



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-49/2024

RECURRENTE: RICARDO CARRILLO
DAMASCO¹

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL²

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIO: GENARO ESCOBAR AMBRIZ

COLABORÓ: SEBASTIÁN BAUTISTA
HERRERA

Ciudad de México, a veinte de marzo de dos mil veinticuatro.³

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el recurso de apelación al rubro indicado, en el sentido de **revocar parcialmente** la resolución INE/CG40/2024 emitida por el Consejo General del INE, para el efecto de que se reindividualice la sanción impuesta a la parte recurrente.

ANTECEDENTES

1. Denuncia. El dieciocho de julio de dos mil veintidós la ciudadana Yumileyda Salazar Sosa denunció que su registro aparecía, sin su consentimiento, en el listado de apoyos ciudadanos para la realización del proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024.

2. Sustanciación del procedimiento administrativo sancionador. El veintisiete de octubre del mismo año se radicó y admitió a trámite la queja referida por parte de la autoridad administrativa electoral nacional, quedando identificado con la clave UT/SCG/Q/CG/92/2022.

¹ En adelante, recurrente o parte recurrente.

² En lo sucesivo, Consejo General del INE, CG o INE.

³ Las fechas corresponden a dos mil veinticuatro salvo precisión en contrario.

SUP-RAP-49/2024

La autoridad sustanciadora previamente realizó diversas diligencias de investigación antes de su admisión.

3. Resolución (acto impugnado). El veinticinco de enero, el Consejo General del INE dictó resolución en la que –entre otros temas– tuvo por acreditada la infracción consistente en presentar información falsa a la autoridad administrativa electoral por parte del recurrente y le impuso una sanción económica.⁴

4. Demanda de RAP. Inconforme, el diecisiete de febrero el recurrente interpuso ante la 07 Junta Distrital Ejecutiva del INE en el estado de Sinaloa, su demanda de recurso de apelación, para controvertir el acuerdo precisado en el párrafo inmediato anterior.

5. Recepción y trámite. El veinticuatro de febrero, se recibió en esta Sala Superior la demanda, constancia e informe circunstanciado, por lo que, la presidencia de este órgano jurisdiccional ordenó la integración del expediente **SUP-RAP-49/2024**, así como turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicaron.

6. Admisión y cierre de instrucción. En su momento, la Magistrada instructora admitió a trámite la demanda y declaró cerrada instrucción, quedando el recurso en estado de dictar sentencia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso de apelación, porque se controvierte una resolución del Consejo General del INE, órgano central, relacionada con un procedimiento sancionador.⁵

⁴ Con la clave de identificación INE/CG40/2024.

⁵ Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII de la Constitución; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 40, numeral 1, inciso b), y 44, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios).



SEGUNDA. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia,⁶ por lo siguiente:

1. Forma. La demanda precisa el acto impugnado, los hechos, los motivos de controversia y cuenta con la firma autógrafa del recurrente.

2. Oportunidad. El recurso se presentó dentro del plazo de cuatro días hábiles, ya que el acuerdo recurrido se notificó al recurrente el trece de febrero y el escrito de demanda se interpuso el diecisiete siguiente.

3. Legitimación e interés jurídico. Dichos requisitos están satisfechos, debido a que el recurso de apelación fue interpuesto por Ricardo Carrillo Damasco, por propio derecho, en contra de la resolución del Consejo General del INE, que le impuso una sanción económica, la cual, en su concepto es indebida.

4. Definitividad. Esta Sala Superior advierte que no existe otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia federal.

TERCERO. Contexto, resolución impugnada y motivos de agravio

3.1. Contexto del Caso

Derivado del ejercicio muestra consistente en visitas efectuadas por el INE a la ciudadanía que aparecía en las listas de apoyo para el inicio del proceso de revocación de mandato del presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024.

Una ciudadana manifestó que no había firmado apoyo alguno y que la firma que aparecía en el formato correspondiente no era la suya, por lo cual interpuso una queja.

Derivado de tal irregularidad, el INE ordenó llevar a cabo un peritaje, de cuyo resultado se obtuvo que la firma no correspondía a la ciudadana, por

⁶ Previstos en los artículos 8, 9, apartado 1, 10, 13, 40 y 45, apartado 1, de la Ley de Medios.

SUP-RAP-49/2024

lo cual dio inicio al procedimiento administrativo sancionador emplazando al recurrente.

Una vez sustanciado, el Consejo General determinó que el recurrente era responsable de la conducta imputada y le impuso una sanción consistente en una multa de 500 Unidades de Medida y Actualización vigentes al momento de la comisión de la conducta.

3.2. Resolución reclamada

El Consejo General tuvo por acreditada la infracción denunciada en el presente procedimiento, debido a que se concluyó que Ricardo Carrillo Damasco proporcionó información falsa al INE, respecto de Yumileyda Salazar Sosa, porque la misma no dio su consentimiento expreso para otorgar el apoyo con el objeto de que se llevara a cabo el proceso de revocación del mandato de la persona titular de la Presidencia de la República por pérdida de la confianza, es decir, el promovente entregó un documento (formato de obtención de firma) que resultó falaz respecto de la denunciante aludida, toda vez que, contenía una firma autógrafa que no correspondía a la de la quejosa.

Asimismo, la responsable consideró que existió una conducta dolosa por parte de Ricardo Carrillo Damasco en transgresión a lo previsto en los artículos 35, fracción IX, numerales 1° y 2°, de la Constitución; 369, párrafo 1; 370; 447, párrafos 1, incisos c) y e), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁷, en relación con los diversos 2, 5, 7, 10, 11, 13, 21, 22, 23, 24, 26, y 61, de la Ley Federal de Revocación de Mandato⁸; 3, fracción III y 28, de los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la organización de la revocación de mandato del presidente de la república electo para el periodo constitucional 2018-2024⁹; 97, inciso c); 123, párrafo segundo, d. y 128, del Anexo Técnico para las actividades relacionadas con la captación y verificación de las firmas de apoyo de la ciudadanía para la Revocación de Mandato del cargo de Presidente de la República electo para

⁷ En adelante, LGIPE.

⁸ En lo subsecuente, LFRM.

⁹ En lo sucesivo, Lineamientos.



el periodo constitucional 2018-2024¹⁰, porque estaba obligado a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático.

Por tanto, consideró que la conducta de Ricardo Carrillo Damasco sí atentó de manera grave un bien jurídico importante que es la función electoral, es decir, existen elementos que permiten suponer que tuvo la intención de lesionar intereses jurídicos, atentar contra la democracia, las elecciones o la propia función electoral.

Al individualizar la sanción, la responsable consideró que no era reincidente, que la falta en que incurrió Ricardo Carrillo Damasco era de gravedad especial.

Por lo cual, el Consejo General consideró adecuado imponer una multa de 500 Unidades de Medida y Actualización (quinientas UMA's) vigentes al momento de la comisión de la conducta, es decir, en el año dos mil veintiuno (\$89.62 –ochenta y nueve pesos 62/100 M.N.), equivalente a \$44,810.00 (cuarenta y cuatro mil ochocientos diez pesos 00/100 M.N.).

3.3 Conceptos de agravio

El recurrente en su demanda hacer valer conceptos de agravio sobre los siguientes temas:

- Vulneración al principio de tipicidad
- Vulneración al principio de taxatividad
- Falta de responsabilidad en la comisión de la conducta
- Vulneración al derecho de audiencia
- La conducta no fue dolosa
- Indebida individualización de la sanción.

CUARTO. Estudio de fondo de la litis

Vulneración al principio de tipicidad

¹⁰ En lo subsecuente, Anexo Técnico.

SUP-RAP-49/2024

El recurrente afirma que la Ley Federal de Revocación de Mandato no establece como infracción la entrega de información o documentación falsa, por lo cual es indebido que la responsable haya utilizado tal conducta prevista en el LGIPE para sancionarlo.

Aunado a que, tal circunstancia se hizo sin que la responsable tuviera la atribución conforme a lo previsto en la Constitución federal y en la citada ley, porque el facultado es el Poder Legislativo para prever las conductas y sanciones aplicables en el citado procedimiento ciudadano, por lo cual, no es aplicable las disposiciones por las cuales fue sancionado.

A juicio de esta Sala Superior es **infundado** el agravio planteado por el actor, ya que, contrariamente a lo alegado, los hechos que le fueron imputados al recurrente sí constituyen una conducta tipificada como contraria a Derecho en el procedimiento de revocación de mandato 2018-2024, además de que el INE tiene la atribución de sancionar la presentación de documentos o información falsa, lo anterior a partir de las siguientes consideraciones:

Principio de tipicidad

El derecho administrativo sancionador político-electoral es una de las manifestaciones del poder punitivo del Estado Mexicano (*ius puniendi*) y, por ende, los principios que han sido desarrollados en el Derecho Penal le son aplicables, aunque con las adecuaciones necesarias a la naturaleza de la materia, conductas que son objeto de sanción, así como a los bienes jurídicos tutelados por ella.

Respecto del principio de tipicidad, en materia penal se expresa con el aforismo "*nullum crimen sine lege, nullum poena sine lege*", y consiste en la exigencia de considerar delitos, solamente a las conductas descritas como tales en la ley y, por ende, aplicar únicamente las penas previstas en la norma legal, sin que se permita la imposición de penas, por analogía o por mayoría de razón respecto de los supuestos que no correspondan exactamente a la descripción contenida en la norma legal.



Por lo que, el principio de tipicidad en el derecho administrativo sancionador político-electoral no tiene la misma rigidez, debido a la inconmensurable cantidad de conductas que pueden dar lugar al incumplimiento de obligaciones o a la violación de prohibiciones a cargo de los sujetos de Derecho que intervienen en el ámbito electoral, así como a los bienes jurídicos tutelados y diferenciados en esta rama del derecho público.

Ahora bien, en materia de revocación de mandato si bien no hay normas que prevean un catálogo de conductas sancionables, tal circunstancia no implica que todo actuar de los participantes en dicho procedimiento este permitido, ya que la propia Ley Federal de revocación de mandato establece que lo no prescrito en ella, se atenderá a lo dispuesto en la Ley de Instituciones.

Además, de forma temporal para el proceso de revocación en el cual participó el recurrente como promovente, estaba vigente el régimen de sanciones contemplado en la citada Ley de Instituciones.

Esto, porque la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 151/2021 determinó en los lineamientos relacionados con la omisión Legislativa del régimen sancionatorio de la Ley de revocación que, con la finalidad de no afectar el proceso de revocación de mandato iniciado, la invalidez del artículo 61¹¹ operaría a partir del quince de diciembre de dos mil veintidós¹².

También, previó que las autoridades y tribunales estaban en aptitud de aplicar las sanciones y procedimientos en la Ley de Instituciones que resulten exactamente aplicables al caso concreto, con pleno respecto a los principios que rigen este tipo de procedimiento administrativos sancionadores.

¹¹ Artículo 61. Corresponde al Instituto vigilar y, en su caso, sancionar las infracciones a la presente Ley en los términos de la Ley General. Las decisiones podrán ser impugnadas ante la Sala Superior del Tribunal Electoral.

Corresponde a las autoridades competentes conocer y sancionar cualquier otra conducta que infrinja la presente Ley, en términos de las disposiciones aplicables.

¹² Lineamiento 2.

SUP-RAP-49/2024

En consecuencia, en esta Rama del Derecho Público el principio de tipicidad no se regula conforme al esquema tradicional y, en cambio, se ha expresado, al menos, en los siguientes supuestos:

-Existen normas 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. Tal es el caso de los artículos 442 a 455, 464 y 470, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

-Hay 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 (como el artículo 456 de la Ley de Instituciones).

Las disposiciones jurídicas referidas, en conjunto, contienen el denominado “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 (si se trata de obligaciones), o de su violación (en el supuesto de prohibiciones).

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 sujetos infractores¹³.

Caso concreto

De la lectura de la resolución controvertida se advierte que, la autoridad, a partir de los hechos objeto de la denuncia, tuvo como norma infringida el artículo 447, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Instituciones, la cual expresamente dispone que: “*constituyen infracciones de los ciudadanos, de*

¹³ Es ilustrativa para el caso, la jurisprudencia 7/2005, de rubro: “RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES”, la cual puede ser consultada en la página de internet <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/>.



los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, a la presente Ley: [...] c) Proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores; [...]".

Asimismo, la responsable citó como normas jurídicas infringidas los artículos 3, fracción III, y 28 de los Lineamientos, los cuales reconocen el derecho de participación de las personas ciudadanas en el procedimiento de revocación de mandato, así como también lo relativo a la etapa de recolección de firmas y el periodo para recabar dicho apoyo.

De esta forma, contrario a lo que sostiene la recurrente, la responsable sí tiene competencia para instaurar y sancionar la conducta imputada al recurrente, conforme a lo previsto en la Ley de Instituciones, con relación a lo dispuesto en la Ley de Revocación que era aplicable al momento que sucedieron los hechos que fueron materia del procedimiento administrativo sancionador.

Esto, porque el recurrente como promovente de la solicitud de revocación de mandato anexó un apoyo ciudadano de una persona que afirmó no haber suscrito la correspondiente solicitud, tales hechos recaen en el tipo de infracción que prevé el artículo 447, párrafo 1, inciso c) de la Ley de Instituciones, al proporcionar documentación o información falsa al registro federal de electores, ya que es el órgano encargado del INE en los procedimientos de revocación de mandato de validar que la información plasmada en los listados de apoyo que provenga de ciudadanos inscritos en el padrón electoral¹⁴, de ahí que, fue conforme a Derecho que la responsable, ante la denuncia ciudadana, iniciara, sustanciara y sancionara al recurrente.

¹⁴ Conforme al artículo 17 de los Lineamientos del INE para la organización de la revocación de mandato se prevé que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores entre sus atribuciones tiene la de compulsar los datos captados a través de la APP y mediante formatos físicos, contra la base de datos de la Lista Nominal, de todas las firmas de apoyo de la ciudadanía remitidas a los servidores centrales del INE, así como la de implementar los mecanismos de seguridad necesarios que garanticen, en todo momento, la protección de los datos personales de las firmas de apoyo de la ciudadanía captadas a través de la APP y mediante formatos físicos.

SUP-RAP-49/2024

En consecuencia, al existir una conducta que es considerada como ilícita en la Ley de Instituciones, la cual es exactamente aplicable al caso concreto, ya que el actor presentó información falsa contenida en el apoyo que presentó para solicitar e inicio del proceso de revocación de mandato con lo cual se cumple con la conducta que es considerada por la norma como contraria a Derecho, es que no se actualiza la falta tipicidad a que alude el recurrente, ni tampoco la falta de competencia del INE para instaurar el procedimiento y emitir la resolución en la cual impuso la sanción controvertida, ya que la Ley de revocación de mandato le concede las atribuciones necesarias para actuar como lo hizo, de ahí que los conceptos de agravio en estudio sean **infundados**¹⁵.

Vulneración al principio de taxatividad

La parte recurrente expresa que se vulnera tal principio, ya que el artículo 447, párrafo 1, inciso c) y e) de la Ley de Instituciones no prevé como sujetos que pueden ser sancionables por la citada normativa a los promoventes de los procedimientos de revocación de mandato, además de que la norma impide individualizar el grado de participación, ya que las firmas fueron recabadas por los auxiliares que eran los responsables de verificar la autenticidad de la información ciudadana, y no la del recurrente, ya que su función se constreñía a coordinar los trabajos de recolección de firmas y entregar la documentación al Registro Federal de Electores de INE.

Además, el recurrente expresa que en su carácter de "promovente" no tuvo al alcance la garantía legal ni los medios idóneos para cumplir a cabalidad la función de forma diligente, ya que la autoridad electoral no le brindó oportunidad procesal que permitiera la debida supervisión y, en su caso, seguimiento a las firmas recolectadas y calificadas con inconsistencias dentro de los formatos físicos de registro, aspectos que se traducen en una violación flagrante los conceptos constitucionales que disponen el debido proceso en cualquiera de sus matices.

¹⁵ Similar criterio de sostuvo al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-127/2023.



Este órgano jurisdiccional considera que son **infundados** los planteamientos de la parte recurrente, ya que por una parte se considera que si es aplicable el artículo 447, párrafo 1, de la Ley de Instituciones al establecer dentro del catálogo de sujetos que pueden ser sancionados por entregar documentación o información falsa están a los promoventes, siendo tales ciudadanos los únicos responsable ante la autoridad electoral y no las personas auxiliares, y por la otra, se considera que no se vulneró el derecho a la defensa previa del recurrente como lo afirma, debido a que parte de la premisa incorrecta de que se le debió hacer de su conocimiento durante la verificación de las cédulas presentadas la irregularidad por la cual se le sancionó, en razón de las siguientes consideraciones:

Principio de taxatividad

De lo previsto en el artículo 14 de la Constitución federal se advierte el principio atinente a que no puede haber delito sin pena, ni pena sin ley específica y concreta para el hecho de que se trate; de ahí la importancia que se asigna en la dogmática al elemento del delito o hecho sancionador, entendido como la constatación plena del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis infractora descrita por el ordenamiento jurídico, y un hecho concreto acontecido y probado en el mundo fáctico.

Tal elemento es presupuesto indispensable para acreditar el hecho infractor, por el que se entiende la desvaloración de éste sin ponderar el posible reproche a su autor, y esto constituye la base fundamental del principio de legalidad que rige, con todas sus derivaciones, el llamado *ius puniendi* en un estado democrático de derecho.

Del referido principio se derivan los postulados de taxatividad y el de plenitud hermética, traducidos en la exigencia de exacta aplicación de la ley.

El de taxatividad, o exigencia de un contenido concreto y unívoco en la tipificación de una conducta en la ley, implica que la descripción típica no debe ser de tal manera vaga, imprecisa, abierta o amplia, para permitir la arbitrariedad en su aplicación, sino que por el contrario, conforme a ésta el

SUP-RAP-49/2024

grado de determinación de la conducta a sancionar debe ser tal, que lo prohibido en la norma sea conocido por sus posibles destinatarios, en el contexto en el cual ésta se creó, lo que se traduce en la señalada exigencia de exacta aplicación de la ley, en el acreditamiento de hechos infractores e imposición de las penas consecuentes.

Conforme a lo narrado, también rige el principio de legalidad, el cual exige que la conducta, condición de la sanción, se contenga en una predeterminación definida, para que ésta sea individualizable de forma precisa, lo que se traduce en garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades actúen con estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, para que los actos de autoridad y de los actores en los procesos relativos se sujeten al marco legal.

Caso concreto

En efecto, de la lectura de los Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la organización de la revocación de mandato del presidente de la república electo para el periodo constitucional 2018-2024, se obtiene que se define a los promoventes como la persona o grupos de personas que promuevan la recopilación de firmas de apoyo de la ciudadanía y soliciten la conclusión anticipada en el desempeño del cargo de la persona titular de la Presidencia de la República a partir de la pérdida de la confianza¹⁶.

Por su parte, en el artículo 2, fracción II inciso r) del Anexo técnico se define a los promoventes como la persona física o grupo de personas constituidos en una organización o asociación civil cuyo objeto es la promoción de la participación ciudadana en asuntos de interés público, de la vida democrática y la cultura político electoral, que se han organizado para recabar las firmas de apoyo de la ciudadanía para el proceso revocación de mandato.

De lo expuesto, se advierte que los promoventes pueden ser personas físicas o grupos de personas constituidas en una organización o asociación

¹⁶ Artículo 2, fracción II, inciso e) de los citados Lineamientos.



civil que están enfocadas a la promoción de la participación ciudadana para obtener las firmas de apoyo para solicitar el procedimiento de revocación de mandato del titular de la presidencia de la república.

Ahora bien, no existe controversia que el recurrente como persona física se inscribió para participar como promovente para recabar las firmas para solicitar el inicio del mencionado procedimiento.

Por su parte, el artículo 447, párrafo 1, de la Ley de Instituciones prevé los sujetos que pueden incurrir en las infracciones establecidas en esa norma, entre los que encuentra la persona física.

Por tanto, no existe vulneración al principio de taxatividad como lo argumenta el recurrente, ya que como persona física se inscribió para participar como promovente de la solicitud de revocación de mandato, de ahí que, si puede ser un sujeto sancionable por proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores, por tanto, no fue contrario a Derecho que la autoridad le imputara la conducta por la cual lo sancionó.

Falta de responsabilidad en la comisión de la conducta

El recurrente aduce que es inconstitucional lo previsto en el artículo 447, párrafo 1, de la Ley de Instituciones, al no permitir que se verifique la responsabilidad de los auxiliares, ya que son las personas que recaban la firma de los ciudadano que apoyan la solicitud de que inicie el proceso de revocación de mandato, y su actuar como promovente únicamente se constreñía a presentar la documentación ante la autoridad electoral por lo cual no era responsable de verificar que la información fuera auténtica.

Máxime que, hizo del conocimiento de sus auxiliares el deber de abstenerse de cometer irregularidades.

A juicio de esta Sala Superior es **infundado** los anteriores planteamientos, debido a que las consecuencias por la recolección irregular de firmas recaen en el promovente y no en sus auxiliares, atendiendo a que son los sujetos

SUP-RAP-49/2024

responsables de entregar los formatos de apoyo que se verificarían y contabilizarían para alcanzar el umbral requerido para iniciar el proceso de revocación de mandato, especialmente, en el caso de la entrega de apoyos en formatos físicos.

En efecto, de lo previsto en los artículos 8 y 96 del Anexo Técnico de los Lineamientos se advierte que los promoventes son los responsables de proporcionar los medios necesarios a los auxiliares para que puedan desarrollar sus funciones, además de indicarles que deben sujetar sus actividades a lo previsto en la normativa correspondiente. Así como presentar las firmas de apoyos de la ciudadanía captadas mediante formatos físicos a la Secretaría Ejecutiva del Instituto o a las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas.

Además de supervisar las funciones de los auxiliares y presentar directamente las denuncias o quejas ante la autoridad correspondiente en caso de tener conocimiento de irregularidades en la firma de apoyo de la ciudadanía, a efecto de deslindar responsabilidades.

De lo expuesto, se puede advertir que la responsabilidad de la recolección de firmas para solicitar el proceso de revocación de mandato ante la autoridad electoral recae en los promoventes, ya que son las personas que dan de alta a los auxiliares, los capacitan y vigilan que se cumplan con lo previsto en la normativa electoral, de ahí que no se puede eximir de responsabilidad al recurrente de la entregar información falsa al Registro Federal de Electorales del INE al ser responsable del actuar de las personas que fungieron como auxiliares.

Vulneración al derecho de audiencia

El recurrente expresa que la responsable vulneró su derecho de audiencia, ya que en la revisión de los formatos que contenían los apoyos de la ciudadanía para solicitar el inicio del proceso de revocación de mandato, no se le dio a conocer de la irregularidad detectada para poder subsanarla o corregir.



En concepto de esta Sala Superior son **infundados** los citados planteamientos, debido a que la responsable no vulneró el derecho del recurrente para defenderse de la conducta que se le imputo.

Esto es así, ya que de las constancias que obran en el expediente, se advierte que derivado de la verificación de la situación registral de la ciudadanía cuyos datos fueron captados, entre otros, mediante formatos físicos, se llevó a cabo un ejercicio muestral en el cual diversos entrevistados expresaron que no haber dado su firma o huella de apoyo para respaldarla.

Posteriormente, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE dio vista con tales hechos a la Unidad Técnica de lo Contencioso¹⁷, que a su vez determinó¹⁸ dar vista a las personas que manifestaron no haber dado su firma o huella, si era su voluntad presentar una queja por aparecer inscritos indebidamente sin su consentimiento en el listado de apoyos ciudadanos que fue proporcionado por el promovente para la realización del proceso de revocación de mandato.

A partir de lo manifestado por la ciudadana en el sentido de desconocer la firma plasmada en el listado de apoyos, por lo cual, la UTCE por acuerdos de dieciocho de enero y veinte de febrero, ambos de dos mil veintitrés ordenaron llevar a cabo una prueba pericial a efecto de determinar si la ciudadana firmó o no el mencionado listado, de lo cual se dio vista al recurrente a efecto de que adicionara las preguntas al cuestionario que debía contestar el perito

En desahogo a la vista, el recurrente manifestó que *“no consideró hacer ninguna pregunta adicional a un cuestionario que se ordena para realizar un peritaje a una forma de una persona que no conozco”*¹⁹.

¹⁷ En lo subsecuente, UTCE.

¹⁸ Documental que obra en el expediente UT/SCG/Q/CG/92/2022 a fojas 3 a 23, la cual tiene valor probatorio pleno conforme a lo previsto en el artículo 16 de la Ley de Medios, al no estar controvertida por las partes.

¹⁹ Que está a fojas 300 a 301 del citado expediente, el cual tiene valor probatorio pleno conforme a lo previsto en el artículo 16 de la Ley de Medios, al no estar controvertida por las partes.

SUP-RAP-49/2024

A partir del peritaje, la UTCE ordenó emplazar al hoy recurrente al procedimiento administrativo electoral derivado de la queja presentada por la ciudadana que no reconoció su firma en el listado, para que dentro del plazo de cinco días hábiles expresaran lo que a su derecho conviniera respecto a la conducta que se le imputa y aportara los elementos de prueba que considerara necesarios.

Por escrito presentado el veintisiete de junio de dos mil veintitrés ante la Junta Local Ejecutiva del INE en el Estado de Sinaloa, el recurrente manifestó lo que a su derecho convino para contestar los hechos objeto de la denuncia²⁰.

De los hechos narrados, este órgano jurisdiccional arriba a la conclusión, que la responsable no vulneró el derecho de audiencia, ya que previamente se le hizo de su conocimiento la supuesta irregularidad detectada en el listado de apoyos que presentó para el inicio del procedimiento de revocación de mandato al momento de darle vista con la determinación de desahogar una pericial, a lo cual recurrente expresó lo que a su Derecho convino.

Asimismo, la responsable determinó, hasta que constató que la firma no correspondía a la ciudadana, admitir el procedimiento administrativo sancionador por la supuesta entrega de información falsa, emplazándolo para que expresara lo que a su derecho correspondiente y presentara las pruebas para demostrar sus aseveración, por lo cual, el recurrente tuvo para oportunidad de defenderse previo y durante al procedimiento en el cual se le impuso la sanción controvertida, de ahí lo **infundado** del agravio en estudio.

La conducta no fue dolosa

El recurrente expresa que la responsable indebidamente concluyó que la intención de la conducta fue dolosa, debido a que no tomó en consideración

²⁰ Documental que se puede encontrar en el citado expediente a fojas 405 a 406, la cual tiene valor probatorio pleno conforme a lo previsto en el artículo 16 de la Ley de Medios, al no estar controvertida por las partes.



que solamente se identificó una firma, con lo cual se demuestra que no se intentó inducir al error al INE.

A juicio de esta Sala Superior es **infundado** lo planteado por el recurrente, ya que el estudio de la intencionalidad de la falta no se sustentó por la responsable en el número de irregularidades detectadas sino en la vulneración al bien jurídico tutelado por la norma electoral, es decir, que la información proporcionada por los promoventes del procedimiento de revocación de mandato fuera cierta.

En efecto, al analizar la intencionalidad, la responsable tomo en consideración, entre otras, las siguientes circunstancias:

- **Ricardo Carrillo Damasco** es una persona que se acreditó como promovente para recabar el apoyo ciudadano para la obtención de las firmas necesarias para acompañarlas a la solicitud del inicio de procedimiento de revocación de mandato del Titular del Poder Ejecutivo Federal.
- **Ricardo Carrillo Damasco** está **sujeto al cumplimiento de las normas que integran el orden jurídico nacional e internacional** y está obligado a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, respetando los datos personales de la ciudadanía, en términos de la *Constitución*, la *LGIPE*, la *LFRM*, los *Lineamientos* y el *Anexo Técnico*.
- **Ricardo Carrillo Damasco generó y entregó al INE** documentación en la que, supuestamente, una persona ciudadana mexicana otorgó su apoyo para que se llevara a cabo el procedimiento de revocación de mandato del Titular del Poder Ejecutivo Federal, sin que ésta hubiera otorgado su consentimiento, lo que afecta directamente la honra, reputación e imagen de la persona, en contravención de lo establecido en los artículos 35, fracción IX, numerales 1° y 2°, de la *Constitución*, así como 11, párrafo 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 17, párrafo 1, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.
- La *LGIPE* establece en su artículo 447, párrafo 1, inciso c), que constituye una infracción de cualquier persona física o moral, proporcionar documentación o información falsa, en el caso, al **INE**.
- Se acreditó que la firma que obra en el *Formato para la obtención de firmas* a nombre de **Yumileyda Salazar Sosa** no corresponde, por su ejecución, a la de la denunciante.
- Con el objeto de cumplir un requisito para llevar a cabo el proceso de *Revocación de Mandato del Presidente de la República electo para el periodo constitucional 2018-2024*, **Ricardo Carrillo Damasco** generó y entregó documentación falsa al INE.

SUP-RAP-49/2024

Por tanto, el hecho de que se tratara de un apoyo que representó el recurrente, resulta irrelevante y no atenta contra el principio de presunción de inocencia, pues, en el caso concreto, la trasgresión del bien jurídico por la que se determinó que la responsabilidad del recurrente se actualizó por la acción y no por su resultado lesivo.

En consecuencia, este órgano jurisdiccional considera que no tiene razón la parte recurrente al señalar que la cantidad de formatos irregulares que entregó a la autoridad responsable (uno) no fue de la magnitud suficiente para poner en riesgo el bien jurídico tutelado, porque, por la naturaleza de la infracción, la autoridad estimó que la sola entrega de apoyo falso fue una acción encaminada a vulnerar los principios de certeza y legalidad²¹.

Indebida individualización de la sanción.

Previo al estudio del presente concepto de agravio cabe precisar que la suplencia de la queja, como institución jurídica prevista en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Medios, implica la obligación del órgano jurisdiccional electoral de suplir las deficiencias u omisiones en los conceptos de agravio, cuando los mismos se puedan derivar claramente de los hechos expuestos en el escrito de demanda.

La suplencia de la queja es una institución procesal que se justifica por la necesidad de equilibrar el proceso, con la finalidad de que las partes en litigio puedan acceder al mismo de una forma más equitativa, y, por ende, más justa. Por ello, la suplencia de la queja está sujeta a una racionalidad, la búsqueda de la igualdad procesal, como principio rector del proceso.

La racionalidad de la suplencia, basada en el principio de igualdad procesal, queda, en la mayoría de los casos advertida previamente por el legislador, por lo que es menester que la persona juzgadora se ajuste a ella.

De esta manera, la suplencia de la queja deficiente se ha creado en auxilio de aquellas personas que carecen de los elementos para lograr que su defensa legal se ajuste a las exigencias de la técnica jurídica requerida para

²¹ Similar criterio se sostuvo por esta Sala Superior en la sentencia emitida en el expediente SUP-RAP-127/2023.



proceder al análisis de la constitucionalidad y/o legalidad de los actos que le produjeron una afectación a sus derechos fundamentales y que, por esa razón, son impugnados mediante los medios de defensa correspondientes.

En ese sentido, esta Sala Superior ha señalado²² que la suplencia de la queja deficiente opera aquellos casos en que el enjuiciante expresa su motivo de disenso en forma deficiente o cuando los agravios se puedan deducir de los hechos narrados en el escrito de demanda, de tal manera que no significa una sustitución total de la carga procesal del actor.

Así, la suplencia de la queja inicia en el momento en que comienza la litis entre la parte actora y la autoridad responsable, y se dirige, desde luego, a esa parte actora, precisamente, para buscar el equilibrio procesal que el legislador supone alterado.

En ese contexto, si bien la suplencia de la queja implica corregir, completar o integrar argumentos defectuosamente expuestos para solicitar la modificación o revocación del acto o resolución reclamados, con la sola limitación de que la causa de pedir sea susceptible de ser apreciada con claridad de los hechos consignados en el escrito inicial, no debe ser absoluta en el sentido de expresar su aplicación, sino sólo en aquellos casos donde el juzgador la considere útil para favorecer al beneficiado y, por ende, resulte procedente su pretensión.

Precisado lo anterior, se tiene que el recurrente expresa que la responsable se extralimitó al imponer una sanción excesiva, debido a que no tuvo en consideración que es un ciudadano “común y corriente”, que por primera vez participa en un proceso de revocación de mandato y que solamente fue un apoyo que se detectó como irregular, por lo que todos estaban expuestos a cometer una falta así sin que existiera su propia voluntad.

Esta Sala Superior considera que son **fundados** los anteriores argumentos aunque se deba suplir la deficiencia de la queja, ya que de la lectura resolución controvertida se advierte que la responsable no establece

²² Sentencia emitida en el expediente SUP-CDC-4/2016.

SUP-RAP-49/2024

argumentos al momento de individualizar, porqué correspondía imponer al recurrente la máxima sanción prevista en la Ley de Instituciones para la conducta en que incurrió.

Explicación jurídica

Para la individualización de las sanciones, la autoridad electoral debe tomar en cuenta la gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir la práctica en atención al bien jurídico tutelado; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas de la persona infractora; las condiciones externas y los medios de ejecución; la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones y, en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones. Ello, acorde a lo establecido en el artículo 458, párrafo 5, de la Ley Electoral.

Ahora bien, la imposición de las sanciones no puede ser arbitraria, sino que está sujeta a lo establecido en la Constitución²³, por ello, ninguna pena puede ser excesiva sino proporcional a la falta que se sanciona y al bien jurídico que se afectó.

Así, el sistema de sanciones en materia electoral no sólo incluye el catálogo de penas posibles, sino que enuncia los elementos mínimos que deben considerarse de acuerdo con las particularidades de cada caso a sancionar, lo que permite a la autoridad electoral actuar en apego al principio constitucional de proporcionalidad en la imposición de las sanciones.

Una vez acreditada la existencia de la infracción y su imputación, la autoridad electoral debe tomar en cuenta, todas las circunstancias que mediaron en la comisión de la conducta, así como las condiciones socioeconómicas de la persona infractora²⁴.

²³ El primer párrafo del artículo 22 establece: "Quedan prohibidas las penas de muerte, de mutilación, de infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales. Toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado."

²⁴ Similar criterio de sostuvo por esta Sala Superior al resolver los expedientes acumulados al identificado con la clave SUP-REP-620/2022.



Caso concreto

Del análisis a la resolución controvertida se advierte que la responsable consideró que el artículo 456, párrafo 1, inciso e), fracción II, de la LGIPE, dispone el catálogo de sanciones a imponer cuando se trate, entre otros, de cualquier persona física, como acontecía en el caso particular, siendo estas: amonestación pública o multa de hasta quinientos días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México).

También, el CG expuso que al momento de imponer una sanción pecuniaria deben respetar los límites que la propia ley establece, al fijar un monto mínimo y uno máximo, dejando al arbitrio de la autoridad determinar cuál es el aplicable, y por otra parte, deberá expresar las circunstancias de hecho que justifiquen el monto determinado; valoración en la que la autoridad deberá atender tanto a la afectación que la conducta ilícita ha generado al bien jurídico tutelado en el respectivo ordenamiento, como a la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la graduación de la sanción a imponer.

Por lo que, el CG al tomar en consideración que Yumileyda Salazar Sosa manifestó que la firma contenida en el respectivo formato para la obtención de firmas no correspondía con la suya, situación que fue corroborada mediante peritaje elaborado por personal de la Coordinación de Servicios Periciales de la Fiscalía General de la República y que el quejoso generó y presentó un documento falso al INE, lo cual constituía una falta grave especial y dolosa, era adecuado imponer una multa de 500 Unidades de Medida y Actualización.

De lo anterior, esta Sala Superior no advierte que la responsable hubiera hecho una valoración del porqué correspondía imponer al recurrente la sanción máxima y no la mínima prevista para la conducta que se le imputó, porque si bien expresó algunas de las circunstancias de tiempo, modo y lugar, la calificación de la conducta, así como las condiciones socioeconómicas del infractor, sin embargo tales argumentaciones resultan

SUP-RAP-49/2024

insuficientes para arribar a la conclusión de que la multa fue conforme a Derecho y no es excesiva, por lo cual, es fundado el agravio en estudio.

Efectos.

Esta Sala Superior concluye que se debe **revocar parcialmente** la resolución reclamada, únicamente respecto a la individualización de la sanción, a efecto de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral reindividualice de nueva cuenta la sanción a imponer, debiendo estar debidamente fundada y motivada, tomando en consideración todas las circunstancias que mediaron en la realización de la conducta imputada al recurrente, sin que pueda ser más gravosa, *-non reformatio in peius*

Hecho lo anterior, el Consejo General debe informar a esta Sala Superior dentro de las veinticuatro horas a que ello ocurra.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se **revoca parcialmente** la resolución impugnada para los efectos precisados.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** 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. El secretario general de acuerdos da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General 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, en el acuerdo general 8/2020.