CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 1/2024

SUSCITADA ENTRE EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

PONENTE: MINISTRA LENIA BATRES GUADARRAMA

SECRETARIOS: NADIA IVETH PARTIDA MEJORADA
HUMBERTO JARDÓN PÉREZ
COLABORÓ: ALEJANDRA JIMÉNEZ GÓMEZ

PROYECTO

ÍNDICE TEMÁTICO

	Apartado	Criterio y decisión	Págs.
	Antecedentes y Tramite	Se narran los antecedentes que dieron origen a los criterios contendientes.	1-2
I.	**Competencia**	El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para conocer la presente contradicción de criterios.	2-3
II.	**Legitimación**	La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada, pues fue formulada por ******* ********* ******** *******, quien fue parte en los recursos de revisión de los procedimientos especiales sancionadores y los cuales constituyen uno de los criterios contendientes.	3
III.	**Criterios contendientes**	Para determinar si existe la contradicción denunciada es necesario exponer cada uno de los siguientes asuntos: El Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 4/2006. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver los juicios de revisión de los procedimientos especiales sancionadores SUP-REP-526/2023 y su acumulado SUP-REP-529/2023, SUP-REP-613/2023	3-9

		y su acumulado SUP-REP-614/2023, y SUP-REP-624/2023 y su acumulado SUP-REP 627/2023.	
IV.	**Existencia de la contradicción**	Se cumplen los presupuestos necesarios para estimar que se configura una contradicción de criterios entre los órganos de esta Suprema Corte y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **susceptible de ser resuelta por este Pleno**.	9-13
V.	**Estudio de fondo**	Las autoridades administrativas, con independencia de la materia de la que se trate, no pueden determinar ni imponer sanciones sin observar las limitantes a la potestad punitiva del Estado, y por ende, se encuentran constreñidas a observar el principio de taxatividad y tipicidad, como garantía de legalidad y seguridad jurídica.	13-18
VI.	**Criterio que debe prevalecer**	Se establece como obligatorio el siguiente criterio: **PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. TODAS LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ESTÁN OBLIGADAS A OBSERVARLO SIN MATICES O MODULACIONES.**	18-19
VII.	**Decisión**	**PRIMERO.** Es existente la contradicción de criterios denunciada. **SEGUNDO.** Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, conforme a la jurisprudencia propuesta. **TERCERO.** Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución.	20

PROYECTO

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS 1/2024

SUSCITADA ENTRE EL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN Y LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

VISTO BUENO
SRA. MINISTRA
PONENTE: MINISTRA LENIA BATRES GUADARRAMA

COTEJÓ
SECRETARIOS: NADIA IVETH PARTIDA MEJORADA
HUMBERTO JARDÓN PÉREZ
COLABORÓ: ALEJANDRA JIMÉNEZ GÓMEZ

PROYECTO

Ciudad de México. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN), en sesión correspondiente al ** de ** de dos mil veinticinco, emite la siguiente:

S E N T E N C I A

Mediante la cual se resuelve la contradicción de criterios 1/2024 suscitada entre el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (SCJN) y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF).

ANTECEDENTES Y TRÁMITE

2. **Denuncia de la contradicción de criterios.** Mediante escrito presentado el cuatro de enero de dos mil veinticuatro en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, ******* ********* ******** ******* denunció la posible contradicción suscitada entre el criterio emitido por el Pleno de la SCJN en la ejecutoria de la acción de inconstitucionalidad 4/2006, de la que derivó la jurisprudencia P./J. 100/2006[1] y el sostenido por la Sala Superior del TEPJF al resolver los recursos de revisión del proceso especial sancionador SUP-REP-*****/2023 y su acumulado SUP-

[1] Jurisprudencia **P./J. 100/2006** "**TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.** El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón." Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1667, registro digital 174326.

REP-*****/2023, SUP-REP-*****/2023 y su acumulado SUP-REP-****/2023, y SUP-REP-*****/2023 y su acumulado SUP-REP*****/2023.

3. **Trámite del asunto.** Mediante acuerdo de ocho de enero de dos mil veinticuatro, la Ministra Presidenta de esta SCJN ordenó formar y registrar el expediente de la contradicción de criterios 1/2024. De igual manera, instruyó el turno del asunto a la Ministra Lenia Batres Guadarrama para su estudio y resolución.

4. Asimismo, solicitó a la Presidencia de la Sala Superior del TEPJF que remitiera la versión digitalizada del original, o en su caso copia certificada de las ejecutorias correspondientes a los recursos de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-*****/2023 y su acumulado SUP-REP-****/2023; SUP-REP-*****/2023 y su acumulado SUP-REP-*****/2023, y SUP-REP-****/2023 y su acumulado SUP-REP *****/2023, así como del proveído en el que informara si el criterio sustentado en dichos asuntos se encontraba vigente o, en caso de que se tuvieran por superados o abandonados, señalara las razones que sustentaron las consideraciones respectivas junto a la versión digitalizada de la ejecutoria en la que se sustentara el nuevo criterio.

5. Posteriormente, por acuerdo de treinta de enero de dos mil veinticuatro, la Ministra Presidenta de esta SCJN tuvo por recibidos diversos oficios, a través de los cuales la Magistrada Presidenta de la Sala Superior del TEPJF informó que siguen vigentes los criterios sustentados en las sentencias denunciadas.

6. Por lo anterior, la Ministra Presidenta de esta SCJN tuvo por integrada la contradicción de criterios que nos ocupa, y ordenó su envío a la Ministra Ponente para la elaboración del proyecto de resolución respectivo.

I. COMPETENCIA

7. Este Pleno de la SCJN es competente para conocer la presente contradicción de criterios de conformidad con lo dispuesto en los artículos 107, fracción XIII, segundo párrafo,[2] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (CPEUM); 226, fracción II,[3] de la Ley de Amparo, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el trece de marzo de dos mil veinticinco; y 16, fracción IX,[4] de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la

[2] **Artículo 107.** Las controversias de que habla el artículo 103 de esta Constitución, con excepción de aquellas en materia electoral, se sujetarán a los procedimientos que determine la ley reglamentaria, de acuerdo con las bases siguientes:
…
XIII. Cuando los Tribunales Colegiados de Circuito de la misma región sustenten criterios contradictorios en los juicios de amparo de su competencia, el o la Fiscal General de la República, en asuntos en materia penal y procesal penal, así como los relacionados con el ámbito de sus funciones, los mencionados tribunales y sus integrantes, las y los Jueces de Distrito, las partes en los asuntos que los motivaron o el Ejecutivo Federal, por conducto de la o el Consejero Jurídico del Gobierno podrán denunciar la contradicción ante el Pleno Regional correspondiente, a fin de que decida el criterio que debe prevalecer como precedente. Cuando los Plenos Regionales sustenten criterios contradictorios al resolver las contradicciones o los asuntos de su competencia, según corresponda, las Ministras y los Ministros de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, los mismos Plenos Regionales, así como los órganos a que se refiere el párrafo anterior podrán denunciar la contradicción ante la Suprema Corte de Justicia, con el objeto de que el Pleno decida el criterio que deberá prevalecer.

[3] **Artículo 226**. Las contradicciones de criterios serán resueltas por:
…
II. El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuando deban dilucidarse los criterios contradictorios sostenidos entre plenos regionales o entre tribunales colegiados de circuito pertenecientes a distintas regiones, y

[4] **Artículo 16.** La Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá:
…
IX. De las denuncias de contradicción de criterios sustentados por las Salas del Tribunal Electoral en los términos de los artículos 293 y 294 de esta Ley, por los Plenos Regionales, o por Tribunales Colegiados de Circuito pertenecientes a distintas regiones.

PROYECTO

Federación, publicada en el Diario Oficial de la Federación (DOF) el veinte de diciembre de dos mil veinticuatro, toda vez que los criterios contendientes han sido sustentados por el Pleno de la SCJN y por la Sala Superior del TEPJF.

II. LEGITIMACIÓN

8. La denuncia de contradicción de criterios proviene de parte legitimada de conformidad con lo previsto por los artículos 99, párrafo séptimo, de la CPEUM y 218, de la LOPJF, ya que fue formulada por ******* ********* ******** *******, quien fue parte en los juicios de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-****/2023 y su acumulado SUP-REP-*****/2023; SUP-REP-****/2023 y su acumulado SUP-REP-****/2023, y SUP-REP-*****/2023 y su acumulado SUP-REP*****/2023. Dicho carácter le fue reconocido por la Sala Superior del TEPJF.

III. CRITERIOS CONTENDIENTES

9. Para determinar si existe la contradicción denunciada y, en su caso, decidir el criterio que debe prevalecer con carácter de jurisprudencia, es necesario conocer las particularidades de cada uno de los asuntos.

III. 1. Criterio del Pleno de la SCJN que originó la jurisprudencia P./J. 100/2006, de rubro "TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS".

10. El día veinticinco de mayo de dos mil seis, el Pleno de la SCJN resolvió la acción de inconstitucionalidad 4/2006,[5] promovida por la entonces Procuraduría General de la República.

11. En dicha sentencia, se determinó la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ocozocoautla de Espinosa, Chiapas, del año dos mil seis, por ser contrario al artículo 14 de la CPEUM, al violar el principio de tipicidad que rige a las sanciones administrativas.

12. La ejecutoria referida surgió en virtud de los siguientes antecedentes:

- El veintidós de diciembre de dos mil cinco, mediante Decreto 282, fue publicada en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, la Ley de Ingresos para el municipio de Ocozocoautla de Espinoza, Chiapas.

- Frente a este Decreto, la entonces Procuraduría General de la República promovió una acción de inconstitucionalidad en la que solicitó la invalidez del artículo 12 de Ley de Ingresos para el municipio de Ocozocoautla de Espinoza, Chiapas,[6] al

[5] Resuelta en sesión de veinticinco de mayo de dos mil seis, por unanimidad de ocho votos.

[6] **Ley de Ingresos para el Municipio de Ocozocoautla de Espinosa, Chiapas, 2006.**
CAPÍTULO VII. IMPUESTOS SUSTITUTIVOS DE ESTACIONAMIENTO

PROYECTO

considerar que dicha disposición violaba los artículos 16, 22, 31, fracción IV, y 133 de la CPEUM.

- En este sentido, la Procuraduría alegó que el artículo impugnado, el cual se encontraba dentro del capítulo relativo al "Impuesto sustitutivo de Estacionamiento", no guardaba relación con el artículo 9 de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Chiapas, [7] ubicado en el capítulo de "Impuesto predial", lo que se corroboraba con la lectura del artículo 70-H de dicha Ley. [8]

- Además, alegó que el precepto no contenía elementos que permitieran individualizar la multa, de forma que, en tales condiciones, era contrario al artículo 22 de la CPEUM, que instituye, entre otras cosas, la prohibición del cobro de multas excesivas.

- Ahora bien, al resolver la acción de inconstitucionalidad 4/2006, el Pleno de la SCJN emitió las consideraciones siguientes:

✓ En uso de su facultad para suplir la deficiencia de los conceptos de invalidez, el Pleno determinó que el artículo impugnado era contrario al diverso 14 de la CPEUM, al violar el principio de tipicidad que rige las sanciones administrativas, en tanto no señalaba con precisión cuál era la infracción que se relacionaba con la multa ahí prevista, pues la norma general cuya invalidez se demandaba no guardaba relación alguna con el artículo 9º. de la Ley de Hacienda Municipal del Estado de Chiapas, al que hacía referencia.

✓ En este sentido, estimó que, tanto el derecho penal como el derecho administrativo sancionador resultan ser dos inequívocas manifestaciones de la potestad punitiva del Estado, entendida ésta como la facultad de imponer penas y medidas de seguridad ante la comisión de ilícitos.

✓ Sobre ello, consideró que, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador, puede acudirse a los principios penales sustantivos, como son, entre otros: el principio de legalidad, el principio de *non bis in idem* (no ser juzgado dos veces por el mismo delito o infracción), la presunción

---

Artículo 12. En relación a lo dispuesto en el artículo 9o. de la Ley de Hacienda municipal, se aplicará al contribuyente en caso de las infracciones señaladas, una multa equivalente al importe de 100 días de salario mínimo general vigente en el estado, además de cobrar este, los impuestos y recargos omitidos.

[7] **Ley de Hacienda Municipal del Estado de Chiapas**
CAPÍTULO I. IMPUESTO PREDIAL

Artículo 9o.- Por lo que se refiere a los predios o construcciones no registrados, se aplicará el procedimiento siguiente:
I.- Cuando haya manifestación espontánea ante las autoridades fiscales municipales practicado el avalúo técnico, el contribuyente hará el pago del impuesto por el ejercicio fiscal vigente, así como también enterará, el correspondiente a los tres últimos ejercicios, sin recargos y sin multas;
II.- Cuando las autoridades fiscales comprueben directamente o a través de denuncia algún predio no registrado en el catastro, el contribuyente hará el pago del impuesto por el ejercicio fiscal vigente, así como también enterara el correspondiente a los cuatro últimos ejercicios, pagándose los accesorios legales.

[8] **CAPÍTULO VI. DEL IMPUESTO SUBSTITUTIVO DE ESTACIONAMIENTO.**
Artículo 70-H.- Es obligación de los propietarios o poseedores destinar superficies o construir cajones para estacionamiento de vehículos de acuerdo al uso, características y ubicación de los inmuebles, no obstante de la obligación anterior, de la Secretaria de Desarrollo Urbano, Comunicaciones y Obras Públicas, el ayuntamiento podrá autorizar a las personas físicas y morales la sustitución del cumplimiento de la obligación señalada por la de pagar el impuesto a que se refiere este capítulo, en tanto no se construyan dichos cajones para estacionamiento.
Se harán acreedores a las sanciones y multas cuyos montos se establecen en la ley de ingresos municipal, las personas físicas o morales que cometan las infracciones que se mencionan a continuación:
I.- Por destinar total o parcialmente para otros fines las superficies para estacionamiento de vehículos;
II.- Por realizar construcciones en los cajones destinados al estacionamiento de vehículos.

PROYECTO

de inocencia, el principio de culpabilidad e incluso la prescripción de las sanciones, aun cuando la traslación de los mismos en cuanto a grados de exigencia no pueda hacerse de forma automática, porque la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible en la medida en que resulten compatibles con su naturaleza.

- ✓ En relación con lo anterior, el Pleno indicó que el criterio extensivo sobre la interpretación de los principios constitucionales que rigen en materia penal al derecho administrativo sancionador, había sido asumido por esta SCJN en algunas ocasiones, como en el caso del principio de exacta aplicación de la ley.

- ✓ Utilizó de apoyo a lo anterior, las tesis aisladas de rubro "**RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA**."[9] y "**RADIO Y TELEVISIÓN. EL SISTEMA DE SANCIONES ESTABLECIDO EN LOS PRECEPTOS 103 Y 104 DE LA LEY FEDERAL RELATIVA NO CONTRAVIENE LA GARANTÍA DE LEGALIDAD DE LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTA EN LOS ARTÍCULOS 14, 16 Y 73, FRACCIÓN XXI, DE LA CONSTITUCIÓN FEDERAL**."[10]

- ✓ De esta forma, determinó que el principio constitucional de legalidad que rige en la materia penal, previsto en el artículo 14 de la CPEUM, puede ser aplicado al derecho administrativo sancionador.

- ✓ Advirtió que el principio de legalidad posee como núcleo duro dos principios: el de reserva de ley y el de tipicidad. Por lo que se refiere al primero, mencionó que se traduce en que determinadas materias deben estar respaldadas por la ley. En lo relativo al segundo, señaló que se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes.

- ✓ Así, apuntó que, conforme al principio de tipicidad, la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe de gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica.

- ✓ Bajo este orden de ideas, el Pleno de la SCJN delimitó que el principio de tipicidad debe hacerse extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que, si cierta disposición administrativa establece una multa por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía, ni por mayoría de razón.

---

[9] Tesis 2a. CLXXXIII/2001. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena época. Tomo XIV, Septiembre de 2001, página 718. Registro digital: 188745.

[10] Tesis: 2a. XXXIII/2006. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Novena época. Tomo XXIII, Abril de 2006, página 294. Registro digital: 175241.

PROYECTO

- ✓ Además, señaló que, dada la convergencia entre los principios de tipicidad y de exacta aplicación de la ley penal, la SCJN había inferido previamente que la exacta aplicación de la ley no se circunscribe a los meros actos de aplicación, sino que abarca también a la propia ley que se aplica, la cual debe ser redactada de tal forma que los términos mediante los cuales especifique elementos respectivos sean claros precisos y exactos.

- ✓ Esto, en la tesis de rubro **"EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY EN MATERIA PENAL, GARANTÍA DE. SU CONTENIDO Y ALCANCE ABARCA TAMBIÉN A LA LEY MISMA."**[11]

- ✓ Finalmente, el Pleno de la SCJN consideró que el principio de tipicidad significa fundamentalmente que los caracteres esenciales de la conducta y la forma, contenido y alcance de la infracción estén consignados de manera expresa en la ley, de tal manera que no quede margen para la arbitrariedad de las autoridades encargadas de su aplicación. Esto, por lo demás, es consecuencia del principio de legalidad reconocido por el artículo 14 de la CPEUM, conforme al cual, ningún órgano del Estado puede realizar actos que no estén previstos y autorizados por disposición general anterior.

- ✓ En el caso en concreto, el Pleno determinó que no era evidente que existiera un nexo lógico entre la infracción establecida en el artículo 12 de la ley impugnada (relativa al impuesto del sustitutivo del estacionamiento), y la sanción (relacionada con el pago del impuesto predial), de forma que la norma impugnada sólo establecía la cláusula general e indeterminada de la infracción, lo que violaba el principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador.

- Así, el Pleno dictó la inconstitucionalidad del artículo 12 de la Ley de Ingresos para el Municipio de Ocozocoautla de Espinosa, Chiapas, porque en dicha norma existía un defecto estructural que impedía saber con exactitud cuál era el hecho infractor que se sancionaba, lo que resultaba contrario al principio de tipicidad, y por extensión, a la garantía de legalidad establecida en el artículo 14 constitucional.

- Las consideraciones del Pleno de esta SCJN quedaron asentadas en la jurisprudencia P./J. 100/2006, de rubro "**TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS**."[12]

---

[11] **Tesis:** P. IX/95. Instancia: Pleno. Novena Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo I, Mayo de 1995, página 82. Registro digital: 200381.

[12] "**TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS.**
El principio de tipicidad, que junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones, se manifiesta como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una lex certa que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones. En este orden de ideas, debe afirmarse que la descripción legislativa de las conductas ilícitas debe gozar de tal claridad y univocidad que el juzgador pueda conocer su alcance y significado al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin necesidad de recurrir a complementaciones legales que superen la interpretación y que lo llevarían al terreno de la creación legal para suplir las imprecisiones de la norma. Ahora bien, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al aducido principio de tipicidad, normalmente referido a la materia

III. 2. Criterio de la Sala Superior del TEPJF al resolver los juicios de revisión de los procedimientos especiales sancionadores SUP-REP-***/2023 y su acumulado SUP-REP-****/2023, SUP-REP-*****/2023 y su acumulado SUP-REP-***/2023, y SUP-REP-****/2023 y su acumulado SUP-REP ****/2023.**

13. En sesión de veintisiete de diciembre de dos mil veintitrés, la Sala Superior del TEPJF, resolvió los juicios de revisión SUP-REP-526/2023 y su acumulado SUP-REP-529/2023; SUP-REP-613/2023 y su acumulado SUP-REP-614/2023, y SUP-REP-624/2023 y su acumulado SUP-REP 627/2023, interpuestos, por ******* ********* ******** ******* y por ******* ********* ******** *******.

14. Estas sentencias surgieron en virtud de los siguientes antecedentes:

- **Denuncias.** ******* ********* ******** ******* presentó tres quejas en contra de ******* ********* ******** *******, y de distintos partidos políticos, por la supuesta violación de las normas de propaganda político electoral, específicamente por la publicación de diversas fotografías en redes sociales, en las que presumiblemente aparecían rostros de menores de edad.

- **Procesos Especiales Sancionadores**. En virtud de las referidas denuncias, fueron integrados tres procesos especiales sancionadores en materia electoral, de los cuales correspondió conocer a la Sala Regional Especializada en la Ciudad de México, del TEPJF, bajo los números de expediente SRE-PSC-****/2023, SRE-PSC-****/2023, y, SRE-PSC-****/2023.

- En las resoluciones de los tres expedientes, la Sala Regional determinó, entre otras cuestiones, la existencia de la vulneración de las reglas de propaganda política por la inclusión de rostros de niñas, niños y adolescentes, en las publicaciones de ******* ********* ******** *******.

- Al respecto, la Sala señaló que los sujetos obligados debían observar los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral que tienen como objetivo establecer las directrices para la protección de los derechos de niñas, niños y adolescentes que aparezcan directa o incidentalmente en la propaganda “político-electoral”.

- En este sentido, indicó que dichos lineamientos, establecen como requisitos para mostrar niños, niñas y adolescentes en la propaganda electoral: i) el consentimiento por escrito de la madre y el padre, quien ejerza la patria potestad, tutor o tutora, o de la autoridad que deba suplirles; y ii) la opinión informada tratándose de niñas, niños y adolescentes de 6 a 17 años.

- En los asuntos en concreto, la Sala Especializada determinó que ******* ********* ******** ******* no había satisfecho los requisitos establecidos en los lineamientos,

penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, de modo tal que si cierta disposición administrativa establece una sanción por alguna infracción, la conducta realizada por el afectado debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea lícito ampliar ésta por analogía o por mayoría de razón.” Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006, página 1667, registro digital 174326.

PROYECTO

por lo que decidió que incumplió con su obligación constitucional, convencional y legal de salvaguardar el interés superior de niñez.

- Además, al resolver los expedientes SRE-PSC-***/2023, SRE-PSC-***/2023, la Sala Especializada desvirtuó el argumento de la denunciada en el sentido de que no hay una infracción establecida en ese tipo de casos y no se puede aplicar una genérica. El proceso especial sancionador retoma ciertos principios de la materia penal, como son la exacta aplicación de la ley, legalidad, certeza, entre otras, también permite una aplicación más flexible de los mismos.

- **Recursos de Revisión.** Frente a cada una de estas sentencias, ******* ********* ******** ******* interpuso recursos de revisión. En sus agravios, hizo valer entre otras cuestiones, que la Sala Especializada había vulnerado el principio de tipicidad porque la conducta denunciada no se encontraba explícitamente regulada en algún precepto normativo. Igualmente, refirió que la inexistencia de una infracción y de una sanción específica abonaba a la vulneración de la garantía de legalidad y de seguridad jurídica.

15. Al resolver los referidos recursos de revisión, la Sala Superior del TEPJF emitió las consideraciones siguientes:

- **En el recurso de revisión SUP-REP-****/2023 y su acumulado SUP-REP-****/2023**, señaló que ha sido criterio jurisprudencial de la Sala Superior que el principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador electoral no tiene la misma rigidez que en el derecho penal.

- Manifestó que la nota distintiva en el derecho administrativo sancionador electoral radica en que el tipo no se realiza a través de una descripción directa, como ocurre en el derecho penal, sino que surge de la conjunción de dos o más normas, bien de naturaleza sustantiva o reglamentaria. Es decir, se establece una normativa que contiene una o varias obligaciones o prohibiciones, para después establecer que quien incumpla con las disposiciones de la ley será sancionado o sancionada.

- **En el mismo sentido, en los recursos de revisión SUP-REP-****/2023 y acumulado SUP-REP-****/2023, y, SUP-REP-****/2023 y acumulado SUP-REP-*****/2023**, la Sala refirió que en materia electoral el principio de tipicidad no se regula conforme al esquema tradicional y en cambio se ha expresado en los siguientes supuestos:

  a) Existen normas que prevén obligaciones o prohibiciones a cargo de los sujetos de derecho en materia electoral.

  b) Se establecen disposiciones legales que contienen un enunciado general, mediante la advertencia de que el incumplimiento de obligaciones o la violación a prohibiciones constituye infracción y conducirá a la instauración del procedimiento sancionador.

  c) Existen normas que contienen un catálogo general de sanciones, susceptibles de ser aplicadas a los sujetos de derecho que hayan incurrido

PROYECTO

en conductas infractoras, por haber violado una prohibición o por haber incumplido una obligación.

- La Sala indicó que las disposiciones jurídicas referidas contienen el tipo en materia sancionadora electoral respecto de cada conducta que se traduzca en el incumplimiento de una obligación o en la violación de una prohibición, con la condición de que incluyan la descripción clara y unívoca de conductas concretas, a partir de cuyo incumplimiento o infracción se actualice el tipo. Igualmente, mencionó que también deben contener la advertencia general de que, en caso de incumplir una obligación o violar una prohibición, sobrevendrá una sanción y la descripción clara de las sanciones susceptibles de ser impuestas a los infractores.

- Aunado a lo anterior, apuntó que en el derecho administrativo sancionador electoral se establece una normativa que contiene una o varias obligaciones o prohibiciones, para después establecer que quien incumpla las disposiciones será sancionado. En estas dos normas se contienen elementos típicos de la conducta, pues la primera establece la obligación de dar algo, hacer o no hacer una conducta determinada, por lo que, si no se cumple con esa obligación, entonces se cae en el supuesto de la segunda norma que establece la sanción.

- Subsecuentemente, en los tres juicios de revisión, la Sala Superior desestimó los agravios hechos valer por ******* ********* ******** *******, puesto que la Sala Regional Especializada había determinado, correctamente, que la denunciante incumplió con las obligaciones establecidas en los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral.

IV. EXISTENCIA DE LA CONTRADICCIÓN

16. En primer lugar, es necesario establecer si, en el caso en materia, se configura la contradicción de criterios, ya que bajo ese supuesto será posible realizar el estudio correspondiente, con la finalidad de determinar el criterio que en su caso, deba prevalecer como jurisprudencia.

17. Esta SCJN ha reconocido, entre otras cuestiones, que para que exista una contradicción de criterios basta con identificar una discrepancia en la interpretación realizada por dos (o más) órganos jurisdiccionales terminales, con independencia de que las condiciones fácticas que los originaron sean idénticas, tampoco si los criterios denunciados constituyen jurisprudencia. También se puede configurar la contradicción, aunque alguno de los criterios que contiende sea implícito, siempre y cuando su sentido se pueda deducir indubitablemente de las circunstancias particulares del caso.

18. Sirven de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia P./J. 72/2010, de rubro: “**CONTRADICCIÓN DE TESIS EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIENTEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN**

PROYECTO

NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES”,[13] la Jurisprudencia P./J. 27/2001, de rubro: **“CONTRADICCIÓN DE TESIS. PARA QUE PROCEDA LA DENUNCIA BASTA QUE EN LAS SENTENCIAS SE SUSTENTEN CRITERIOS DISCREPANTES.”**[14] y la Jurisprudencia P./J. 93/2006 de rubro: **“CONTRADICCIÓN DE TESIS. PUEDE CONFIGURARSE AUNQUE UNO DE LOS CRITERIOS CONTENDIENTES SEA IMPLÍCITO, SIEMPRE QUE SU SENTIDO PUEDA DEDUCIRSE INDUBITABLEMENTE DE LAS CIRCUNSTANCIAS PARTICULARES DEL CASO.”** [15]

19. En ese sentido, el Pleno de la SCJN ha considerado que la existencia de una contradicción de tesis se actualiza cuando, al resolver los casos que integran la denuncia, se cumplen los siguientes requisitos:[16]

    1) Los órganos jurisdiccionales contendientes se vieron en la necesidad de realizar un ejercicio interpretativo mediante la adopción de algún canon o método;

    2) Entre los ejercicios interpretativos respectivos exista un punto de toque, es decir, que la interpretación ejercida gire en torno a un mismo problema jurídico y respecto del cual se hayan sustentado consideraciones distintas, y

    3) Lo anterior dé lugar a la formulación de una pregunta genuina acerca de si la manera de acometer la cuestión jurídica es preferente con relación a cualquier otra que, como la primera, también sea legalmente posible.

20. Aunado a lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 99, párrafo séptimo, de la CPEUM, este Pleno es competente para resolver las contradicciones de criterios que se susciten entre las Salas del TEPJF y las Salas o el Pleno de esta SCJN. Dicha porción normativa establece, además, dos presupuestos indispensables para estimar que se configura una contradicción de criterios entre los órganos de esta Suprema Corte y las Salas del Tribunal Electoral, susceptible de ser resuelta por el Pleno de la SCJN.

21. El primero de esos presupuestos consiste en que la posible contradicción de criterios se configure a partir de una resolución de una Sala del Tribunal Electoral que verse sobre la inconstitucionalidad de un acto o resolución, o sobre la interpretación de un precepto constitucional.

22. Así, las contradicciones suscitadas entre los órganos de esta SCJN y las Salas del Tribunal Electoral sólo pueden actualizarse cuando estas últimas hayan emprendido, dentro del ámbito de sus respectivas competencias, un ejercicio de análisis respecto de cuestiones constitucionales.

---

[13] Jurisprudencia P./J. 72/2010, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XXXII, agosto de 2010, pág. 7. Registro: 164120.

[14] Jurisprudencia P./J. 27/2001, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Tomo XIII, abril de 2001, pág. 77. Registro: 189998.

[15] Jurisprudencia P./J. 93/2006, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXVIII, julio de 2008, pág. 5. Registro: 169334.

[16] Contradicción de Tesis 238/2015, resuelta el siete de enero de dos mil dieciséis, por unanimidad de once votos de los Ministros Gutiérrez Ortiz Mena, Cossío Díaz, Luna Ramos, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Pardo Rebolledo, Piña Hernández; en contra de las consideraciones Medina Mora Icaza, Laynez Potisek, Pérez Dayán y Presidente Aguilar Morales.

PROYECTO

23. El segundo de los presupuestos a que alude el artículo 99, párrafo séptimo, de la CPEUM, consiste en la efectiva existencia de la contradicción, lo cual supone que los órganos jurisdiccionales contendientes hayan adoptado en sus sentencias criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, con independencia de las cuestiones secundarias que hubieren dado origen a las ejecutorias.

24. Así, a fin de verificar que este Pleno es legalmente competente para conocer de una contradicción de criterios entre los sustentados por los órganos de esta SCJN y las Salas del TEPJF, es necesario, por una parte, verificar que:

    1) En el criterio contendiente de una de las Salas del Tribunal Electoral se haya decidido una cuestión de índole constitucional, y

    2) La contradicción de criterios denunciada exista, dada la divergencia de criterios interpretativos en relación con una misma cuestión o problemática jurídica.

    Análisis relativo a si, en el caso, se cumplen los elementos para la existencia de una contradicción de criterios.

25. Una vez precisado lo anterior, se concluye que existe la contradicción de criterios y que, además, cumple con los presupuestos establecidos en el artículo 99, párrafo séptimo, de la CPEUM para que pueda ser resuelta por este Pleno, en atención a las siguientes consideraciones.

    Primer requisito: Ejercicio interpretativo.

26. Del análisis efectuado a los criterios contendientes, se advierte que se originaron de un **ejercicio interpretativo** realizados por el Pleno de la SCJN y por la Sala Superior del TEPJF, pues ambos se pronunciaron **en cuanto los alcances que debe tener el principio de tipicidad establecido en el artículo 14 de la CPEUM, en sanciones de carácter administrativo.**

    Dicha cuestión constituye un genuino problema de constitucionalidad, pues los ejercicios realizados por ambos órganos jurisdiccionales implicaron una delimitación del alcance que tienen los principios de taxatividad y tipicidad en la determinación y aplicación de sanciones administrativas, los cuales forman parte del “núcleo duro” del principio de legalidad en cuanto al ejercicio de la facultad punitiva del Estado.

    Segundo requisito: la existencia de un punto de toque entre los criterios contendientes.

27. Los criterios contendientes generan un **punto de toque**, pues mientras que el Pleno de la SCJN determinó que el principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal y tutelado en el artículo 14 de la CPEUM, debe hacerse extensivo a las infracciones y sanciones administrativas; la Sala Superior del TEPJF resolvió que el principio de tipicidad no debe hacerse extensivo a las infracciones y sanciones electorales, ya que el derecho administrativo sancionador en materia electoral no posee la misma rigidez que en el derecho penal, pues la hipótesis normativa no se realiza a través de una descripción

PROYECTO

directa, sino que surge de la conjunción de dos o más normas, bien de naturaleza sustantiva o reglamentaria. Es decir, se establece una normativa que contiene una o varias obligaciones o prohibiciones, para después establecer que quien incumpla con las disposiciones de la ley será sancionado o sancionada.

Tercer requisito: formulación de un cuestionamiento acerca de la forma de resolver la cuestión jurídica

28. En ese sentido y dado lo contradictorio de los criterios contendientes, el cuestionamiento que se debe resolver en la presente contradicción de criterios es si en el ámbito del derecho administrativo sancionador, con independencia de la materia en que se integre, rige la restricción a la potestad punitiva del Estado prevista en el párrafo tercero del artículo 14 de la CPEUM y, por ende, se encuentra obligada a establecer una normativa exacta, clara y precisa o bien, como sostiene la Sala Superior del TEPJF, determinadas materias, se encuentran excluidas de esa protección constitucional.

Análisis relativo a si, en el caso, se cumplen los presupuestos para estimar que se configura una contradicción de criterios entre los órganos de esta Suprema Corte y las Salas del Tribunal Electoral, susceptible de ser resuelta por este Pleno.

Primer presupuesto: Que tanto el Pleno de la SCJN y el TEPJF hayan realizado un ejercicio interpretativo constitucional.

29. Se considera que se cumple con el primer presupuesto, pues como ya fue precisado anteriormente, ambos criterios contendientes implicaron una delimitación del alcance que tienen los principios de taxatividad y tipicidad en la determinación de sanciones administrativas, los cuales forman parte del “núcleo duro” del principio de legalidad en cuanto al ejercicio de la facultad punitiva del Estado establecido en el tercer párrafo del artículo 14 de la CPEUM, lo cual constituye un genuino problema de constitucionalidad.

Segundo presupuesto: Existencia de la contradicción.

30. De igual manera, se cumple con este segundo presupuesto, ya que también quedó precisado que, los criterios sustentados entre el Pleno de la SCJN y la Sala Superior del TEPJF, discreparon sobre un mismo punto de derecho, en cuanto a los alcances del principio de tipicidad tratándose de sanciones administrativas, ya que mientras el primero de los órganos jurisdiccionales mencionados determinó que tal principio normalmente referido a la materia penal debe hacerse extensivo a las infracciones y sanciones administrativas, el segundo de los órganos jurisdiccionales referidos resolvió que en materia electoral, no se aplica dicho principio con la misma rigidez que en el derecho penal.

V. ESTUDIO DE FONDO

31. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio que sostiene este Pleno de la SCJN, conforme a las consideraciones que a continuación se exponen:

PROYECTO

32. El principio de **taxatividad** encuentra sustento en el párrafo tercero del artículo 14 de la CPEUM,[17] el cual es una vertiente del principio de legalidad, que garantiza que se sancionen únicamente las conductas previstas exactamente como delito o falta administrativa en las leyes correspondientes, lo que brinda certeza jurídica, pues impide que las autoridades castiguen conductas que no estén explícitamente descritas como infracciones de manera arbitraria, impidiendo a los juzgadores imponer sanciones o penas por analogía o mayoría de razón.

33. De lo contrario, se podría dar lugar a la imposición de sanciones basadas en interpretaciones que vayan más allá de lo que la propia ley prevé, ocasionando la violación de derechos fundamentales y de las garantías de legalidad y seguridad jurídica, consagradas en la CPEUM.

34. Del principio de taxatividad deriva el de tipicidad, que consiste en la exigencia de una normativa exacta, clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes a cada una de ellas, con la cual se pueda predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y sus sanciones. Por ello, la descripción de la ley de las conductas ilícitas o infractoras deben ser de tal claridad que cuando el juzgador realice su adecuación típica, ya debe conocer su alcance, sin la necesidad de suplir imprecisiones. Sirve de apoyo a lo anterior la Jurisprudencia 1a./J. 54/2014 (10a.), de rubro **“PRINCIPIO DE LEGALIDAD PENAL EN SU VERTIENTE DE TAXATIVIDAD. ANÁLISIS DEL CONTEXTO EN EL CUAL SE DESENVUELVEN LAS NORMAS PENALES, ASÍ COMO DE SUS POSIBLES DESTINATARIOS”.**[18]

35. Al respecto, el Pleno de esta SCJN estableció que los alcances del principio de legalidad reconocido en el artículo 14 constitucional es garantizar la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones: **1)** Permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de su vida cotidiana, y **2)** Proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas.[19]

36. De lo anterior, se deduce que la exigencia de que comportamientos específicos estén tipificados previene abusos de autoridad y garantiza un control sobre la potestad punitiva del Estado. Asimismo, se reitera que es fundamental que los individuos o el grupo de personas a quien va dirigida la ley respectiva tengan claridad y previsibilidad sobre las conductas que, de cometerse, podrían traer aparejada una sanción. De este modo, las personas pueden orientar su comportamiento para no cometer los ilícitos establecidos, lo que contribuye a la armonía social.

PROYECTO

---

[17] **Artículo 14.** A ninguna ley se dará efecto retroactivo en perjuicio de persona alguna.
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.
En los juicios del orden criminal queda prohibido imponer, por simple analogía, y aún por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al delito de que se trata.
(…)

[18] Tesis: 1a./J. 54/2014 (10a.) , publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo I, Julio de 2014, página 131, Novena Época, registro digital 186605.

[19] Criterio sostenido en la acción de inconstitucionalidad 194/2020, resuelto en la sesión del siete de marzo de dos mil veintitrés.

37. Si bien, dicho principio únicamente hace referencia a la materia penal, las consideraciones sostenidas en el amparo en revisión 2164/99[20] son un precedente importante en el que esta SCJN comenzó a reconocer que los principios que rigen en materia penal son aplicables en el derecho administrativo sancionador. Además, en dicho precedente, se estableció que el principio de exacta aplicación de la ley es un derecho fundamental en los juicios del orden criminal, que garantiza el artículo 14 de la CPEUM y que, además, es extensivo a los juicios administrativos, en razón de que se estableció que a los servidores públicos no se les podrán determinar sanciones que no estén previstas en la ley relativa.

38. Del precedente citado en el párrafo anterior, surgió la tesis aislada **2a. CLXXXIII/2001**, de rubro **"RESPONSABILIDADES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS. LAS SANCIONES ADMINISTRATIVAS PREVISTAS EN LA LEY FEDERAL RELATIVA TAMBIÉN SE RIGEN POR EL PRINCIPIO CONSTITUCIONAL DE EXACTA APLICACIÓN DE LA LEY QUE IMPERA EN LAS DE CARÁCTER PENAL, AUN CUANDO SEAN DE DIVERSA NATURALEZA"**,[21] en la cual se reconoce que, en el derecho administrativo sancionador, pueden coexistir los principios que rigen en el derecho penal.

39. En ese sentido, esta SCJN, en reiteradas ocasiones, ha reconocido que resulta posible trasladar ciertos principios del derecho penal al ámbito del derecho administrativo sancionador, pero con ciertas modulaciones, pues al igual que las sanciones penales, las administrativas se emiten en ejercicio de la potestad punitiva del Estado como una consecuencia de la realización de conductas antijurídicas, en términos de la jurisprudencia P./J. 99/2006, de rubro: **"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO".**[22]

40. Asimismo, en la acción de inconstitucionalidad **47/2019 y su acumulada 49/2019**,[23] se sostuvo que las sanciones administrativas son similares a las del orden penal, ya que "como parte de la potestad punitiva del Estado, ambas tienen lugar como reacción frente a lo antijurídico". Lo anterior, pues en ambos supuestos la conducta humana es ordenada o prohibida bajo la sanción de una pena. Ello, tratándose de normas relativas a un procedimiento administrativo sancionador, es válido acudir a las técnicas garantistas del derecho penal, en el entendido que la aplicación de dichas garantías al procedimiento administrativo sólo es posible cuando resulten compatibles con su naturaleza.

---

[20] Sentencia de diecisiete de veintinueve de junio de dos mil uno, resuelta por unanimidad de cuatro votos. de los señores Ministros: Juan Díaz Romero, Sergio Salvador Aguirre Anguiano, José Vicente Aguinaco Alemán y el Presidente y Ponente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ausente el señor Ministro Mariano Azuela Güitrón, por atender una comisión oficial.

[21] Tesis: 2a. CLXXXIII/2001, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XIV, Septiembre de 2001, página 718, Novena Época, registro digital 188745.

[22] Registro Digital 174488; Pleno; Novena Época; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo XXIV, Agosto de 2006; Pág. 1565.

[23] Resuelta en la sesión de veinticuatro de octubre de dos mil diecinueve.

PROYECTO

41. Por otro lado, el Pleno de esta SCJN en la acción de inconstitucionalidad 34/2019[24] determinó que “la garantía de exacta aplicación de la ley en materia penal no se limita a los actos de aplicación, sino que incluye la ley que se aplica”, de manera que debe ser redactada de forma “clara, precisa y exacta a fin de que el gobernado esté cierto de la conducta infractora y de la sanción aplicable”. Además, debe incluir todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, para evitar confusiones en su aplicación o menoscabo en la defensa del procesado o interesado.

42. En esa línea, en términos de la jurisprudencia **2ª./J. 124/2018 (10ª.)**,[25] la Segunda Sala de la SCJN determinó que, para que los principios que rigen al derecho penal se puedan trasladar al ámbito del derecho administrativo sancionador, es requisito que las normas tengan la cualidad de pertenecer a éste, para lo cual, se debe cumplir con las siguientes condiciones:

    a) **Elemento formal:** que se trate de un procedimiento que pudiera derivar en la imposición de una pena o sanción, y

    b) **Elemento material:** que el procedimiento se ejerza como una manifestación de la potestad punitiva del Estado, es decir, que el objeto de su inicio y sustanciación tengan la intención de determinar si es procedente sancionar una conducta ilícita, para salvaguardar el orden público y el interés general.

43. Asimismo, cabe precisar en este punto, que el objeto del derecho administrativo sancionador es garantizar a la colectividad en general, el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas, utilizando el poder público para lograr los objetivos en ellas trazados, cuestión en la que va inmerso el interés colectivo.

44. De ese modo, se afirma que el derecho administrativo sancionador consiste en la facultad de las autoridades administrativas para imponer sanciones cuando se cometan acciones u omisiones antijurídicas, por lo que invariablemente la sanción administrativa tiene la función jurídica de castigar las faltas al derecho administrativo.

45. Por otra parte, la Segunda Sala de la SCJN, en el amparo directo en revisión 4679/2015,[26] sostuvo que las infracciones administrativas deben entenderse como el comportamiento contraventor de lo dispuesto en una disposición jurídica a la que se apareja una sanción consistente en la privación de un bien o un derecho y que no aparece calificado en el ordenamiento jurídico como delito.

46. Una vez precisado lo anterior y establecidos los precedentes de esta SCJN en cuanto al principio de taxatividad y tipicidad en relación con el derecho administrativo sancionador,

---

[24] Sentencia resuelta en sesión de dos de diciembre de dos mil diecinueve.

[25] “**NORMAS DE DERECHO ADMINISTRATIVO. PARA QUE LES RESULTEN APLICABLES LOS PRINCIPIOS QUE RIGEN AL DERECHO PENAL, ES NECESARIO QUE TENGAN LA CUALIDAD DE PERTENECER AL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”**; Registro Digital 2018501; Segunda Sala; Décima Época; Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 60, Noviembre de 2018, Tomo II; Pág. 897.

[26] Sentencia de diecisiete de febrero de dos mil dieciséis resuelta por unanimidad de cinco votos de los señores Ministros Eduardo Medina Mora I., Javier Laynez Potisek, José Fernando Franco González Salas (ponente), Margarita Beatriz Luna Ramos y Presidente Alberto Pérez Dayán. La Ministra Margarita Beatriz Luna Ramos emitió su voto en contra de consideraciones.

para resolver la presente contradicción de criterios, es necesario analizar si, en determinadas materias que se encuentran dentro del ámbito del derecho administrativo sancionador, resulta válido que el principio de taxatividad y por ende, de tipicidad, no sean aplicados de forma “rígida”.

47. Lo anterior, dado que la Sala Superior del TEPJF, en los recursos de revisión interpuestos por ******* ********* ******** ******* (la denunciante), sostuvo que el principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador electoral no tiene la misma rigidez que en el derecho penal, y precisó que la nota distintiva en el derecho administrativo sancionador electoral radica en que el tipo no se realiza a través de una descripción directa, como ocurre en el derecho penal, sino que surge de la conjunción de dos o más normas, bien de naturaleza sustantiva o reglamentaria, por ello, sustentó la infracción impuesta en los Lineamientos para la Protección de los Derechos de Niñas, Niños y Adolescentes en Materia Político-Electoral, que prevén obligaciones o prohibiciones a cargo de los sujetos de derecho en materia electoral, que si bien no se vincula rígidamente con una sanción, de la concatenación y flexibilidad que permite el derecho electoral sancionador, derivó la multa impuesta conforme a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LEGIPE). [27]

48. En ese sentido, de las consideraciones precisadas con anterioridad, se concluye que los principios de taxatividad y tipicidad previstos en el párrafo tercero del artículo 14 de la CPEUM, expresamente prohíben imponer, por simple analogía, y mayoría de razón, pena alguna que no esté contemplada por una ley exactamente aplicable al delito o infracción de que se trata, y con la finalidad de garantizar la seguridad jurídica de la ciudadanía, deben ser aplicables a todas las sanciones en materia administrativa, con independencia de la sub-especialidad del derecho administrativo de que se trate.

49. Entonces, este Pleno de la SCJN considera que el principio de tipicidad, normalmente concerniente a la materia penal, debe hacerse extensivo al derecho administrativo sancionador en todas sus vertientes, pues en efecto, se trata de procedimientos que tienen como objetivo la determinación de una sanción ante la probable comisión de una conducta reprochable por el estado.

50. De ese modo, si cierta disposición legal establece una multa o sanción administrativa por la comisión de una determinada infracción, la conducta realizada por el infractor debe encuadrar exactamente en la hipótesis normativa previamente establecida, sin que sea constitucionalmente válido ampliarla por analogía, o por mayoría de razón.

51. En ese sentido, en aras de garantizar debidamente la seguridad jurídica de la ciudadanía, no bastaría con una tipificación confusa, genérica o indeterminada que obligue a los gobernados a realizar labores de interpretación extenuantes, para las que no todos están preparados, y de este modo tratar de conocer lo que les está permitido y lo que les está vedado hacer. Por ello es fundamental que todo supuesto normativo que constituya una infracción, sea lo suficientemente claro y preciso, para permitir programar el actuar de los

[27] SUP-RAP-231/2021, SUP-RAP-728/2017 y SUP-RAP-352/2018. Sostenido, igualmente, en los recursos de revisión: SUP-REP-624/2023 Y ACUMULADO; SUP-REP 613/2023 Y ACUMULADO; Y, SUP-REP-526/2023 Y ACUMULADOS.

PROYECTO

destinatarios de las normas sin temor a verse sorprendidos por sanciones que en modo alguno pudieron prever.

52. Por lo cual, no se puede sostener que la imposición de sanciones en determinadas materias del derecho administrativo deba ignorar las garantías constitucionales de legalidad y seguridad jurídica, en su vertiente de taxatividad, pues precisamente para dar plena eficacia a la exigencia social de certeza en la ley y seguridad jurídica, el juzgador, en cumplimiento del principio de exacta aplicación de la ley, debe asegurarse de conocer el alcance y significado de la norma al realizar el proceso mental de adecuación típica, sin que se rebase la interpretación y se convierta en legislador creando una norma jurídica ilusoria, para superar las deficiencias de la norma interpretada.

53. De ahí que, el hecho de que las autoridades tengan autorización para establecer sanciones por infringir ordenamientos administrativos no las libera de la obligación de imponer sanciones en acatamiento al principio de legalidad. Incluso, conviene precisar que la Primera Sala de esta SCJN reconoció expresamente que la imposición de sanciones administrativas en diversos ámbitos es una vertiente del derecho administrativo sancionador y, por tanto, que en ellas aplica plenamente el principio de tipicidad.[28]

54. Además, si la CPEUM no contempla la exención o flexibilización de los requisitos constitucionales establecidos para la imposición de este tipo de medidas punitivas, se entiende que dicha normativa somete todo el ámbito del derecho administrativo sancionador a las mismas restricciones constitucionales aplicables al ejercicio de facultades sancionatorias penales y administrativas.

55. Por consiguiente, debe concluirse que el derecho administrativo sancionador, con independencia de la materia específica de la que se trate, queda comprendido en la prohibición de imponer castigos por simple analogía o mayoría de razón prevista en el artículo 14, párrafo tercero, de la CPEUM y aunque el principio de legalidad permita modulaciones al principio de tipicidad de conformidad con sus distintos ámbitos de aplicación, no existe ningún precepto constitucional, ni precedente en esta SCJN, en donde se permita que autoridades administrativas especializadas en determinadas materias determinen ni impongan sanciones sin observar las limitantes a la potestad punitiva del Estado, mismas que ya quedaron precisadas.

56. En ese sentido, el estricto derecho en sanciones administrativas es, por consiguiente, parte integral de la protección que otorga el artículo 14 de la CPEUM y, por ende, al emitir

[28] Véase la tesis aislada 1a. CCCXVI/2014 (10a.) de la Primera Sala cuyo rubro es "**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN.**", Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, libro 10, septiembre de dos mil catorce, tomo I, pág. 572 ("…Ahora bien, de una lectura íntegra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que, al menos, existen cinco ramas del derecho referido, sin que ello implique que no puedan aceptarse posteriormente nuevas manifestaciones: 1) las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional; 2) las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal; 3) las sanciones administrativas en materia electoral; 4) las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y, 5) una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanero, inmigración, ambiental, entre otros). Este listado no tiene el fin de establecer los únicos ámbitos integrantes del derecho administrativo sancionador, pero sí evidencia los que han sido explorados en la jurisprudencia, en que se han fijado distintos balances de acuerdo a los elementos normativos y jurisprudenciales que definen una naturaleza propia que, por ejemplo, en el caso de las sanciones administrativas establecidas en los reglamentos, ha llevado a concluir que no es aplicable el principio de reserva de ley, pero sí el de tipicidad, a diferencia del ámbito donde el Estado se desempeña como policía, en el que los tres principios exigen una aplicación cercana a la exigida en materia penal.").

PROYECTO

sanciones administrativas, se debe observar sin matices los principios de taxatividad y tipicidad, como manifestaciones de la garantía de legalidad y seguridad jurídica.

57. En efecto, en el ámbito del derecho administrativo sancionador, aunque puede haber cierta flexibilidad en la interpretación de las normas, no se puede imponer una sanción administrativa sin que exista una base legal clara y específica en la que encuentre sustento, y descansen los principios elementales de su existencia, es decir, donde se encuentre tipificada de manera clara y precisa dicha conducta como una infracción.

58. De ese modo, con independencia de la especialidad del derecho administrativo de la que se trate, si nos encontramos en el ámbito del derecho administrativo sancionador, es decir, si nos encontramos frente a un procedimiento del que pudiera derivar una pena o sanción (elemento formal), y si además, dicho procedimiento se inició precisamente con la intención de determinar la procedencia de dicho correctivo como una manifestación de la potestad punitiva del Estado (elemento material), es indudable que dicho procedimiento debe observar el principio de legalidad en su vertiente de taxatividad y por ende, la conducta reprochada al destinatario de la norma debe estar tipificada de una manera clara y precisa, de modo que pudiera haberla previsto.

59. De otro modo, se daría cabida a interpretaciones subjetivas para pretender desconocer una infracción, o bien, para la actuación arbitraria de la autoridad encargada de su aplicación, la que por mandato constitucional sólo debe ceñirse a los términos estrictos del diseño de la norma.

60. Por lo tanto, aunque es cierto que la materia electoral tiene características particulares y la ley puede prever procedimientos y sanciones específicas, la aplicación de la medida correlativa en dicha materia debe respetar el principio de tipicidad, pues es incuestionable que ninguna autoridad administrativa o judicial debe estar exenta de observar dicho principio, ya que como se mencionó, ello daría lugar a que se emitan sanciones arbitrarias, con lo cual se violaría el núcleo duro del principio de legalidad establecido en el artículo 14 de la CPEUM.

VI. CRITERIO QUE DEBE PREVALECER

61. En atención a las consideraciones sustentadas en la presente contradicción de criterios, debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio establecido por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en los términos siguientes:

> **PRINCIPIO DE TIPICIDAD EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. TODAS LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ESTÁN OBLIGADAS A OBSERVARLO SIN MATICES O MODULACIONES.**
>
> **Hechos:** El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fijaron criterios discrepantes respecto de los alcances del principio de tipicidad en la determinación de sanciones administrativas. El Pleno de la Suprema Corte señaló que el principio de tipicidad junto con el de reserva de ley integran el núcleo duro del principio de legalidad en materia de sanciones y se

PROYECTO

manifiestan como una exigencia de predeterminación normativa clara y precisa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En ese sentido, toda vez que el derecho administrativo sancionador y el derecho penal son manifestaciones de la potestad punitiva del Estado y dada la unidad de ésta, determinó que en la interpretación constitucional de los principios del derecho administrativo sancionador debe acudirse al principio de tipicidad, normalmente referido a la materia penal, haciéndolo extensivo a las infracciones y sanciones administrativas.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sostuvo que el principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador electoral no tiene la misma rigidez que en el derecho penal. Señaló que en materia electoral existen normas que contienen un catálogo general de sanciones, susceptibles de ser aplicadas a los sujetos de derecho que hayan incurrido en conductas infractoras, por haber violado una prohibición o por haber incumplido una obligación.

Criterio jurídico: Aun cuando en el derecho administrativo sancionador puede haber cierta flexibilidad y modulaciones en cuanto a la aplicación de los principios del derecho penal, las autoridades administrativas no pueden determinar ni imponer sanciones sin observar las limitantes a la potestad punitiva del Estado, y por ende, deben observar irrestrictamente el principio de taxatividad y tipicidad, como garantía de legalidad y seguridad jurídica.

Justificación: El principio de tipicidad es parte integral de la protección que otorga el tercer párrafo del artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues forma parte del núcleo duro del principio de legalidad, el cual debe observarse en la determinación e imposición de sanciones administrativas, pues no se puede imponer una sanción sin que exista una base legal clara y específica en donde se encuentre tipificada dicha conducta como una infracción. En ese sentido, ninguna autoridad administrativa debe estar exenta de observar el principio de tipicidad, pues ello da lugar a que se emitan sanciones de forma arbitraria, con lo cual se viola el principio de legalidad establecido en el artículo constitucional referido.

62. La fijación de este criterio no afecta las situaciones concretas de lo fallado en los juicios o acciones que dieron lugar a la presente contradicción de tesis**.**

VII. DECISIÓN

Con base en los razonamientos expuestos, este Pleno determina que debe declararse existente la contradicción de criterios denunciada en el presente asunto.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Sí existe la contradicción de criterios denunciada.

PROYECTO

SEGUNDO. Debe prevalecer con carácter de jurisprudencia el criterio sustentado por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y conforme a la tesis propuesta.

TERCERO. Publíquese la tesis de jurisprudencia que se sustenta en la presente resolución.

CUARTO. Publíquese la presente resolución en el Diario Oficial de la Federación.

NOTIFÍQUESE. A las partes, a la Sala Superior y a las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como a los Tribunales Electorales locales del país. En su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

PROYECTO

En términos de lo previsto en los artículos 113 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110 y 113 de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública y el acuerdo General 11/2017, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicado el dieciocho de septiembre de dos mil diecisiete en el Diario Oficial de la Federación, en esta versión pública se suprime la información considerada legalmente como reservada o confidencial que encuadra en esos supuestos normativos.