

RECURSO DE REVISIÓN DEL
PROCEDIMIENTO ESPECIAL
SANCIONADOR

EXPEDIENTE: SUP-REP-154/2020

RECURRENTE: SERGIO JESÚS
ZARAGOZA SICRE

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

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: GERMÁN RIVAS
CÁNDANO, FABIOLA NAVARRO LUNA Y
PRISCILA CRUCES AGUILAR

COLABORÓ: ANA JACQUELINE LÓPEZ
BROCKMANN

Ciudad de México, a cuatro de febrero de 2021

Sentencia que **confirma** la resolución emitida en el procedimiento especial sancionador SRE-PSC-18/2020, mediante la cual, entre otras cuestiones, se impuso una multa¹ a Sergio Jesús Zaragoza Sicre, como responsable de la cuenta de correo con la que se creó el perfil de Facebook “*El Chou de Monchi*”; por ello resulta responsable de la difusión del video “*Entrevista del Monchi a Lilly Tellez*”, cuyo contenido calificó como violencia política de género, en la modalidad de violencia digital.

ÍNDICE

ANTECEDENTES	2
I. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR SRE-PSL-83/2018.....	2
II. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR SRE-PSC-13/2019	4
III. RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-27/2019.....	5
IV. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SRE-PSC-18/2020	7
V. RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-154/2020.....	8
CONSIDERACIONES.....	8

¹ Por la cantidad de 100 Unidades de Medida y Actualización, equivalente a \$8,060.00 (ocho mil sesenta pesos 00/100 M.N.).

I. COMPETENCIA Y JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL PRESENTE ASUNTO EN SESIÓN NO PRESENCIAL..... 8

II. PROCEDENCIA 9

1. Forma..... 9

2. Oportunidad. 9

3. Legitimación e interés jurídico. 10

4. Definitividad..... 10

III. ESTUDIO DEL FONDO 10

1. Síntesis de los agravios..... 10

2. Hechos no controvertidos y *litis* 11

3. Decisión 11

RESUELVE 37

VOTO PARTICULAR.....38

GLOSARIO

Constitución General o Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE	Instituto Nacional Electoral
Junta Local	Junta Local del Instituto Nacional Electoral en Sonora
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
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
Unidad Técnica	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral

ANTECEDENTES

I. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR SRE-PSL-83/2018

1. Denuncia. El veintiséis de junio de 2018, María Lilly del Carmen Téllez García, entonces candidata a Senadora por Sonora, presentó una queja en contra de Gilberto Gutiérrez Sánchez, en su carácter de presidente del Partido Revolucionario Institucional en Sonora; de los integrantes de la organización denominada “*Mesa Cancún*”, y de los usuarios de Twitter “@JorgBlumen”, “@EmmanuelOchoar” e “@InfoSon”.

Ello, por la supuesta emisión de expresiones y difusión de propaganda –a través de una entrevista y publicaciones en las redes sociales de Twitter y



Facebook–, que desde su perspectiva la calumniaban y actualizaban violencia política por razón de género en su contra.

2. Radicación e investigación. El dos de julio, la Junta Local del Instituto Nacional Electoral en Sonora, registró la queja con el número de expediente JL/PE/MOR/JL/SON/PES/PEF/34/2018 y ordenó diligencias de investigación.

3. Admisión, primer emplazamiento y audiencia. El once de septiembre, la Junta Local admitió a trámite la queja y emplazó a las partes a una audiencia de pruebas y alegatos que se llevó a cabo el catorce de septiembre siguiente.

4. Diligencias para mejor proveer. El diecinueve de septiembre, la Sala Regional Especializada emitió un acuerdo plenario en el juicio electoral 111 de 2018, por el que remitió el expediente a la Junta Local para que llevara a cabo más diligencias y, en consecuencia, hubiera mejores condiciones para resolver a fondo el asunto.

5. Segundo emplazamiento y audiencia. Efectuadas las diligencias necesarias, la Junta Local emplazó nuevamente a las partes a una audiencia de pruebas y alegatos que tuvo lugar el diez de diciembre.

6. Resolución de la Sala Especializada. El veintiuno de diciembre, la Sala Especializada resolvió el procedimiento especial sancionador y determinó que era evidente la violencia política por razón de género en contra de María Lilly del Carmen Téllez García.

La Sala estimó que las expresiones que mostraba el video se sustentan en prejuicios, estereotipos y estigmas sociales que presentan a las mujeres en situación de desventaja, inferioridad y en condición de subordinación a los hombres.

También consideró que el hecho de no tener identificación cierta de la persona responsable de la cuenta de Facebook, no era obstáculo para que se pronunciara y se realizaran actos contundentes para erradicar la violencia política por razón de género.

SUP-REP-154/2020

En consecuencia, solicitó a Facebook Ireland Limited que bajara o eliminara de inmediato el video titulado *“Entrevista del Monchi a Lilly Téllez”*, toda vez que no se encontró a la persona titular o administradora de la cuenta por tratarse de contenido anónimo.

Además, solicitó a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral iniciar un nuevo procedimiento especial sancionador para *tratar de identificar al titular de la cuenta de Facebook “El Chou de Monchi”*,² dado que Facebook Ireland Limited proporcionó el nombre de *“Alberto Rodríguez”*, así como un correo electrónico ligado a la cuenta *“El Chou de Monchi”*.

La Sala consideró que esta información se debía investigar a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE, Google Operaciones de México S. de R.L de C.V., o cualquiera otra institución que la autoridad considerara pertinente.

II. PROCEDIMIENTO SANCIONADOR SRE-PSC-13/2019

1. Inicio del nuevo procedimiento sancionador. El nueve de enero de 2019, la Unidad Técnica tuvo por recibida la sentencia SRE-PSL-83/2018, por lo cual realizó el registro del nuevo procedimiento especial sancionador, a fin de identificar a la persona titular de la cuenta de Facebook denominada *“El Chou de Monchi”*.

Asimismo, ordenó diligencias relacionadas con los hechos denunciados y reservó acordar lo conducente respecto al emplazamiento, hasta en tanto se contara con el resultado correspondiente.

Derivado de las diligencias de investigación, se confirmó que una de las direcciones de correo electrónico vinculadas a la cuenta de Facebook, pertenecía a Sergio Jesús Zaragoza Sicre quien, al comparecer al procedimiento especial sancionador, aceptó la titularidad de la dirección de correo, pero desconoció la cuenta de Facebook, así como cualquier vínculo

² Resolutivo sexto de la sentencia.



con Alberto Rodríguez, quien aparece como administrador de la página en cuestión.

2. Emplazamiento, audiencia de pruebas y alegatos. Una vez desahogadas las diligencias que la autoridad instructora consideró pertinentes, mediante acuerdo de veinticinco de enero de 2019, la Unidad Técnica ordenó emplazar a las partes a la audiencia de pruebas y alegatos que se llevó a cabo el siete de febrero siguiente.

3. Diligencias para mejor proveer. El diecinueve de febrero de 2019, la Sala Especializada emitió acuerdo plenario en el SRE-JE-4/2019, por el que determinó la remisión del expediente a la autoridad instructora, a fin de que realizara diligencias para mejor proveer y se emplazara nuevamente a las partes.

4. Nuevo emplazamiento y segunda audiencia de pruebas y alegatos. El siete de marzo de 2019, la autoridad instructora emplazó de nueva cuenta a las partes involucradas a una segunda audiencia de pruebas y alegatos que se llevó a cabo el día quince siguiente.

5. Resolución del procedimiento sancionador. El veintiuno de marzo de 2019, la Sala Especializada resolvió el procedimiento especial sancionador, en el sentido de considerar a Sergio Jesús Zaragoza Sicre, titular de la cuenta de Facebook denominada “*El Chou de Monchi*”, misma que alojaba el video calificado como violencia política de género en el SRE-PSL-13/2019.

En consecuencia, le impuso una multa por 100 Unidades de Medida y Actualización, equivalente a \$8,060.00 (ocho mil sesenta pesos 00/100 M.N.).

III. RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SUP-REP-27/2019

1. Recurso. Inconforme con la sanción, Sergio Jesús Zaragoza Sicre interpuso recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, el cual fue radicado bajo el número de expediente SUP-REP-27/2019.

SUP-REP-154/2020

2. Resolución del recurso. El quince de mayo de 2019, esta Sala Superior resolvió el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en el sentido de revocar las determinaciones emitidas por la Sala Regional Especializada en los procedimientos SRE-PSL-83/2018 y SRE-PSC-13/2019, entre otros efectos, para los siguientes:

A. Se ordenó a la Sala Regional Especializada, así como a la Unidad Técnica de lo Contencioso del Instituto Nacional Electoral, para que repusieran el procedimiento a partir del emplazamiento.

En consecuencia, se debía investigar debidamente para poder estar en condiciones de emplazar al posible titular o al supuesto administrador de la página de Facebook “*El Chou de Monchi*”, así como a quienes pudieran tener algún vínculo relevante en términos jurídicos con el video impugnado.

Ello, a fin de garantizar que esas personas pudieran alegar lo que consideraran conveniente respecto de la calificativa del video y de su posible vinculación al mismo.

B. Una vez que se integrara debidamente el expediente del procedimiento especial sancionador, la Unidad Técnica debía remitirlo a la Sala Especializada, a fin de que, de manera fundada y motivada, determinara qué infracciones se actualizaron.

La Sala Especializada debía hacerse cargo de que las responsabilidades deben modularse a partir del grado de participación en el acto, de la calidad del sujeto y del contexto en el que se difundió y, en su caso, imponer la sanción que jurídicamente correspondiera.

En caso de que la Sala Especializada determinara que la conducta denunciada es contraria a la normativa electoral y existiera participación de Sergio Jesús Zaragoza Sicre, no se podrían incorporar conductas diversas a las que originaron los procedimientos especiales sancionadores ni, en su caso, imponer una sanción mayor, en atención al principio de no reformar en perjuicio del recurrente (*non reformatio in peius*).



IV. PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR SRE-PSC-18/2020

1. Emplazamiento y audiencia. El quince de octubre de 2020, la Unidad Técnica emplazó a las partes, y el veintiuno de octubre siguiente se llevó a cabo la audiencia de pruebas y alegatos correspondiente.³

2. Resolución impugnada. El diecinueve de noviembre de 2020, la Sala Regional Especializada, en cumplimiento a la ejecutoria dictada por esta Sala Superior, determinó que se cometió violencia política en razón de género en contra de María Lilly del Carmen Téllez García, candidata al Senado en 2018, por ser mujer, en su modalidad de violencia digital, por la difusión del video “Entrevista del Monchi a Lilly Téllez” en el perfil de Facebook “El Chou de Monchi”.

Asimismo, se tuvo por acreditado que Sergio Jesús Zaragoza Sicre es el creador del perfil de Facebook “El Chou de Monchi”, el cual se convirtió en la vía para materializar y esparcir el contenido que violentó a una candidata mujer; por tanto, se le impuso una multa por la cantidad de 100 UMAS (Unidad de Medida y Actualización), equivalente a \$8,060.00 (OCHO MIL SESENTA PESOS 00/100 M.N.).

Por último, se ordenó el cumplimiento de diversas medidas de reparación, prevención y sensibilización, con el objetivo de crear conciencia y generar cambios reales y potentes que permitan erradicar la violencia política en contra de las mujeres por razón de género, en este caso, en la modalidad de violencia digital.

3. Notificación de la resolución impugnada. El veintiséis de noviembre de 2020 fue notificada la resolución al ahora recurrente.

³ Con la precisión que, con motivo de la pandemia derivada de la COVID-19, en marzo de 2020 la investigación se suspendió y se reanudó en agosto siguiente.

SUP-REP-154/2020

V. RECURSO DE REVISIÓN DEL PROCEDIMIENTO ESPECIAL

SANCIONADOR SUP-REP-154/2020

1. Interposición. El 1° de diciembre de 2020, inconforme con la resolución, Sergio Jesús Zaragoza Sicre interpuso el presente recurso de revisión del procedimiento especial sancionador.

2. Turno. En la misma fecha, el magistrado presidente ordenó integrar el expediente SUP-REP-154/2020 y, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo turnó al magistrado instructor.

3. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el medio de impugnación en su ponencia y, después de analizar su procedencia, lo admitió y ordenó cerrar la instrucción.

CONSIDERACIONES

I. COMPETENCIA Y JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL PRESENTE

ASUNTO EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Con fundamento en lo dispuesto en los artículos 17, segundo párrafo; 41, tercer párrafo, base VI, y 99, cuarto párrafo, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 185; 186, fracción V, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3°, párrafo 2, inciso f); 109, párrafos 1, inciso a) y 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta Sala es competente para resolver el presente medio de impugnación, en virtud de que se trata de un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador interpuesto por un ciudadano para controvertir una sanción impuesta por la Sala Regional Especializada, dentro de un procedimiento especial sancionador.

Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020, en el cual, si bien se reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose



por medio de videoconferencias, hasta que el pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución del presente asunto en sesión no presencial.

II. PROCEDENCIA

El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7º; 9º, párrafo 1; 109, así como 110 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, según se razona a continuación.

1. Forma. En el recurso aparece el nombre y la firma autógrafa de quien lo interpone; se asienta el domicilio para recibir notificaciones; se identifica la resolución impugnada y la autoridad responsable, y se hace mención de los hechos y los agravios que causa la resolución controvertida.

2. Oportunidad. El recurso se interpuso dentro del plazo legal de tres días, toda vez que la resolución impugnada fue notificada el veintiséis de noviembre de 2020,⁴ y el recurso se recibió ante la responsable el primero de diciembre, según consta en el sello de la Oficialía de Partes Regional.

En el cómputo del plazo deben descontarse los días veintiocho y veintinueve de noviembre, por corresponder a sábado y domingo, ya que el asunto no guarda relación con algún proceso electoral en curso, por el contrario, se refiere a hechos que corresponden a un proceso electoral que ya concluyó.

Por tanto, en el plazo se deben computar solo los días hábiles, esto es, los días viernes veintisiete de noviembre (día uno), lunes treinta de noviembre (día dos) y martes primero de diciembre (día tres), este último, fecha en la que se interpuso el medio de impugnación, de ahí que se considere que se realizó oportunamente.

⁴ Tal y como se advierte de la cédula de notificación personal y según lo reconoce la propia responsable al rendir su informe circunstanciado.

3. Legitimación e interés jurídico. Se cumple ya que quien interpone el recurso de revisión es la persona que fue sancionada por la Sala Regional Especializada, por tanto, con independencia de que le asista o no la razón, se considera que tiene interés jurídico para controvertir la resolución impugnada.

4. Definitividad. En la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no se prevé algún otro recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente, aunado a que la resolución controvertida pone fin a un procedimiento especial sancionador.

III. ESTUDIO DEL FONDO

1. Síntesis de los agravios

En lo general, el recurrente señala que en la resolución impugnada se deja de observar “el derecho humano a la seguridad jurídica y la legalidad consagrado como garantía en el artículo 16, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al carecer de fundamentación, y por ende, de motivación, y viola por falta absoluta de observancia y aplicación lo dispuesto en los artículos 442, punto 1, inciso d), y 447, punto 1, de la Ley Electoral, así como por inexacta e indebida implícita aplicación lo dispuesto (sic) en los artículos 443, párrafo 1, inciso b), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como las tesis invocadas en el texto de la sentencia.”

En lo particular, hace valer los siguientes conceptos de agravio:

A. Ausencia de tipo y de sanción (agravios primero y tercero del recurso). De conformidad con lo dispuesto en los artículos 442, numeral 1, inciso d), y 447, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, no está prevista la conducta investigada y respecto de la cual se responsabiliza al recurrente.

La responsable es omisa en precisar cuál es la norma legal infringida y el precepto legal en el que se establece la sanción impuesta, aunado a que tampoco indica los sujetos que pueden ser responsables por dicha conducta y acreedores de la sanción.



B. Indebida valoración probatoria (agravio segundo del recurso). La responsable realiza un indebido análisis del material probatorio y deja de observar lo dispuesto en los artículos 461 y 462 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en razón de que las pruebas únicamente demuestran que el video “Entrevista del Monchi a Lilly Tellez” fue publicado en la cuenta de Facebook “El Chou de Monchi”; sin embargo, no acreditan que el recurrente es el titular, creador y administrador de dicha cuenta, por tanto, no está comprobada su responsabilidad en la comisión de la falta.

2. Hechos no controvertidos y *litis*

De conformidad con lo establecido en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, solo son objeto de prueba los hechos controvertidos, de lo que lógicamente se desprende que no lo serán aquellos hechos que no se controviertan.

En ese sentido, no están controvertidos y, por tanto, no serán objeto de prueba los hechos relevantes, consistentes en la existencia del video “Entrevista del Monchi a Lilly Tellez”, su contenido violento y su publicación en la cuenta de Facebook “El Chou de Monchi” asociada a la cuenta de correo del recurrente.

En este asunto el objeto de la controversia es únicamente jurídico, por una parte, determinar si la responsable actuó conforme a derecho en relación con la infracción atribuida al recurrente y, por otra parte, si las pruebas fueron valoradas adecuadamente y de éstas se advierte la responsabilidad del recurrente.

En suma, la *litis* se concentra en determinar si la resolución impugnada se encuentra debidamente fundada y motivada, respecto al acto sancionado y la responsabilidad del recurrente.

3. Decisión

Los agravios serán estudiados en orden distinto al expuesto por el recurrente, es decir, el primero y el tercero se analizarán de forma conjunta y, posteriormente, el segundo. Lo anterior no causa afectación alguna, ya

SUP-REP-154/2020

que lo relevante es que todos los planteamientos sean analizados, así lo estableció esta Sala Superior en la Jurisprudencia 4/2000, de rubro: **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.

El orden que se elige es en atención al estudio que mayor beneficio jurídico le podría reportar al recurrente, en términos de lo dispuesto en el tercer párrafo del artículo 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de conformidad con la establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia de rubro: **“PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO EN MATERIA PENAL. ORDEN EN QUE SE DEBEN ESTUDIAR LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN RAZÓN DE LOS EFECTOS EN QUE SE TRADUZCA LA CONCESIÓN DEL AMPARO”**.

En ese sentido, de asistirle la razón al recurrente en el primer análisis, resultaría innecesario llevar a cabo el estudio del resto de los planteamientos.

3.1. Agravios identificados con el inciso A

Los agravios son **infundados**.

Aunque en el 2018 -cuando ocurrieron y se analizaron por primera vez los hechos- no existía en la legislación electoral expresamente, la descripción de violencia política en contra de las mujeres por razón de género, como en el actual artículo 442 Bis de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; ello no significa que estuviera permitida o tolerada, pues como se verá sí existía un marco convencional y constitucional para prevenir, sancionar y erradicar la violencia contra las mujeres, por tanto, vías y consecuencias jurídicas para su inobservancia.

Consideración suficiente por la que no le asiste razón al recurrente, como se argumenta con mayor detalle a continuación.

- **Infracciones electorales**

Esta Sala Superior ha sostenido que los procedimientos administrativos



sancionadores en materia electoral forman parte del *ius puniendi* —derecho sancionador— del Estado⁵ y las sanciones impuestas en dichos procedimientos deben observar los derechos y garantías del Derecho penal, como los principios de reserva de ley y de legalidad en su vertiente de tipicidad o de taxatividad.

El principio de tipicidad consiste en determinar la descripción de la conducta que configura una infracción administrativa,⁶ lo que permite que las personas cuenten con **previsibilidad sobre las consecuencias de sus actos** y se limite la arbitrariedad de la autoridad.⁷

Sin embargo, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha permitido una **modulación a los principios de reserva de ley y tipicidad** cuando su ámbito de aplicación sea la **materia administrativa**.⁸

Así, en materia de derecho electoral sancionador, a diferencia de la materia penal, los supuestos descriptivos de infracciones pueden ser cerrados o abiertos, por ello, en la legislación se emplean y admiten como válidas expresiones como “El incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley” o “Cualesquiera otra acción que lesione o dañe la dignidad, integridad o libertad (...)”.

En el caso, el artículo 447, numeral 1, inciso e) de la Ley General de Institución y Procedimientos Electorales comprende un supuesto abierto para las conductas infractoras de los ciudadanos.⁹

Al remitir la propia ley a un supuesto amplio es posible sancionar

⁵ Tesis XLV/2002, de rubro “**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**”, publicado en *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 6, año 2003, páginas 121 y 122.

⁶ Xopa, José Roldán. 2017. *Derecho administrativo*. Oxford University Press, México, pág. 400.

⁷ Ferreres Comella, Víctor. 2002. *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia: (una perspectiva constitucional)*, Cívitas, Madrid, pág. 43

⁸ Tesis: 1ª. CCCXVI/2014 (10ª.), de rubro “**DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN**”, publicada en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 10, septiembre de 2014, tomo I, página: 572. Así como, jurisprudencia 7/2005, de rubro “**RÉGIMEN ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PRINCIPIOS JURÍDICOS APLICABLES**”, publicada en *Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación oficial*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 276 y 278.

⁹ El contenido completo del artículo dispone:

electoralmente si los sujetos destinatarios incumplen alguna norma contenida en ese o en otro cuerpo legislativo, así como en **normas de naturaleza convencional que el Estado como ente tiene el deber de resguardar**, sin que ello implique contravenir, necesariamente, los principios de tipicidad o taxatividad.

De tal forma, la tipificación de una conducta no significa exclusivamente que una norma establezca de manera expresa que una conducta es sancionable, **sino que la autoridad y el destinatario de la norma puedan identificarla.**

Por tanto, esta Sala Superior estima que al momento de la comisión de los hechos que dieron origen al procedimiento especial sancionador cuya resolución se revisa ya existía el catálogo de derechos que constituyen un parámetro de regularidad constitucional que establecen una serie de obligaciones al Estado mexicano de protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre, parámetro cuya inobservancia por parte de un ciudadano ameritaba una sanción, como se explica enseguida.

- **Violencia política por razón de género**

Existe un amplio conjunto de obligaciones convencionales, normas constitucionales y precedentes judiciales en materia de prevención, sanción

“1. Constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, a la presente Ley:

a) La negativa a entregar la información requerida por el Instituto o los Organismos Públicos Locales, entregarla en forma incompleta o con datos falsos, o fuera de los plazos que señale el requerimiento, respecto de las operaciones mercantiles, los contratos que celebren, los donativos o aportaciones que realicen, o cualquier otro acto que los vincule con los partidos políticos, los aspirantes, precandidatos o candidatos a cargos de elección popular;

b) Contratar propaganda en radio y televisión, tanto en territorio nacional como en el extranjero, dirigida a la promoción personal con fines políticos o electorales, a influir en las preferencias electorales de los ciudadanos, o a favor o en contra de partidos políticos o de candidatos a cargos de elección popular;

c) Proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores;

d) La promoción de denuncias frívolas. Para tales efectos, se entenderá como denuncia frívola aquélla que se promueva respecto a hechos que no se encuentren soportados en ningún medio de prueba o que no puedan actualizar el supuesto jurídico específico en que se sustente la queja o denuncia, y

e) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.”



y erradicación de la violencia contra las mujeres incluida la que ocurre en contextos político-electorales.

A nivel convencional la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer, el artículo 1° considera la expresión "discriminación contra la mujer", la cual denota toda distinción, exclusión o restricción basada en el sexo que tenga por objeto o por resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce o ejercicio por la mujer, independientemente de su estado civil, sobre la base de la igualdad del hombre y la mujer, de los derechos humanos y las libertades fundamentales en las esferas política, económica, social, cultural y civil o en cualquier otra esfera.

En los artículos 2°, 6° y 7° de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer, así como 16 de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación en contra de la Mujer, **se establece el marco referencial de lo que debe conceptualizarse como violencia contra la mujer, el derecho de éstas a una vida libre de violencia y discriminación, así como las obligaciones de los Estados partes, para condenar estas prácticas y las acciones para su erradicación.**

En nuestras disposiciones constitucionales el artículo 1°, párrafo tercero, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece la obligación de todas las autoridades de **promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos** de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad**. En consecuencia, el Estado debe prevenir, **investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos.**

En el quinto párrafo del referido artículo 1° constitucional, se prohíbe toda **discriminación motivada** por origen étnico o nacional, **el género**, la edad, la discapacidad; o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y que tenga por objeto menoscabar o anular los derechos y libertades de las personas.

Por otra parte, en el artículo 4°, párrafo primero, de la Constitución federal, se prevé la igualdad legal entre hombres y mujeres, lo cual es armónico con lo previsto en los artículos 34 y 35, al disponer que todos y todas como

SUP-REP-154/2020

ciudadanos y ciudadanas tendrán el derecho de votar y ser votado en cargos de elección popular, así como formar parte en asuntos políticos del país.

A la luz de lo establecido en el artículo 1° de la Constitución federal, y lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver las contradicciones de tesis 293/2013 y 21/2013, los derechos humanos reconocidos, tanto en la Norma Fundamental como en los tratados internacionales, no se relacionan entre sí en términos jerárquicos, sino que **integran un catálogo de derechos que funcionan como un parámetro de regularidad constitucional.**

Lo anterior significa que la interpretación del contenido de los derechos humanos debe ir a la par de la evolución de los tiempos y las condiciones actuales de vida, en virtud de que los textos que reconocen dichos derechos son “instrumentos permanentes”, a decir de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o “instrumentos vivos” de acuerdo con la jurisprudencia interamericana.

Al resolver el amparo en revisión 554/2013 (Caso Mariana Lima Buendía), en el año 2015, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación señaló que el reconocimiento de los derechos humanos de las mujeres surgió ante la necesidad de establecer un régimen específico de protección, al comprobar que la normativa general a nivel internacional de **los derechos humanos no era suficiente para garantizar la defensa y protección de las mujeres, quienes por su condición ligada al género, requieren de una visión especial para garantizar el efectivo cumplimiento y respeto de sus derechos, como el impartir justicia con perspectiva de género, y proscribir la discriminación contra la mujer en todas las esferas de la vida.**

En este sentido, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, destaca que el caso del derecho humano de las mujeres a una vida libre de violencia y discriminación es un ejemplo claro de cómo a nivel interno e internacional se ha desarrollado, de manera evolutiva, el contenido y alcance de dicho derecho a través –por un lado– de tratados, constituciones y leyes, así como –por otro– por medio de la interpretación



que de dicho derecho han hecho los tribunales constitucionales e internacionales.

Los estándares en relación con el derecho de las mujeres a una vida libre de violencia son claros en establecer que **las autoridades no solo deben condenar toda forma de discriminación basada en el género, sino también, están obligadas a tomar medidas concretas para lograrlo.**

Por las anteriores razones, el derecho de la mujer a una vida libre de discriminación y de violencia se traduce en **la obligación de toda autoridad, de evitar los argumentos estereotipados e indiferentes para el pleno y efectivo ejercicio del derecho a la igualdad.**

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el reconocimiento de los derechos de la mujer exige que **todos los órganos jurisdiccionales del país impartan justicia con perspectiva de género.**¹⁰

Por su parte, la Primera Sala del Máximo Tribunal Constitucional del país, ha considerado, en relación con la impartición de justicia con perspectiva de género, que debe realizarse un análisis analítico del caso, cuando estén involucradas relaciones asimétricas, prejuicios y patrones de género estereotípicos, independientemente del género de las personas involucradas, con la finalidad de detectar y **eliminar las barreras y los obstáculos que discriminan a las personas por su pertenencia al grupo de "mujeres" u "hombres".**¹¹

De tal forma que el sexo de las personas no es lo que determina la necesidad de aplicar esta perspectiva, sino la asimetría en las relaciones de poder y la existencia de estereotipos discriminadores, ya que, razonar lo contrario equivaldría a afirmar que las mujeres, por el hecho de serlo, son vulnerables.

¹⁰ Cfr. “IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. OBLIGACIONES QUE DEBE CUMPLIR EL ESTADO MEXICANO EN LA MATERIA”. Tesis: P. XX/2015 (10a.). Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Pleno, Libro 22, septiembre de 2015, Tomo I, pág. 235, Tesis aislada (Constitucional).

¹¹ Cfr. “IMPARTICIÓN DE JUSTICIA CON PERSPECTIVA DE GÉNERO. DEBE APLICARSE ESTE MÉTODO ANALÍTICO EN TODOS LOS CASOS QUE INVOLUCREN RELACIONES ASIMÉTRICAS, PREJUICIOS Y PATRONES ESTEREOTÍPICOS, INDEPENDIENTEMENTE DEL GÉNERO DE LAS PERSONAS INVOLUCRADAS”. Tesis: 1a. LXXIX/2015 (10a.) Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Primera Sala, Libro 15, febrero de 2015, Tomo II, pág. 1397 Tesis Aislada (Constitucional).

SUP-REP-154/2020

Por lo que, son las circunstancias, las desigualdades estructurales, la reproducción de estereotipos discriminadores basados en categorías sospechosas,¹² lo que las coloca en desventaja y riesgo de exclusión e inaccesso a sus derechos.

En el ámbito electoral desde el año 2016 esta Sala Superior ha establecido diversos precedentes,¹³ criterios y razonamientos relacionados con la violencia política contra las mujeres con el fin de prevenir y contrarrestar los obstáculos que las mujeres enfrentan en el ejercicio de sus derechos político-electorales.

La Sala Superior en la jurisprudencia 48/2016, consideró que de lo dispuesto en los artículos 1°, 4°, 35 y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 4, inciso j), de la Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer; II y III de la Convención de los Derechos Políticos de la Mujer; 7°, inciso a), de la Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer; así como en lo establecido en el Protocolo para Atender la Violencia Política Contra las Mujeres, la violencia política contra las mujeres comprende todas aquellas acciones u omisiones de personas, servidoras o servidores públicos que se dirigen a una mujer por ser mujer, tienen un impacto diferenciado en ellas o les afectan desproporcionadamente, con el objeto o resultado de menoscabar o anular sus derechos político-electorales, incluyendo el ejercicio del cargo.

Asimismo, en la referida Jurisprudencia y en el Protocolo para Atender la Violencia Política contra las Mujeres, se precisó que, para identificar la violencia política en contra de las mujeres con elementos de género, es

¹² De acuerdo con la jurisprudencia 66/2015 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y 10/2016 de su Pleno, las categorías sospechosas son factores prohibidos de discriminación, los cuales están contenidos en el último párrafo del artículo 1o. constitucional: origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas. Además, la Corte señala que, cuando se está frente a tratos diferenciados basados en categorías sospechosas, quien juzga debe realizar un escrutinio estricto para examinar su constitucionalidad a la luz del principio de igualdad, puesto que estos tratos están afectados de una presunción de inconstitucionalidad.

¹³ Por ejemplo, véanse el Protocolo para atender la violencia política contra las mujeres (2016), la Jurisprudencia 48/2016 y los recursos de revisión identificados con las claves SUP-REP-617/2018, SUP-REP-252/2018 y SUP-REP-250/2018.



necesario verificar que se den cinco elementos del acto u omisión respectiva:

- a) Se dirige a una mujer por ser mujer, tiene un impacto diferenciado y/o afecta desproporcionadamente a las mujeres;
- b) Tiene por objeto o resultado menoscabar o anular el reconocimiento, goce y/o ejercicio de los derechos político-electorales de las mujeres;
- c) Se da en el marco del ejercicio de derechos político-electorales o bien en el ejercicio de un cargo público (sin importar el hecho de que se manifieste en el ámbito público o privado, en la esfera política, económica, social, cultural, civil, etcétera; tenga lugar dentro de la familia o unidad doméstica o en cualquier relación interpersonal, en la comunidad, en un partido o institución política);
- d) Es simbólico, verbal, patrimonial, económico, físico, sexual y/o psicológico, y
- e) Es perpetrado por el Estado o sus agentes, por superiores jerárquicos, colegas de trabajo, partidos políticos o representantes de estos; medios de comunicación y sus integrantes, un particular y/o un grupo de personas.

Lo expuesto, ha sido señalado por esta Sala Superior en múltiples precedentes en los que se ha analizado la comisión de actos de violencia política en contra de las mujeres, y resulta fundamental para el caso que se analiza, en tanto que demuestra que, al momento de la comisión de los hechos que dieron origen al procedimiento especial sancionador cuya resolución se revisa, **existían**: **I.** Normas internacionales que protegen a la mujer y sancionan la violencia que se cometa en su contra; **II.** Principios constitucionales de igualdad y no discriminación entre hombres y mujeres; **III.** Criterios jurisprudenciales de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre condena a la violencia contra la mujer, y **IV.** Jurisprudencia de este órgano jurisdiccional relacionada con la violencia política en razón de género.

SUP-REP-154/2020

Todo lo anterior integra un catálogo de derechos que constituyen un parámetro de regularidad constitucional y establecen, enunciativa mas no limitativa, las siguientes obligaciones para el Estado mexicano:

- a) Consagrar, si aún no lo ha hecho, en su Constitución y en cualquier otra legislación apropiada, el principio de la igualdad del hombre y de la mujer, y asegurar por ley u otros medios apropiados la realización práctica de ese principio;
- b) Adoptar medidas adecuadas, legislativas y de otro carácter, con las sanciones correspondientes, que prohíban toda discriminación contra la mujer;
- c) Establecer la protección jurídica de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad con los del hombre y garantizar, por conducto de los tribunales nacionales o competentes y de otras instituciones públicas, la protección efectiva de la mujer contra todo acto de discriminación;
- d) Abstenerse de incurrir en todo acto o práctica de discriminación contra la mujer y velar porque las autoridades e instituciones públicas actúen de conformidad con esta obligación;
- e) Tomar todas las medidas apropiadas para eliminar la discriminación contra la mujer practicada por cualesquiera personas, organizaciones o empresas;
- f) Adoptar todas las medidas adecuadas, incluso de carácter legislativo, para modificar o derogar leyes, reglamentos, usos y prácticas que constituyan discriminación contra la mujer;
- g) Derogar todas las disposiciones penales nacionales que constituyan discriminación contra la mujer.

Lo anterior, específicamente para los tribunales del país, implica la obligación de **adoptar medidas y sanciones que prohíban la discriminación contra la mujer, establecer su protección efectiva y llevar a cabo acciones para eliminar su discriminación, que sean eficaces para prevenir la repetición de los actos violentos en contra de esta u otras personas.**



- **Determinación**

Queda claro que al momento de la comisión de los hechos que dieron origen al procedimiento sancionador, así como en el transcurso de su investigación y resolución, la Unidad Técnica de lo Contencioso de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral y la Sala Regional Especializada de este Tribunal, como partes integrantes del Estado mexicano, tenían la obligación de observar diversos principios, derechos y obligaciones sobre violencia política en contra de la mujer y, concretamente, prevenirla, investigarla, sancionarla y, en su caso, ordenar la reparación.

Por tanto, esta Sala Superior considera que no es razonable ni jurídicamente viable, exigir que la responsable, determinara que no existía una conducta sancionable por la normativa electoral, por ausencia de un tipo administrativo específico en el ordenamiento electoral.

Dicho de otra forma, la Sala Regional Especializada, ante las obligaciones convencionales y el parámetro de regularidad constitucional al que se ha hecho referencia, **no podía avalar que una pretendida omisión legislativa generara impunidad en materia de violencia política en contra de la mujer.**

Queda claro que en nuestro país en materia de violencia contra las mujeres ya sea en contextos político-electorales o no los destinatarios de las normas jurídicas están en posibilidad de conocer con precisión y antelación cuáles son las conductas ordenadas, las permitidas y las prohibidas, así como las consecuencias jurídicas de la inobservancia de lo previsto en la regulación.

En el caso, se considera que, en el 2018, la violencia política en contra de la mujer se encontraba tipificada y, por ende, el recurrente estaba en aptitud de conocer con precisión y antelación su prohibición, así como las posibles consecuencias jurídicas de su inobservancia, aunado a que la responsable limitó su actuar a lo establecido en los fundamentos que prevén dicha violencia y que fueron debidamente precisados en la resolución impugnada.

Efectivamente, en la resolución impugnada se precisaron las normas que reconocen el derecho de las mujeres de acceder a las funciones públicas de nuestro país y de participar en los asuntos de interés general, en igualdad de condiciones y sin discriminación.

SUP-REP-154/2020

En ese sentido, se afirmó que la violencia en contra de las mujeres se establecía como una forma de discriminación que les impedía gozar, en igualdad de sus derechos y libertades, lo cual contribuía a su escasa participación política. Por tanto, se concluyó que los Estados no debían permitir actitudes tradicionales que consideren a la mujer como subordinada y que, por lo mismo, le atribuyan funciones estereotipadas

Para sustentar lo anterior, se señalaron los siguientes ordenamientos internacionales y nacionales:

- Convención de los Derechos Políticos de la Mujer;
- Convención Interamericana para Prevenir, Sancionar y Erradicar la Violencia contra la Mujer [artículo 4, inciso j)];
- Convención sobre la Eliminación de Todas las Formas de Discriminación contra la Mujer;
- Ley Modelo Interamericana sobre Violencia Política contra las Mujeres;
- Protocolo para la Atención de la Violencia Política contra las mujeres en razón de género;
- Artículos 1º y 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y
- Ley General para la Igualdad entre Mujeres y Hombres

Adicionalmente se señaló la Jurisprudencia 21/2018, de rubro **“VIOLENCIA POLÍTICA DE GÉNERO. ELEMENTOS QUE LA ACTUALIZAN EN EL DEBATE POLÍTICO”**.

Por tanto, la Sala Regional Especializada determinó que los órganos de impartición de justicia tienen la obligación, en todo momento, de juzgar con perspectiva de género, lo que implica acudir a instrumentos legales, constitucionales e internacionales, pero con el objetivo de hacerlos efectivos y reales en favor de las mujeres, porque para ellas fueron creados; pero, sobre todo, ser sensibles y tener empatía con las mujeres que deciden denunciar.

Como se adelantó, esta Sala Superior considera **que la garantía de protección judicial a las mujeres y violencia política contra la mujer se encontraba prevista (tipificada) en 2018**, cuando se analizó por primera



vez este asunto, aún y cuando no se estableciera en la legislación electoral, puesto que ello no podía constituir un obstáculo para estudiarla y erradicarla por parte de la responsable.

Por tanto, **no le asiste la razón al recurrente** cuando señala que la conducta que se le reprocha no se encuentra tipificada y que la Sala Regional Especializada fue omisa en precisar el fundamento que prevé su sanción, en virtud de que, como se demostró, al momento de la comisión de los hechos constitutivos de violencia política de género, ésta se encontraba tipificada en diversos ordenamientos internacionales y nacionales, existían criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de este órgano jurisdiccional que la preveían, y todo ello fue señalado por la responsable en la resolución impugnada, con independencia de que la modalidad de la violencia fuera en línea o digital, pues ello no modifica la prohibición de ejercer actos violentos contra las mujeres.

A pesar de lo formal del concepto de agravio formulado por el recurrente, esta Sala Superior no puede aceptar planteamientos que pretendan normalizar o invisibilizar, en un determinado momento o espacio, actos que violentan y ofenden a las mujeres y que constituyen violencia política en su contra, por el simple hecho de que no se encontraba prevista la violencia política por razón de género en la normativa electoral en términos de la pretensión del recurrente.

Considerar lo contrario implicaría una actitud de indiferencia y el desconocimiento de todo lo que se ha avanzado a nivel convencional, constitucional y jurisprudencial, para erradicar esa violencia y reivindicar los derechos políticos de las mujeres.

Como se refirió, la Sala Regional Especializada se encontraba obligada a juzgar con perspectiva de género y, en consecuencia, a **adoptar medidas adecuadas con sanciones que prohíban la discriminación contra la mujer, establecer su protección efectiva, llevar a cabo acciones para eliminar su discriminación y prevenir la repetición de los actos.**

Por último, tampoco le asiste la razón al recurrente en cuanto a que se le impone una sanción no prevista en la ley, pues, en su concepto, la violencia política por razón de género no se encuentra prevista como infracción, por

SUP-REP-154/2020

lo que no procede alguna de las sanciones establecidas en el artículo 456, párrafo 1, inciso e), fracción IV, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo **infundado** del agravio radica en que, como se evidenció, en el 2018 la violencia política en contra de las mujeres sí era una conducta considerada transgresora del marco convencional y constitucional aplicable y sancionable, por tanto, resulta jurídicamente válido que si ésta ocurrió en el contexto de un proceso electoral y en contra de una candidata a Senadora de la República, la sanción fuera conforme a lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, cuando las faltas son cometidas por ciudadanos.

Finalmente, si bien el recurrente refiere que la sanción impuesta es ilegal y estima que la autoridad responsable erró al haberle sancionado con una multa en vez de haberle amonestado públicamente al carecer la conducta de reincidencia, es importante señalar que omite cuestionar la individualización de la sanción, es decir, expresar agravios dirigidos a controvertir las razones que utilizó la autoridad responsable para determinar la calificación de la gravedad de la conducta y su capacidad económica, además de que su agravio lo hace depender de que, en su concepto, no existía una norma que previera la conducta sancionable, cuestión que resulta infundada, de ahí que esta Sala Superior considere que esta porción del motivo de inconformidad deba desestimarse.

3.2. Agravio identificado con el inciso B.

El agravio es **infundado**.

La determinación de la Sala responsable fue correcta, en el sentido de que, el recurrente al haber creado la cuenta de Facebook formó parte de una cadena de hechos que derivaron en la comisión de violencia política en contra de una candidata e incumplió con un deber de cuidado respecto del manejo de su correo electrónico y de un perfil de Facebook con el que se creó.



La carga de la prueba en casos relacionados con violencia política de género¹⁴

La violencia política por razón de género, generalmente en cualquiera de sus tipos, no responde a un paradigma o patrón común que pueda fácilmente evidenciarse y hacerse visibles, sobre todo en casos en los que los simbolismos discriminatorios y de desigualdad a la persona violentada, forman parte de una estructura social.

En otras palabras, en los casos de cualquier tipo de violencia política contra las mujeres, dada su naturaleza, no se puede esperar la existencia cotidiana de pruebas testimoniales, gráficas o documentales que tengan valor probatorio pleno, por lo que la aportación de pruebas de la víctima constituye evidencia fundamental sobre el hecho.

En ese sentido, la manifestación por actos de violencia política en razón de género de la víctima, si se enlaza a cualquier otro indicio o conjunto de indicios probatorios, aunque no sea de la misma calidad, en conjunto puede integrar prueba circunstancial de valor pleno.

Los actos de violencia basada en el género tienen lugar en el anonimato (como en el caso bajo revisión ocurre) o bien espacios privados donde ocasionalmente solo se encuentran la víctima y su agresor y, por ende, no pueden someterse a un estándar tradicional o imposible de prueba, por lo que su comprobación y atribución de autoría debe tener como base principal los hechos que pueden razonablemente probarse como en el caso concreto a partir de los elementos existentes y no de los deseables.

Lo anterior se ha reconocido como el deber de diligencia, y sus alcances han sido determinados por la Corte Interamericana de Derechos Humanos desde el año 2009,¹⁵ en el sentido siguiente:

“293. La Corte considera que el deber de investigar efectivamente, siguiendo los estándares establecidos por el Tribunal [...] tiene alcances adicionales cuando se trata de una mujer que sufre una muerte, maltrato o afectación a su libertad personal en el marco de

¹⁴ Consideraciones de esta Sala Superior al resolver los recursos de reconsideración identificados con la clave SUP-REC-91/2020 y acumulado.

¹⁵ Cfr. Caso **González y otras (“Campo Algodonero”) vs. México**. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 16 de noviembre de 2009.

un contexto general de violencia contra las mujeres. En similar sentido, la Corte Europea ha dicho que cuando un ataque es motivado por razones de raza, es particularmente importante que la investigación sea realizada con vigor e imparcialidad, teniendo en cuenta la necesidad de reiterar continuamente la condena de racismo por parte de la sociedad y para mantener la confianza de las minorías en la habilidad de las autoridades de protegerlas de la amenaza de violencia racial. El criterio anterior es totalmente aplicable al analizarse los alcances del deber de debida diligencia en la investigación de casos de violencia por razón de género.”

Así, en la apreciación o valoración de las pruebas, el juzgador debe conciliar los diversos principios que rodean el caso y, en el supuesto de que los elementos de prueba no son suficientes para aclarar la situación de violencia, vulnerabilidad o discriminación por razones de género, debe ordenar que se recaben las pruebas necesarias para visibilizar dichas situaciones. Ello, teniendo en cuenta el principio de presunción de inocencia.

En ese sentido, se ha considerado que, generalmente,¹⁶ el supuesto infractor es quien puede encontrarse en mejores condiciones para probar los hechos narrados por la víctima respecto de actos que configuren la violencia política en razón de género.

Por tanto, esta Sala Superior ha determinado que el principio de carga de la prueba respecto de que quien afirma está obligado a probar, debe ponderarse de otra manera, pues en un caso de discriminación, para la aplicación efectiva del principio de igualdad de trato, la carga de la prueba debe recaer en la parte demandada, cuando se aporten indicios de la existencia de esa discriminación.

Ese razonamiento se refuerza con criterios emitidos por la referida Corte Interamericana, quien desarrolló el concepto de “discriminación estructural” y señaló que la carga de la prueba la tiene el Estado cuando las víctimas pertenecen a un grupo estructuralmente desaventajado, porque se origina una dificultad probatoria para ellas ante la complejidad de probar las

¹⁶ La violencia política de género se puede originar por uno o más personas que se aprovechan de su cargo y funciones para generar actos que violentan los derechos de las mujeres por su condición de género, ya sea como pares, jefes o subordinados.



políticas y prácticas discriminatorias *de facto* o *de jure*, ya sean intencionales o no, también llamada la discriminación indirecta.¹⁷

- **Consideraciones de la responsable**

En el caso, la Sala Regional Especializada tuvo por acreditados, en síntesis, los hechos que se transcriben a continuación:

- **2009.** *Nace el programa y/o caricatura “El Chou de Monchi”¹⁸.*
- **2009.** *Sergio Zaragoza Sicre es **socio de la empresa: Sicre, Yepiz, Celaya y Asociados**¹⁹ (nombre comercial: Botón Rojo) qué es una agencia de representación de medios de información y digitales.*
- **2010.** *Sergio Zaragoza Sicre crea la cuenta sj*****za@gmail.com²⁰ que está ligada al creador de la cuenta: El Chou de Monchi.*
 - *El correo de recuperación de dicha cuenta es: s*****za@compresores.com*
- **2010.** *Sergio Zaragoza Sicre dice que dejó de utilizar la cuenta de correo electrónico s*****a@compresores.com²¹.*
- **2012.** *Se creó la cuenta b*****8@gmail.com que está ligada al administrador de El Chou de Monchi.*

¹⁷ Caso Nadege Dorzema y otros v. República Dominicana” sentencia de octubre de 2012, párr. 40, 228, 228-238. refiriéndose al “impacto desproporcionado de normas, acciones, políticas o en otras medidas que, aun cuando sean o parezcan ser neutrales en su formulación, o tengan un alcance general y no diferenciado, produzcan efectos negativos para ciertos grupos vulnerables”. Por otra parte, en el “Caso Átala Riffo y Niñas v. Chile”, pps. 221 y 222, establece que “Es posible que quien haya establecido la norma o práctica no sea consciente de esas consecuencias prácticas y, en tal caso, la intención de discriminar no es lo esencial y procede una inversión de la carga de la prueba.

¹⁸ Al buscar en otras redes sociales nos damos cuenta de que en YouTube existía este “programa” desde el 2009, que se creó el perfil y su última publicación fue en 2015. Además, División Científica nos señaló la existencia de nota periodística del 2009, donde hacen referencia a este programa y que al parecer era una estrategia del PAN durante las elecciones de ese año y que dichos videos se enviaban vía correo electrónico.

¹⁹ La empresa negó tener relación con el video del Chou de Monchi.

²⁰ Esta información se resguarda al ser confidencial, con fundamento de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública en su artículo 24, fracción VI: Artí.24. Para el cumplimiento de los objetivos de esta Ley, los sujetos obligados deberán cumplir con las siguientes obligaciones, según corresponda, de acuerdo a su naturaleza: (...) VI. Proteger y resguardar la información clasificada como reservada o confidencial. **Por tanto, los datos personales completos forman parte del ANEXO 2 de esta sentencia que se adjunta en sobre cerrado y se entregará en la notificación que se realice a Sergio Zaragoza Sicre.**

²¹ En teoría en esta cuenta de recuperación, del correo Gmail, el propio sistema avisa si la cuenta se utilizó de manera indebida o por otro usuario, pero según Zaragoza Sicre, dejó de usarla en 2010.

SUP-REP-154/2020

- El correo de recuperación de dicha cuenta es:
r*****4@hotmail.com
- **2013.** Rafael Navarro (titular de la cuenta r*****4@hotmail.com) trabajó en marketing digital con Sergio Zaragoza Sicre.
- **2013.** El teléfono 526*****351 ligado al correo de Gmail de Sergio Zaragoza Sicre, fue asignado a la empresa SICRE, YEPIZ, CELAYA y Asociados SC.
- **2014.** Sergio Zaragoza Sicre se convierte en **socio y representante legal de la empresa Aldea Digital S.A.P.I de C.V.**²²
- **2015.** De la investigación se advierte que Sergio Zaragoza Sicre tiene la **página web: sergiozaragoza.com;**²³ de la que es consultor y ejecutor de estrategias en redes sociales para empresas, gobiernos y figuras públicas.
- **→ 25 septiembre 2015. Se creó la cuenta de Facebook: El Chou de Monchi**
 - 2016-2017. No hubo actividad en esta cuenta de Facebook.
- **26 de junio 2018.** Lilly Téllez, entonces candidata a senadora en Sonora, denunció violencia política de género en su contra por la difusión de “Entrevista del Monchi a Lilly Téllez” en el perfil de Facebook “El Chou de Monchi”.
- **2018.** La empresa Aldea Digital lleva las campañas publicitarias de diversas candidaturas del PRI, para la campaña electoral de ese año²⁴.
- **14 enero 2019.** Sergio Zaragoza Sicre se convierte en el **director de México Elige**²⁵, donde es portavoz en el análisis de estudios de opinión; se centran a cuestiones estadísticas y digitales.

²² La empresa se dedica a campañas publicitarias digitales. Señalan que Sicre solo lleva las funciones de un socio y representante legal, pero como tal no trabaja para la empresa.

²³ En el contenido de la página se advierte que pone como referencia el correo Gmail que está ligado a la cuenta del Chou de Monchi.

²⁴ Se les pregunta y niegan tener relación alguna con el video del Chou de Monchi, ni la empresa, ni las candidaturas, ni el partido.

²⁵ Lo anterior, se advierte de la respuesta de Aldo Hiram Campuzano Rivera, también director de México Elige.



Con base en lo anterior, la Sala Regional Especializada consideró que, a la fecha de la resolución, Sergio Jesús Zaragoza Sicre estaba íntimamente vinculado a cuestiones de campañas digitales en temas político-electorales; específicamente, en 2018, año que se difundió el video denunciado en el perfil de Facebook (creado con el correo electrónico de Sergio Zaragoza Sicre), se tenía que era socio de Aldea Digital, empresa publicitaria que llevó la campaña de diversas candidaturas federales en ese año.

La responsable señaló que, si bien, dicha empresa, así como Sergio Jesús Zaragoza Sicre y las candidaturas que contrataron a la empresa Aldea Digital, negaron tener cualquier relación con el video o perfil de Facebook, era necesario analizar todo el contexto, con el fin de concluir posibles responsabilidades.

Para ello, de manera simplificada, la Sala Regional Especializada hizo referencia a las manifestaciones y defensas que aportó Sergio Jesús Zaragoza Sicre durante la investigación, mismas que se reproducen a continuación:

- *Niega ser el creador y administrador de la cuenta de Facebook “El Chou de Monchi”; así como, la publicación del video “Entrevista del Monchi a Lilly Téllez”; además, dijo que no sabía por qué o cuándo se difundió dicho video.*
- *Desconoce quién pudiera haber contratado la publicidad; en específico señaló que a él ningún partido ni candidatura le solicitó que lo hiciera, por tanto, no es responsable de la difusión del video.*
- *No conoce a la persona Alberto Rodríguez (supuesto administrador del perfil de Facebook) y señaló que nunca lo designó como administrador de ese perfil.*
- *Manifestó que el supuesto “Alberto Rodríguez”, aparece desde el inicio como el administrador del perfil y que probablemente él suplantó su identidad (realiza esta manifestación de manera genérica y sin pruebas).*
- *Sin embargo, **reconoce ser el titular del correo electrónico:** s*****a@gmail.com, el cual se creó en 2010 (correo que, de conformidad con la información de Facebook, se encuentra*

ligado de manera directa al “creador” del perfil “El Chou de Monchi”).

- *Desconoce por qué el perfil de Facebook “El Chou de Monchi” fue creado a su nombre y aparece vinculado con el correo de Gmail que sí es suyo.*
- *Por su actividad comercial, a lo largo del tiempo proporcionó la contraseña del correo Gmail a diferentes auxiliares;²⁶ a quienes lógicamente autorizó para ingresar y verificar los mensajes, pero no con otros fines.*
- *Señala la existencia de hackers y/o personas de sistemas y medios de comunicación que ingresan y sustraen información de diferentes direcciones y las utilizan sin consentimiento del titular. Esto abre la posibilidad que algunas de las personas en las que confió y/o hackers utilizaran su dirección para crear la URL donde se alojó el video.*

A partir de lo anterior, la responsable estableció que, efectivamente, de la investigación no era posible vincular a alguna persona física o moral, ni a Sergio Jesús Zaragoza Sicre, con la creación del video, discurso, caricatura, sátira política y programa *El Chou de Monchi*; en específico, el video *“Entrevista del Monchi a Lilly Téllez”*.

Ello, en razón de que se trató de contenido digital anónimo que, aun con la investigación exhaustiva, no fue posible descubrir quién o quiénes estaban detrás de la creación de dicho contenido.

Sin embargo, la Sala Regional Especializada determinó que existían otros elementos de análisis: como es el vehículo o la vía (perfil de Facebook) por la cual se difundió el video.

²⁶ *Dio la contraseña de su correo a Beatriz Eugenia Valenzuela Mora, Juan Robredo y Griselda Francis Conde. Con la precisión que solo se encontró a la última persona señalada, quien afirmó conocer a Sergio Zaragoza Sicre, con quien trabajo en el pasado, pero negó que le hubiera entregado la contraseña de su correo electrónico.*



Al respecto, se tuvo que la compañía Facebook informó que, para crear un perfil, las y los usuarios deben ingresar una cuenta de correo electrónico y para darla de alta se envía un correo de confirmación a dicha cuenta.²⁷

Para la responsable, al activar la cuenta “El Chou de Monchi”, en teoría, se envió un correo de validación a sj*****a@gmail.com

Sin embargo, de las respuestas que aportó Facebook, aun cuando se le preguntó, no se advirtió si la apertura del perfil “El Chou de Monchi”, efectivamente se activó desde el correo de *Gmail* de Sergio Jesús Zaragoza Sicre y/o de cualquier otro correo electrónico.

Al preguntarle a Sergio Jesús Zaragoza Sicre, confirmó que él no contaba con algún correo electrónico y/o mensaje de texto, mediante el cual Facebook hubiera solicitado validación para la creación y activación del perfil, por tanto, no contaba un documento relacionado con la titularidad, creación o administración de dicho perfil.

Por otra parte, la responsable señaló que Facebook informó que **el creador y administrador de un perfil pueden ser personas distintas**, como sucedió en el caso; explicó que quien crea una página, automáticamente se convierte en la persona administradora y, a partir de ese momento, puede escoger asignar ese rol a otra persona usuaria.

Además, señaló que la compañía Facebook **no podía determinar si el creador o el administrador de la página asociada con el perfil “El Chou de Monchi” fue el responsable de “diseminar” el contenido en el video.**

²⁷ De acuerdo a los lineamientos de Facebook, sólo se puede terminar el registro de la misma a través de un mensaje de confirmación por parte de esta plataforma electrónica, que se envía al correo electrónico registrado. Por tanto, sólo se puede dar de alta una cuenta de Facebook quien tiene acceso al correo electrónico registrado, es decir, quien tiene la intención de crear la cuenta. Asimismo, la mecánica de operación de dicha red social implica que todas las notificaciones relativas a la cuenta de Facebook se envían a este correo.

Como se desprende de los instructivos oficiales de Facebook para dar de alta una cuenta en su red social. Tales instructivos, se pueden consultar en las siguientes ligas electrónicas, que, además, fueron certificadas por la autoridad instructora

1) Para la creación de una cuenta nueva:

https://www.facebook.com/help/www/570785306433644/?helpref=hc_fnav

2) Para terminar de crear la cuenta nueva (confirmación de correo o celular):

https://www.facebook.com/help/www/223900927622502?helpref=faq_content

3) Qué hacer si no se encuentra el correo de confirmación:

https://www.facebook.com/help/www/224320090914202?helpref=faq_content

SUP-REP-154/2020

Sobre esa cuestión, la responsable precisó que Sergio Zaragoza Sicre, de nueva cuenta, refirió que él no creó la cuenta y que tampoco asignó a Alberto Rodríguez como administrador.

Inclusive, manifestó que existía la posibilidad que esta persona haya usurpado su identidad o, en su caso, que existen *hackers* o personas de sistemas que sustraen información y las utilizan a nombre de otra persona.

La Sala Especializada expresó que, al preguntarle a Facebook respecto a esa posibilidad, se le informó que las y los usuarios cuentan con herramientas para hacer frente a una posible usurpación de identidad y/o hackeo, y dio a conocer el *link* de esta red social, en la cual se asiste a las personas que consideran que sus cuentas fueron comprometidas.

En ese sentido, para la responsable, la sola negativa del recurrente, respecto a que posiblemente usurparon su identidad o hackearon su cuenta, sin aportar algún otro elemento para ser valorado, no resultaba suficiente para derrotar que él es el creador de la cuenta y como tal tiene responsabilidades en relación con la misma.

Por tanto, la Sala Regional Especializada concluyó que, de haber sido cierto, el recurrente tuvo la posibilidad de comenzar un procedimiento ante Facebook y comprobar con las pruebas que obraban en el expediente que su correo electrónico se utilizó sin su consentimiento para dar de alta el perfil “El Chou de Monchi”.

En ese sentido, presentarlo como prueba en el procedimiento sancionador, con el fin de demostrar que efectivamente, usurparon su identidad o lo hackearon.

Finalmente, la Sala Regional Especializada destacó que si bien, Sergio Jesús Zaragoza Sicre dijo en todo momento que no conocía a “Alberto Rodríguez” y, efectivamente, esta persona no se encontró en el “mundo físico”, de la investigación era posible advertir que el correo electrónico²⁸ que proporcionó Facebook y está ligado a esa persona “ficticia”, sí tenía

²⁸ be*****88@gmail.com (este correo tenía como cuenta de recuperación la r*****4@hotmail.com y el titular de este último correo es Rafael Navarro Orozco).



relación o nexos con Sergio Zaragoza Sicre, porque dicho correo está vinculado con Rafael Navarro Orozco.

En consecuencia, la responsable realizó las conclusiones que se transcriben a continuación:

- *El sistema de la empresa Facebook, detectó como creador de la cuenta a Sergio Zaragoza Sicre.*
- *Para confirmarlo nos dio el correo s*****a@gmail.com*
- *Sergio Zaragoza Sicre confirmó que es su correo de Gmail.*
- *Desde 2010 usa dicha cuenta de Gmail; de las pruebas podríamos decir que actualmente sigue siendo su correo electrónico activo porque en ningún momento señaló que lo haya dejado de utilizar; es decir tiene acceso al contenido y movimiento de dicha cuenta.*
- *En ningún momento reportó ante Facebook que, al darse cuenta del “uso incorrecto” de su correo, hayan usurpado su identidad o lo hackearon.*
- *Se encontró un nexo con el supuesto administrador de la cuenta.*
- *Por el perfil laboral de Sergio Zaragoza Sicre (campañas digitales), se puede presumir que conoce los mecanismos para proteger el uso de sus correos electrónicos y datos personales.*
- *Finalmente, su campo de trabajo se centra en cuestiones publicitarias con enfoque en cuestiones políticas/electorales; tan es así, que actualmente es socio de Aldea Digital y director de México Elige; con ello, podemos suponer que conoce las reglas básicas de los procesos electorales y campañas, entre ellas la protección a las mujeres a una vida libre de violencia; de ahí su obligación como ciudadano y profesional de cuidar que el uso de sus cuentas de correo no se utilicen como vehículo para violentar a una mujer candidata.*

En consecuencia, la Sala Regional Especializada tuvo por acreditado que el recurrente era el creador de la cuenta en Facebook “El Chou de Monchi”. Perfil que se convirtió en la vía o el vehículo para materializar y esparcir el video que violentó a la entonces candidata a senadora Lilly Téllez.

SUP-REP-154/2020

Por tanto, según la Sala Regional Especializada, el creador de dicha cuenta es responsable, en la medida que es propietario de la cuenta de correo utilizada que sirvió para difundir el contenido violento y forma parte de la cadena de acciones que hacen visible y real la violencia contra Lilly Téllez, de cuidar los contenidos que ahí se difunden, con independencia de la dificultad que tiene establecer que él directamente creó o publicó el video en específico. No pasa desapercibido que su campo profesional es el de la publicidad digital, entre otras, de contenido político-electoral.

Si bien, en todo momento negó tener relación alguna con la cuenta publicación del video, al tener conocimiento y formar parte de este procedimiento, con la posibilidad de ser parte de una conducta que pudiera llevar a vulnerar la normativa electoral, en concepto de la responsable, era su obligación realizar un deslinde oportuno y eficaz.

Para la Sala Regional Especializada, sostener lo contrario sería tanto como afirmar que el creador de una cuenta de Facebook solo es responsable de los contenidos que él indica que directamente publica, abriendo una puerta a la imposibilidad de fincar responsabilidad jurídica de todos aquellos contenidos que no se reconozcan como propios –por ejemplo, aquellos realizados por administradores de la cuenta-.

Por tanto, acreditar la titularidad de una cuenta, con las características antes descritas, permitió a la responsable dar las bases a la cadena de responsabilidad en el procedimiento especial sancionador.

En consecuencia, la Sala Regional Especializada concluyó que el recurrente, al ser el creador del perfil “El Chou de Monchi”, forma parte de la cadena de acciones que materializaron la violencia política en contra de Lilly Téllez, por ser mujer.

- **Determinación**

Como se precisó, en casos de violencia política de género, como el que se analiza, la valoración de las pruebas y la determinación de la responsabilidad, no pueden someterse a un estándar tradicional o de



imposible de prueba, por lo que su comprobación y atribución de autoría **debe tener como base principal los hechos que razonablemente pueden probarse y no de los deseables.**

Como lo refirió la Sala Regional Especializada, **la tecnología permite que la violencia de género pueda cometerse a distancia, sin contacto físico y más allá de las fronteras mediante el uso de perfiles anónimos para intensificar el daño a las víctimas.**

Por tanto, dicha Sala fue consciente de los obstáculos y dificultades que presentan las redes sociales para acreditar el vínculo directo de quiénes crean contenido en el mundo virtual y de quienes lo difunden, por ello, consideró necesario unir las pruebas, hechos e indicios, y la responsabilidad objetiva que surge de crear la cuenta del correo electrónico usada para difundir el material violento, con el fin de otorgar una razonable tutela a la denunciante de violencia política, en el caso C. María Lilly del Carmen Téllez García, conocida públicamente como Lilly Téllez y una contundente condena por los hechos violentos cometidos en su contra.

Esta Sala Superior considera que la determinación de la Sala responsable fue correcta, en el sentido de que, efectivamente, el recurrente, **al haber creado la cuenta de Facebook, con independencia de a quién correspondía su administración, formó parte de una cadena de hechos que derivaron en la comisión de violencia política en contra de una candidata** y, además, incumplió con un deber de cuidado respecto del manejo de su correo electrónico y de un perfil de Facebook con el que se creó.

Además, conforme a la valoración de los elementos probatorios que debe realizarse en casos de violencia política de género, es válido considerar que el recurrente, durante la investigación, estaba en mejores condiciones de demostrar, al menos indiciariamente, **que realizó actos necesarios y suficientes para deslindarse del mal manejo** que, supuestamente, alguien más realizó de la cuenta de Facebook que él mismo creó, como

SUP-REP-154/2020

podría haber sido, por ejemplo, un procedimiento ante dicha red social, informando sobre la suplantación de su identidad.²⁹

Ha sido criterio reiterado de esta Sala Superior que las reglas de la lógica y las máximas de la experiencia indican que si una persona advierte o conoce de la existencia de algún instrumento en el cual se emplee su imagen sin su consentimiento, o bien, que se difunda información a su nombre, no autorizada, lo ordinario es que implemente actos idóneos y eficaces para evitar, de manera real y objetiva, que dichos actos continúen, máxime cuando esa información le resulta perjudicial o contiene elementos que pudieran vulnerar lo dispuesto en las normas.³⁰

Lo anterior es lo que, precisamente, pudo acreditar el ahora recurrente; sin embargo, en la especie, no aconteció, debiendo recordar que la violencia política por razón de género no responde a un patrón común que pueda fácilmente evidenciarse, por lo que no puede esperarse la existencia cotidiana de pruebas idóneas

Por tanto, se considera que en el caso resultó insuficiente la sola negativa manifestada por el sujeto denunciado, de no ser el responsable del perfil de Facebook, toda vez que ello deviene insuficiente para exonerarlo del deber de vigilar su cuenta y de desplegar actos concretos para deslindarse de la misma, ante lo cual, resulta válido considerar que, por lo menos, **toleró su contenido y difusión**, concretamente, el video que constituyó violencia política de género.

Sobre todo si, como se señaló, **los actos de violencia basada en el género tienen lugar en el anonimato, por lo que no pueden someterse**

²⁹ Al respecto se invocó el criterio de la Sala Superior emitido en el SUP-REP-674/2018, en el que se sostuvo que el sólo hecho de negar la responsabilidad de un perfil de Facebook, cuando existen pruebas suficientes para afirmar dicha responsabilidad, no exonera al denunciado de vigilar el contenido de dicho perfil y, en su caso, de desplegar actos concretos para impedir que se siga difundiendo la propaganda denunciada.

³⁰ Así lo determinó esta Sala Superior al resolver los expedientes SUP-REP-JRC-273/2016, SUP-REP-579/2015, SUP-REP-602/2018 y acumulado, así como SUP-REP-674/2018. Asimismo, sirve como criterio orientador *mutatis mutandi* el sostenido en la tesis LXXXII/2016 de rubro “PROPAGANDA ELECTORAL DIFUNDIDA EN INTERNET. ES INSUFICIENTE LA NEGATIVA DEL SUJETO DENUNCIADO RESPECTO DE SU AUTORÍA PARA DESCARTAR LA RESPONSABILIDAD POR INFRACCIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL”. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 19, 2016, páginas 67 y 68.



a un estándar tradicional o imposible de prueba, y su comprobación y atribución de autoría debe tener como base principal los hechos que pueden razonablemente probarse, como en el caso concreto, a partir de los elementos existentes (creación de la cuenta de Facebook y ausencia de un deslinde activo), y no de los deseables.

Así, en la valoración de las pruebas, se considera que la Sala Especializada concilió los diversos principios que rodearon el caso y, ante el escenario de que los elementos de prueba no resultaban idóneos para aclarar la situación de violencia, estimó que el infractor era quien se encontraba en mejores condiciones para desvirtuar los hechos narrados por la víctima, lo cual, en el caso, no ocurrió.

En consecuencia, debe **confirmarse** la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.

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 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 del Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, quien formula voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos que autoriza y da fe de que la presente ejecutoria se firma electrónicamente.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del acuerdo general de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos,

SUP-REP-154/2020

resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN EN EL ASUNTO SUP-REP-154/2020 (OBSERVANCIA DEL PRINCIPIO DE LEGALIDAD EN RELACIÓN CON LA SANCIÓN DE CONDUCTAS QUE IMPLIQUEN VIOLENCIA POLÍTICA POR RAZÓN DE GÉNERO POR PARTE DE PARTICULARES)³¹

En este documento desarrollo las razones en las que baso mi voto en contra de la sentencia dictada por la mayoría de quienes integramos el pleno de esta Sala Superior en el asunto señalado. Lo anterior, 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.

Considero que la sentencia de la Sala Regional Especializada del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante “Sala Especializada”) contraviene el principio de legalidad en el ámbito administrativo-sancionador, en sus vertientes de tipicidad y taxatividad, debido a que: *i)* la Sala Especializada no estableció el precepto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “LEGIPE”) en la que se contempla la infracción que tuvo por actualizada (violencia política por razón de género en contra de las mujeres); *ii)* a diferencia de lo razonado en la sentencia, en la decisión de la Sala Especializada no se justificó el cumplimiento de las condiciones para la aplicación de un tipo administrativo de carácter abierto, y *iii)* tener por actualizada la infracción consistente en violencia política de género cometida por un particular implicaría una aplicación retroactiva de la ley, pues el tipo administrativo se incorporó en la LEGIPE a través de una reforma publicada el trece de abril de dos mil veinte; es decir, después de que tuvieron lugar los hechos denunciados.

En consecuencia, estimo que con el criterio en el que se sustenta la decisión mayoritaria se produce el riesgo de que una autoridad jurisdiccional asuma funciones que le corresponden a un órgano legislativo, desdibujando así el

³¹ Colaboraron en la elaboración de este documento: Paulo Abraham Ordaz Quintero, Augusto Arturo Colín Aguado, Luis Itzcóatl Escobedo Leal, Jesús Alejandro Gutiérrez Godínez, Cuitláhuac Castillo Camarena y Michelle Punzo Suazo.



principio de división de poderes, que es una de las bases de una democracia constitucional. No está justificado un activismo judicial, aunque sea por una causa políticamente correcta e imperativa, como lo es la protección de las mujeres ante actos de violencia política, pues tratándose del despliegue del poder punitivo del Estado deben observarse ciertas garantías mínimas, de entre las que se encuentra el no sancionar conductas que no estén expresamente previstas como infracciones. Lo anterior, al margen de que existen otros medios para brindar una tutela judicial efectiva en relación con este tipo de conductas.

En todo caso, destaco que con el marco institucional adoptado en el dos mil veinte, toda la ciudadanía y los actores políticos pueden prever que serán sancionados si cometen actos que se traduzcan en violencia política por razón de género en contra de las mujeres, particularmente cuando se realizan en el ámbito electoral. La previsibilidad y certeza jurídica no se atienden, por el contrario, si pretenden sancionarse conductas no tipificadas al momento de cometerlas.

1. Planteamiento del caso

En junio de dos mil dieciocho, la ciudadana María Lilly del Carmen Téllez García presentó una queja en contra de Gilberto Gutiérrez Sánchez, de la organización denominada “Mesa Cancún” y de diversos usuarios de Twitter, por expresiones y difusión de propaganda que, desde su perspectiva, la calumniaban y actualizaban violencia política por razón de género en su contra. La Sala Especializada declaró la existencia de violencia política de género.

En enero de dos mil diecinueve, la UTC realizó el registro de un nuevo procedimiento especial sancionador, a fin de identificar a la persona titular de la cuenta de Facebook denominada “El Chou de Monchi”. En marzo del mismo año, determinó que Sergio Jesús Zaragoza Sicre era el titular de la cuenta, por lo que fue sancionado por alojar un video calificado como violencia política de género.

Inconforme, el hoy recurrente interpuso un recurso de revisión, el cual fue radicado bajo el número de expediente SUP-REP-27/2019, en el que se revocaron las determinaciones de la Sala Regional por violación al derecho de defensa y, de entre otros efectos, ordenó que se repusiera el

SUP-REP-154/2020

procedimiento para que la UTC determinara las infracciones que se actualizaron.

Posteriormente, el diecinueve de noviembre de dos mil veinte, la Sala Especializada determinó que se cometió violencia política de género en contra de María Lilly del Carmen Téllez García, en su modalidad digital, por la difusión de un video en el perfil de Facebook “El Chou de Monchi”. Asimismo, se le impuso una multa por la cantidad de 100 UMA a Sergio Jesús Zaragoza Sicre.

Por lo anterior, el actor interpuso un recurso de revisión del procedimiento especial sancionador, en el que sostuvo que en su momento no estaba prevista la conducta que se le reprocha y que lo procedente sería una amonestación en vez de una multa. De igual manera, consideró que se realizó una indebida valoración probatoria, ya que no se encuentra acreditado que el recurrente es el titular, creador y administrador de dicha cuenta.

2. Criterio mayoritario

La sentencia aprobada por el pleno de la Sala Superior determinó, en primer lugar, que no le asiste la razón al recurrente respecto a la falta de tipificación de la conducta atribuida, puesto que, aun y cuando en el dos mil dieciocho (cuando ocurrieron y se analizaron por primera vez los hechos) no existía en la legislación electoral expresamente, la descripción de violencia política en contra de las mujeres por razón de género, como en el actual artículo 442 bis de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, ello no significa que estuviera permitida o tolerada.

Refiere que la Sala Superior no puede aceptar planteamientos que pretendan normalizar o invisibilizar, en un determinado momento o espacio, actos que violentan y ofendan a las mujeres.

Bajo esa premisa, la Sala Superior ha sostenido que los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral forman parte del derecho sancionador del Estado y las sanciones impuestas en dichos procedimientos deben observar los derechos y garantías del Derecho penal, como los principios de reserva de ley y de legalidad en su vertiente de tipicidad o de taxatividad.



De esa forma, se hace referencia al principio de tipicidad como aquel que describe la conducta que configura una infracción administrativa, lo que permite que las personas cuenten con **previsibilidad sobre las consecuencias de sus actos** y se limite la arbitrariedad de la autoridad. Así, la premisa inicial del proyecto es que el artículo 447, numeral 1, inciso e), de la LEGIPE comprende un supuesto abierto para las conductas infractoras de los ciudadanos.

Es por ello por lo que la sentencia desvirtúa el argumento del recurrente, consistente en la falta de tipo penal, con el argumento de que, al momento de la comisión de los hechos constitutivos de violencia política de género, esta se encontraba tipificada en diversos ordenamientos internacionales y nacionales, existían criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de este órgano jurisdiccional que la preveían. Además de que la autoridad responsable se encontraba obligada a juzgar con perspectiva de género y, en consecuencia, a adoptar medidas adecuadas con sanciones que prohíban la discriminación en contra de la mujer, establecer su protección efectiva, llevar a cabo acciones para eliminar su discriminación y prevenir la repetición de los actos.

Al igual, desestima la manifestación del recurrente consistente en que la autoridad responsable erró al haberle sancionado con una multa en vez de haberle amonestado públicamente al carecer la conducta de reincidencia, puesto que en su recurso no combatió la individualización de la sanción, además de que su agravio lo hace depender de que, en su concepto, no existía una norma que previera la conducta sancionable.

En segundo lugar, refiere que la carga de la prueba corresponde al Estado cuando las víctimas pertenecen a un grupo estructuralmente desaventajado, porque se origina una dificultad probatoria para ellas ante la complejidad de probar las políticas y prácticas discriminatorias de hecho o de Derecho, ya sean intencionales o no.

Se analizó la narrativa de acontecimientos de la Sala Especializada y se consideró para determinar que el recurrente era el creador de la cuenta de Facebook “El Chou del Monchi”, retomando las consideraciones de la responsable acerca de que el creador de dicha cuenta es responsable de cuidar los contenidos que ahí se difunden, con independencia de la dificultad que tiene establecer que el recurrente directamente creó o publicó el video en específico.

Por lo anterior, la decisión de la mayoría consideró que la determinación de la Sala responsable fue correcta, porque de hecho el recurrente, al haber creado la cuenta de Facebook, con independencia de a quién correspondía su administración, formó parte de la cadena de hechos que derivaron en la comisión de violencia política en contra de María Lily del Carmen Téllez García.

Por lo anterior, la mayoría del pleno de esta Sala Superior decidió confirmar la sentencia emitida por la Sala Regional Especializada en contra de Sergio Jesús Zaragoza Sicre.

3. Violación al principio de legalidad, en sus vertientes de tipicidad y taxatividad

En primer lugar, considero que **le asistía la razón** al recurrente al argumentar que la Sala Especializada omitió precisar cuál es la norma legal en la que se contempla la infracción que se tuvo por actualizada, consistente en actos de violencia política por razón de género en contra de las mujeres.

De igual manera, no comparto la manera como en la sentencia se pretende justificar que la Sala Especializada fundamentó su determinación en el tipo administrativo abierto que se contempla en el artículo 447, párrafo 1, inciso e), de la LEGIPE. En el caso, no se justificaron las condiciones para la aplicación del mencionado precepto, además de que estimo que este solo puede tenerse por actualizado mediante la vinculación con una obligación prevista en el mismo ordenamiento, por lo que la infracción no puede apoyarse en el incumplimiento de obligaciones previstas en tratados internacionales o en otras leyes.

Por otra parte, se estima que –en todo caso– no era viable que la Sala Especializada respaldara su decisión en la actualización de alguna de las conductas previstas en el artículo 442 bis de la LEGIPE, en la cual se tipifica la violencia política en contra de las mujeres en razón de género como una infracción electoral. Una determinación en ese sentido habría implicado una aplicación retroactiva de la ley, en violación de lo dispuesto en el artículo 14 constitucional.

Por último, explicaré por qué la postura expuesta es consistente –en lo general– con los diversos precedentes emitidos por la Sala Superior, en los que se han analizado controversias vinculadas con la sanción de conductas



—a través de procedimientos administrativos sancionadores— por actualizar una violencia política de género. Asimismo, reflexionaré en torno a ciertas implicaciones del criterio adoptado en la sentencia que tienen repercusiones más amplias, en relación con los valores sobre los que se sostiene un Estado constitucional democrático de derecho.

3.1. Estándares sobre los mandatos de tipicidad y taxatividad

En síntesis, puede decirse que los principios de tipicidad y taxatividad consisten en lo siguiente:

- **Tipicidad.** Es una exigencia de predeterminación normativa de las conductas ilícitas y de las sanciones correspondientes. En otras palabras, dicho principio se cumple cuando consta en la norma una predeterminación inteligible de la infracción y de la sanción; supone en todo caso la presencia de una *lex certa* que permita predecir con suficiente grado de seguridad las conductas infractoras y las sanciones³².
- **Taxatividad.** En principio, la taxatividad se entiende como la exigencia de que los textos legales que contienen normas penales describan, con suficiente claridad y precisión, qué conductas están prohibidas y qué sanciones se impondrán a quienes incurran en ellas³³.

Es cierto que existe una cierta tensión estructural en el mandato de la taxatividad: alcanzar el punto adecuado entre precisión (claridad) y flexibilidad de una disposición normativa para que, en una sana colaboración con las autoridades judiciales, dichas disposiciones puedan ser interpretadas para adquirir mejores determinaciones³⁴.

Sin embargo, como la legislación penal no puede renunciar a la utilización de expresiones, conceptos jurídicos, términos técnicos,

³² Jurisprudencia 100/2006, del pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS**. Novena Época; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, tomo XXIV, agosto de 2006, pág. 1667, número de registro 174326.

³³ Jurisprudencia 24/2016, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **TAXATIVIDAD EN MATERIA PENAL. SÓLO OBLIGA AL LEGISLADOR A UNA DETERMINACIÓN SUFICIENTE DE LOS CONCEPTOS CONTENIDOS EN LAS NORMAS PENALES Y NO A LA MAYOR PRECISIÓN IMAGINABLE**. Décima Época; *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*, libro 30, mayo de 2016, tomo II, pág. 802; número de registro 2011693.

³⁴ *Ídem*.

vocablos propios de un sector o profesión (y por ello necesitados de concreción), entonces el legislador y las autoridades judiciales se reparten el trabajo para alcanzar, de inicio, una suficiente determinación y, posteriormente, una mayor concreción; de ahí que, para analizar el grado de suficiencia en la claridad y precisión de una expresión, no debe tenerse **en cuenta solo el texto de la ley**, sino que puede acudirse tanto a la gramática, como a su contraste en relación con otras expresiones contenidas en la misma (u otra) disposición normativa, al contexto en el cual se desenvuelven las normas y a sus posibles destinatarios³⁵.

Cabe señalar que la Sala Superior ha reconocido que los principios contenidos y desarrollados por el Derecho penal —de entre estos, el principio de legalidad en su vertiente de tipicidad o taxatividad— son aplicables al Derecho administrativo sancionador electoral³⁶, con los matices y modulaciones necesarias para dar flexibilidad a la materia y evitar que el rigor propio de la materia penal impida utilizar el sistema sancionador electoral como una herramienta efectiva y eficaz que desincentive la violación a la ley.

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación coincide con esta postura, como se aprecia del contenido de la siguiente tesis aislada que también es citada en la sentencia:

DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL PRINCIPIO DE LEGALIDAD DEBE MODULARSE EN ATENCIÓN A SUS ÁMBITOS DE INTEGRACIÓN. El ámbito constitucionalmente legítimo de participación de la autoridad administrativa en los procesos de producción jurídica en el derecho administrativo sancionador, debe determinarse por referencia a los imperativos de tres valores en juego, a saber: 1) el control democrático de la política punitiva (reserva de ley); 2) la previsibilidad con la que han de contar las personas sobre las consecuencias de sus actos; y, 3) la proscripción de la arbitrariedad de la autoridad (ambas vertientes del principio de tipicidad). Así, esta Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación suscribe la premisa de que **los componentes del principio de legalidad no pueden**

³⁵ *Idem*.

³⁶ Tesis XLV/2002, de la Sala Superior, de rubro **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**. Disponible en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 6, Año 2003, páginas 121 y 122.



tener un grado de exigencia idéntico en todos los ámbitos del derecho citado, sino que han de modularse de acuerdo con la función desempeñada por el Estado, por lo que para determinar el balance debido es necesario establecer en qué terreno se encuentra la materia de escrutinio constitucional y cuáles son los elementos diferenciados a considerar. Ahora bien, de una lectura íntegra de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos se advierte que, al menos, existen cinco ramas del derecho referido, sin que ello implique que no puedan aceptarse posteriormente nuevas manifestaciones: 1) las sanciones administrativas a los reglamentos de policía, del artículo 21 constitucional; 2) las sanciones a que están sujetos los servidores públicos, así como quienes tengan control de recursos públicos, en términos del Título Cuarto de la Constitución Federal; **3) las sanciones administrativas en materia electoral;** 4) las sanciones a que están sujetos los agentes económicos y operadores de los mercados regulados en el contexto de la planificación económica y social del Estado; y, 5) una categoría residual, donde se prevén las sanciones a que están sujetos los particulares con motivo de una actividad de interés público regulado administrativamente (aduanero, inmigración, ambiental, entre otros). Este listado no tiene el fin de establecer los únicos ámbitos integrantes del derecho administrativo sancionador, pero sí evidencia los que han sido explorados en la jurisprudencia, en que se han fijado distintos balances de acuerdo a los elementos normativos y jurisprudenciales que definen una naturaleza propia que, por ejemplo, en el caso de las sanciones administrativas establecidas en los reglamentos, ha llevado a concluir que no es aplicable el principio de reserva de ley, pero sí el de tipicidad, a diferencia del ámbito donde el Estado se desempeña como policía, en el que los tres principios exigen una aplicación cercana a la exigida en materia penal. **Entre ambos extremos, cabe reconocer ámbitos intermedios, donde el Estado desempeña un papel regulador en el que los tres valores adquieren una modulación menor al último pero mayor al primero, pues se permite la integración de los tipos administrativos con fuentes infralegales, pero siempre bajo los lineamientos generales establecidos en las leyes.** Por tanto, el grado de exigencia del principio constitucional de legalidad exige un ejercicio previo de reconocimiento del ámbito donde se ubica la materia de estudio³⁷.

³⁷ Tesis 1.ª CCCXVI/2014 (10.ª). Publicada en la *Gaceta del Semanario del Poder Judicial de la Federación*, libro 10, septiembre de 2014, Tomo I, página 572.

(énfasis añadido)

En materia electoral, las conductas irregulares previstas en la legislación como sancionables muchas veces no se encuentran totalmente delimitadas o definidas, a diferencia de la materia penal que exige un alto grado de precisión. Como sostiene Víctor Ferreres, incluso en la materia penal, “el principio de taxatividad no puede exigir que el Derecho sancionador sea absolutamente preciso. Un cierto margen de indeterminación es admisible”³⁸.

Ese deseable grado de imprecisión o indeterminación en la materia sancionatoria electoral debe ser razonable y se justifica únicamente dado que técnicamente es sumamente complicado para el legislador ordinario prever todas las conductas que podrían ser punibles.

En ese sentido, se reconoce que en el Derecho administrativo sancionador es válido y habitual que la función relativa a generar tipos (establecer las conductas sancionables y sus penas) se practique mediante remisión, cuando la conducta de reproche puede desprenderse de otras disposiciones legales que complementen los tipos incompletos. En términos generales, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido diversos supuestos en los que es necesaria la complementariedad a efecto de dar certeza y previsibilidad a los gobernados sobre las conductas que serán sancionables.

Por ejemplo, respecto a las denominadas “**normas de remisión**” o “**cláusulas residuales**”, la Segunda Sala ha sostenido en los casos en que la legislación prevé “las demás violaciones a esta ley ” o expresiones similares, no se vulnera el principio de tipicidad, siempre que la conducta de reproche **se desprenda de la propia legislación o de sus disposiciones reglamentarias** y permita al gobernado su previsibilidad, evitando con ello la arbitrariedad de la autoridad administrativa al establecer una sanción³⁹.

³⁸ Ferreres Comella, *El principio de taxatividad en materia penal y el valor normativo de la jurisprudencia: (una perspectiva constitucional)*, Cívitas, Madrid, 2002, página 528.

³⁹ Tesis 2.ª CXXVI/2016 (10.ª). Publicada en la *Gaceta del Semanario del Poder Judicial de la Federación*, libro 37, diciembre de 2016, Tomo I, página 919, de rubro **TIPICIDAD. LAS NORMAS DE REMISIÓN NO VULNERAN DICHO PRINCIPIO, CUANDO EL SUPUESTO DE INFRACCIÓN QUE CONTIENEN SE COMPLEMENTA CON LO PREVISTO POR EL PROPIO ORDENAMIENTO O POR SUS DISPOSICIONES REGLAMENTARIAS.**



En el mismo sentido, por ejemplo, la Corte Constitucional de Colombia ha sostenido “reiteradamente que el derecho administrativo sancionador guarda importantes diferencias con otras modalidades del ejercicio del *ius puniendi* estatal, específicamente con el derecho penal, especialmente en lo que hace referencia a los principios de legalidad y de tipicidad, al respecto se ha sostenido que si bien los comportamientos sancionables por la Administración deben estar previamente definidos de manera suficientemente clara; el principio de legalidad opera con menor rigor en el campo del derecho administrativo sancionador que en materia penal; por lo tanto el uso de conceptos indeterminados y de tipos en blanco en el derecho administrativo sancionador resulta más admisible que en materia penal”⁴⁰.

La misma Corte constitucional colombiana ha precisado que existen disposiciones que “[...] consisten en **descripciones incompletas** de las conductas sancionadas, o en disposiciones que no prevén la sanción correspondiente, pero que en todo caso **pueden ser complementadas por otras normas a las cuales remiten las primeras**. Sobre los tipos abiertos, la Corte ha dicho esas descripciones penales son constitucionalmente válidas, siempre y cuando el correspondiente reenvío normativo permita al intérprete determinar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada y de la sanción correspondiente”⁴¹.

Al respecto, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha reconocido que en la materia sancionadora electoral no siempre se opera con tipos “cerrados”, entendidos como aquellos que contienen, en una sola disposición, la falta correspondiente. Por el contrario, ha sostenido en el derecho administrativo sancionador electoral el tipo infractor válidamente puede constituirse con los elementos siguientes⁴²:

- a) Una norma que contenga **una obligación** o una prohibición a cargo de algún sujeto;
- b) Otra norma con una prevención general, relativa a que, si alguien inobserva la ley (ya sea por incumplir alguna obligación o por violar una disposición), se impondrán sanciones;

⁴⁰ Véase la sentencia C-713/12 del 12 de septiembre de 2012.

⁴¹ *Idem*.

⁴² Al respecto, véanse las sentencias de los recursos de apelación SUP-RAP-44/2013, SUP-RAP-7/2014, SUP-RAP-89/2014, SUP-RAP-107/2017, de entre otros.

- c) Un catálogo general de sanciones aplicables cuando se inobserve la normativa.

Evidentemente, se mantienen las exigencias propias de los principios de tipicidad y taxatividad relativas a la predeterminación normativa, la claridad y la precisión.

Por ejemplo, respecto del primer elemento (norma de obligación), no podría sostenerse que se cumplen los principios referidos exigidos para la articulación de un tipo, si la supuesta obligación no se deduce de la ley de forma clara y precisa.

Cabe señalar que el artículo 447, párrafo 1, inciso e), de la LEGIPE, contiene precisamente una regla de remisión que permite articular un tipo de los llamados abiertos. En efecto, el citado numeral establece lo siguiente:

Artículo 447.

1. Constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso **de cualquier persona física** o moral, a la presente Ley:

e) **El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley.**

(Énfasis añadido).

Respecto de esta disposición puede decirse lo siguiente:

- La regla de infracción transcrita requiere ser complementada por alguna otra que contenga una obligación o prohibición.
- La propia ley circunscribe la remisión a otras disposiciones de la propia LEGIPE. Esta no es una cuestión menor, sino que implica una decisión legislativa con la cual **se establecen límites a los aplicadores** de la norma y se les impone el límite relativo a que únicamente pueden considerar como faltas, vía la regla de remisión, el incumplimiento de obligaciones o prohibiciones **que el propio legislador previó en la LEGIPE.**



Dicho de otra forma, por conducto del artículo 447, párrafo 1, inciso e), de la LEGIPE no es válido sancionar el cumplimiento a leyes distintas a la LEGIPE, o bien, a tratados internacionales (los cuales obligan a los Estados que los suscriben y asumen como obligatorios).

- Deben cumplirse las condiciones de predeterminación normativa, la claridad y la precisión exigidos por los principios de tipicidad y taxatividad. Esto significa que la obligación o prohibición que se busca sancionar vía remisión del artículo 447, párrafo 1, inciso e), debe ya estar contenida en la propia LEGIPE y debe estar redactada de una forma **lo suficientemente clara y precisa** para generar certeza y predictibilidad a sus destinatarios.

Es decir, cualquier persona razonable debe estar en condiciones de poder saber, a partir de los enunciados de la LEGIPE, cuál es la conducta que se espera de ella, qué es lo permitido y qué lo prohibido, evitando con ello la arbitrariedad de la autoridad administrativa al establecer una sanción.

- En términos de fundamentación, el operador de la norma debe poder articular con precisión que disposición enlazará con el artículo 447, párrafo 1, inciso e), a fin de articular el tipo administrativo correspondiente.

En los siguientes apartados explicaré las razones por las cuales considero que en el caso concreto no se cumplieron las condiciones antes descritas y otras.

3.2. Falta de fundamentación: en la sentencia no se identifica la disposición de la LEGIPE con base en la cual se tiene por actualizada la infracción

En la sentencia se explica que, en materia de Derecho electoral sancionador, los supuestos descriptivos de infracciones pueden ser cerrados o abiertos. En ese sentido, se refiere que, para el caso, es relevante lo dispuesto en el artículo 447, párrafo 1, inciso e), de la LEGIPE, en el que se establece como infracción “[e]l incumplimiento, en lo conducente, de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley”.

Como primer aspecto, es relevante destacar que la sentencia reclamada no se sustenta en esa disposición de la LEGIPE, pues en ninguna parte se hace referencia al precepto mencionado, mucho menos se desarrollan consideraciones dirigidas a explicar por qué en el caso se incumplió con alguna de las obligaciones o prohibiciones contemplados en el mismo ordenamiento. En consecuencia, en la sentencia se pretende corregir la falta de fundamentación en la que incurrió la Sala Especializada.

3.3. Falta de justificación de las condiciones para la actualización del tipo abierto contemplado en el artículo 447, párrafo 1, inciso e), de la LEGIPE

A pesar de lo señalado en el apartado previo, se considera que, incluso si se tomara como referente el artículo 447, párrafo 1, inciso e), de la LEGIPE, no se brindan razones suficientes para justificar la actualización de este tipo administrativo abierto. En la sentencia se razona que la propia ley remite a un supuesto amplio con base en el cual es posible sancionar electoralmente si los sujetos destinatarios incumplen alguna norma contenida en la propia ley o en alguna otra, o bien, **en normas de naturaleza convencional que el Estado tiene el deber de resguardar**, sin que ello implique contravenir los principios de tipicidad y taxatividad.

Seguidamente, se establece que, al momento de la comisión de los hechos que dieron origen al procedimiento especial sancionador ya existía el catálogo de derechos que constituyen un parámetro de regularidad constitucional y que se traducen en una serie de obligaciones para el Estado mexicano de protección de los derechos de la mujer sobre una base de igualdad de frente al hombre. En consecuencia, se concluye que la inobservancia de ese parámetro por parte de un ciudadano ameritaba una sanción.

A partir de esta premisa —cuestionable por su carácter punitivo—, se expone un conjunto de obligaciones convencionales, normas constitucionales y precedentes judiciales en materia de prevención, sanción y erradicación de la violencia contra las mujeres, con base en lo cual se determina que la Sala Especializada debía sancionar y ordenar la reparación por violencia política por razón de género.



No estoy de acuerdo con las razones expuestas en las sentencias para intentar justificar que la Sala Especializada debía sancionar las conductas denunciadas, a pesar de que no existiera una disposición en la que se contemplara la violencia política de género como un ilícito administrativo. Como primer punto, considero que no se cumple con las condiciones para la aplicación del tipo abierto contemplado en el artículo 447, párrafo 1, inciso e), de la LEGIPE, por lo siguiente:

- Para articular el tipo administrativo, la responsable acudió a tratados internacionales, trasgrediendo el límite que la propia LEGIPE establece. En efecto, como ya se dijo, el artículo 447, párrafo 1, inciso e), de la LEGIPE “el incumplimiento **de cualquiera de las disposiciones contenidas en esta Ley**”.

Es decir, la propia LEGIPE prohíbe a las autoridades sancionar en el ámbito administrativo electoral el incumplimiento de obligaciones o prohibiciones previstas en leyes distintas a la LEGIPE, lo cual abarca incluso tratados internacionales.

Como ya se dijo, este límite legislativo no es menor, pues precisamente está previsto para acotar la discrecionalidad de las autoridades que aplican el Derecho, generando una garantía de protección a los ciudadanos en un Estado constitucional democrático de derecho. Se trata de que las autoridades no puedan sancionar a las personas por conductas que de forma natural y clara no se pueden desprender razonablemente de la legislación.

- Se hace una remisión a otras disposiciones fuera de la LEGIPE e incluso tratados internacionales. El tema de los tratados lo explicaré más adelante. Sin embargo, en este momento basta decir que dicha remisión se hace en trasgresión a las condiciones de claridad y precisión que exigen los principios de tipicidad y taxatividad.

En efecto, no existe ninguna regla en la propia LEGIPE que advierta a las personas, de una manera clara y precisa, que vía su artículo 447, párrafo 1, inciso e), es posible y válido sancionar a los individuos por el incumplimiento de las obligaciones dispuestas en otras leyes distintas e incluso en los tratados internacionales que contienen obligaciones dirigidas a los Estados, no a sus habitantes.

- En el momento en que se juzgó el caso, no existía una obligación clara y precisa en la LEGIPE en materia de prohibiciones en contra de la violencia política o de la violencia política por razones de género. Por incómoda que resulte esta afirmación y sus implicaciones, lo cierto es que los principios de taxatividad y tipicidad justamente están dispuestos para evitar sancionar a las personas por conductas que de forma clara y precisa no se desprenden del ordenamiento.

Tan no existían las normas de género mencionadas, que estas fueron incorporadas hasta abril de dos mil veinte.

Este es uno de los aspectos centrales que me hacen apartarme del criterio mayoritario, pues justamente no se cumplen las condiciones para articular válidamente un tipo administrativo abierto; si bien existe la regla de remisión contenida en el artículo 447, párrafo 1, inciso e), de la LEGIPE, no existe alguna otra regla de obligación o prohibición que permita completar el tipo en condiciones de claridad y precisión, es decir, generando predeterminación y certeza en torno a su contenido y alcances.

Asimismo, lo señalado en cuanto a que no es posible sustentar una irregularidad en la remisión a obligaciones reconocidas en la Constitución general y en tratados internacionales, no solamente responde a una interpretación literal del precepto de la LEGIPE, en el que se alude al incumplimiento de las disposiciones del propio ordenamiento, sino que atiende a la naturaleza y fines de la normativa señalada.

Primero, porque en estas normas se establecen obligaciones a cargo de un Estado y en beneficio de las personas que se encuentran bajo su jurisdicción. Entonces, no es admisible trasladar al gobernado las obligaciones a cargo del Estado, pues estas únicamente se extienden a los agentes estatales.

De entre los deberes generales del Estado está el de protección, el cual comprende las obligaciones de prevenir, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos. Dicha protección debe garantizarse incluso en las relaciones entre particulares (eficacia horizontal). Esa es la justificación del establecimiento de ciertas garantías, como la calificación de algunas



conductas como ilícitos (por la autoridad legislativa) y la imposición de sanciones en caso de que se realicen (por las autoridades con funciones materialmente jurisdiccionales).

Entonces, en la sentencia se hace un salto argumentativo que no tiene respaldo jurídico, pues se pretende equiparar el deber internacional del Estado de sancionar ciertas conductas que afecten derechos humanos (como la violencia contra las mujeres), con una obligación de los particulares de no realizar esa clase de conductas. Asimismo, en la sentencia se concluye que, en virtud de esta obligación internacional y constitucional a cargo del Estado de sancionar la violencia contra las mujeres, las autoridades jurisdiccionales pueden y deben sancionar dichas conductas, con independencia de si estén establecidas en una ley como delitos o infracciones. Consecuentemente, el razonamiento de la mayoría es falaz.

La obligación de sancionar tiene varias implicaciones, una de las cuales consiste en que los órganos legislativos están vinculados a definir de manera clara y precisa las conductas que se consideran como delitos o infracciones, con el objetivo de tutelar ciertos derechos humanos o principios constitucionales, así como el establecimiento de las sanciones respectivas. De manera que la obligación de sancionar la violencia en contra de las mujeres no es una razón autónoma y suficiente para que las autoridades jurisdiccionales competentes determinen la responsabilidad de particulares por esas conductas (penal, administrativa o de otro tipo), pues un presupuesto ineludible es que las conductas estén tipificadas como infracciones.

En los artículos 14 de la Constitución general y 9 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos se reconoce el principio de legalidad, según el cual “nadie puede ser condenado por acciones u omisiones que en el momento de cometerse no fueran delictivos según el derecho aplicable”. Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha entendido que este principio se extiende a la materia sancionatoria administrativa, ya que “las sanciones administrativas son una expresión del poder punitivo del Estado y que tienen, en ocasiones, naturaleza similar a

SUP-REP-154/2020

las sanciones”, al poder traducirse en una “privación o alteración de los derechos de las personas”⁴³.

En ese sentido, ha considerado que, “en un sistema democrático es preciso extremar las precauciones para que dichas medidas se adopten con estricto respeto a los derechos básicos de las personas y antes de una cuidadosa verificación de la efectiva existencia de la conducta ilícita. Asimismo, en aras de la seguridad jurídica es indispensable que la norma sancionatoria exista y resulte conocida, o pueda serlo, antes de que ocurran la acción o la omisión que la contravienen y que se pretende sancionar”⁴⁴.

Por tanto, al margen de que es admisible un grado menos exigente de precisión al establecer los tipos administrativos o disciplinarios, no se puede llegar al extremo que pretende la sentencia, en cuanto a que es irrelevante que en la legislación electoral no se contemple la violencia política de género como una infracción y que la Sala Especializada debe sancionar con base en los estándares convencionales y constitucionales a los que hace referencia.

Se insiste, el deber de sancionar la violencia en contra de las mujeres supone, en un primer momento, la tipificación de ciertas conductas como delito (por ejemplo, el feminicidio), o bien, como infracción administrativa, por parte de los órganos legislativos. Sería con base en esa legislación que las autoridades jurisdiccionales cumplirían, a su vez, con otra manifestación de la obligación de sancionar, consistente en la tarea de hacer la valoración correspondiente para determinar si las conductas denunciadas encuadran en lo dispuesto en la legislación y, en su caso, establecer una sanción que sea proporcional y ordenar medidas de reparación.

No le corresponde a una autoridad jurisdiccional subsanar las omisiones de la autoridad legislativa en relación con la configuración de los tipos penales o administrativos. En otras palabras, el grado de reprochabilidad de ciertas conductas no justifica su sanción con independencia de que no se contemplen como ilícitos en una ley en sentido formal y material. Así, el principio de legalidad, el cual también es un mandato constitucional y legal, condiciona las posibilidades de juzgar y sancionar ciertas conductas por la

⁴³ Corte IDH. Caso Maldonado Ordóñez Vs. Guatemala. Excepción Preliminar, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 3 de mayo de 2016. Serie C No. 311, párr. 89.

⁴⁴ *Idem*.



vía sancionatoria administrativa. Ello, al margen de que existen otros mecanismos de protección que no requieren que se observe el principio de legalidad en esos términos, por ejemplo, los medios de impugnación en materia electoral.

Por tanto, con esta postura no se pretende normalizar, invisibilizar o minimizar los actos que violentan a las mujeres y que es una cuestión de la mayor importancia por la discriminación histórica y estructural de la que han sido objeto por parte de la sociedad; sino que se asegura la observancia de una de las bases de un Estado de derecho, de modo que solo pueden sancionarse las conductas que están previstas –de modo previo y claro– como infracciones. En todo caso, a través del marco institucional adoptado en el año dos mil veinte, todos los actores políticos y la ciudadanía en general tiene pleno conocimiento de que pueden ser sancionados por la vía administrativa electoral si comenten actos de violencia política de género, ya sea dentro o fuera de un proceso electoral.

3.4. Aplicación retroactiva de las infracciones comprendidas en la violencia política por razón de género

A mayor abundamiento, es importante destacar que la decisión de la Sala Especializada no podía fundamentarse en lo dispuesto en el artículo 442 bis de la LEGIPE, ni siquiera en el tipo abierto contemplado en el inciso f), al cual se hace referencia en la sentencia de esta Sala Superior. Dichas disposiciones se incorporaron a través de una reforma legal en materia de violencia política en contra de las mujeres por razón de género, publicada en el Diario Oficial de la Federación el trece de abril de dos mil veinte. Por tanto, su aplicación se hubiera traducido en una aplicación retroactiva de la ley, en contravención del artículo 14 constitucional, pues las conductas denunciadas tuvieron lugar en el año dos mil dieciocho.

Lo anterior refuerza las inquietudes expuestas a lo largo de este documento, pues con el cambio legislativo se pretendió –precisamente– atender las insuficiencias de la legislación electoral en relación con la erradicación y sanción de la violencia política de género, de lo que se sigue una duda legítima en cuanto a si de manera previa había un marco normativo suficiente para sancionar este tipo de conductas por la vía administrativa sancionatoria.

3.5. Congruencia con los precedentes adoptados por esta Sala Superior

No pasa inadvertido para mí que la materia de violencia política de género ha sido materia de control indirecto en los procedimientos especiales sancionadores, sin embargo, en la mayoría de los casos tal cuestión ha sido analizada desde la óptica de una infracción distinta, esto es, el uso indebido de los tiempos oficiales de los partidos en materia de radio y televisión o bien irregularidades en la propaganda electoral de candidaturas o gubernamental de los servidores públicos.

En efecto, en los asuntos SUP-REP-81/2016; SUP-REP-73/2018; SUP-REP-602/2018 y SUP-REP-612/2018 acumulados; y SUP-REP-617/2018, se analizó indirectamente cuestiones en materia de violencia de género en promocionales de los partidos. Sin embargo, en esos casos las faltas principales que se estudiaron se relacionaban con propaganda electoral, gubernamental de candidaturas o servidores públicos o bien con el uso que los partidos daban a sus tiempos oficiales en radio y televisión, respecto de los cuales existen infracciones particulares respecto de esos sujetos y casos que se desprenden de la LEGIPE.

Es decir, lo que se juzgó en esos casos no fue directamente la comisión de violencia de género por parte de ciudadanos, sino otras conductas atribuidas a candidaturas o servidores públicos por el incumplimiento de las reglas en materia de propaganda electoral o gubernamental.

Tampoco omito mencionar la sentencia SUP-REP-121/2018 y SUP-REP-142/2018 acumulados, que es un caso con variables coincidentes con el que ahora se analiza.

Al respecto, con independencia de que la sentencia emitida en ese asunto revisó **una medida cautelar** y, por ese motivo, lo resuelto en ese asunto **no compromete el pronunciamiento en torno a la existencia de una infracción**, lo cierto es que aun asumiendo que ese precedente pudiera contener un lineamiento en torno a que antes de la reforma de dos mil veinte en materia de violencia política de género era posible sancionar a las personas por incurrir en ese tipo de actos sin que existiera un tipo administrativo claro y preciso, la experiencia y la resolución de casos posteriores me llevan a adoptar el criterio que plasmo en este voto, es decir,

que en los casos donde no existan tipos administrativos que satisfagan los principios de tipicidad y taxatividad en los términos descritos en el presente voto, no procede determinar la existencia de una infracción.

3.6. Implicaciones del criterio mayoritario

A modo de conclusión, cabe reflexionar en torno a los riesgos que se producen con un criterio como el adoptado por la mayoría de quienes integramos esta Sala Superior.

En el Derecho administrativo sancionador, las conductas irregulares previstas en la legislación como sancionables, muchas veces no se encuentran totalmente delimitadas o definidas, por lo cual las autoridades encargadas de vigilar y sancionar su incumplimiento son quienes también las dotan de contenido de acuerdo con las normas que integran el sistema jurídico vigente.

En materia electoral son las autoridades administrativas, como el INE, o las jurisdiccionales, como el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las que, a través de disposiciones complementarias o a través de la resolución de casos específicos, concretizan el supuesto de hecho sancionable por las normas legales a efecto de dar certeza y previsibilidad a sus destinatarios.

Dichas normas son conocidas como tipos abiertos, que son aquellos en los que la forma de realización típica no está expresamente señalada por la ley, sino que requiere ser completada por el juez al momento de determinar la tipicidad de una conducta en el caso concreto.

Para completarlas, las autoridades jurisdiccionales solo pueden valerse de la remisión expresa o implícita que las normas del ordenamiento jurídico hagan, a efecto de precisar lo prohibido y generar certeza y previsibilidad a los destinatarios de la norma sancionatoria.

Ahora bien, ese ejercicio de interpretación y concretización del supuesto de hecho sancionable está limitado a los márgenes establecidos por el legislador, por lo cual las autoridades administrativas o jurisdiccionales, si bien tienen un amplio margen de acción, están sujetas a que el reenvío

SUP-REP-154/2020

normativo permita al intérprete determinar inequívocamente el alcance de la conducta penalizada y de la sanción correspondiente⁴⁵.

Lo anterior obedece a que, en el ámbito del Derecho sancionador, la seguridad jurídica y la legitimidad democrática del poder punitivo del Estado cobran especial relevancia, pues, por un lado, debe de existir un mínimo de certeza para las y los gobernados respecto a aquellas conductas generales que son merecedoras de una infracción, para evitar de esa forma un ejercicio desmesurado e irracional del poder punitivo del Estado; y, por el otro, las normas que establecen infracciones y sanciones deben tener un origen necesariamente democrático, con lo que también se asegura que rijan a todas las personas por igual (generalidad y abstracción).

Por eso, es el Legislativo quien puede delimitar ese margen de acción de las autoridades administrativas y jurisdiccionales, pues es en la sede Legislativa en la que convergen los valores fundamentales de una sociedad democrática, como son la deliberación, la discusión pública de los asuntos de interés común y la necesidad de reconocer la contingencia y temporalidad de las decisiones que determinan la convivencia social.

En el caso concreto, dichos márgenes establecidos por el legislador fueron rebasados, pues en la sentencia no se parte de una remisión expresa de una norma sustantiva, sino que se propone interpretar los ordenamientos nacionales e internacionales para crear o establecer sanciones con el propósito de tutelar a determinados grupos en situación de vulnerabilidad.

Ello implica dejar como precedente una interpretación equivocada de los márgenes que estableció el legislador para que las autoridades jurisdiccionales actúen, pues permitiría complementar un tipo abierto interpretando parámetros internacionales que están dirigidos a fijar obligaciones para los Estados en materia de protección de los derechos de las mujeres, no para que las autoridades jurisdiccionales sancionen a particulares.

Es decir, los parámetros internacionales en materia de protección de derechos de las mujeres establecen cuáles son, por ejemplo, las reformas legislativas y políticas públicas que los Estados deben de implementar a fin

⁴⁵ Véase la sentencia C-713/12 del 12 de septiembre de 2012 de la Corte Constitucional de Colombia.



de cumplir con sus obligaciones. Ello, por supuesto, no significa que una autoridad jurisdiccional del Estado, pueda establecer infracciones y sanciones, so pretexto de cumplir con obligaciones estatales, pues no está dentro de su ámbito de competencia.

Lo anterior es una grave confusión, pues implica facultar a las autoridades administrativas y jurisdiccionales a dotar de contenido a los tipos abiertos con cualquier tipo de norma que existe en el ordenamiento jurídico, cuando los márgenes fijados por el legislador le limitan a actuar dentro de una materia, que es la electoral, y respecto a las normas sustantivas que existen sobre dicha materia.

Permitir que los tipos abiertos puedan complementarse partiendo de parámetros internacionales cuyo diseño es en forma de mandatos de optimización, implicaría permitir que las autoridades jurisdiccionales tengan plena discrecionalidad para establecer conductas típicas y sanciones, lo cual vulnera la seguridad jurídica de las personas, y es una invasión del Poder Judicial a las facultades reservadas al Legislativo.

En conclusión, no hay justificación alguna para que las autoridades jurisdiccionales rebasen los límites establecidos democráticamente por el Legislativo para ejercer el poder sancionador del Estado, ni siquiera bajo el argumento de que se están tutelando derechos de un grupo en situación de vulnerabilidad como lo son las mujeres, pues los parámetros nacionales e internacionales utilizados para completar el tipo abierto son de naturaleza distinta a las normas sustantivas a las cuales el legislador asignó esa finalidad.

Con base en las razones expuestas, emito el presente voto particular.

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