir una inferencia válida es que resulta adecuada la conclusión de la autoridad de dar mayor peso a la presunción de inocencia.

Respecto de la omisión del Consejo General de valorar todo el caudal probatorio, **el agravio es ineficaz**, porque, incluso suponiendo sin conceder que los registros se hubieran dado *al interior* de los establecimientos

³⁰ Similar criterio se estableció en el SUP-RAP-122/2023

SUP-RAP-192/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-224/2023

religiosos, no hay pruebas que demuestren que lo anterior fue con anuencia o aprobación, o consentimiento expreso o tácito, de ministros de culto u otras personas entes prohibidos por la Constitución.

Respecto de la valoración de la prueba a partir de indicios, si bien es cierto que los datos de geolocalización señalaron que las afiliaciones ocurrieron en las inmediaciones de recintos religiosos o públicos, no hay prueba alguna que demuestre que esto fue realizado dentro de los inmuebles y mucho menos que haya sido a partir de la solicitud, anuencia o convenio de ministros de culto o personas entes prohibidos.

Uno de los argumentos invocados por MORENA es que los datos de geolocalización del INE no son indicios, sino que, al ser datos recabados y validados por la autoridad electoral, deberían tener el valor de prueba plena. Este argumento resulta igualmente **ineficaz**, porque la resolución impugnada sí tiene por acreditado el hecho de que las afiliaciones ocurrieron en las inmediaciones de los recintos religiosos. Sin embargo, esto por sí mismo no acredita que haya sido con la anuencia, participación o en convenio por entes prohibidos por la Constitución.

Finalmente, el partido actor formula un argumento relativo a la violación al principio de laicidad, y a la separación de Iglesia-Estado. Sin embargo, como se ha mencionado con anterioridad, dentro de la investigación exhaustiva realizada por la autoridad electoral, no se encontraron pruebas ni siquiera indirectas que administradas demostraran que efectivamente se usaron las instalaciones de las iglesias en favor de la organización LRD.

En consecuencia, al resultar **infundados** e **inoperantes** los planteamientos de la parte recurrente, lo procedente es confirmar, en la parte controvertida, la resolución impugnada.



Por lo expuesto y fundado, se aprueba el siguiente

RESOLUTIVO

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de apelación, en los términos indicados.

SEGUNDO. Se **confirma**, en la materia de impugnación, la resolución impugnada.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias y archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron electrónicamente las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y la ausencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales. El Secretario General de Acuerdos da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral. Asimismo, de conformidad con el numeral cuarto del Acuerdo General 4/2022.

SUP-RAP-192/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-224/2023

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN LA RESOLUCIÓN DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-192/2023 Y ACUMULADO, AL ESTIMAR QUE, EN EL CASO CONCRETO, LA RESOLUCIÓN CONTROVERTIDA SE DEBIÓ REVOCAR.

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

Lo anterior, porque considero que, en el caso, lo procedente es revocar la resolución INE/CG464/2023 emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral³¹ respecto del procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/CG/71/2021 relacionado con las presuntas irregularidades advertidas en el registro de afiliaciones a través de la APP móvil, por parte de la organización ciudadana Libertad y Responsabilidad Democrática, durante el proceso de constitución de nuevos partidos políticos nacionales 2019-2020.

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

I. Contexto

La materia de impugnación tuvo su origen en la vista ordenada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, ambas del Instituto Nacional Electoral, sobre las presuntas irregularidades en afiliaciones a través de la aplicación móvil del señalado instituto, por parte de la asociación Libertad y Responsabilidad Democrática.

En el particular, se denunció que tal asociación realizó la captación de afiliaciones con inconsistencias y utilizando instalaciones de entes prohibidos

³¹ En adelante INE, por sus siglas.



como las instalaciones de distintos templos religiosos, así como algunas instalaciones de naturaleza pública.

Al respecto, la autoridad administrativa instructora registró y admitió a trámite el procedimiento ordinario sancionador, el nueve de marzo de dos mil veintiuno y el Consejo General del INE emitió la resolución el dieciocho de agosto de dos mil veintitrés, en la cual, se determinó que era existente la infracción relativa a la concentración masiva de afiliaciones con inconsistencias, debido a que, del análisis de las pruebas recabadas, se acreditó que hubo una simulación de los elementos que deben sustentar una manifestación formal de afiliación a la asociación Libertad y Responsabilidad Democrática.

Por otra parte, se determinó la inexistencia de las infracciones consistente en la utilización de recursos públicos en la captación de afiliaciones y participación de entes prohibidos en la constitución de nuevos partidos políticos nacionales, en tanto, el material probatorio resultaba insuficiente para arribar a la conclusión que las instituciones públicas o los centros de culto denunciados hubieran incurrido en las conductas precisadas.

Lo anterior, porque si bien se advirtió que las personas auxiliares realizaron la captación de un número significativo de registros en ubicaciones correspondientes a centros religiosos e instituciones públicas, esa información se obtuvo de los datos de geolocalización proporcionados por dispositivos electrónicos, motivo por lo que carecen de valor probatorio pleno y resultan insuficientes para acreditar los hechos.

Lo anterior aunado a la ausencia de pruebas directas o indirectas, de que los titulares o representantes de las dependencias gubernamentales o entes denunciados hayan dado su consentimiento expreso o tácito para que las personas auxiliares de la organización denunciada se beneficiaran de los recursos de éstas para captar los registros, o de que los ministros de culto hayan participado de forma directa en la captación de afiliados llevó a la autoridad responsable a desestimar las infracciones.

II. Criterio aprobado por la mayoría

En la sentencia se confirma la resolución impugnada en la que se determinó sancionar con amonestación pública a la asociación por la acreditación de un

SUP-RAP-192/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-224/2023

número considerable de afiliaciones con inconsistencias en el proceso de constitución como partido político.

Lo anterior, al desestimar la actualización de la caducidad de la potestad sancionadora de la autoridad responsable, así como los distintos conceptos de agravios sobre la falta de fundamentación y motivación e indebida valoración de pruebas respecto a la participación de entes prohibidos en el proceso de constitución como partido político intentado por la Asociación Civil Libertad y Responsabilidad Democrática.

III. Motivos de disenso.

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

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

Su actualización depende del hecho objetivo relativo a la falta de ejercicio de la potestad en el plazo fatal previsto por la ley. Por tanto, no depende de derechos disponibles, en los cuales rija la autonomía de la voluntad, por consiguiente, tiene como características: a) que no se admite la renuncia de la caducidad sobrevenida, y b) que admite ser invocada de oficio por el juzgador³², dado que es de orden público y opera de pleno derecho³³.

³² Característica inherente a la figura de la caducidad acorde con lo establecido en la tesis I.4o.C.212 C, de rubro: “PRESCRIPCIÓN EXTINTIVA Y CADUCIDAD. DIFERENCIAS” y en la jurisprudencia PC.I.C. J/110 C (10a.), de rubro: “NULIDAD DE JUICIO CONCLUIDO. CARACTERÍSTICAS DISTINTIVAS DE LA PRESCRIPCIÓN NEGATIVA Y LA CADUCIDAD DE LA ACCIÓN”. Aunado a que este Tribunal ha reconocido en la tesis XXIV/2023, de rubro: “CADUCIDAD EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. DEBE ANALIZARSE DE OFICIO” que su revisión se puede dar de oficio en procedimientos especiales sancionadores —por ser una regla de debido proceso y de orden público—; criterio que resulta aplicable por mayoría de razón al procedimiento ordinario sancionador.

³³ De conformidad con el criterio, aplicable por analogía, de la jurisprudencia: 1a./J. 158/2022 (11a.), de rubro: “CADUCIDAD DE LA INSTANCIA. LA FALTA DE PROVISIÓN LEGAL DE UN REQUERIMIENTO PREVIO A SU DECLARACIÓN PARA QUE LAS PARTES IMPULSEN EL PROCEDIMIENTO ES ACORDE CON LA NATURALEZA DE LA INSTITUCIÓN Y CON EL DERECHO A LA TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA”. Así como, lo establecido en los artículos 373, fracción IV, en relación con el 375, segundo párrafo, del Código Federal de Procedimientos Civiles, que resulta aplicable de forma supletoria en términos del artículo 4, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.



Se justifica en el orden jurídico por la necesidad de establecer formas y plazos concretos para acceder a la justicia con el objetivo materializar el respeto a las garantías de seguridad jurídica, legalidad e igualdad procesal. Tales garantías permiten a las personas gobernadas tener certeza de que su situación jurídica no será modificada más que por procedimientos regulares, establecidos previamente, es decir, bajo los términos y plazos que determinen las leyes.

Dicha figura, también es aplicable a la facultad sancionadora de la autoridad administrativa en los procedimientos administrativos sancionadores, a fin de garantizar que los derechos de los sujetos denunciados se diluciden evitando dilaciones indebidas, máxime que se rigen por una mayor expedites en su sustanciación y resolución.

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

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

Plazo, que sólo admite como excepciones que: a) la autoridad administrativa electoral exponga y evidencie que las circunstancias particulares de cada caso hacen necesario realizar diligencias o requerimientos que por su complejidad ameritan un retardo en su desahogo, siempre y cuando la dilación no derive de la inactividad de la autoridad; y b) exista un acto intraprocesal derivado de la presentación de un medio de impugnación.

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

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

SUP-RAP-192/2023 Y SU ACUMULADO SUP-RAP-224/2023

Máxime que se advierte que el procedimiento ordinario sancionador tuvo su origen en la vista ordenada el tres de agosto de dos mil veinte, por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, por presuntas irregularidades en el registro de afiliaciones con motivo del procedimiento de constitución como partido político nacional por parte de la citada asociación civil, el cual se registró y admitió a trámite mediante actuación de nueve de marzo de dos mil veintiuno y se resolvió el dieciocho de agosto de dos mil veintitrés.

En esa lógica, resulta incuestionable que la autoridad responsable excedió el plazo de dos años con el que contaba para ejercer su potestad sancionadora, pues en el mejor de los casos, debió emitir la resolución a más tardar el nueve de marzo de dos mil veintitrés. No obstante, fue hasta agosto cuando emitió la resolución, esto es, más de cinco meses después del vencimiento.

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

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

Lo anterior, se afirma porque, si bien resulta cierto que la autoridad instructora realizó diversas diligencias y ordenó distintos requerimientos durante las anualidades correspondientes a dos mil veintiuno, dos mil veintidós y se extendieron hasta el catorce de febrero de dos mil veintitrés, fecha en que ordenó la elaboración de un acta circunstanciada, lo que constituyó la última actuación procesal para la debida integración del expediente, a partir de ese momento se encontraba en posibilidad de resolver sobre los hechos materia de la denuncia y hasta el nueve de marzo, sin que al efecto lo hiciera, pues se pronunció hasta el dieciocho de agosto siguiente.

No obsta a lo anterior, que el veintinueve de junio la autoridad instructora ordenó dar vista al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, sobre posibles actos susceptibles de vulnerar datos personales de diversa ciudadanía, en tanto,



tal circunstancia no constituye una acción de impulso procesal, para la integración del expediente y su resolución.

En ese contexto, se advierte con claridad que la autoridad responsable desde el mes de febrero de este año, en el que practicó la última diligencia, estuvo en posibilidad de resolver dentro del plazo de los dos años al incorporarse al expediente los elementos probatorios necesarios, sin embargo extendió la decisión sin justificación alguna cinco meses, en los que dejó de actuar dentro del expediente, lo que evidencia su inactividad.

De igual forma, tampoco puede considerarse como justificación a la dilación las actividades en las que intervino la autoridad responsable durante la sustanciación del procedimiento sancionador, como son la organización de los procesos electorales federal y locales 2020-2021; la consulta popular, la revocación de mandato o los Procesos Electorales Locales del año dos mil veintidós, pues todos ellos, se celebraron y concluyeron con anterioridad a la presente anualidad, por lo que no explican ni aclaran la inactividad de la autoridad durante el dos mil veintitrés, ya que, como se señaló, desde el catorce de febrero, la autoridad dejó de actuar en el expediente, por lo que estuvo en posibilidad de resolver antes de la conclusión de la fecha fatal en el mes marzo, siendo que lo hizo hasta agosto.

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

IV. Conclusión

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

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