

**RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR**

EXPEDIENTE: SUP-REP-10/2019

RECORRENTE: MARGARITA ESTER
ZAVALA GÓMEZ DEL CAMPO

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA
REGIONAL ESPECIALIZADA DEL
TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER
JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIOS: JUAN GUILLERMO
CASILLAS GUEVARA Y RODOLFO
ARCE CORRAL

Ciudad de México, a tres de abril de dos mil diecinueve

Sentencia que **revoca** la resolución impugnada porque la Sala Especializada, al individualizar de nueva cuenta la sanción impuesta a la recurrente, no sólo debía basar su determinación en que la sanción estuviera directamente relacionada con la cantidad de irregularidades diferenciadas entre simulaciones y presentación de fotocopias en la obtención de apoyos ciudadanos, sino que, además, debía de observar criterios objetivos en la cuantificación de la sanción que permitieran que el principio de igualdad formal se viera reflejado en las sanciones impuestas a aquellas personas que cometieron las mismas infracciones. Es decir, tenía que valorar también las sanciones que impuso a otros denunciados y tomarlas como

parámetro para no vulnerar en perjuicio de la recurrente el principio de igualdad.

CONTENIDO

GLOSARIO.....	2
1. ANTECEDENTES.....	2
2. COMPETENCIA.....	7
3. PROCEDENCIA.....	8
4. PLANTEAMIENTO DE LA CONTROVERSIA.....	9
5. ESTUDIO DE FONDO.....	22
6. RESOLUTIVO.....	50

GLOSARIO

INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Sala Especializada:	Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UMA:	Unidad de Medida y Actualización
UTC:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral.

1. ANTECEDENTES

1.1. Aspectos generales del asunto. Margarita Ester Zavala Gómez del Campo participó como candidata independiente al cargo de la Presidencia de la República en el pasado proceso electoral federal. En ese proceso, existió una etapa en la que debía recabar una cantidad suficiente de apoyos de la

ciudadanía para respaldar su candidatura y con ello tener el derecho de ser registrada formalmente como candidata.

Esta controversia se enmarca en el contexto de una multa que se le impuso a la recurrente por la detección de irregularidades consistentes en la indebida entrega de fotocopias y la simulación de credenciales para votar cuando se le presentaron al INE, mediante una aplicación móvil, los registros de apoyo ciudadano a su candidatura independiente en el señalado proceso electoral.

En esta impugnación la recurrente no está de acuerdo con la nueva individualización de la multa impuesta por la Sala Especializada. Esa última multa se cuantificó en cumplimiento de una sentencia anterior de esta Sala Superior. De tal manera que este juicio tiene los siguientes antecedentes.

1.2. Vista a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.

El veintinueve de marzo, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE, envió a la UTC el oficio **INE/DERFE/STN/12593/2018**, firmado por el secretario técnico normativo de la Dirección Ejecutiva del Registro de Electores. Mediante este oficio dio vista de hechos y posibles conductas irregulares cometidas por la recurrente y otros candidatos independientes por la presunta contravención a lo establecido en los Lineamientos para la Verificación del Porcentaje de Apoyo Ciudadano que se requiere para el registro de candidaturas independientes a cargos federales de elección popular para el proceso electoral federal pasado.

1.3. Procedimiento de la autoridad investigadora. El dieciséis de junio de dos mil dieciocho, se admitió la denuncia; se ordenó emplazar a los entonces aspirantes a candidaturas independientes a la Presidencia de la República, con motivo de la detección de irregularidades en la información relativa a los registros de apoyo ciudadano a favor de los aspirantes y la aparente entrega de documentación o información falsa al INE.

El veintidós de junio siguiente se llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos y, se ordenó la remisión de las constancias que integran el expediente de denuncia UT/SCG/DERFE/CG/142/PEF/199/2018 a la Sala Regional Especializada.

1.4. Primera sentencia de Sala Regional. El cinco de julio de dos mil dieciocho, la Sala Regional Especializada emitió una sentencia en el procedimiento especial sancionador **SRE-PSC-203/2018**, en la que determinó, entre otras cuestiones, declarar existentes las infracciones atribuidas a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón y Armando Ríos Piter. Además, les impuso diversas multas¹ por la detección de irregularidades consistentes en la indebida entrega de fotocopias y la simulación de credenciales para votar.

¹ Se le impuso a Margarita Ester Zavala Gómez de Campo, una multa de 40 Unidades de Medida y Actualización, lo que equivale a la cantidad de \$3,224.00; a Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, una multa de 50 Unidades de Medida y Actualización, lo que equivale a la cantidad de \$ 4,030.00 y a Armando Ríos Piter una multa de 60 Unidades de Medida y Actualización, lo que equivale a la cantidad de \$4,836.00.

1.5. Primer recurso del procedimiento especial sancionador. En contra de esa resolución, el ocho y once de julio del año pasado, Berlín Rodríguez Soria, en su carácter de representante del Partido Encuentro Social, y Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, interpusieron recursos de revisión del procedimiento especial sancionador. Esos recursos los conoció esta Sala Superior y los registró con los números de expediente SUP-REP-647/2018 y SUP-REP-658/2018.

El dieciocho de julio del año pasado, esta Sala Superior determinó **revocar la sentencia impugnada**, para efecto de que la Sala Especializada emitiera una nueva determinación en la que individualizara de nueva cuenta la sanción impuesta a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón y Armando Ríos Piter, tomando en consideración que la gravedad de la falta era grave especial y las circunstancias que rodean la misma.

1.6. Segunda sentencia de Sala Especializada, dictada en cumplimiento. El diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho, la Sala Especializada, en cumplimiento a la ejecutoria de la Sala Superior, emitió otra resolución en la que determinó imponer diversas multas a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón y Armando Ríos Piter², manifestando que se justificaba la sanción dada la magnitud de afectación a los bienes jurídicos tutelados

² Se impone a Margarita Ester Zavala Gómez de Campo, una multa de 2,500 Unidades de Medida y Actualización, equivalente a \$201,500.00; a Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, una multa de 3,200 Unidades de Medida y Actualización, equivalente a \$257,920.00 y a Armando Ríos Piter una multa de 3,800 Unidades de Medida y Actualización, equivalente a \$306,280.00.

consistentes en los principios constitucionales de certeza y legalidad.

1.7. Segundo recurso del procedimiento especial sancionador. El treinta de septiembre de dos mil dieciocho, Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, por conducto de su representante, interpuso otro recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, para controvertir la sentencia de diecinueve de septiembre dictada en cumplimiento a la ejecutoria de esta Sala Superior. Ese medio de impugnación se registró con el número de expediente **SUP-REP-714/2018**.

El treinta de enero de dos mil diecinueve, en ese expediente, esta Sala Superior dictó otra sentencia en la que revocó la resolución de la Sala Especializada para que individualice de nueva cuenta la sanción impuesta a la recurrente. Para ello, debía seguir los lineamientos establecidos en la ejecutoria, esto es, “a partir de una justipreciación diferenciada de las conductas objeto de infracción conforme a lo expuesto en esta sentencia, con la precisión que la sanción no puede ser mayor a la impuesta en la sentencia revocada en atención al principio *non reformatio impeius*”.

1.8. Tercera resolución, en cumplimiento (acto reclamado).

El diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, la Sala Especializada emitió una nueva resolución para dar cumplimiento a la sentencia de treinta de enero de esta Sala Superior. En ella impuso una multa total de 1,000 Unidades de

Medida y Actualización, equivalente a \$80,600.00 (ochenta mil seiscientos pesos cero centavos.), a la recurrente.

1.9. Tercer recurso del procedimiento especial sancionador (actual medio de impugnación). En desacuerdo con ese monto, el veinticuatro de febrero de este año la recurrente, por medio de un escrito presentado por su representante, promovió este medio de impugnación.

1.10 Turno y tramite. Por acuerdo del magistrado presidente de esta Sala Superior se ordenó registrar el asunto con la clave SUP-REP-10/2019, asimismo se ordenó el turno del expediente al magistrado Reyes Rodríguez Mondragón. Oportunamente, el magistrado instructor radicó el asunto, los admitió y cerró la instrucción de los procedimientos.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para tramitar y resolver este recurso, debido a que se interpone en contra de una sentencia dictada por la Sala Especializada de este Tribunal, por lo que se trata de un medio de impugnación que compete resolver, exclusivamente, a este órgano jurisdiccional.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, base VI, y 99, fracción IX, de la Constitución general; 186, fracción III, inciso h), y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 3, párrafo 2, inciso f), 4, párrafo 1, y 109, párrafos 1, inciso a), y 2 de la Ley de Medios.

3. PROCEDENCIA

El recurso es procedente porque se reúnen todos los requisitos formales, generales y especiales de procedencia que están previstos en los artículos 8°, 9°, 13, fracción III, inciso b), 45, párrafo 1, inciso b) y 109, párrafo 3, y 110 de la Ley de Medios. Sobre esos requisitos no hay controversia entre las partes y esta Sala Superior no advierte que exista alguno que requiera un especial pronunciamiento. Únicamente se requiere explicitar los siguientes.

3.1. Oportunidad. La demanda cumple con este requisito porque se presentó dentro del plazo de tres días que establece el artículo 109, párrafo 3, de la Ley de Medios. La resolución impugnada se notificó a la recurrente el día veintiuno de febrero del presente año, según consta en la cédula de notificación personal. En ese sentido, el plazo para impugnar la sentencia transcurrió del veintidós al veintiséis de febrero de este año. Así, si el recurso fue presentado el veinticinco de febrero el recurso, se presentó en tiempo, además de que la autoridad responsable lo reconoce así en su informe circunstanciado.

3.2. Legitimación y personería. La recurrente está legitimada para interponer el recurso en términos del artículo 45, párrafo 1, inciso a) e inciso b) párrafos II y IV de la Ley de Medios, y la representación de quien en su nombre promueve se reconoció

en el informe circunstanciado de la Sala Regional Especializada.

4. PLANTEAMIENTO DE LA CONTROVERSIA

La sentencia impugnada en esta controversia fue dictada en cumplimiento de una diversa resolución de esta Sala Superior emitida en el SUP-REP-714/2018.

En esa sentencia esta Sala Superior determinó “[...] **revocar** la sentencia [entonces] impugnada para el efecto que la autoridad responsable emita una nueva en la que, **dejando intocadas el resto de las consideraciones, reindividualice** la sanción impuesta a la ciudadana [...]”³.

Por esa razón, la materia de esta controversia sólo puede estar referida válidamente a la fijación del nuevo monto de la multa y las razones que motivaron ese nuevo monto, es decir la nueva individualización de la sanción impuesta a la recurrente; pues el resto de las cuestiones jurídicas relacionadas con la acreditación de la infracción, la validez del procedimiento sancionador y otras ya no pueden ser modificadas porque constituyen cosa juzgada.

En ese entendido, para resolver el presente medio de impugnación es necesario hacer una referencia a lo que ordenó esta Sala Superior en el SUP-REC-714/2018, al cumplimiento

³ Énfasis añadido.

que le dio la Sala Especializada en su sentencia de diecinueve de febrero, y a los agravios que expone la recurrente.

4.1. Sentencia del SUP-REC-714/2018

En esa resolución esta Sala Superior concluyó que sí era posible diferenciar las infracciones que habían cometido los infractores. Sostuvo que la utilización de la aplicación móvil implementada por el INE no implicó que la fotocopia, por sí misma, fuera ilegal, sino que constituyó una irregularidad que invalidaba el apoyo ciudadano respectivo.

Es decir, la consecuencia jurídica del empleo de fotocopia era la invalidez del apoyo, pero no una violación directa al orden jurídico electoral, como en el caso de la simulación, que evidenciaba una voluntad manifiesta de contravenir la legislación y presentar ante la autoridad electoral falsos apoyos ciudadanos de manera fraudulenta.

En esa sentencia se demostró que si bien ambas conductas son antijurídicas y vulneran el mismo bien jurídico tutelado, consistente en la legalidad, autenticidad y seguridad jurídica en la obtención del apoyo ciudadano, lo cierto es que el grado de afectación es distinto- En el caso de simulación se consideró que es una acción directa, encaminada a violentar el orden jurídico electoral, en tanto que el empleo de la fotocopia igualmente vulnera el orden jurídico pero de forma indirecta, puesto que la consecuencia inmediata de incumplir la forma de obtención del apoyo es la invalidez del mismo y, de manera

secundaria, esto se traduce en una contravención al mandato normativo.

Por tanto, se indicó, el operador jurídico debe valorar, en forma diferenciada, la naturaleza y alcances de ambas conductas al momento de individualizar la sanción correspondiente, de ahí lo fundado del concepto de agravio.

En consecuencia, se estimó que lo procedente era revocar la sentencia impugnada para que la autoridad responsable emitiera una nueva en la que, dejando intocadas el resto de las consideraciones, volviera a individualizar la sanción impuesta a la ciudadana Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, a partir de una “justipreciación diferenciada de las conductas objeto de infracción”. Se hizo la precisión que la sanción no puede ser mayor a la impuesta en la sentencia revocada, en atención al principio “*non reformatio in peius*”, según el cual se prohíbe agravar la situación jurídica del impugnante.

4.2. Resolución en cumplimiento

La Sala Especializada sostuvo que de acuerdo con la resolución del expediente SUP-REP-647/2018 y su acumulado, se consideró que la conducta acreditada en el presente asunto **afectó de manera grave** los principios constitucionales de certeza y legalidad, así como las finalidades y éxito de la figura de las candidaturas independientes.

Asimismo, la Sala Especializada enfatizó que en atención a lo resuelto en el SUP-REP-714/2018, se reiteró que ambas

irregularidades resultaron antijurídicas; sin embargo, dichas acciones tienen una naturaleza y consecuencias diversas, tomando en cuenta los siguientes elementos: *i)* el nivel de intencionalidad de cometer una conducta antijurídica y *ii)* el grado de afectación al bien jurídico tutelado, tal y como se muestra a continuación:

La Sala Especializada consideró que la consecuencia jurídica del empleo de las fotocopias fue que no vulneraron de manera directa el ordenamiento jurídico electoral, ya que el único efecto era la invalidez del apoyo. Por otra parte, en el caso de la simulación existe una voluntad evidente y manifiesta de contravenir la legislación atinente y de presentar documentación falsa y de manera fraudulenta a la autoridad electoral.

Con base en ello, la sala responsable realizó el siguiente estudio de las circunstancias de la conducta para estimar individualización.

Sobre el **modo** de la conducta, precisó que consistió en recabar de manera irregular los apoyos ciudadanos que se requerían para el registro de candidaturas independientes a la Presidencia de la República, a partir de las dos conductas que se especifican a continuación:

- a) **Fotocopia de credencial para votar**, esto es, el registro no contiene la captura de la imagen del original de la credencial para votar, si no de una fotocopia.

b) **Simulación de la credencial para votar**, es decir, el registro en la aplicación móvil implementada por el INE para recabar apoyos, se realizó a través de la imagen que corresponde a un formato donde se colocan los datos de la credencial para votar necesarios para que éstos sean extraídos por la misma aplicación, o de imágenes de cualquier documento distinto al original de la credencial para votar, razón por la cual, no corresponden con los datos originales de la credencial para votar emitida por el INE.

Sobre el **tiempo y el lugar**, consideró que fue del quince de octubre de dos mil diecisiete al diecinueve de febrero, periodo en el cual se recabó el apoyo ciudadano en diversos estados de la República mexicana.

Se verificaron un total de **430** apoyos por la entrega de credenciales simuladas y se constató la obtención de **212,198** apoyos en total por la entrega de copias de credencial de elector, en favor de la recurrente.

La autoridad responsable expuso que fue intencional, dado que la conducta que genera la responsabilidad es que se hayan entregado fotocopias de credenciales de elector y la entrega de documentación falsa a las autoridades electorales mediante la simulación de credenciales de elector con el fin de apoyar de manera indebida la candidatura independiente de la denunciada, al margen de las normas vigentes relativas al

registro de candidaturas independientes. En el caso, añadió, la denunciada tuvo pleno conocimiento de los parámetros, mecanismos y procedimientos a los que se sujetaban al momento de participar en el pasado proceso electoral federal. Además, en su oportunidad, tuvo la facultad exclusiva de decidir dar de alta o de baja a sus respectivos auxiliares, lo que implicaba la vigilancia y el seguimiento de las actividades que se desplegaran en su beneficio, como lo fue la obtención de los supuestos apoyos ciudadanos materia de la presente ejecutoria.

Consideró relevante que en todo momento pudo subsanar las inconsistencias hechas valer por las autoridades electorales, puesto que, tuvo conocimiento sobre las actividades que desarrollaban los auxiliares que actuaban a su favor y de las inconsistencias que vulneraban la normativa electoral, sin que sea relevante si dichas personas tenían o no conciencia de su antijuridicidad, pues la responsabilidad que le fue determinada a la citada candidata partió de la consideración sustancial de que actuaban en su nombre y representación.

Estos hechos, le generaban a la denunciada un beneficio que era cumplir con la obtención de los apoyos ciudadanos que necesitaba para su candidatura, ya que no realizó las acciones tendentes para subsanar las inconsistencias que se le atribuyen, una vez que tuvo conocimiento de estas, pues únicamente corrigió dos del total de las irregularidades antes referidas (212,198 fotocopias y 430 simulaciones).

Así, con base en todas las consideraciones que tomó en cuenta y, con lo decidido en los expedientes SUP-REP-647/2018 y acumulados, así como en el SUP-REP-714/2018, la Sala Especializada calificó la falta de la recurrente como una de gravedad **especial**.

En consecuencia, para cumplir con el SUP-REP-714/2018, a efecto de determinar el monto de la sanción que se debía imponer, la Sala Especializada concluyó que era necesario tomar en consideración que en el presente caso existieron dos tipos de irregularidades.

Para cuantificar el monto de la sanción la Sala responsable sostuvo que por un lado se acreditaron un total de 212,628 apoyos inválidos de los cuales se detectaron **430 irregularidades consistentes en simulación de credenciales** (correspondiente al 0.21 % del total de irregularidades); en tanto que **212,198 consistieron en fotocopias de credencial de elector** de diversos ciudadanos, (correspondiente al 99.79 % del total de irregularidades). La Sala Especializada mostró la siguiente tabla:

“

	Simulación	Fotocopias
Porcentaje de apoyos irregulares	0.21% (430)	99.79% (212,198)
El nivel de intencionalidad de cometer una conducta antijurídica	Acción evidente y manifiesta que contraviene el orden jurídico.	Incertidumbre respecto del nivel de voluntad, ya que, la fotocopia por sí misma no es ilícita, sino que constituye una irregularidad para

		considerar válido el apoyo respectivo.
El grado de afectación al bien jurídico tutelado.	Directo	Indirecto

”

La Sala Especializada sostuvo que, aun cuando fue mayor el número de fotocopias **(212,198)** que el de simulaciones **(430)**, lo cierto es que, aquellas, en efecto, también vulneraron de manera indirecta y no directa la normativa electoral, aun cuando no manifiestan un grado de intencionalidad similar a una acción simulatoria.

Con base en ello, la multa por las irregularidades de entrega de documentación falsa a las autoridades electorales mediante la simulación de credenciales de elector, se cuantificó en **800** UMA que equivalen a \$64,480.00 (sesenta y cuatro mil cuatrocientos ochenta pesos cero centavos).

Por otra parte, se impuso una multa de **200** UMA, equivalente a \$16,120.00 (dieciséis mil ciento veinte pesos cero centavos) por la entrega de fotocopias de credenciales de elector.

La Sala Especializada sostuvo que esa cuantificación está relacionada con “el grado de afectación **cuantitativo** que implicaron las 430 simulaciones y el grado de afectación **cuantitativo** de las 212,198 fotocopias utilizadas indebidamente”. Añadió que esa cantidad era disuasiva, necesaria y proporcional a efecto de inhibir las conductas denunciadas, tomando en consideración los elementos

objetivos y subjetivos de la infracción, además del número total e individual de irregularidades acreditadas en el presente asunto.

Por último, se refirió al escrito de alegatos que presentó la recurrente. La Sala responsable consideró que la obligación que tienen las autoridades electorales de tomar en cuenta los alegatos que emiten las partes, es solo con respecto a aquellos alegatos que se presentan específicamente en la audiencia de pruebas y alegatos, por ser ese el momento procesal oportuno conforme a lo dispuesto en el artículo 472 de la Ley General y, no así, el escrito de alegatos.

En ese sentido, la autoridad responsable expuso que el escrito de la recurrente fue presentado de manera extemporánea, es decir, con posterioridad a las sentencias emitidas por este órgano jurisdiccional y por la Sala Superior. Además de esto, el propósito del escrito de la recurrente fue el de dar lineamientos sobre el procedimiento o fórmulas aritméticas que, a su juicio, podrían ser las adecuadas para calcular el monto de la sanción que se le debe imponer en el presente asunto. En ese sentido, dicho escrito tiene una naturaleza distinta al que se presenta con motivo de la audiencia de pruebas y alegatos a la que hace referencia la normatividad electoral.

Por último, el órgano jurisdiccional responsable sostuvo que en atención al principio de legalidad al momento de individualizar y cuantificar la sanción toma en cuenta los elementos previstos

en el artículo 458, párrafo 5 de la Ley General, sin que en dicho precepto se establezca la posibilidad de atender un parámetro diverso, como el que planteó la denunciada.

4.3. Síntesis de agravios

La recurrente manifiesta, en resumen, los siguientes planteamientos.

En un primer apartado, la recurrente hace referencia a la cadena impugnativa y a su participación en el proceso. Considera que la decisión de la Sala especializada en relación con su escrito de alegatos es legalista y no es acorde con el derecho de audiencia. La recurrente afirma –y hace una reseña de la secuela procesal para mostrar– cómo fue que hasta que se interpuso el recurso que dio lugar al SUP-REP-714/2018, que pudo manifestar lo que a su derecho convino.

En este apartado de la demanda, la recurrente expone argumentos de por qué, a su juicio, no pudo ser oída en el procedimiento, ni tampoco se pudo garantizar ese derecho a partir de los subsecuentes medios de impugnación que interpuso.

Por otra parte, la recurrente sostiene que, por las acciones de la Sala responsable, el procedimiento se violó, en contraposición del principio de “justicia abierta”. Sostiene que la autoridad responsable había listado para sesión y pretendía decidir el asunto, sin que el magistrado instructor hubiera radicado el expediente en su ponencia. Señala que se acordó sesionar a las trece horas del diecinueve de febrero, mientras que la

radicación del asunto fue a las trece horas con seis minutos de ese mismo día.

En ese orden de ideas, argumenta que, toda vez que la sesión se difirió a las trece horas con treinta minutos, desde su perspectiva, la sala regional contó sólo con “34 minutos para analizar las constancias del expediente -incluyendo [su] escrito [...] - elaborar el proyecto de sentencia que incluía 35 páginas, posteriormente circularlo a las magistradas, mismas que debieron analizarlo, dictaminarlo para finalmente votarlo en la Sesión [...]”

Expone que esa situación no le permite saber a las partes el estado de la instrucción de un asunto, lo que está en contra de un estudio adecuado del asunto, o de la posibilidad de solicitar audiencia con los magistrados; práctica que tampoco se corresponde con la justicia abierta.

Por otra parte, en el apartado de la demanda en el que se identifica como agravio único, la recurrente expone dos grandes planteamientos: 1) que la sentencia reclamada no cumple con la resolución de esta Sala Superior porque no impuso la sanción en proporción directa con la cantidad de inconsistencias acreditadas; y 2) ello provocó una sanción por simulaciones mucho mayor a la que le fue impuesta en un primer momento en contra del principio “*non reformatio impeius*”.

Respecto del primer planteamiento, la recurrente argumenta que ni la Sala responsable ni esta Sala Superior se han

pronunciado respecto del alcance del concepto de “proporcionalidad directa”, pues se ordenó en el SUP-REP-647/2018 que la sanción se impusiera modulándola en proporción directa con la cantidad de las inconsistencias acreditadas.

Así, considera que se debió haber establecido una operación matemática conocida como “regla de tres”, para conocer cuál sería el factor que permitiría saber cuál es la cantidad en UMA que corresponde por cada infracción. Para ello la recurrente considera que el parámetro para hacer esas operaciones es la multa impuesta a Armando Ríos Piter.

Sostiene que la sanción impuesta a Armando Ríos Piter debe ser el parámetro aplicable, porque él fue quien vulneró en mayor medida los bienes jurídicamente tutelados dadas las irregularidades y, así la sanción a esa persona debe ser mayor que a los otros sancionados, dado que en la sentencia de origen se sancionó a los tres involucrados, incluida la recurrente.

De esa manera, a juicio de la recurrente, la proporción directa ordenada para imponer la sanción, debe ser una proporción matemática directa y no un principio de proporcionalidad.

Así, tomando en cuenta la sanción impuesta a Ríos Piter, a partir de un sistema de ecuaciones y suponiendo que cada simulación debería sancionarse cinco veces más que cada fotocopia, la recurrente sostiene que la sanción máxima que es válido que se le imponga sólo asciende a 196 UMA, tomando

en cuenta que, incluso con la información disponible, la recurrente tiene menor capacidad económica que Ríos Piter, razón por la que se corresponde que su sanción debe ser menor a 196 UMA.

Esa forma de cuantificar la sanción también salvaguardaría la garantía de igualdad ante la ley precisamente porque se estaría utilizando el mismo criterio porque, a su juicio, atendiendo al principio de tipicidad, la conducta debe ser sancionada de forma unitaria, y no como un bloque o como una violación en abstracto. Ese principio, aunque deriva de las normas de Derecho Penal, también es aplicable al Derecho Administrativo Sancionador.

En cuanto al segundo planteamiento, la recurrente señala que en el caso concreto se vulnera el principio que establece que las sanciones no pueden ser modificadas en perjuicio del recurrente, conocido como *non reformatio in peius*.

A su juicio, aun cuando la sentencia sugiere que la sanción de las fotocopias no se está modulando cualitativamente, sino solo cuantitativamente, en el caso concreto por cada fotocopia se está sancionando en mayor medida que la sentencia reclamada en el SUP-REC-714/2016.

En esa sentencia se multó a la recurrente con 2,500 UMA, por la totalidad de las irregularidades, lo que implica que por cada irregularidad se estaba sancionando con 0.01176 UMA. Ahora por las simulaciones se está imponiendo 1.86 UMA, (en total

800 simulaciones) esto es, el incremento por cada simulación es de una proporción de 15,720.28 %.

También, la recurrente manifiesta que la relación de individualización por simulación a Ríos Piter es de 0.00422 UMA, mientras que la recurrente tiene un factor de individualización de 1.86 UMA por simulación, lo que implica que a la recurrente se le está sancionando 43.9 % más que a Ríos Piter por simulación.

Por último, señala que, si los factores que le aplicaron a la recurrente se les aplicaran a las otras personas sancionadas, a Ríos Piter le corresponderían 1,510,723 UMA mientras que a Rodríguez Calderón le corresponderían 292, 418 UMA.

5. ESTUDIO DE FONDO

Esta Sala Superior considera que los agravios que se refieren a la violación a la garantía de audiencia, a la valoración de sus alegatos y a la vulneración del procedimiento en la Sala Especializada resultan **inoperantes**, porque esos actos o quedaron firmes en la secuela procesal o no son susceptibles de causarle algún perjuicio a la actora.

En un diverso aspecto, al atender la causa de pedir, los agravios de la recurrente son esencialmente **fundados** y suficientes para revocar la resolución impugnada.

Esta decisión se basa en que, a juicio de esta Sala Superior, la Sala Especializada no sólo debía basar su determinación en las

sentencias SUP-REC-714/2018 y su antecedente el SUP-REC-647/2018, las cuales obligaban a que la sanción estuviera directamente relacionada con la cantidad de irregularidades diferenciadas entre simulaciones e irregularidades, sino que, además, debía de observar criterios objetivos en la cuantificación de la sanción que permitieran que el principio de igualdad formal se viera reflejado en las sanciones impuestas a aquellas personas que cometieron las mismas infracciones.

Es decir, tenía que valorar también las sanciones que le impuso a los otros denunciados y tomarla como parámetro a efecto de no vulnerar en perjuicio de la recurrente el principio de igualdad.

En los siguientes apartados esta Sala Superior explica estas decisiones.

5.1. La sentencia reclamada no viola la garantía de audiencia, la valoración de sus alegatos, ni el procedimiento respectivo.

Esta Sala Superior considera que los agravios que sostienen que a la recurrente se le vulneró su garantía de audiencia en la secuela procesal, resultan inoperantes, pues el procedimiento que dio lugar quedó firme y lo único que seguía en revisión judicial (*sub judice*) era la individualización de la sanción.

Esto es, la validez del procedimiento en virtud del cual se consideró que la recurrente había cometido las infracciones quedó firme desde que se emitió la sentencia del SUP-REP-647/2018 y acumulado, pues en esa sentencia (la cual no fue promovida por la ahora recurrente) fue la primera vez en que se

pudo combatir las violaciones al procedimiento, como la violación a la garantía de audiencia.

En esa sentencia únicamente se revocó la individualización de la sanción impuesta a los infractores, sin embargo, quedó firme el resto de las consideraciones de la sentencia y del procedimiento.

De la misma forma, en la sentencia que corresponde al SUP-REP-714/2018, en cuyo cumplimiento se dictó la resolución impugnada, esta Sala Superior expresamente dejó “intocadas el resto de las consideraciones” y sólo revocó lo que se refería a la individualización.

Por esa razón, el argumento de la falta debida de garantía de audiencia y el resto de los vicios del procedimiento que invoca la actora no son revisables en esta instancia porque esos temas ya han quedado firmes en la secuela procesal y no pueden ser modificados ni siquiera por esta Sala Superior. De manera que lo único que puede ser revisado en este medio de impugnación es la nueva individualización que realizó la Sala Especializada.

Ahora bien, son **inoperantes** los agravios relacionados con la violación al principio de “justicia abierta” dado el indebido trámite en la Sala Especializada, al radicar el asunto en la ponencia del magistrado instructor posteriormente a listarlo en la sesión pública, y el supuesto escaso tiempo que tuvo el colegiado responsable para analizar la propuesta del magistrado ponente.

Ese sólo hecho no les causa perjuicio jurídico alguno a las partes, ya que los actos que sólo tienen como objetivo organizar el trámite interno de los asuntos en los órganos colegiados, no trascienden al proceso.

En efecto, el auto de radicación que emiten los magistrados instructores es una mera formalidad que únicamente tiene efectos informativos, esto es, sirve como una especie de acuse de recibo e información que el expediente se encuentra ya a disposición del magistrado ponente para su estudio y elaboración del proyecto. Sin embargo, no es un acto intraprocesal que tenga efectos para las partes, pues no modifica crea o extingue situaciones jurídico-procesales, es decir sólo tiene efectos de organización interna, es un acto que se conoce como *ad intra*.

De la misma manera, el acto de distribuir un proyecto de sentencia y fijar una fecha de audiencia pública de resolución,⁴ tampoco trasciende a la esfera jurídica de las partes, únicamente tiene efectos hacia el interior del órgano jurisdiccional, es decir tiene efectos *ad intra*. Esos actos se insertan en un sistema de organización del trabajo de órganos colegiados.

Por esas razones, los actos que se le imputan a la Sala Especializada no son susceptibles jurídicamente de causarle

⁴ Si bien dictar la sentencia en audiencia pública si puede ser considerada una obligación legal, la fijación de la hora de la sesión no es un acto que tenga efectos para las partes, sobre todo porque como están diseñados los procedimientos de los medios de impugnación en materia electoral las partes no pueden intervenir en las audiencias de resolución.

perjuicio alguno, pues con ellos no se decide, modifica, extingue o crean derechos u obligaciones de las partes, ni tampoco se modifica su situación procesal.

En todo caso, los actos que son susceptibles de causar agravios a las partes son sólo aquellos que impactan en la situación jurídica de las partes, esto es, actos *ad extra*. Estos actos típicamente son los actos intraprocesales, como los acuerdos de admisión sobre las pruebas, sobre el cierre de instrucción y resoluciones que ponen fin al juicio como sentencias o decisiones colegiadas de desechamientos o sobreseimientos.

En conclusión, es la sentencia definitiva la que puede causar un agravio a las partes y es a través de los medios de impugnación como el presente, que las agraviados tienen asegurado que se cumplan los procedimientos que afectan sus derechos y obligaciones o bien sus situaciones procesales. Sin embargo, cuando los actos procesales no tengan efectos en las partes, como la radicación, el acto de circular un proyecto o el acto de fijar una hora de audiencia de resolución, no pueden ser susceptibles de análisis porque no son susceptibles de generar afectaciones que trasciendan a las partes.

Como todos los agravios bajo estudio están relacionados con esos actos deben declararse **inoperantes** porque no son susceptibles de causarle agravio.

Por último, cabe señalar que al alegar la vulneración al principio de “justicia abierta”, el agravio de que la recurrente no estuvo

en posibilidad de solicitar y desahogar una llamada “audiencia de alegatos”, debe decirse que también resulta **inoperante** porque no tiene fundamento en la ley como requisito de validez del dictado de las sentencias.

Si bien el modelo de justicia abierta está cimentado en objetivos como hacer eficaz el acceso a la justicia, esto no implica que se haya transgredido el modelo al publicar el auto de radicación y al corto tiempo listar el asunto para resolución pues el derecho a una justicia efectiva se garantizó desde el momento en que ellas fueron notificadas de la decisión SUP-REP-714/2018. Incluso los principios de justicia abierta, que abajo explico, no se transgredieron en la medida en que se transparentaron los pasos del trámite de este asunto que no causa afectaciones a las partes.

Es importante decir que la justicia abierta es un modelo de administración de justicia orientado a fomentar y fortalecer la legitimidad de las instituciones judiciales, su credibilidad frente la ciudadanía y a un mejoramiento en la realización de sus funciones, a partir de principios como la transparencia, la participación ciudadana, la colaboración y la rendición de cuentas.

La justicia abierta propone, entre otros objetivos, transparentar las decisiones y la argumentación que las sustenta con el propósito de fomentar la legitimidad y credibilidad institucional, así como la independencia e imparcialidad de la judicatura. Estos objetivos empatan con una serie de valores aceptados

por la judicatura a nivel internacional, compilados, por ejemplo, en los Principios de Bangalore⁵.

En ese documento se establecen distintos deberes que la judicatura debe observar al desempeñarse como juez, por ejemplo, el deber de los jueces de resolver con imparcialidad e independencia, así como también el deber de propiciar que la percepción de esa imparcialidad e independencia se conserve y se proteja. En este sentido, “un juez deberá defender y ejemplificar la independencia judicial”⁶. Por lo tanto, la importancia de hacer justicia, así como de mostrar que se hace justicia se ha establecido en las resoluciones de distintas cortes incluyendo a la Corte Europea de Derechos Humanos, la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos y la *House of Lords* de Inglaterra.

Asimismo, los valores de la justicia abierta tales como mostrar cómo se resuelven las controversias implica garantizar el derecho a conocer el derecho y, en ese sentido, mejorar el acceso efectivo a la justicia.

Así, podemos afirmar que los órganos jurisdiccionales cumplen con un deber doble al llevar a la práctica postulados de la justicia abierta. Primero, se cumple el deber de proteger y procurar que la percepción de imparcialidad e independencia se conserve y se fortalezca. Segundo, se dota de eficacia el derecho de acceso efectivo a la justicia, y con ello, la autonomía

⁵ Oficina de las Naciones Unidas contra la Droga y el Delito. (2013). Comentario relativo a los Principios de Bangalore sobre la conducta judicial. Viena: UNDOC.

⁶ *Idem*.

de las personas y la vigencia de un estado democrático de Derecho.

Ahora bien, la llamada “audiencia de alegatos” es una práctica que se lleva a cabo en el marco de la resolución de los asuntos, en la cual, en un ambiente formal y en la oficina oficial de los jueces y magistrados –a solicitud de las partes y a discreción de los jueces–, en ocasiones, las partes exponen oralmente sus argumentos a los funcionarios encargados de decidir, o bien, a funcionarios judiciales.

Si bien esa es una práctica de algunos juzgadores usual y valiosa desde el punto de vista de la justicia abierta –**siempre y cuando se transparente**–, lo cierto es que no es una práctica que se encuentre regulada y tampoco se considera como un elemento esencial de la validez de las resoluciones que toman los órganos jurisdiccionales en material electoral ni tampoco como una precondition para garantizar el acceso efectivo a la justicia; pues el derecho de hacer alegatos y la garantía de audiencia tienen otra forma de cumplirse en los procedimientos, tal como hacerlo en las demandas o en el momento procesal oportuno y por escrito.

Por tanto, es posible afirmar que aun cuando es una práctica, que puede considerarse valiosa en ciertas circunstancias, su ausencia no puede dar lugar a la invalidez de una resolución, pues los requisitos de validez del proceso jurisdiccional están relacionados con el debido proceso y la garantía de audiencia que se garantiza con la posibilidad de realizar conceptos de violación y agravios en las demandas las cuales deben ser

contestadas exhaustivamente por los juzgadores. Asimismo, existe en todos los procedimientos la posibilidad de formular por escrito los alegatos.

En el caso concreto, la recurrente pudo haber solicitado audiencia de alegatos con cualquiera o los tres magistrados de la Sala Especializada desde que se resolvió el SUP-REP-714/2018, sin esperarse al auto de radicación. De ahí que sea falso que en el caso concreto el auto de radicación, la circulación del proyecto o la fecha de la audiencia le haya impedido ejercer esa práctica

Por ello, las anteriores alegaciones de la recurrente son **inoperantes.**

5.2. La multa impuesta no se cuantificó en relación directamente proporcional con la cantidad de irregularidades y se fijó en contra del principio de igualdad formal

Esta Sala Superior considera que la sentencia reclamada no cumple con **el principio de igualdad formal, ya que no cuantificó** la multa en proporción directa con la cantidad de irregularidades diferenciadas entre simulación y fotocopias.

En efecto, la Sala Especializada, debía cumplir con los parámetros establecidos en la sentencia SUP-REP-714/2018, pero también seguía firme y debía cumplirse con lo que se ordenó en el SUP-REP-647/2018.

Tal como lo sostiene la recurrente, en el SUP-REP-647/2018 se estableció que, para individualizar la sanción, entre otros aspectos, se debía: “[m]odular la sanción en proporción directa con la cantidad de inconsistencias acreditadas”. Por otra parte, como ya se explicó en el SUP-REP-714/2018, se ordenó que se valorara, en forma diferenciada, la naturaleza y alcances de ambas infracciones (simulaciones y fotocopias) al momento de individualizar la sanción correspondiente.

Desde una primera aproximación, podría afirmarse que la Sala Especializada cumplió con esos parámetros. En efecto, respecto de la sanción de la recurrente, la autoridad responsable diferenció las irregularidades y consideró que las simulaciones ameritaban una sanción mayor que las fotocopias.

Así, consideró, tomando en cuenta las circunstancias de la conducta y las condiciones de individualización, que las 212,198 de irregularidades derivadas del registro de fotocopias se correspondían con 200 UMA, y respecto de 430 simulaciones le correspondía una sanción de 800 UMA. Con ello podría sostenerse que la Sala Especializada cumplió aparentemente con el núcleo de la sentencia del SUP-REP-714/2018, pues diferenció las sanciones y consideró que merecía mayor cuantía la simulación que la entrega de fotocopias, lo que reflejó en una mayor cuantía por irregularidad.

En relación con la obligación de que la sanción estuviera relacionada directamente con el número de irregularidades, aunque la resolución combatida es entimemática, es decir, la

Sala Especializada no hace explícitas todas sus premisas, se puede considerar que cumplió con aquella obligación, mediante la obtención de los factores de individualización. Esos factores resultan de dividir la cuantía general de la multa entre cada irregularidad es decir al dividir 212,198 fotocopias entre 200 UMA, y 430 simulaciones entre 800 UMA, respectivamente.

Así, de una interpretación natural de la sentencia reclamada, y considerando que la Sala Especializada hizo una cuantificación directamente proporcional en relación con las cantidades de las irregularidades, se tiene que los factores de individualización son los siguientes: **0.000942516 UMA por cada fotocopia y 1.860465116 UMA por cada simulación.**

Desde esa perspectiva, si se consideran esos factores, o esa cuantificación individual de cada irregularidad, puede señalarse que la multa está relacionada en proporción directa con el número de irregularidades detectadas, a partir de esos factores.

No obstante, lo anterior, esta Sala Superior considera que, si esas son las cantidades que la Sala Especializada tomó en consideración por cada fotocopia y por cada simulación, esas cantidades no guardan ninguna relación o lógica con la cuantía de la multa que se le impuso a los otros sancionados, cuyas circunstancias de individualización no cambian, salvo en la cantidad de irregularidades detectadas. Dado que la sanción al resto de los denunciados está firme y no puede ser modificada, en el caso concreto, ese debe ser el parámetro para la sanción de la recurrente, a fin de observar el principio de igualdad.

La anterior problemática implica contestar la siguiente pregunta: ¿La Sala Especializada debe sancionar con los mismos criterios cuantitativos o cualitativos a todas aquellas personas que hayan cometido la misma infracción?

Para esta Sala Superior la respuesta es positiva, ya que este asunto encuadra como un caso en el que la norma relevante para resolverlo es la de igualdad ante la ley o igualdad formal.

Se debe hacer hincapié en que el derecho humano a la igualdad jurídica como norma está reconocido en el artículo 1º, párrafo primero y quinto, de la Constitución general, así como en los artículos 2º, apartado B; 4º, primer párrafo; y 123, apartado A, fracción VII, constitucionales, entre otras normas.

Asimismo, el derecho de igualdad es reconocido también como derecho aplicable de fuentes internacionales, entre los que destacan los artículos 1, 2 y 7 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; 2 y 26 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 2.2 del Pacto Internacional de Derechos Económicos, Sociales y Culturales; II de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, y 1.1 y 24 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

El derecho de igualdad como norma jurídica siempre está expresado como un principio adjetivo, es decir siempre se predica de algo: igualdad de derechos, igualdad de trato, igualdad salarial. En general, el derecho de igualdad consiste

en que toda persona debe recibir el mismo trato y gozar de los mismos derechos en igualdad de condiciones que otra u otras personas, siempre y cuando se encuentren en una situación jurídicamente relevante y similar.

Dada la formulación normativa de este derecho humano, no tiene un correlativo sujeto obligado en particular, es decir no sólo obliga a un órgano jurídico o a algún tipo de autoridad, sino que es oponible a cualquier persona o autoridad. La igualdad jurídica, como norma puede conceptualizarse como un principio en sentido estricto, es decir como una norma con condiciones de aplicación que no están completamente delimitadas. Así, el derecho humano a la igualdad jurídica y, en específico, el principio de no discriminación no sólo obliga a los órganos que crean normas jurídicas abstractas y generales como serían los legisladores, sino que ese derecho obliga también a los aplicadores de una norma jurídica, **por ejemplo, los juzgadores, las autoridades administrativas u otros órganos autónomos**. Incluso, en algunas circunstancias el principio de igualdad es oponible a otras personas particulares.

Este derecho ha sido extensamente tratado por los tribunales federales, ha alcanzado un desarrollo amplio y un nivel de concreción suficientemente operable como reglas en la mayoría de los casos. Una de esas concreciones es que el derecho de

igualdad es un criterio básico para la producción normativa y su posterior interpretación y aplicación⁷.

Se ha entendido que el principio que impone el derecho a la igualdad debe entenderse como una exigencia de trato igual a los iguales y desigual a los desiguales; lo que significa que en ocasiones hacer distinciones estará prohibido, pero en otras estará permitido, o incluso constitucionalmente exigido⁸.

Para evaluar si el legislador ha cumplido con el derecho de igualdad en la producción normativa, se han establecido criterios y exámenes que pretenden hacer racional y objetiva la evaluación que realizan los jueces encargados de llevar a cabo el control de constitucionalidad.

Esos criterios implican que en la clasificaciones o distinciones legislativas deben obedecer a una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, que tienen que ser necesarias, idóneas y proporcionales, para alcanzar los objetivos constitucionalmente legítimos. Este estándar ha sido evaluado y sostenido en diversos precedentes, incluso se han diferenciado diferentes intensidades de escrutinio para determinar si una distinción en la ley esta de acuerdo con la Constitución⁹.

⁷ En ésta y la siguiente argumentación se sigue a lo que expuso la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver el amparo directo en revisión 85/2014.

⁸ Véase la tesis 1a./J. 55/2006, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXIV, septiembre de 2006, página 75, de rubro **IGUALDAD. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI EL LEGISLADOR RESPETA ESE PRINCIPIO CONSTITUCIONAL**.

⁹ Véase, entre otras, los siguientes criterios tesis aislada 1a. CII/2010, emitida por la Primera Sala, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXII, septiembre de 2010, página 185, de rubro: **PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN DE LA CONSTITUCIÓN A EFECTOS DE DETERMINAR LA INTENSIDAD DEL ESCRUTINIO**; tesis aislada 1a. CIV/2010,

La Corte Interamericana de Derechos Humanos también tiene una línea jurisprudencial muy constante en relación con la importancia del respeto y protección del derecho humano a la igualdad jurídica. El criterio de ese tribunal interamericano es que no todo tratamiento jurídico diferente es discriminatorio, porque no toda distinción de trato puede considerarse, por sí misma, ofensiva de la dignidad humana, salvo cuando “carezca de una justificación objetiva y razonable”.

La Corte Interamericana ha sostenido principalmente que: a) la prohibición de discriminación contenida en el artículo 1.1 de la Convención respecto de los derechos reconocidos en ella, se extiende al derecho interno de los estados partes; ello implica la obligación de no introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias referentes a la protección de la ley; el principio fundamental de igualdad y no discriminación tiene un carácter del *ius cogens*¹⁰ y sobre él descansa el sistema jurídico nacional e internacional y permea todo el ordenamiento; y c) los estados tiene prohibido introducir en su ordenamiento jurídico regulaciones discriminatorias, eliminar las regulaciones de carácter discriminatorio, combatir las prácticas de este carácter y establecer normas y medidas que

publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXII, septiembre de 2010, página 183, de rubro **PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADAS CATEGORÍAS SOSPECHOSAS**”; tesis aislada 1a. CIII/2010, publicada en el *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, tomo XXXII, septiembre de 2010, página 184, de rubro **PRINCIPIO DE IGUALDAD. INTERPRETACIÓN CONSTITUCIONAL PARA DETERMINAR SI EN UN CASO PROCEDE APLICAR ESCRUTINIO INTENSO POR ESTAR INVOLUCRADOS DERECHOS FUNDAMENTALES**.

¹⁰ Normas de derecho internacional público que no admiten pacto en contrario, de manera que cualquier acto celebrado en su contra resulta jurídicamente inválido.

reconozcan y aseguren la efectiva igualdad de todas las personas ante la ley ¹¹.

Así, del desarrollo jurisprudencial del derecho humano a la igualdad, consistente en que toda persona debe contar y ejercer sus derechos humanos en un plano de paridad en relación con otras personas o grupos que **compartan las mismas características jurídicamente relevantes**, ha dado lugar a configurar el derecho de igualdad a través de dos grandes subprincipios: 1) el principio de igualdad formal o jurídica: es decir la igualdad **ante** la ley e igualdad **en** la ley; 2) Igualdad en sentido material o **sustantivo** ¹².

¹¹ Este criterio ha sido sostenido, por ejemplo, en los siguientes casos: Serie A No. 17; Caso *Yatama vs. Nicaragua*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 23 de junio de 2005. Serie C, No. 127; Caso *Castañeda Gutman vs. México*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184; Caso *Perozo y otros vs. Venezuela*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de enero de 2009. Serie C No. 195; y Caso *Apitz Barbera y otros ("Corte Primera de lo Contencioso Administrativo") vs. Venezuela*. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 5 de agosto de 2008, Serie C No. 182.

¹² Esta distinción se toma de la jurisprudencia de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, décima época, 1a./J. 126/2017, *Semanario Judicial de la Federación*, Libro 49, diciembre de 2017, Tomo I, Página: 119., cuyo rubro y texto son: **DERECHO HUMANO A LA IGUALDAD JURÍDICA. DIFERENCIAS ENTRE SUS MODALIDADES CONCEPTUALES**. El citado derecho humano, como principio adjetivo, se configura por distintas facetas que, aunque son interdependientes y complementarias entre sí, pueden distinguirse conceptualmente en dos modalidades: 1) la igualdad formal o de derecho; y, 2) la igualdad sustantiva o de hecho. La primera es una protección contra distinciones o tratos arbitrarios y se compone a su vez de la igualdad ante la ley, como uniformidad en la aplicación de la norma jurídica por parte de todas las autoridades, e igualdad en la norma jurídica, que va dirigida a la autoridad materialmente legislativa y que consiste en el control del contenido de las normas a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio. Las violaciones a esta faceta del principio de igualdad jurídica dan lugar a actos discriminatorios directos, cuando la distinción en la aplicación o en la norma obedece explícitamente a un factor prohibido o no justificado constitucionalmente, o a actos discriminatorios indirectos, que se dan cuando la aplicación de la norma o su contenido es aparentemente neutra, pero el efecto o su resultado conlleva a una diferenciación o exclusión desproporcionada de cierto grupo social, sin que exista una justificación objetiva para ello. Por su parte, la segunda modalidad (igualdad sustantiva o de hecho) radica en alcanzar una paridad de oportunidades en el goce y ejercicio real y efectivo de los derechos humanos de todas las personas, lo que conlleva que en algunos casos sea necesario remover y/o disminuir los obstáculos sociales, políticos, culturales,

La igualdad sustantiva, material o de hecho es un principio que obliga a alcanzar una igualdad real de oportunidades en el goce y ejercicio efectivo de los derechos humanos de todas las personas y dada la situación de desigualdad estructural que sucede en la realidad. Ese principio obliga en general a todas las autoridades estatales a visibilizar y remover o disminuir los obstáculos económicos sociales, políticos, culturales o de cualquier otra especie que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales expuestos a vulnerabilidad de gozar y ejercer tales derechos.

Por lo que hace al segundo subprincipio, el de **igualdad formal**, **tiene dos facetas**. La **primera faceta** es relevante frente a la autoridad legislativa, es decir como obligación para el órgano encargado de crear normas. Ese subprincipio tiene como objetivo el control del contenido de las normas, a fin de evitar diferenciaciones legislativas sin justificación constitucional o violatorias del principio de proporcionalidad en sentido amplio

económicos o de cualquier otra índole que impidan a los integrantes de ciertos grupos sociales vulnerables gozar y ejercer tales derechos. Por ello, la violación a este principio surge cuando existe una discriminación estructural en contra de un grupo social o sus integrantes individualmente considerados y la autoridad no lleva a cabo las acciones necesarias para eliminar y/o revertir tal situación; además, su violación también puede reflejarse en omisiones, en una desproporcionada aplicación de la ley o en un efecto adverso y desproporcional de cierto contenido normativo en contra de un grupo social relevante o de sus integrantes, con la diferencia de que, respecto a la igualdad formal, los elementos para verificar la violación dependerán de las características del propio grupo y la existencia acreditada de la discriminación estructural y/o sistemática. Por lo tanto, la omisión en la realización o adopción de acciones podrá dar lugar a que el gobernado demande su cumplimiento, por ejemplo, a través de la vía jurisdiccional; sin embargo, la condición para que prospere tal demanda será que la persona en cuestión pertenezca a un grupo social que sufra o haya sufrido una discriminación estructural y sistemática, y que la autoridad se encuentre efectivamente obligada a tomar determinadas acciones a favor del grupo y en posibilidad real de llevar a cabo las medidas tendentes a alcanzar la igualdad de hecho, valorando a su vez el amplio margen de apreciación del legislador, si es el caso; de ahí que tal situación deberá ser argumentada y probada por las partes o, en su caso, el juez podrá justificarla o identificarla a partir de medidas para mejor proveer.

En una **segunda faceta** del referido subprincipio de la igualdad jurídica –que es la norma relevante para resolver este caso–, obliga a quienes deben aplicar las normas (jueces, autoridades administrativas) a que, por un lado, las normas jurídicas **sean aplicadas de modo uniforme a todas las personas que se encuentren en la misma situación** y, a su vez, a que los órganos materialmente jurisdiccionales no puedan modificar arbitrariamente sus decisiones en casos que compartan la misma litis (controversia jurídica planteada) o las mismas propiedades relevantes, salvo cuando consideren que deben apartarse de sus precedentes, momento en el que deberán de ofrecer una fundamentación y motivación razonable y suficiente.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior considera que las autoridades electorales, incluidas quienes tienen que imponer sanciones, están obligadas por el principio de igualdad formal o igualdad ante la ley. Si bien, el principio de igualdad reconocido en la Constitución Federal no se agota en la denominada igualdad formal o de derecho, si no que va más allá en dimensiones sustantivas, lo cierto es que los operadores jurídicos tienen que aplicar las mismas consecuencias normativas a quienes están en los mismos supuestos fácticos, salvo que existan circunstancias y razones que obliguen a lo contrario.

El derecho sancionador no es la excepción. En específico, el principio de igualdad formal o de derecho es oponible a los juzgadores cuando cuantifican el monto de la sanción. Esto es, quienes imponen una sanción o la cuantifican no tienen

permitido hacer aplicaciones diferenciadas o bien cambiar de criterio para sancionar a dos personas que han cometido la misma falta en las mismas circunstancias y en similares condiciones de individualización.

Es cierto que la exigencia de la proporcionalidad de las sanciones que establece el artículo 22 de la Constitución obliga a todos los juzgadores a realizar una individualización de la sanción para poder hacer proporcional en cada caso, respecto de cada infractor, la sanción que corresponde imponer, tomando en cuenta de manera general el bien jurídico afectado, las condiciones de comisión del ilícito, y las necesidades de disuasión, entre otros criterios.

Sin embargo, la exigencia de proporcionalidad de las sanciones tiene que entenderse de manera sistemática con otros principios que contienen derechos humanos y que obligan a las autoridades estatales, como el caso del principio de igualdad formal.

Así, sistemáticamente, al imponer una sanción el juzgador no sólo debe tomar en cuenta los criterios de individualización para hacer la sanción proporcional, si no que debe aplicar de manera igualitaria esos criterios.

Es decir, no basta que, en lo individual, se adecuen las sanciones a una persona según ciertos aislados identificables en cada caso, sino que la aplicación de esos criterios debe ser, en la medida de lo posible, igualitario, y uniformemente aplicados a todas las personas que se encuentren en la misma

situación y que si varían esas situaciones existan criterios objetivos y distinguibles que permitan predecir cuál será la variación de la cuantificación de la sanción.

Esto es, los juzgadores deben adoptar criterios a partir de los cuales casos similares o, con variables comparables, permitan distinguir una racionalidad entre una y otra sanción. Es decir, debe tratar de reducirse en la medida de lo posible la arbitrariedad o el margen de irracionalidad al imponer sanciones. Más aun cuando el juez tiene que evaluar conductas que comparten mucha similitud, como es el caso.

Si bien esta Sala Superior ha señalado que no existe una exigencia formal de tratar cada caso de manera idéntica porque: “si la autoridad se viera obligada a tomar en cuenta la forma en que ha individualizado las penas en casos anteriores al que juzga, los asuntos perderían su individualidad y el ejercicio de prudente apreciación de las circunstancias que rodean a cada caso se vería seriamente menguado, o incluso anulado”¹³.

También se ha sostenido que “para que dos infracciones sean sancionadas en términos idénticos, tendrían que concurrir las mismas circunstancias fácticas y jurídicas en ambas, para que se estuviera en una situación de identidad de casos, ya que sólo así se podría justificar la fijación de la misma sanción para las dos faltas”¹⁴.

¹³ Véase SUP-RAP-143/2017.

¹⁴ *Idem*.

En ese entendido, la obligación de tratamiento igual no implica tomar en cuenta todas y cada una de las sanciones que se han tomado en el pasado, sino que exige que el juzgador desarrolle criterios objetivos que permitan que dos casos que sean juzgados al mismo tiempo, que compartan las mismas características, sean tratados uniformemente de manera igualitaria y que si existen cambios en el exigido tratamiento uniforme sean objetivos razonables y se expliciten.

Ello es de suma relevancia, tratándose de sanciones en materia electoral en el procedimiento especial sancionador. En este sistema de infracciones electorales uno de los últimos fines buscados es la equidad en la contienda electoral. Es decir, más que un carácter retributivo, que busque indemnizar, o resarcir el daño, las sanciones en materia electoral están diseñadas para disuadir conductas que dañen la equidad en la contienda electoral.

Por esa razón, es necesario que el árbitro electoral sostenga los mismos criterios para individualizar la sanción, y los aplique uniformemente, de manera que la individualización de la sanción sea en la mayor medida posible uniforme en los mismos casos, pues de no hacerlo así la autoridad que debería ser imparcial estaría creando escenarios de ventaja-desventaja al aplicar arbitrariamente o al tanteo sanciones administrativas.

Otro argumento que refuerza que debe haber criterios objetivos y uniformemente variables de manera que sean igualmente aplicados a todas personas que se encuentren en la misma

situación, es el **concepto de disuasión marginal**¹⁵. Es decir, si un infractor no puede predecir o tener en cuenta de qué manera (mayor o menormente) será sancionado por su infracción, tiene incentivos para cometer más irregularidades que menos. Asimismo, si un infractor es racional tenderá a cometer más irregularidades si sabe que, en su caso, será sancionado con la misma cantidad o con una cantidad proporcionalmente menor que quien cometa más irregularidades.

Por ello, un trato obligado por el principio de igualdad, del tipo de que **quien cometa más irregularidades deberá tener proporcionalmente mayor sanción, siempre que se aplique en uno y otro caso igual criterio**, es un trato que genera disuasión marginal. Es decir, coloca los incentivos correctos para disuadir la conducta, lo que es uno de los fines del derecho administrativo sancionador electoral.

Ahora bien, en el caso concreto se evidencia que la Sala Especializada no utilizó el mismo criterio para individualizar la sanción a la recurrente que la que utilizó en la sanción de los otros infractores, aun cuando las condiciones de la infracción fueron las mismas derivadas del mismo expediente y el juzgamiento fue en el mismo tiempo.

Si bien cierto, en el caso que se analiza la individualización de la sanción sólo se realizó de las conductas infractoras de la recurrente, lo cierto es que la manera de saber si los criterios

¹⁵ Véase Richard A. Posner, *El análisis económico del derecho*, traducción Eduardo L. Suarez, 2ª edición, 1ª reimpresión, Fondo de Cultura Económica, México, 2013, pág.355.

que utilizó la Sala Especializada son igualitarios, **es aplicarlos a las circunstancias del resto de los infractores.**

Al respecto, esta Sala Superior desarrollará un argumento conocido como “reducción al absurdo”¹⁶. Esto es, sosteniendo los criterios de la Sala Especializada, si se aplican al resto de los infractores, que comparten las mismas características que la recurrente, se llega a una conclusión que no es racionalmente sostenible. Razón que permite rechazar las premisas de donde partió el argumento, es decir rechazar los criterios de individualización de la Sala Especializada.

En ese orden, la Sala Especializada impuso una multa a la recurrente de 200 UMA por la detección de 212,198 irregularidades consistentes en la entrega de fotocopias. Por otra parte, impuso 800 UMA por 430 simulaciones detectadas.

En ese sentido, la Sala Especializada no mostró argumentos o razonamientos que evidenciaran cómo fue que llegó en específico a esa cuantificación en particular, tampoco dejó plasmado el cálculo que la llevó a que la multa ascendiera a ese monto. Únicamente enunció que era una cantidad razonable dado el nivel de intencionalidad y el grado de afectación a los bienes jurídicos tutelados, así como el total de irregularidades cometidas en cada modalidad.

Ahora bien, tomando en cuenta que, por orden de esta Sala Superior, la Sala Especializada tenía la obligación de “modular

¹⁶ Para conocer la metodología de la reducción al absurdo como una prueba indirecta de invalidez véase: Irving M. Copi y Carl Cohen, Introducción a la lógica, 2ª edición, Limusa, México, 2017, pág. 486 y siguientes.

la sanción en proporción directa con la cantidad de inconsistencias acreditadas”, es posible sostener que, si para la Sala Especializada 212,198 irregularidades fotocopias le correspondía una sanción de 200 UMA, por una irregularidad le correspondería .000942516 UMA, siempre que el resto de las circunstancias permaneciera igual.

Por lo que hace a las simulaciones, si para la Sala Especializada 430 simulaciones le correspondían 800 UMA, respectivamente por una simulación correspondía a 1.860465116 UMA. Estas operaciones resultan de dividir el total de la multa entre la cantidad de irregularidades.

Ahora bien, si esa forma de individualizar se aplica de igual manera a los otros aspirantes a candidatos independientes que cometieron las mismas infracciones, pero en diferentes cantidades se obtiene las siguientes cuantificaciones de multa (se multiplica la cantidad de UMA que la Sala Especializada implícitamente consideró para una sola infracción, por la cantidad irregularidades que cometieron el resto de los infractores):

Armando Ríos Piter

irregularidad	cantidad	UMA factor de individualización aplicado a la recurrente	UMA de sanción (cantidad por factor)
simulación	811,969	1.860465116	1510640
fotocopias	88,183	0.000942516	83.1138842
total	.	.	1,510,723.114

Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón

irregularidad	cantidad	UMA factor de individualización aplicado a la recurrente	UMA de sanción (cantidad por factor)
simulación	157,074	1.860465116	292230.6977
fotocopias	198,633	0.000942516	187.2147711
total	.	.	292,417.9124

Es decir, si a los otros candidatos se les hubiera sancionado con el mismo criterio, las UMA en total que se les hubiera impuesto son las siguientes: a) a Ríos Piter aproximadamente 1,510,723 (un millón quinientos diez mil setecientos veintitrés) UMA y a b) Rodríguez Calderón aproximadamente 292,417 (doscientas noventa y dos mil cuatrocientos diecisiete) UMA.

Esas son cantidades exorbitantes que no guardarían proporción alguna; pues, por ejemplo, en el caso de Ríos Piter, si tuviera las mismas condiciones que la recurrente y se le aplicara el mismo criterio con el que se cuantificó la multa ahora impugnada, ese aspirante debería pagar la cantidad de \$121,764,283.00 (ciento veintiún millones de pesos, setecientos sesenta y cuatro mil doscientos ochenta y tres pesos, cero centavos)¹⁷.

Más aun, la falta de criterios objetivos y uniformes se evidencia cuando la multa impugnada se compara con la multa impuesta en la resolución de la Sala Especializada que quedó firme. En ella se les impuso, (antes de diferenciar entre fotocopias y

¹⁷ Ello si el valor de una UMA es de 80.6 pesos.

simulaciones) a Ríos Piter un total de 3,800 UMA; y a Rodríguez Calderón, 3,200 UMA.

Además, esas cantidades rebasarían por mucho el tope máximo de unidades de medida que se puede imponer a los candidatos, que es de cinco mil, de acuerdo con lo que señala la LEGIPE en su artículo 456 punto 1 inciso c), fracción II.

Lo anterior muestra que el criterio utilizado por la Sala Especializada no es igualitario desde la perspectiva formal, pues no permite una aplicación uniforme o con criterios identificables y objetivos que permitan ser evaluados frente al resto de los ciudadanos sancionados en la misma causa administrativa y tampoco se corresponde con valoraciones que la propia autoridad responsable haya tomado en la secuela procesal.

Además, la Sala Especializada no muestra razones que en específico permitan diferenciar, distinguir o explicar cuál fue la circunstancia que motivó el cambio de criterio o las razones por las cuales la recurrente está en una situación especial de diferencia con el resto de sancionados.

Es decir, de una comparación de las circunstancias y consideraciones que utilizó la Sala Especializada para individualizar a cada uno de los recurrentes, puede evidenciarse que entre ellas no hay diferencias y son esencialmente iguales. En cada caso únicamente varía la cantidad de irregularidades y la capacidad económica. Tan es así, que incluso la individualización que hizo la Sala Especializada en la resolución

de diecinueve de septiembre de dos mil dieciocho la hizo en bloque y sin que medie diferencia entre cada uno de los infractores. Esas consideraciones son sustancialmente las mismas en la resolución que ahora se combaten.

Es decir, es posible concluir que las circunstancias de la comisión de la infracción, la reincidencia, la afectación a los bienes, jurídicos tutelados, la manera de participación, la responsabilidad, son prácticamente idénticas respecto de los tres infractores.

En cuanto a la capacidad económica, la Sala Especializada tampoco explicita cuáles son los criterios que siguió para modular la multa en relación con esa circunstancia y, en todo caso, no existen argumentos o razones que muestren que la sanción aumentó o se redujo en relación con ello.

Es decir, tanto en las resoluciones previas como en la que se impugna en esta instancia, la Sala Especializada se limitó a señalar que la imposición de la multa era “disuasiva, necesaria y proporcional”, en relación, entre otras cosas, con “su capacidad económica”. Es decir, la Sala Especializada no explicita que haya tomado en consideración como una variable relevante la capacidad económica de la recurrente (ni de el resto de los sancionados), para aumentar o reducir la sanción.

De ahí que, en el presente asunto lo único que distingue a la recurrente del resto de los sancionados es la cantidad de infracciones. Por tanto, si las tres personas están en el

mismo supuesto fáctico, se merecen el mismo tratamiento jurídico.

Más aún si no se trataba de casos lejanos, o de hacer una comparación de casos previos a los que está juzgando, sino que se trataba de infracciones que se dieron en el mismo tiempo, que se resolvieron en la misma sentencia y que dada su similitud la Sala Especializada decidió individualizar de manera conjunta y no separada. **Es decir, se evidencia la similitud en las circunstancias fácticas pues así fue tratada por la autoridad responsable.**

Esa exigencia de tratamiento igual se intensifica en casos como el que este estudio amerita, porque si bien las infracciones de presentación adecuada y verídica de información estaban previstas en el ordenamiento, no existía una norma o un precedente de aplicación de este tipo de sanciones o de infracciones que permitiera al juzgador tener un parámetro, es decir mínimos y máximos o baremos exactamente y explícitamente aplicables al caso. A lo mucho se entienden los topes máximos establecidos en el artículo 456 de la LEGIPE. Por esa razón, es importante que, cuando no existan parámetros específicos previos, la autoridad sancionadora implemente y desarrolle estándares objetivos para individualizar las sanciones que puedan ser aplicadas uniformemente a casos similares.

Por esas razones, se estima que le asiste la razón a la recurrente porque la autoridad responsable no observó el principio de igualdad formal al individualizar la sanción impuesta

a la recurrente. Así, esas razones son suficientes para revocar la sentencia reclamada únicamente por lo que hace a la individualización.

Por ello, en su lugar la Sala Especializada deberá realizar una nueva individualización de la sanción que procede imponer a la recurrente, cumpliendo con: 1) “modular la sanción en proporción directa con la cantidad de inconsistencias acreditadas” tal como se ordenó en el SUP-REP-647/2018; 2) cumpliendo con los extremos de las sentencias SUP-REP-714/2018; 3) mediante la explicitación de los criterios que permitan una aplicación igualitaria y uniforme en relación con las multas impuestas al resto de los candidatos; 4) no podrá modificar la sanción en perjuicio de la recurrente; y 5) no estará permitido modificar la sanción del resto de los infractores porque quedó firme, pero sí podrá tomarlos como parámetros para reindividualizar igualitariamente la sanción de la promovente.

6. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia a que este recurso se refiere, en lo que fue materia de impugnación, para los efectos precisados en el último párrafo del apartado anterior.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

Devuélvanse, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, lo resolvieron por **mayoría** de votos, las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, del magistrado José Luis Vargas Valdez y del magistrado presidente Felipe Alfredo Fuentes Barrera, quienes formulan voto particular. La secretaria general de acuerdos da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADA

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-10/2019, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con la debida consideración de mis compañeros Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulo voto particular, por las razones siguientes:

Desde mi perspectiva contrario a lo que se sostiene en la sentencia dictada por la mayoría, para la individualización de la sanción impuesta a la recurrente, no estimo pertinente que la Sala Regional Especializada deba tomar en cuenta las sanciones de los otrora aspirantes Ríos Piter y Rodríguez Calderón.

Lo anterior es así a partir de cuatro razones esenciales:

- La resolución que se impugna en el presente recurso tiene como origen el cumplimiento de lo ordenado por esta Sala Superior en el SUP-REP-714/2018, en el cual se determinó que la responsable, para individualizar la sanción, debía distinguir entre las dos conductas violatorias de la normativa electoral, esto es, la simulación y la entrega de fotocopias de credenciales de elector, circunstancia que en el caso concreto ocurrió, de ahí que se estime que se hizo un cabal cumplimiento de lo ordenado.
- Al momento de individualizar la sanción, la Sala Especializada no debía de tomar en cuenta las demás sanciones, ya que justamente la sanción debe ser impuesta en lo individual, tomando en cuenta las circunstancias específicas del caso y de la persona sancionable.
- En el caso, no se viola el principio de igualdad al momento de individualizar la sanción, ya que se tomó en consideración que la recurrente presentó menos fotocopias y simulaciones que los entonces aspirantes Ríos Piter y Rodríguez Calderón y la multa impuesta es, inclusive, menor de las impuestas a dichos aspirantes.
- En el supuesto en que se impusiera la misma sanción a los otrora aspirantes a candidatos independientes que a la recurrente, ello implicaría un rebase del tope máximo de unidades de medida que se puede imponer a los

aspirantes a candidatos que establece la ley, cuestión que sería imposible llevar a la esfera fáctica.

Con el propósito de explicar mi posicionamiento, enseguida se exponen las razones atinentes con relación a por qué la sentencia de la Sala Regional Especializada se dictó en estricto cumplimiento de lo ordenado por esta Sala Superior, de ahí que se considere que con dicha resolución no se violentaron los derechos de la hoy recurrente.

La resolución tiene como origen el cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior

En primer lugar, desde mi punto de vista, estimo que el proyecto parte de la premisa incorrecta, al estimar que la Sala Especializada debió de tomar en cuenta las sanciones impuestas a los otrora aspirantes Ríos Piter y a Rodríguez Calderón, al momento de individualizar la sanción de la hoy recurrente Margarita Zavala, en razón a que la resolución que se impugna en el presente recurso tiene como origen, el cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior en el SUP-REP-714/2018.

En esa sentencia, se determinó entre otras cuestiones, que era posible diferenciar las infracciones que había cometido la entonces candidata, dado que la utilización de la aplicación móvil implementada por el INE no implicó que la fotocopia por sí misma fuera ilegal, sino que constituyó una irregularidad que invalidaba el apoyo ciudadano respectivo.

Es decir, la consecuencia jurídica del empleo de fotocopia era la invalidez del apoyo, pero no una violación directa al orden jurídico electoral, como en el caso de la simulación, que evidenciaba una voluntad manifiesta de contravenir la legislación y presentar de manera fraudulenta ante la autoridad electoral falsos apoyos ciudadanos.

Por lo que, si bien ambas conductas son antijurídicas y vulneran el mismo bien jurídico tutelado, consistente en la legalidad, autenticidad y seguridad jurídica en la obtención del apoyo ciudadano, lo cierto es que el grado de afectación es distinto, puesto que en el caso de simulación es una acción directa encaminada a violentar el orden jurídico electoral, en tanto que el empleo de fotocopia vulnera dicho orden jurídico pero de forma indirecta, ya que la consecuencia inmediata de incumplir la forma de obtención del apoyo es la invalidez del mismo y, de manera secundaria, esto se traduce en una contravención al mandato normativo.

En consecuencia, lo procedente era que la hoy autoridad responsable justipreciara en forma diferenciada, la naturaleza y alcances de ambas conductas al momento de individualizar la sanción correspondiente.

En ese sentido, la Sala Especializada sostuvo que las conductas acreditadas afectaron de manera grave los principios constitucionales de certeza y legalidad, así como las finalidades de las candidaturas independientes.

Sin embargo, toda vez que no se vulneraba de manera directa el ordenamiento jurídico electoral con el empleo de las fotocopias, la consecuencia jurídica era la invalidez del apoyo.

Por otra parte, en el caso de la simulación, si existía una voluntad evidente y manifiesta de contravenir la legislación atinente y de presentar documentación falsa y de manera fraudulenta a la autoridad electoral.

De ahí que la conducta se estimara intencional, ya que lo que genera la responsabilidad es que se hayan entregado fotocopias de credenciales de elector y la entrega de documentación falsa a las autoridades electorales mediante la simulación de credenciales de elector con el fin de apoyar de manera indebida la candidatura independiente de la denunciada, al margen de las normas vigentes relativas al registro de candidaturas independientes.

Para cuantificar el monto de la sanción la Sala responsable sostuvo que se acreditaron un total de 212,628 apoyos inválidos de los cuales se detectaron 430 irregularidades consistentes en simulación de credenciales (correspondiente al 0.21% del total de irregularidades); en tanto que 212,198 consistieron en fotocopias de credencial de elector de diversos ciudadanos, (correspondiente al 99.79% del total de irregularidades). La Sala Especializada mostró la siguiente tabla:

	Simulación	Fotocopias
Porcentaje de	0.21% (430)	99.79% (212,198)

	Simulación	Fotocopias
apoyos irregulares		
El nivel de intencionalidad de cometer una conducta antijurídica	Acción evidente y manifiesta que contraviene el orden jurídico.	Incertidumbre respecto del nivel de voluntad, ya que, la fotocopia por sí misma no es ilícita, sino que constituye una irregularidad para considerar válido el apoyo respectivo.
El grado de afectación al bien jurídico tutelado.	Directo	Indirecto

Con base en ello, por lo que se refiere a las irregularidades de entrega de documentación falsa a las autoridades electorales mediante la simulación de credenciales de elector, **se cuantificó la multa en 800 UMAs que equivalen a \$64,480.00 (sesenta y cuatro mil cuatrocientos ochenta pesos cero centavos), además de imponerle una multa de 200 UMAs, equivalente a \$16,120.00 (dieciséis mil ciento veinte pesos cero centavos) por la entrega de fotocopias de credenciales de elector.**

La Sala Especializada sostuvo que esa cuantificación está relacionada con el grado de afectación **cualitativo** que

implicaron las 430 simulaciones y el grado de afectación **cuantitativo** de las 212,198 fotocopias utilizadas indebidamente.

De todo lo anterior, se desprende que la responsable dio cabal cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior, de ahí que estime, en primer lugar, que no era conducente que al momento de realizar la individualización de la sanción, tomara en cuenta las diversas sanciones impuestas, ya que no era parte de lo determinado en la resolución a la cual se da cumplimiento.

La sanción se impone en lo individual tomando en cuenta las circunstancias específicas del caso concreto

En segundo lugar, se estima que, al momento de individualizar la sanción, la Sala Regional Especializada no se encontraba obligada a tomar en cuenta las sanciones impuestas a Armando Ríos Piter y a Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón como parámetro para fijar el monto de la sanción para Margarita Zavala ya que, como bien lo dice el término, la sanción debe ser impuesta en lo individual, tomando en cuenta distintos elementos o circunstancias específicas del caso, como son la gravedad de la responsabilidad, las circunstancias de modo, tiempo y lugar, las condiciones socioeconómicas del infractor, las condiciones externas y los medios de ejecución; la reincidencia, y en su caso el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado.

Lo anterior conforme a lo establecido en la tesis IV/2018 de este Tribunal Electoral:

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN. SE DEBEN ANALIZAR LOS ELEMENTOS RELATIVOS A LA INFRACCIÓN, SIN QUE EXISTA UN ORDEN DE PRELACIÓN.- Del artículo 458, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que para la **individualización** de las sanciones, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta los siguientes elementos: a) la gravedad de la responsabilidad; b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar; c) las condiciones socioeconómicas del infractor; d) las condiciones externas y los medios de ejecución; e) la reincidencia, y f) en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado. Sin embargo, dichos elementos no se listan como una secuencia de pasos, por lo que no hay un orden de prelación para su estudio, pues lo importante es que todos ellos sean considerados adecuadamente por la autoridad y sean la base de la **individualización** de la sanción.

Máxime que esta Sala Superior ha señalado que no existe una exigencia formal de tratar cada caso de manera idéntica porque si la autoridad se viera obligada a tomar en cuenta la forma en que ha individualizado las penas en casos anteriores al que juzga, los asuntos perderían su individualidad y el ejercicio de prudente apreciación de las circunstancias que rodean a cada caso se vería seriamente menguado, o incluso anulado.¹⁸

Presunta violación al principio de igualdad al momento de individualizar la sanción

¹⁸ Consideraciones sustentadas, entre otros asuntos, en el SUP-RAP-143/2017.

En tercer lugar, por lo que hace al razonamiento relativo a que la sanción impuesta a la recurrente debería de ser proporcional a las de los aspirantes mencionados en párrafos anteriores.

Considero que, la exigencia de la proporcionalidad de las sanciones que establece el artículo 22 de la Constitución Federal¹⁹ obliga a todos los juzgadores a realizar una individualización de la sanción respecto de cada infractor, la sanción que corresponde imponer, tomando en cuenta de manera general el bien jurídico afectado, las condiciones de comisión del ilícito, las necesidades de disuasión, entre otros criterios.

Por lo que, en el caso concreto, considero que, contrario a lo sostenido por la mayoría, no se viola el principio de igualdad, ya que la autoridad responsable, tomando en cuenta las circunstancias de la conducta y las condiciones de individualización, concluyó que para las 212,198 de irregularidades derivadas de registro de fotocopias se correspondían con 200 UMAs de multa, y respecto de 430 simulaciones le correspondía una sanción de 800 UMAs, es decir, diferenció las sanciones y consideró que merecía mayor cuantía la simulación que la entrega de fotocopias, lo que reflejó en una mayor cuantía por irregularidad.

¹⁹ **Artículo 22.** 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.
[...]

En relación con la obligación de que la sanción estuviera relacionada directamente con el número de irregularidades, la Sala Regional obtuvo los factores de individualización, los cuales resultan de dividir la cuantía general de la multa entre cada irregularidad, es decir, al dividir 212,198 fotocopias entre 200 UMAs, y 430 simulaciones entre 800 UMAs, respectivamente.

Desde esa perspectiva, puede señalarse que la multa está relacionada en proporción directa con el número de irregularidades detectadas, a partir de esos factores.

Rebase del tope máximo de UMAs que se pueden imponer a aspirantes

Finalmente, en relación al ejercicio hipotético que se hace en la sentencia de calcular de manera proporcional las sanciones impuestas a los diversos aspirantes, tomando en cuenta los factores señalados en el apartado anterior, tampoco se comparte.

Ello al considerar que, si esas son las cantidades que la Sala Especializada tomó en consideración por cada fotocopia y por cada simulación, esas cantidades no guardan ninguna relación o lógica con la cuantía de la multa que se impuso a los otros sancionados, cuyas circunstancias de individualización no cambian, salvo en la cantidad de irregularidades detectadas.

Las sanciones se elevarían aproximadamente a 1,510,723 UMAs (Ríos Piter) y 292,417 UMAs (Rodríguez Calderón), sin embargo, es importante mencionar que, bajo ese supuesto, las

cantidades rebasarían por mucho el tope máximo de unidades de medida que se puede imponer a los aspirantes que, es de cinco mil, de acuerdo con lo que señala la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en su artículo 456 punto 1 inciso c), fracción II,²⁰ cuestión que sería imposible llevar a la esfera fáctica.

En este sentido, el tope máximo de sanción no podría interpretarse como parámetro a partir del cual se debe sancionar al infractor con mayores irregularidades y de ahí calcular los restantes; ello, ya que implica tergiversar los elementos que la propia norma establece deben observarse al individualizar las sanciones.

Máxime, que la sanción al resto de los denunciados está firme y no puede ser modificada, tal y como se observa de lo resuelto por esta Sala Superior en los expedientes SUP-REP-674/2018 y ACUMULADOS, y el SUP-REP-714/2018 y ACUMULADOS.

Siendo así que, al tratar de sostener una relación de proporcionalidad entre las sanciones individualizadas a cada ciudadano involucrado, omite advertir que en aquellos que se encuentran firmes (Ríos Piter y Rodríguez Calderón), la responsable no analizó las diferencias entre las irregularidades

²⁰ **Artículo 456. 1.** Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:

(...)

c) Respecto de los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular:

(...)

II. Con multa de hasta cinco mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, y

(...).

por sanción y las derivadas de fotocopias; esto es, conlleva a relacionar sanciones calculadas con distintos parámetros.

De ahí que estime, que en el caso concreto no se puede buscar una proporcionalidad pura entre las sanciones impuestas a los otrora aspirantes independientes, tal y como se resuelve en la sentencia, ya que, por una parte, las sanciones impuestas a Armando Ríos Piter y a Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón se elevarían a tal grado que se lograría rebasar el tope establecido por ley.

Y, en segundo lugar, el ejercicio no se puede llevar a cabo, ya que las sanciones a ellos impuestas han quedado firmes, sin posibilidad de que haya una modificación a la sentencia impugnada en lo tocante a ese tema.

Aunado a que las sanciones impuestas ya están diferenciadas y son desiguales entre sí y proporcionales al número de irregularidades, en la siguiente medida:

Candidato	Fotocopias	Simulaciones	Sanción en UMAs	Sanción en pesos
Margarita Ester Zavala Gómez del Campo	212,198	430	1,000	\$80,600.00
Armando Ríos Piter	88,183	811,969	3,800	\$306, 280.00
Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón	198,633	157,074	3,200	\$257,920.00

CONCLUSIÓN

En virtud de las consideraciones que han queda expuestas, de manera respetuosa, me aparto del criterio aprobado por la mayoría y desde mi perspectiva se debe confirmar la resolución impugnada, razón por la que emito el presente **voto particular**.

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO, EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-10/2019, EN TÉRMINOS DE LO DISPUESTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

Con la debida consideración de la Magistrada y Magistrados que integran el Pleno de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, formulo voto particular respecto de la sentencia descrita al rubro.

Me aparto del proyecto aprobado por la mayoría, porque considero que, distinto a lo alegado por la recurrente, la sanción controvertida cumple con los parámetros dados por esta Sala Superior en los fallos recaídos a los Recursos de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-647/2018 y acumulado, así como en el SUP-REP-714/2018, lo que implica que no se transgrediera el principio de proporcionalidad en la forma en que lo alega en su escrito recursal.

Antecedentes del caso

Primeramente, debo señalar que la sentencia aprobada por mayoría forma parte de una secuela procesal que comenzó con la vista ordenada por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, ambas del Instituto Nacional Electoral, al advertir inconsistencias en la captación del apoyo ciudadano de quienes aspiraban a la obtención de una candidatura independiente a la Presidencia de la República²¹, en el proceso electoral pasado.

La vista derivó en la instauración de un procedimiento especial sancionador, que culminó en el dictado de una resolución por la

²¹ Aspirantes: Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón y Armando Ríos Piter.

Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, en la que les impuso la sanción que consideró adecuada al caso.

Dicha sentencia fue controvertida por el otrora Partido Encuentro Social y por Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón, mediante los Recursos de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-647/2018 y SUP-REP-658/2018, respectivamente, en la cual esta Sala declaró fundado el agravio relativo a que la responsable omitió considerar el efecto disuasorio en la imposición de las sanciones; además, que al haberse vulnerado los principios de certeza y legalidad, la falta debía calificarse como grave especial, al igual que debía motivarse la sanción decretada, pues no llevó a cabo el estudio sobre la proporcionalidad con la calificación de la falta y el grado de afectación al bien jurídico involucrado.

En la sentencia recaída a dichos recursos, se resolvió lo siguiente:

[...] **4. Efectos.** En tales condiciones, y dado lo **fundado** del agravio del partido recurrente en relación con la indebida individualización de la sanción, lo procedente es **revocar** la resolución impugnada, para el efecto de que la Sala Regional Especializada, emita una nueva determinación, en la que reindividualice la sanción, tomando en consideración lo siguiente:

- Considere que la falta atribuida a Margarita Ester Zavala Gómez de Campo, Jaime Heliodoro Rodríguez Calderón y Armando Ríos Piter, es **grave especial**.
- Para establecer el monto de la sanción a imponer, deberá considerar la intencionalidad o no por parte de los denunciados.
- Además, deberá considerar la gravedad de la responsabilidad en que se incurra, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas de los infractores; las condiciones externas y los medios de ejecución; si se actualiza o no la reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del

incumplimiento de obligaciones.

- Analizar si debe distinguirse entre las irregularidades por entrega de fotocopias o los casos de simulación de credencial para votar.
- Modular la sanción en proporción directa con la cantidad de inconsistencias acreditadas.
- Que la sanción cumpla la finalidad de inhibir la comisión de faltas similares en el futuro.

SÉPTIMO. Decisión. Al resultar **fundado** el agravio relativo con la indebida imposición de la sanción por parte de la autoridad responsable, es suficiente para **revocar** la sanción impugnada, para el efecto de ordenar a la Sala Regional Especializada la emisión de una nueva en la que reindividualice la sanción de conformidad con los lineamientos precisados en la presente resolución.

Por lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO. Se **acumula** el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-658/2018, al diverso SUP-REP-647/2018, en consecuencia, deberá glosarse copia certificada de los puntos resolutive de la presente sentencia, a los autos del recurso acumulado.

SEGUNDO. Se **revoca** la resolución impugnada, para los efectos precisados en la presente ejecutoria.[...]

Como se observa, la resolución de la Sala Especializada se revocó para que dictara otra, en la que debía tomar en cuenta los lineamientos dados en el apartado de efectos.

En esencia, tenía que reindividualizar la sanción impuesta a los infractores, considerando los elementos señalados en el apartado correspondiente, es decir:

- a) Que la falta era grave especial;

- b) La intencionalidad o no de los denunciados;
- c) La gravedad de la responsabilidad en que incurrieron la y los infractores, así como su condición socioeconómica; las circunstancias de tiempo, modo y lugar; las condiciones externas y los medios de ejecución de la infracción; si la y los infractores eran reincidentes; el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones;
- d) Si debía distinguirse entre las irregularidades por entrega de fotocopias o la simulación de credenciales para votar;
- e) Modular la sanción en proporción directa con la cantidad de inconsistencias acreditadas; y
- f) Que la sanción cumpla con la finalidad de inhibir la futura comisión de faltas similares.

En cumplimiento de lo anterior, la Sala Especializada nuevamente resolvió el asunto, e impuso diversas multas a la y los sujetos infractores, justificándolas a partir de la magnitud en la afectación de los bienes tutelados.

Dicho fallo fue controvertido por Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, mediante el Recurso de Revisión del Procedimiento Especial Sancionador SUP-REP-714/2018, en el que se revocó el fallo sancionador, para los efectos siguientes:

[...]

6. Decisión y efectos. Conforme a lo expuesto en esta ejecutoria, lo procedente es revocar la sentencia impugnada para el efecto que la autoridad responsable emita una nueva en la que, dejando intocadas el resto de las consideraciones, reindividualice la sanción impuesta a la ciudadana Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, a partir de una justipreciación diferenciada de las conductas objeto de infracción conforme a lo expuesto en esta sentencia, con la precisión que la sanción no puede ser mayor a la impuesta en la sentencia revocada en atención al principio *non reformatio in peius* (sic).

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se revoca la sentencia impugnada para los efectos precisados en esa ejecutoria. [...]

En la parte considerativa del fallo, se calificó fundado el agravio consistente en que, entre las conductas denunciadas, existían diferencias a nivel normativo y firmeza de la prohibición, presunta intencionalidad de los auxiliares y finalidad del cuerpo normativo por el que se emitió el acto.

En tal sentido, se resolvió que, al individualizar la sanción, ambas conductas debían justipreciarse de forma diferenciada, debiendo tomarse en cuenta dos elementos fundamentales:

1. El nivel de intencionalidad de cometer una conducta antijurídica; y
2. El grado de afectación al bien jurídico tutelado.

Esto, porque si bien ambas conductas son antijurídicas y vulneran el mismo bien jurídico tutelado, consistente en la legalidad, autenticidad y seguridad jurídica en la obtención del

apoyo ciudadano, el grado de afectación era diferente, pues para el caso de la simulación es una acción directa encaminada a violentar el orden jurídico electoral, en tanto que el empleo de fotocopia vulnera indirectamente dicho orden jurídico, puesto que la consecuencia inmediata de incumplir la forma de obtención del apoyo es la invalidez del mismo y, de manera secundaria, se traduce en una contravención al mandato normativo.

En su oportunidad, la Sala Especializada dictó la resolución ahora controvertida, en la que únicamente individualizó la sanción relativa a Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, analizando por separado cada una de las dos infracciones por las que le fue instaurado el procedimiento sancionador, respecto de lo cual individualizó, también por separado, las sanciones que cada infracción ameritaba.

Razonamientos de disenso

Lo anterior sirve de marco para expresar las razones que me llevan a disentir del proyecto aprobado por la mayoría, en el cual se consideró fundado el agravio consistente en que la multa incumple con el principio de igualdad formal, por no individualizar la sanción en proporción directa con la suma de irregularidades diferenciadas entre simulación y fotocopias, asumiendo que debió, literalmente, tasar o medir la gravedad de la falta de la recurrente, en atención a aquella considerada para los otros infractores.

Así, en la sentencia aprobada por la mayoría, se obtiene una cifra considerada como *factor de individualización*, al considerar que como las conductas infractoras guardaban similitud entre sí, y sólo se distinguían por la cantidad de veces que cada una de ellas se cometió por parte de la y los aspirantes a la candidatura independiente, debía considerarse un mismo valor (factor) para sancionar cada una de las conductas infractoras, a partir de un común denominador que debía multiplicarse por las veces que fueron cometidas, es decir, por cada simulación o fotocopia de credencial aportada para colmar el requisito relativo a la obtención de su candidatura.

Sin embargo, respetuosamente considero que la postura adoptada por la mayoría se aleja de los criterios adoptados por esta Sala Superior, en aquellos casos en que se revisa la constitucionalidad y legalidad de las resoluciones recaídas a los procedimientos sancionadores resueltos por una autoridad administrativa o por un órgano jurisdiccional, según se trate de procedimientos ordinarios o especiales.

En relación con la individualización de la sanción, esta Sala Superior ha sostenido el criterio consistente en que una misma conducta infractora puede ser sancionada de manera distinta, atendiendo a los elementos objetivos y subjetivos de la infracción, es decir: la gravedad de la falta; la intencionalidad del infractor; las circunstancias de modo, tiempo y lugar; las condiciones socioeconómicas del transgresor; las condiciones externas y los medios de ejecución; de ser el caso, la reincidencia y multiplicidad en la comisión de la falta; el monto

del beneficio, lucro, daño o perjuicio del incumplimiento de las obligaciones, entre otras.

Además, se ha dicho que siempre se debe buscar que la sanción que se imponga tenga como finalidad el inhibir la comisión de futuras infracciones, aspecto que constituye uno de los atributos esenciales de la sanción, que debe ser adecuada y proporcional, para lo que se habrá de tomar en cuenta el grado de participación de cada implicado, así como la gravedad del hecho y las circunstancias a que ya hice referencia.

Esto, porque cada caso tiene particularidades concretas y específicas, que lo hacen único y, por tanto, diferente a los demás. De ahí que una misma conducta admita ser sancionada de forma distinta, atendiendo precisamente a tales diferencias.

Es, por tanto, obligación de la autoridad sancionadora exponer las razones concretas en relación con cada uno de los sujetos denunciados, la comisión de la infracción, sus elementos aleatorios, entre otros, ejercicio argumentativo en el que no puede aplicarse alguna técnica analógica, pues entonces se estarían dejando de lado los elementos particulares de cada infracción, para dar paso a aspectos generales y abstractos, que se alejan de la individualidad que constituye la base sobre la que se construye la sanción impuesta en cada caso concreto.

Dichas razones, por supuesto, deben ser controvertidas por quien alegue que, como en el caso, la sanción es desproporcional, de lo contrario, sus alegatos serían ineficaces

para revertir las consideraciones en que se sustenta la sanción decretada por la autoridad.

Pues bien, desde mi perspectiva, no asiste razón a la recurrente, en cuanto alega que debió imponérsele una sanción en proporción directa con la decretada respecto de los otros dos sujetos infractores, porque pierde de vista que, aun cuando los tres aspirantes cometieron las mismas infracciones, resulta inválido analizar la proporcionalidad de una sanción a partir de otras impuestas para casos similares, pues cada una se debe analizar a partir de los elementos particulares de cada caso concreto.

En ese sentido, si la recurrente considera que la sanción que le fue impuesta incumple con el elemento de proporcionalidad, debió al menos expresar una causa de pedir, o bien, exponer alegatos tendentes a evidenciar por qué la multa resulta excesiva para ella, pero no a partir de una mera analogía en relación con las sanciones impuestas en otros casos similares, pues ello no constituye una base objetiva y coherente para revisar la legalidad de las penas impuestas en la vía administrativa.

Esto último, pues como indiqué anteriormente, cada caso tiene sus propias particularidades, pues aun cuando se trate de una misma infracción a la norma, lo cierto es que hay variables que se deben evaluar en atención a las particularidades de cada caso concreto, como son: la persona o ente que cometió la infracción; la conducta que, en particular, se cometió en cada caso, así como sus características, como pueden ser las veces

que la cometió, el fin perseguido y/o el beneficio obtenido; su capacidad económica, y, por supuesto, que la sanción resulte adecuada y eficaz, de manera que impida que la falta se vuelva a cometer.

En relación con la finalidad de la sanción, quisiera enfatizar que debe perseguir un doble propósito, pues habrá de ser represiva al igual que inhibitoria, por lo que, para lograr ese objetivo, la pena debe ser eficaz y adecuarse proporcionalmente a cada caso concreto.

Tales características se definen de la siguiente manera:

- a) Adecuada, porque en su imposición se debe tomar en cuenta la gravedad de la falta, sus circunstancias, y las condiciones particulares del infractor.

- b) Eficaz, para asegurar la vigencia de los bienes jurídicos afectados con la infracción, y restablecer el Estado constitucional democrático de derecho, buscando siempre una función de prevención general y especial, y de ser posible, ejemplar, pues es una manera eficaz de disuadir a los infractores de volver a transgredir la norma electoral; y

- c) Proporcional, porque para su individualización, se debe atender al grado de participación de cada implicado, la gravedad de la conducta y los elementos circunstanciales.

En tal sentido, considero que la recurrente parte de una premisa inexacta al cuestionar la proporcionalidad de la sanción que le fue impuesta, a partir de las decretadas en relación con las infracciones cometidas por los otros sujetos infractores.

Esto lo sostengo, porque si bien se trata de los mismos tipos administrativos, la recurrente pierde de vista que cada conducta tiene sus propias características, y que a partir de ello, debe ser sancionada de manera tal que se alcance la doble finalidad señalada.

Dicho de otra manera, el hecho de que se haya seguido el mismo procedimiento en contra de tres personas distintas, quienes, en cada caso, infringieron las mismas normas, permite, hasta cierto punto, que la resolución que se dicte comparta las mismas consideraciones para todos los casos.

Sin embargo, a partir de un momento determinado, cada caso debe evaluarse a partir de las condiciones concretas de la infracción cometida por cada uno de los sujetos denunciados, y debe ser sancionada atendiendo a esas particularidades, como al impacto que genere en el infractor la pena que se le vaya a imponer, pues puede darse el caso que una misma sanción sea excesiva para una persona, mientras que sea insuficiente para otra, y que no se logre la finalidad represiva e inhibitoria que se pretende.

Desde esa perspectiva, la proporcionalidad que se debe buscar al momento de imponer una sanción atañe única y exclusivamente a los elementos vinculados con la gravedad de

la falta que cada uno de los infractores cometió, a sus circunstancias de tiempo, modo y lugar, a su grado de participación, y a su capacidad económica, sin que puedan introducirse elementos o consideraciones propias de otras conductas sancionadas, aun cuando coincidan en el tipo administrativo, en tiempos, y en la finalidad perseguida con su comisión, pues ello implicaría introducir elementos que no corresponden a la falta que se pretende sancionar.

Ahora bien, como ya lo señalé, sus alegatos están encaminados a construir una desproporción de la multa en relación con las impuestas a los otros sujetos sancionados, cuando en todo caso, debió evidenciar un indebido o arbitrario ejercicio de la facultad sancionadora en la sentencia que controvierte, sin que así lo haya hecho.

Por consiguiente, la postura asumida por la mayoría, al considerar fundadas sus alegaciones, se aleja del criterio acuñado por esta Sala Superior²², consistente en que resulta inviable establecer una analogía sancionatoria respecto de distintas conductas sancionadas, por más que se trate de la infracción a una misma norma, pues cada conducta se analiza desde las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como las condiciones subjetivas, atendiendo a las particularidades de la comisión de cada una de las conductas que les fueron reprochadas y atendiendo a la finalidad que tienen las sanciones de inhibir la posible comisión de faltas

²² Ver las sentencias SUP-RAP-86/2018 y acumulados; SUP-RAP-236/2018 y acumulado, así como SUP-REP-726/2018, entre otras.

similares, de ahí que la proporcionalidad de una sanción no pueda justipreciarse a partir de lo impuesto en un caso diverso, por más similar o idéntico que sea.

Con independencia de lo anterior, considero que la responsable se sujetó a los lineamientos dados por esta Sala Superior al dictar los fallos recaídos a los expedientes SUP-REP-647/2018 y acumulado, así como SUP-REP-714/2018, dado que únicamente se ocupó de individualizar la sanción respecto de Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, a partir de evaluar cada infracción por separado, atendiendo a las circunstancias concretas de cada hecho, y tomando en cuenta el resto de los elementos objetivos y subjetivos que debió considerar para imponer, en ejercicio de su facultad discrecional, la sanción que considerara adecuada para ese caso concreto, razones que no fueron controvertidas por la recurrente.

Es por las consideraciones expuestas que disiento de la decisión adoptada por la mayoría, y emito este voto particular.

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN LOS ARTÍCULOS 187, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11 DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,

EMITE EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR IDENTIFICADO CON LA CLAVE SUP-REP-10/2019.

Con el respeto que me merecen las Magistradas y los Magistrados, disiento de la sentencia que se dicta en el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-10/2019.

En la ejecutoria aprobada por la mayoría de este Pleno, se determinó **revocar** la sentencia dictada por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral, dictada en acatamiento a lo ordenado por esta Sala Superior en el diverso **SUP-REP-714/2018**, y cuya controversia tiene su origen en la multa impuesta a la recurrente por la detección de irregularidades consistentes en la indebida entrega de fotocopias y la simulación de credenciales para votar presentadas al INE mediante una aplicación móvil; registros de apoyo ciudadano recabados con motivo de su candidatura independiente a la Presidencia de la República en el proceso electoral.

En dicha ejecutoria, se ordenó a la entonces responsable que dictara una nueva resolución en donde determinara una sanción que, en ningún caso podía ser mayor a la impuesta en la sentencia revocada, y a partir de una justipreciación diferenciada de las conductas objeto de la infracción, esto es,

considerando la distinción entre la indebida entrega de fotocopias y la simulación de credenciales.

Al efecto, el diecinueve de febrero de dos mil diecinueve, la Sala Especializada emitió una nueva resolución para dar cumplimiento a la sentencia de treinta de enero pasado, e impuso a la recurrente una multa de 1,000 Unidades de Medida y Actualización (UMAS) equivalente a \$80,600.00 (ochenta mil seiscientos pesos 00/100 M.N.).

En contra de esta determinación, la recurrente alega que, en la instrucción del asunto, hubo una tramitación inadecuada del mismo pues el Magistrado Instructor radicó el asunto el mismo día de la sesión en que este se discutió y con tan solo treinta y cuatro minutos de diferencia; lo cual contraviene los principios de acceso a la justicia y justicia abierta, pues evidencia un inadecuado estudio del asunto, así como también la imposibilidad de solicitar audiencia y exponer los alegatos conducentes.

Por otra parte, señala que la determinación que se combate es ilegal pues la responsable no impuso una sanción que guarde proporcionalidad con las inconsistencias acreditadas, por lo que se impuso una sanción mayor a la impuesta en un primer momento, en contravención del principio "*non reformatio impeius*".

Respecto de los planteamientos procesales, comparto la determinación adoptada, pues se tratan de argumentos

inoperantes, en la medida que son actos que quedaron firmes en la secuela procesal y, en consecuencia, no son susceptibles de ser revisados en esta instancia o, incluso, de causarle algún perjuicio a la actora, pues la radicación del asunto es un acto que tiene como efecto organizar el trámite interno de los asuntos en órganos colegiados y que no trasciende al proceso.

Sin embargo, disiento de la determinación relativa a revocar la sentencia impugnada bajo la consideración de que la Sala Especializada, al individualizar de nueva cuenta la sanción impuesta a la recurrente, no sólo debía basar su determinación en que la sanción estuviera directamente relacionada con la cantidad de irregularidades diferenciadas entre simulaciones y presentación de fotocopias en la obtención de apoyos ciudadanos, sino que debía observar criterios objetivos en la cuantificación que atiendan al principio de *igualdad formal*, en relación con las sanciones impuestas a los otros ciudadanos que cometieron las mismas infracciones, en atención a lo siguiente:

En la ejecutoria aprobada por la mayoría se razona que si bien la Sala Especializada, desde un punto de vista formal, cumplió con lo ordenado por esta Sala Superior en los diversos SUP-REP-647/2018 y SUP-REP-714/2018²³ pues diferenció las irregularidades y consideró que, respecto de la sanción a

²³ En el SUP-REP-647/2018 se estableció que, para individualizar la sanción, entre otros aspectos, se debía modular la sanción en proporción directa con la cantidad de inconsistencias acreditadas". Por otra parte, en el SUP-REP-714/2018, se ordenó que se justipreciara, en forma diferenciada, la naturaleza y alcances de ambas infracciones (simulaciones y fotocopias) al momento de individualizar la sanción correspondiente.

imponer a la recurrente, las simulaciones ameritaban una sanción mayor que las fotocopias; la responsable únicamente hizo una cuantificación directamente proporcional en relación con las cantidades de las irregularidades que no guarda ninguna lógica con la cuantía de la multa que se impuso a los otros sancionados, cuyas circunstancias de individualización no cambian, salvo en la cantidad de irregularidades detectadas.

De ahí que, dado que la sanción al resto de los denunciados está firme y no puede ser modificada, la decisión mayoritaria considera que, en el caso concreto, **el factor de individualización de las sanciones impuestas a los otros denunciados debió ser el parámetro para imponer la sanción a la recurrente**, a fin de observar el principio de igualdad.

Mi disenso radica en que este razonamiento se trata de un aspecto novedoso que no fue materia de la *litis* resuelta en el SUP-REP-714/2018 y, en consecuencia, no puede ser utilizado como un parámetro de sanción, bajo la consideración de cumplir con un principio de igualdad formal.

En efecto, en el SUP-REP-714/2018, esta Sala Superior estimó que le asistía razón a la entonces recurrente pues las conductas sancionadas consistentes en simulación y entrega de fotocopias de la credencial para votar, en el contexto de la obtención del apoyo ciudadano para la candidatura independiente, se debían justipreciar de forma distinta al momento de individualizar la sanción correspondiente, si se tomaban en consideración dos elementos fundamentales: 1) El

nivel de intencionalidad de cometer una conducta antijurídica y
2) El grado de afectación al bien jurídico tutelado.

Lo anterior, pues el hecho de que en los Lineamientos aprobados por el INE²⁴ se estableciera que, en la aplicación móvil, la captura de la imagen se debía realizar a partir de la credencial para votar original, ello no implicó que la fotocopia - por sí misma sea ilícita- sino que es una irregularidad que impide considerar como válido el apoyo respectivo.

Sin embargo, respecto al *grado de afectación*, si bien ambas conductas son antijurídicas y vulneran el mismo bien jurídico tutelado, consistente en la legalidad, autenticidad y seguridad jurídica en la obtención del apoyo ciudadano, lo cierto es que en el caso de simulación, se trata de una acción directa, encaminada a violentar el orden jurídico electoral y cometer un fraude para la obtención del apoyo ciudadano; en tanto que el empleo de una fotocopia incumple con un aspecto de validez formal, respecto de la obtención del apoyo; de tal forma que la responsable debía diferenciar la naturaleza y alcances de ambas conductas al momento de individualizar la sanción correspondiente y no, concluir que ambas conductas tenían la misma intencionalidad, en tanto la unidad de propósito era la indebida obtención de apoyo ciudadano para sus candidaturas.

²⁴ Acuerdo General INE/CG387/2017, por el que el Instituto Nacional Electoral emitió los Lineamientos para la Verificación del Porcentaje de Apoyo Ciudadano que se requiere para el Registro de Candidaturas Independientes a Cargos Federales de Elección Popular para el Proceso Electoral Federal 2017-2018.

Ahora bien, sostengo que el argumento de la recurrente se trata de un aspecto novedoso que nunca formó parte de la litis a lo largo de la secuela procesal que nos ocupa, pues en la primera ejecutoria por la cual se revoca la sanción originalmente impuesta por la responsable, en el recurso de revisión **SUP-REP-647/2018**, esta Sala Superior razonó que multa que impusiera por la trasgresión de la normativa en materia de apoyo ciudadano debía cumplir con la finalidad de generar un efecto inhibitorio para que, en futuras ocasiones, no se repitieran las irregularidades sancionadas y ordenó a la Sala Especializada tomar en consideración para la reindividualización de la sanción, entre otros aspectos, lo siguiente:

“Efectos.

[...]

- *Analizar si debe distinguirse entre las irregularidades por entrega de fotocopias o los casos de simulación de credencial para votar.
[...].”*

Así, tenemos que la Sala Especializada para dar cumplimiento a la resolución señalada, en la ejecutoria respectiva, determinó que:

*“Con la precisión, que para este órgano jurisdiccional las irregularidades cometidas en las dos modalidades denunciadas, implican el mismo ánimo o intencionalidad de vulnerar los principios constitucionales y la normativa electoral para recabar apoyo ciudadano falso o sin la autorización de la persona que lo brinda, **pues esa es la unidad de propósito tanto en la entrega de fotocopias, como en la utilización de una platilla o formato similar a la credencial de elector**, de ahí que se estime conveniente graduar el importe de la sanción*

en base al total de irregularidades acreditadas en el presente asunto...”.

De la anterior transcripción se puede observar que la Sala Especializada, en acatamiento a lo ordenado por el SUP-REP-647/2018 determinó que las **irregularidades** cometidas en las dos modalidades denunciadas (fotocopias y simulación) implicaban el mismo ánimo de intencionalidad de vulnerar los principios constitucionales, así como la norma electoral para recabar apoyo ciudadano, de ahí que la graduación de la sanción impuesta se haya realizado sin distinción alguna; único aspecto que fue motivo de la revocación ordenada en el diverso SUP-REP-714/2018, sin que se establecieran parámetros de comparación entre las sanciones impuestas a los otros candidatos independientes, como ahora pretende la recurrente.

En efecto, en la parte conducente del SUP-REP-714/2018, se puede advertir que esta Sala Superior ordenó:

*“Conforme a la expuesto en esta ejecutoria, lo procedente es **revocar** la sentencia impugnada para el efecto que la autoridad responsable emita una nueva en la que, dejando intocadas el resto de las consideraciones, reindividualice la sanción impuesta a la ciudadana Margarita Ester Zavala Gómez del Campo, a partir de una justipreciación diferenciada de las conductas objeto de infracción conforme a lo expuesto en esta sentencia, con la precisión que la sanción no puede ser mayor a la impuesta en la sentencia revocada en atención al principio non reformatio impeius.”*

En este sentido, si en la resolución que se combate, la Sala Especializada consideró que, aun cuando fue mayor el número de fotocopias **(212,198)** que el de simulaciones **(430)**; la entrega de documentación falsa a las autoridades electorales

mediante la simulación de credenciales de elector debía ser sancionada con una multa en **800 UMAS**²⁵, en tanto que la entrega de fotocopias de credenciales de elector, debía sancionarse con una multa de **200 UMAS**²⁶, dado el grado de afectación **cualitativo** que implicaron las simulaciones y el grado de afectación **cuantitativo** de las fotocopias utilizadas indebidamente, considero que -a diferencia de lo resuelto por la mayoría de este Pleno- sí se cumplieron con los parámetros ordenados por esta Sala Superior en sus ejecutorias, pues se trata de sanciones disuasivas, necesarias y proporcionales que tienen como efecto de inhibir las conductas denunciadas y tomaron en consideración los elementos objetivos y subjetivos de la infracción, así como el número total e individual de irregularidades acreditadas.

Además, considero que -a diferencia de razonado en la ejecutoria aprobada- la nueva sanción cumple con el principio de proporcionalidad, pues esta Sala Superior ha expuesto el contenido material de este, por lo que no le asiste la razón cuando sostiene que tanto la responsable como este órgano jurisdiccional no se han pronunciado sobre el alcance del concepto de “proporcionalidad directa”.

Al respecto, el artículo 458, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que, para la individualización de las sanciones, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad

²⁵ Que equivalen a \$64,480.00 (sesenta y cuatro mil cuatrocientos ochenta pesos cero centavos).

²⁶ Equivalente a \$16,120.00 (dieciséis mil ciento veinte pesos cero centavos).

electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

- a)** La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esta Ley, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- b)** Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c)** Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d)** Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e)** La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f)** En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Así, ha sido un criterio reiterado de esta Sala Superior que el principio de proporcionalidad de las sanciones impone el deber de tomar en consideración, entre otras circunstancias, el nivel de intencionalidad en la comisión de la infracción, así como el grado de afectación al bien jurídico tutelado, mas no incorpora un parámetro individual que obligue a ser comparado con otros sujetos a los que se les impute la misma conducta, pues precisamente las sanciones se imponen en función de las circunstancias que concurren en cada caso.

Por lo tanto, si la imposición de una multa obedece a que, en cada caso concreto, se haya tenido por demostrada la

irregularidad en el procedimiento de captación de apoyos ciudadanos en contravención a la normativa sobre la materia o, dicho de otro modo, la naturaleza de una sanción económica se impone en razón de cada asunto y sus particularidades; es que no se puede sostener, como lo justifica la ejecutoria aprobada por la mayoría, que la multa impuesta deba atender a una comparativa de factores individualizados de sanción respecto de los otros candidatos independientes que fueron sancionados.

Finalmente, respecto de la violación al principio “*non reformatio impeius*”, el agravio fue indebidamente calificado como fundado al considerar que la sanción por la entrega indebida de fotocopias no se está modulando cualitativamente, sino cuantitativamente; y, en el caso concreto, por cada fotocopia se está sancionando en mayor medida que la sentencia reclamada en el SUP-REC-714/2016, pues en dicha ejecutoria se reclamó que a la recurrente se le haya impuesto una sanción de 2,500 UMAS, por la totalidad de las irregularidades, lo que equivalía a un factor de individualización de 0.01176 UMAS por cada irregularidad, en tanto que, en la sentencia que se recurre se sancionan las simulaciones con un factor individualizado de 1.86 UMAS, lo cual evidencia un incremento por cada simulación una proporción de 15,720.28%.

Disiento del criterio mayoritario, en cuanto a que esta nueva sanción viola el principio *non reformatio impeius* pues, en los hechos, lo cierto es que la sanción impuesta en cumplimiento al SUP-REP-647/2018 y revocada por el diverso SUP-REP-

714/2018 fue de 2,500 UMAS, por lo que si en la sentencia que se recurre, se impone una sanción de 1000 UMAS lo cierto es que existe una reducción del 60% (sesenta por ciento) por lo que de manera alguna se puede considerar que se trata de una multa más gravosa que la originalmente impuesta.

Lo anterior es así, porque acorde con el razonamiento anterior, la responsable no se encontraba obligada a incorporar un parámetro consistente en el factor individualizado de cada irregularidad como punto de partida para la determinación de la multa; y ello jamás fue materia de *litis* en la cadena procesal que se estudia.

Por todo lo anterior, emito el presente voto particular.

MAGISTRADO ELECTORAL

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ