

EXPEDIENTE: SUP-JDC-369/2018

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, veinte de junio de dos mil dieciocho.

Sentencia que revoca en la parte impugnada, la resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, en el Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano reencauzado a juicio de inconformidad expediente TEECH/JDC/114/2018, promovido por Horacio Culebro Borrayas.

ÍNDICE

GLOSARIO.....	1
I. ANTECEDENTES.....	1
II. COMPETENCIA.....	3
III. REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DEMANDA.....	4
IV. ESTUDIO DE FONDO DE LA CONTROVERSIA.....	4
V. EFECTOS.....	9
VI. RESUELVE.....	10

GLOSARIO

Actor	Horacio Culebro Borrayas.
Acto Impugnado	Resolución dictada por el Tribunal Electoral del Estado de Chiapas, en el Juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano reencauzado a juicio de inconformidad expediente TEECH/JDC/114/2018.
Autoridad Responsable	Tribunal Electoral del Estado de Chiapas.
Consejo General del IEPC	Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
IEPC	Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana.
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
UMA	Unidades de Medida y Actualización vigentes para el ejercicio 2018.

I. ANTECEDENTES

1. Procedimiento Especial Sancionador.

¹ Secretaria: María Fernanda Arribas Martín. Colaboró: Carlos Iván Niño Álvarez.

a) Inicio de procedimiento. El trece de abril², en cumplimiento al acuerdo IEPC/CG-A/054/2018 emitido por el Consejo General del IEPC, se dio inicio al procedimiento especial sancionador IEPC/PE/CQD/Q/CG/DEOFICIO/004/2018, en contra del actor por el probable incumplimiento de disposiciones del Código de Elecciones y Participación de Chiapas³.

b) Resolución. El veinticinco de abril, el Consejo General del IEPC determinó la plena responsabilidad del actor en su calidad de candidato independiente al cargo de Gobernador del Estado de Chiapas, respecto de violaciones a la normativa electoral en el procedimiento de captación de apoyo ciudadano.

c) Sanción. Se impuso al actor una multa por cinco mil UMA que equivalen a \$403,000.00 (cuatrocientos tres mil pesos 00/100 M.N.).

2. Juicio ante el Tribunal Electoral Local para la protección de los Derechos políticos electorales del Ciudadano reencauzado a juicio de inconformidad.

a) Demanda. El treinta de abril, el actor presentó el recurso para controvertir la sanción impuesta por el Consejo General del IEPC en el procedimiento especial sancionador.

b) Reencauzamiento. Del análisis al escrito de demanda y la resolución emitida por el Consejo General del IEPC, la autoridad responsable determinó que, la vía idónea para la impugnación es el juicio de inconformidad⁴, pues la controversia no tuvo relación con violación a derechos políticos electorales, sino se trató de una repercusión directa en el patrimonio económico del actor.

² Salvo mención expresa, todas las fechas corresponden a dos mil dieciocho.

³ Las conductas materia del Procedimiento Especial Sancionador, se determinaron con motivo de la revisión que realizó el Instituto Nacional Electoral respecto de las cédulas de apoyo ciudadano presentadas por el actor, irregularidades consistentes en: 1828 ciudadanos que no otorgaron su apoyo al actor, 62 eran de bajas en la lista nominal por defunción, 5 con bajas por duplicado en el padrón electoral, 3 con bajas por suspensión de derechos, 120 repetidas, 148 solo con registro en el padrón electoral de electores, 333 con apoyos fuera del ámbito geográfico.

⁴ Artículo 353. 1. El juicio de inconformidad es procedente contra: I. Los actos y resoluciones dictadas por el Consejo General;

c) Resolución. El seis de junio, la autoridad responsable confirmó, la resolución recaída al expediente IEPC/PE/CQD/CG/DEOFICIO/004/2018, emitida por el Consejo General del IEPC.

3. Juicio ante la Sala Superior para la protección de los derechos políticos electorales del ciudadano.

a) Demanda. El ocho de junio, el actor presentó ante la autoridad responsable un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador (sic), con el propósito de controvertir el acto impugnado.

b) Remisión a la Sala Superior. El ocho de junio, mediante oficio TEECH/SG/713/2018 la Secretaria General de la autoridad responsable, dio aviso de la presentación del recurso que ahora se resuelve.

c) Turno. Mediante acuerdo de doce de junio, la Magistrada Presidenta ordenó integrar el expediente **SUP-JDC-369/2018** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

d) Solicitud del actor. El catorce de junio, el actor presentó ante esta Sala Superior, un escrito por virtud del cual solicitó requerir a la autoridad responsable remitiera el recurso interpuesto pues, según su dicho, aún no había sido enviada para su atención.

e) Substanciación. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente, admitió a trámite la demanda y cerró instrucción.

II. COMPETENCIA⁵

Esta Sala Superior es competente para resolver el juicio ciudadano, porque el actor controvierte una resolución que, en su concepto, lesiona su derecho a un debido proceso.

III. REQUISITOS DE ADMISIÓN DE LA DEMANDA

⁵ Artículos 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, párrafo 1, y 83, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la Ley de Medios.

El medio de impugnación reúne los requisitos, para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia.⁶

1. Forma. En la demanda el actor precisa: su nombre; domicilio para oír y recibir notificaciones; la resolución impugnada; el órgano responsable; los hechos; los conceptos de agravio; las pruebas, y se asienta su firma autógrafa.

2. Oportunidad. El juicio se promovió el ocho de junio, en el plazo de cuatro días.⁷ Esto, porque la resolución impugnada se notificó el seis de junio; por tanto, el periodo para controvertirla transcurrió del siete al diez del mismo mes.

3. Legitimación. El juicio es promovido por un ciudadano.⁸

4. Interés. El actor tiene interés jurídico en la causa, pues aduce una vulneración a su derecho al debido proceso.

5. Definitividad y firmeza. En la legislación federal ningún medio de impugnación ordinario está previsto, por el cual se pueda revocar, anular o confirmar, la resolución impugnada.

IV. ESTUDIO DEL FONDO DE LA CONTROVERSIA

Previo al análisis de los conceptos de agravio aducidos por la apelante, cabe precisar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Medios, esta Sala Superior aplicará en la sentencia la regla de la suplencia, siempre que se advierta la expresión de conceptos de agravio, aunque ésta sea deficiente y cuando existan afirmaciones sobre hechos, de los cuales se puedan deducir claramente.

En este orden de ideas, cabe señalar que el juzgador debe analizar cuidadosamente la demanda correspondiente, a fin de atender a lo que quiso decir el demandante y no a lo que aparentemente dijo, con el objeto de determinar con mayor grado de aproximación a la intención

⁶ Artículos 7, párrafo 1, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, incisos a) y b), y 13, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios.

⁷ Artículo 8 de la Ley de Medios.

⁸ Artículos 13, párrafo 1, inciso b), y 79, párrafo 1, de la Ley de Medios.

del promovente, ya que sólo de esta forma se puede lograr una recta impartición de justicia en materia electoral⁹.

Del análisis del escrito de demanda, se colige que el actor pretende que se revoque la resolución impugnada.

La causa de pedir la sustenta en que, en su concepto, la autoridad responsable no analizó de forma correcta su capacidad económica.

TEMA I. Multa excesiva.

A) Argumento

El actor afirma que la sanción impuesta por el Consejo General del IEPC es exorbitante pues, como lo señaló en su informe de capacidad económica presentado ante dicha autoridad, el monto de sus **ingresos anuales** es de \$393,600.00 (trescientos noventa y tres mil seiscientos pesos 00/100 M.N.), mientras que el monto de la multa asciende a \$403,000.00 (cuatrocientos tres mil pesos 00/100 M.N.).

B) Decisión

El agravio es **fundado** porque, contrario a lo resuelto por la autoridad responsable, el IEPC no realizó una adecuada individualización de la sanción, al dejar de tomar en consideración la capacidad económica real del actor.

C) Justificación

El diseño legislativo de un régimen de sanciones debe responder a las exigencias de los principios de prohibición de multas excesivas y de proporcionalidad, contenidos en el artículo 22, párrafo primero, de la Constitución Federal, que establecen un mandato al legislador –así como una garantía para los ciudadanos– de que la imposición de una pena o sanción deberá ser proporcional al ilícito cometido.

Ello se traduce en la necesidad de prever un rango razonable de sanciones que permita a la autoridad impositora adecuar la sanción a

⁹ Lo anterior encuentra sustento en la tesis de jurisprudencia 4/99. **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL CURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.**

cada caso concreto, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia en la comisión de la conducta que la motiva y, todas aquellas circunstancias que permitan hacer un ejercicio de individualización, y así cumplir con los parámetros constitucionales respectivos.

Lo anterior implica que la autoridad no deba imponer una sanción en forma arbitraria o caprichosa, pues debe dar cuenta de los acontecimientos particulares que en cada supuesto específico se suscitan, así como de los motivos y razonamientos jurídicos en que se apoya la determinación particular de la sanción¹⁰, en atención al principio de seguridad jurídica previsto por el artículo 16 de la Constitución Federal.

En ese sentido, la correcta interpretación del principio en comento debe realizarse a partir de su apreciación sistemática con el resto de las normas que conforman el régimen de sanciones por infracciones electorales –tanto en las leyes locales como con los principios constitucionales en la materia–, lo que permite sostener la conclusión de que, el régimen sancionador electoral federal prevé un sistema que exige un ejercicio de apreciación o ponderación en la elección de la sanción aplicable a cada caso.

Esto es, la autoridad debe proceder a determinar y seleccionar la sanción del catálogo de correctivos enumerados en la norma atinente, que será, desde su perspectiva, la que resulte más apta para inhibir la comisión de conductas infractoras similares a la desplegada; para ello desestimaré las restantes sanciones previstas en la normativa, aun cuando pudieran ser aplicables.

Ahora bien, las sanciones de las infracciones administrativas no se imponen, en forma exclusiva, en atención a la situación objetiva y a su

¹⁰ Al respecto, véase la tesis CXXXIII/2002, de rubro "**SANCIONES. EN SU DETERMINACIÓN, LAS AGRAVANTES O ATENUANTES DERIVADAS DE UNA CONDUCTA IMPUTABLE A UN PARTIDO POLÍTICO, NO PUEDEN AFECTAR LA ESFERA JURÍDICA DE OTROS SUJETOS O ENTES DISTINTOS A AQUÉL, AUN CUANDO INTEGREN UNA COALICIÓN.**"

resultado, sino también en concurrencia con la culpabilidad del autor de los hechos constitutivos de la infracción [elemento subjetivo], que es un requisito esencial para la graduación de la sanción aplicable.

Por ello, la autoridad debe especificar en forma pormenorizada, lógica y congruente, las razones por las que todos los datos que analiza influyen en su ánimo para determinar el *quantum* (cuanto), y/o, el tipo de sanción.

Esto es, se encuentra obligada a atender al comportamiento sancionable y a las circunstancias que concurren al caso concreto, que son los elementos jurídicamente relevantes para cumplir con el principio de racionalidad de la pena.

Elementos que invariablemente deben considerarse en las determinaciones de las autoridades sancionadoras en materia electoral, y que de manera reiterada ha sostenido esta Sala Superior al conocer de impugnaciones resueltas en materia de multas excesivas¹¹.

D) Caso Concreto

En el caso en particular, la responsable consideró que, para imponer la sanción por las conductas materia de impugnación, el IEPC sí tomó en cuenta los elementos que se enuncian en el Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas¹².

En esas circunstancias, el Tribunal Local confirmó la multa impuesta que asciende a \$403,000.00 (cuatrocientos tres mil pesos 00/100 M.N.).

¹¹ Cfr. SUP-RAP-425/2016, SUP-RAP-435/2016, SUP-RAP-445/2018, SUP-RAP-448/20189.

¹² Artículo 280. 1. Para la individualización de las sanciones, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, el Instituto deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes: I. La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de inhibir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él; II. Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; **III. Las condiciones socioeconómicas del infractor**; IV. Las condiciones externas y los medios de ejecución; V. La reincidencia genérica o específica en el incumplimiento de obligaciones, y VI. En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones. 2. Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable en forma definitiva e inatacable, del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el presente Código, incurra nuevamente en la misma conducta infractora al presente ordenamiento legal.

A juicio de esta Sala Superior, tal determinación implica la imposición de una multa excesiva.

En efecto, al momento de solicitar su registro como aspirante¹³, el actor, entregó a la autoridad diversa documentación, entre ella:

- a) El informe de capacidad económica.
- b) La cedula de identificación fiscal.
- c) La constancia de situación fiscal.

Del análisis a tales documentos, en particular de su informe de capacidad económica, con fecha de captura cinco de enero, se advierte que el actor refirió que el monto por bienes inmuebles es por un total de \$350,000.00 (trescientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.); el total de sus activos \$380,000.00 (trescientos ochenta mil pesos 00/100 M.N.) y que tiene un saldo patrimonio por \$380,000.00 (trescientos ochenta mil pesos 00/100 M/N).

Como se observa, el monto de sus **ingresos anuales** es de \$393,600.00 (trescientos noventa y tres mil seiscientos pesos 00/100 M.N.), no obstante, la multa asciende a \$403,000.00 (cuatrocientos tres mil pesos 00/100 M.N.).

Por tanto, la autoridad responsable omitió ponderar que el monto de la sanción a imponer era mayor al de los ingresos reportados por el actor.

En mérito de lo anterior, en tanto que la sanción impuesta al actor es de \$403,000.00 (cuatrocientos tres mil pesos 00/100 M.N.), mientras que su ingreso anual es únicamente de \$393,600.00 (trescientos noventa y tres mil seiscientos pesos 00/100 M.N.), es evidente que la sanción fue excesiva.

Ello, porque el monto de la sanción en comparación con su capacidad económica dejaría al actor en riesgo de insolvencia, rebasando los

¹³ En términos de los artículos 108, 109, numeral 7 fracción II, 110 numerales 3 y 4, del Código de Elecciones y Participación Ciudadana, y 74 de los Lineamientos que regularán el procedimiento para el registro de las candidaturas independientes a los cargos de Gobernador o Gobernadora, Diputados y Diputadas locales por el principio de mayoría relativa y miembros de ayuntamiento para el proceso local ordinario 2017-2018 en el estado de Chiapas.

límites razonables adecuados, violentando lo establecido en el artículo 22 de la Constitución Federal¹⁴.

Finalmente, de la lectura al acto impugnado, se advierte que la responsable se limitó a señalar que el actor tenía capacidad económica, sin que hubiera señalado cual fue la operación aritmética o las cifras en estudio por las cuales arribó a tal determinación.

De ahí lo **fundado** del agravio.

Es importante señalar que, dado el sentido de la presente ejecutoria, es innecesario el estudio del resto de los argumentos de inconformidad en los que el actor asegura que la autoridad responsable aplicó de manera retroactiva diversos acuerdos en su perjuicio.

V. EFECTOS.

Atentos a las consideraciones expuestas, es que deben **revocarse** la resolución impugnada y el acuerdo del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana por el que resolvió el procedimiento especial sancionador identificado como IEPC/PE/CQD/Q/CG/DEOFICIO/004/2018, ambos por lo que hace a la individualización de la sanción.

En consecuencia, el IEPC debe emitir una nueva resolución para el efecto de tomar en cuenta las particularidades del sujeto infractor, de conformidad con las consideraciones expuestas en esta sentencia, y

¹⁴ **MULTA EXCESIVA. CONCEPTO DE.** De la acepción gramatical del vocablo "excesivo", así como de las interpretaciones dadas por la doctrina y por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, para definir el concepto de multa excesiva, contenido en el artículo 22 constitucional, se pueden obtener los siguientes elementos: a) Una multa es excesiva cuando es desproporcionada a las posibilidades económicas del infractor en relación a la gravedad del ilícito; b) Cuando se propasa, va más adelante de lo lícito y lo razonable; y c) Una multa puede ser excesiva para unos, moderada para otros y leve para muchos. Por lo tanto, para que una multa no sea contraria al texto constitucional, debe establecerse en la ley que la autoridad facultada para imponerla, tenga posibilidad, en cada caso, de determinar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, en su caso, de éste en la comisión del hecho que la motiva, o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la gravedad o levedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda

realice una nueva individualización e imponga la sanción que en derecho proceda.

VI. RESUELVE

Primero. Se **revoca** la resolución impugnada y el acuerdo del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana por el que resolvió el procedimiento especial sancionador identificado como IEPC/PE/CQD/Q/CG/DEOFICIO/004/2018, ambos por lo que hace a la individualización de la sanción.

Segundo. Se ordena al IEPC emita una nueva resolución, en los términos señalados en el apartado de efectos de esta sentencia.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO