

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-604/2017

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE:
REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN

SECRETARIO: ALFONSO
DIONISIO VELÁZQUEZ SILVA

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la sesión de cinco de octubre de dos mil diecisiete.

Sentencia que confirma la resolución INE/CG341/2017 que impuso una multa al Partido Revolucionario Institucional por afiliar a veinte ciudadanos del estado de Chihuahua sin su consentimiento. Lo anterior porque esta Sala Superior estima que: **a)** el Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente para sustanciar y resolver el procedimiento ordinario sancionador federal iniciado contra un partido político nacional acusado de inobservar la ley electoral por afiliar a veinte ciudadanos sin su voluntad; **b)** los denunciantes no estaban obligados a agotar alguna instancia partidista previo a presentar su queja ante la responsable; **c)** la responsable sí expuso cuáles eran las disposiciones que prevén la falta denunciada, la sanción aplicable y la facultad para infraccionar una afiliación indebida; **d)** se respetó el principio de presunción de inocencia; **e)** la figura del dolo sí es aplicable para individualizar una sanción que se impondrá a un partido político; y **f)** la autoridad responsable motivó de manera

suficiente las circunstancias de “lugar” en las que se verificó la infracción denunciada.

GLOSARIO

Constitución Federal:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral
LEGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
Unidad de lo contencioso:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

1. ANTECEDENTES

1.1. Denuncia. El once de diciembre de dos mil quince, veintiún ciudadanos del estado de Chihuahua¹ acudieron al INE por conducto de la 05 Junta Distrital Ejecutiva a denunciar al PRI y a quién resultara responsable por la presunta afiliación sin su consentimiento a ese partido político.

¹ Los ciudadanos de referencia son: María de Jesús Acosta López, Héctor Iván Alanís Reyes, Josefina Contreras Arreola, Jazmín Delgado Hidalgo, Gloria Díaz Zepeda, Juan Rodrigo Gallardo Ortiz, Martha Elizabeth Gaytán Ramírez, Edna Isabel Gómez Mata, Oscar Antonio Kury Pando, Sandra Elena Lucio Meraz, Ivonne Judith Monares Flores, José Ángel Muñoz López, Vidal Peña Sánchez, Liliana Yanet Poblano Betance, Karla Yadira Ramírez Acosta, Ricardo Abraham Ramírez Almuina, María de Jesús Ríos Gachupín, Sara Patricia Rojo Aguirre, Tania Libertad Sánchez Coronado, Pablo Solís Cásares y Juan de Dios Ballesteros Monje.

1.2. Acto impugnado. Derivado de la queja, el INE instruyó un procedimiento ordinario sancionador. Seguidos los trámites correspondientes, el veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, el Consejo General emitió la resolución INE/CG341/2017 en la que determinó que el PRI era responsable de haber afiliado a veinte de los veintiún denunciados² sin mediar su voluntad y, en consecuencia, le impuso una multa de cuarenta y tres mil doscientos pesos (\$43,200.00 M.N) por cada uno de los ciudadanos.

1.3. Recurso de apelación. Inconforme con esa determinación, el PRI promovió el presente medio de impugnación.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer de este asunto, porque se cuestiona la resolución de un órgano central del INE, como lo es su Consejo General, emitida en un procedimiento ordinario sancionador federal.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

3. PROCEDENCIA

El recurso de apelación satisface los requisitos de procedibilidad previstos en la ley de acuerdo a las siguientes consideraciones:

² Respecto de José Ángel Muñoz López, se acreditó su no afiliación al PRI.

a) Forma. Tal como lo dispone el artículo 9 de la Ley de Medios, la demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, y en ella consta el nombre y firma de quien la presenta y el correo electrónico debidamente autorizado para oír y recibir notificaciones, se identifican el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos materia de la impugnación, y se expresan los agravios correspondientes.

b) Oportunidad. La demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días que establece el artículo 8 de la Ley de Medios, pues la resolución impugnada se aprobó por la Responsable el veintiocho de agosto del año en curso y la demanda se presentó ante la responsable el uno de septiembre siguiente³, por tanto, ésta se verificó con la debida oportunidad.

c) Legitimación. El juicio es promovido por parte legítima. Conforme al artículo 45, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios, los partidos políticos son los legitimados para tal efecto y, en el caso, es el Partido Revolucionario Institucional el actor de este juicio.

d) Personería. El juicio es promovido por Alejandro Muñoz García, en su carácter de representante suplente del Partido Revolucionario Institucional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral; calidad que está acreditada de forma debida en el expediente porque así lo reconoció la propia responsable al **rendir su informe circunstanciado.**

e) Interés jurídico. El Partido Revolucionario Institucional tiene interés jurídico para promover el presente asunto porque

³ Véase foja escrito de presentación de demanda que obra en el expediente principal.

cuestiona una resolución que le impuso una sanción económica, lo cual es adverso a sus intereses.

f) Definitividad. La resolución impugnada constituye un acto definitivo, debido a que en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no se prevé algún medio de impugnación que pueda modificar o revocar la resolución impugnada de forma previa a la promoción de este recurso.

4. ESTUDIO DE FONDO

4.1. Planteamiento del caso

Veintiún ciudadanos del estado de Chihuahua⁴ afirmaron ante el INE que se percataron que estaban afiliados al PRI sin su consentimiento. Derivado de lo anterior, el INE abrió a trámite un procedimiento sancionador en el que, una vez que se desahogaron sus etapas, el Consejo General de tal autoridad emitió la **resolución hoy impugnada (INE/CG341/2017)**, conforme a las consideraciones siguientes:

- Sostuvo que teniendo en cuenta que la presunta infracción data de una fecha anterior al treinta y uno de marzo de dos mil catorce, en la que se realizó el último corte del padrón de afiliados del PRI, entonces debían aplicarse las normas sustantivas vigentes en ese momento, esto es, el entonces denominado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, respecto a aspectos procesales se aplicarían las disposiciones vigentes de la LEGIPE por no contener disposiciones en perjuicio de las partes.

⁴ Los nombres de los ciudadanos quedaron citados en el pie de página número 1 de esta ejecutoria.

- Luego, expresó que con el sólo dicho de los ciudadanos a través de los cuales se inconformaron de su indebida afiliación al partido sin que el PRI acreditara a través de algún elemento probatorio la voluntad de los ciudadanos a afiliarse como militantes, ni mucho menos, que éstos proporcionaran sus datos personales para ese fin, entonces podía concluirse que dicha filiación se realizó de forma indebida.
- Asimismo, el Consejo General del INE, afirmó que no es posible determinar la existencia de una afiliación de forma indebida atribuible a un partido político, sin que de forma obligada también se concluya que existió un uso indebido de sus datos personales, porque a partir de éstos fue que se constituyó el registro de referencia.
- En consecuencia, concluyó que fue indebida la afiliación de veinte de los veintiún ciudadanos que reclamaron tal acreditación como militantes del PRI y en ese sentido realizó la individualización de la sanción que consideró aplicable y le impuso una multa al referido instituto político que ascendió a la cantidad de \$43,200.18 M.N. (cuarenta y tres mil doscientos pesos con dieciocho centavos) por cada uno de los ciudadanos que reclamaron su indebida inscripción al PRI.

Ahora bien, inconforme con la determinación anterior, el PRI promovió el presente **recurso de apelación** planteando los agravios siguientes:

- I. Que el Consejo General del INE no es legalmente competente para conocer de la presunta violación a derechos político-electorales, en su vertiente de afiliación respecto de los ciudadanos denunciados.

El PRI afirma que la competencia para conocer de esos temas la tienen los órganos internos del propio partido, lo cual fortalece la autodeterminación del instituto político.

También refiere que en el juicio ciudadano SUP-JDC-1182/2016, esta Sala Superior sostuvo que el INE no tiene facultades para vigilar que los partidos políticos cumplan con los requisitos legales para la afiliación de militantes, sino sólo para constatar si existe una doble afiliación.

Derivado de ello, manifiesta que el INE no cuenta con atribuciones para intervenir en la vida interna del PRI e imponerle una sanción por una supuesta afiliación indebida, porque esta Sala ya delimitó la forma en que el INE puede intervenir en el ámbito interno partidista.

- II. Que la queja presentada por la actora era improcedente, pues antes de acudir al INE debió agotar las instancias internas de solución de conflictos del partido que se encuentran en la normativa interna del PRI a través de las cuales se pueden corregir violaciones a la normativa interna del PRI.

En este sentido, el PRI manifiesta que esta Sala Superior ya cuenta con una línea de precedentes en la que sostuvo que, si un ciudadano busca desafiliarse de su partido debe agotar las instancias intrapartidistas respectivas; de conformidad con lo dispuesto en los juicios siguientes: SUP-JDC-1850/2015 y acumulados; SUP-JDC-1660/2016; SUP-JDC1182/2016 y SUP-JDC4417/2015.

III. Que la resolución cuestionada no señaló cuáles fueron las disposiciones que prevén la falta denunciada, la sanción aplicable y la facultad del INE para imponer penas por afiliar a las personas sin su consentimiento.

IV. Que se violó el principio de presunción de inocencia en perjuicio del PRI, porque:

a. Se le atribuye responsabilidad sin que la falta esté demostrada, porque no se puede considerar que hubo afiliación indebida si primero no se demuestra, de forma plena, que existió afiliación.

En ese sentido, estima que la acusación no presentó pruebas suficientes de que los ciudadanos de referencia estuvieran inscritos en el partido.

b. Indebidamente se impone al acusado la carga de probar que es inocente, atribuyéndole responsabilidad a partir del hecho de que no aportó los medios de prueba que demuestren que los ciudadanos se afiliaron de forma voluntaria al PRI.

V. Que la figura del dolo no es aplicable para individualizar la sanción impuesta al PRI, porque el partido es una persona moral.

VI. Que la sanción se individualizó de manera incorrecta, porque no precisa de forma exacta las circunstancias de “lugar” en las que se verificó la infracción.

Tales agravios se analizarán enseguida, en el orden propuesto, debiendo tenerse en cuenta que la revisión de los aspectos relativos a la falta cometida se llevará a cabo a partir

de las disposiciones del COFIPE, que fue la norma que el INE aplicó (por considerar que era el vigente cuando supuestamente se cometió la falta), mientras que las normas procesales cuya aplicación se evaluará serán las de la LEGIPE, como también lo dispuso el INE, ya que dichos aspectos no fueron controvertidos en el presente caso.

4.2. Competencia del INE para sustanciar y resolver el procedimiento ordinario sancionador del que deriva este recurso

De conformidad con los artículos 459, 464, 467, 468 y 469 de la LEGIPE son órganos competentes para tramitar y resolver el **procedimiento sancionador ordinario** federal: a) el Consejo General del INE; b) la Comisión de Denuncias y Quejas de dicho organismo; y c) la Unidad de lo Contencioso.

Dicho procedimiento es la vía para castigar las irregularidades en materia electoral distintas a las que se investigan a través del procedimiento especial, referentes, en principio, a la violación a la Base III del artículo 41 o en el octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución Federal; la contravención a las normas sobre propaganda política o electoral; o los actos anticipados de precampaña o campaña⁵.

En el procedimiento ordinario pueden ser sujetos de responsabilidad, entre otros, los partidos políticos⁶ quienes, en su caso, podrán ser sancionados por cometer **cualquier falta que se derive de la ley electoral** y no sólo aquellas que

⁵ Artículo 470, párrafo 1, de la LEGIPE.

⁶ Artículo 341, párrafo 1, inciso a), del COFIPE, dicha disposición se reproduce actualmente en el numeral 442, párrafo 1, inciso a), de la LEGIPE.

aparecen en el catálogo de infracciones del numeral 342, párrafo 1, incisos a) al m) del COFIPE⁷.

En ese sentido, se observa que constituye **una falta en la materia que un partido afilie a una persona sin el consentimiento** del individuo⁸.

En efecto, la legislación señala que los partidos políticos están obligados a conducir sus **actividades dentro de los cauces legales** y a ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, **respetando los derechos de los ciudadanos**⁹.

Asimismo, los artículos 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución Federal establecen que es un derecho de los ciudadanos **afiliarse libre** e individualmente a los institutos políticos.

Si un partido afilia a una persona sin su consentimiento, afecta la libertad del individuo a decidir, de forma autónoma, si se incorpora o no a la organización política, con lo cual incumple su obligación de respetar los derechos de las personas y conducirse conforme a la ley.

En tal escenario, quien fue inscrito a un partido sin que mediara su voluntad puede realizar lo siguiente:

- a) Buscar la desafiliación.** Esto es, en ejercicio de su derecho político electoral, en su vertiente de afiliación¹⁰,

⁷ Ello de conformidad con el artículo 342, párrafo, 1, inciso n), del COFIPE.

⁸ Así lo señaló ya esta Sala Superior, por ejemplo, en la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-169/2013.

⁹ Artículo 38, párrafo 1, inciso a), del COFIPE.

¹⁰ Jurisprudencia 24/2002, de la Sala Superior, de rubro: "DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES". Disponible en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal

el ciudadano podrá optar por desincorporarse de la agrupación a la que fue inscrito.

b) Buscar que se sancione al partido. Es decir, intentar que se imponga un castigo al partido que fue en contra de la Constitución y la Ley.

Ambas vías de acción, si bien pueden ejercitarse de manera simultánea, son independientes y persiguen objetivos distintos, además de que los **órganos competentes** para conocer de cada tipo de asunto son igualmente diferentes.

En primer término, la **desafiliación** tiene como propósito terminar el vínculo que une a una persona con un partido. Al respecto, este tribunal ha sostenido que si un individuo alega que lo afiliaron sin su consentimiento tiene la posibilidad de dejar sin efectos ese acto para lo cual serán competentes, en primera instancia, los órganos correspondientes del instituto político respectivo¹¹.

En el presente asunto, es relevante señalar que en el caso del PRI las instancias competentes para emitir la **declaratoria de desafiliación** son, en un primer momento, las Comisiones Estatales y Nacional de Justicia Partidaria¹².

Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 19 y 20.

¹¹ Al respecto, véanse los juicios: SUP-JDC-1850/2015 y acumulados; SUP-JDC4417/2015; SUP-JDC-1660/2016; y SUP-JDC1182/2016.

¹² Artículo 38 del Reglamento para la Afiliación y del Registro Partidario del PRI, disponible en:

http://pri.org.mx/SomosPRI/Documentos/REGLAMENTO_PARA_LA_AFI_LIACION_Y_DEL_REGISTRO_PARTIDARIO_DEL_PRI.pdf. Así como los numerales 14, fracción XIII, y 24, fracción VIII, del Código de Justicia Partidaria del PRI, disponible en: http://pri.org.mx/SomosPRI/Documentos/CODIGO_DE_JUSTICIA_PARTIDARIA_DEL_PRI.pdf

Por el contrario, un **procedimiento sancionatorio** seguido en contra de un partido, por trasgresión a la legislación, tiene el objetivo de castigar al instituto político si se demuestra que trasgredió previsiones constitucionales y legales y, a largo plazo, busca inhibir la realización futura de conductas que se estiman reprochables.

Al respecto, esta Sala Superior observa que **el INE es la autoridad competente** para sustanciar y resolver el procedimiento ordinario sancionador federal iniciado en contra **de un partido político nacional acusado de inobservar la ley electoral por haber afiliado a una persona sin su consentimiento, porque la tutela de la ley le corresponde de manera directa a las autoridades, no a los partidos.**

En efecto, no existe previsión constitucional o legal que otorgue a los partidos políticos la posibilidad de vigilar el cumplimiento de la ley electoral o de revisar que otros institutos políticos cumplan con sus deberes previstos en las disposiciones aplicables.

Por el contrario, de conformidad con el artículo 44, párrafo 1, inciso j), de la LEGIPE, corresponde al Consejo General del INE **vigilar que las actividades de los partidos** políticos nacionales y las agrupaciones políticas nacionales **se desarrollen con apego** a la LEGIPE y a la Ley General de Partidos Políticos, y cumplan con las obligaciones que les fueron impuestas por mandato de las disposiciones aplicables.

Además, no debe perderse de vista que la observancia de la ley es una cuestión de orden público, y en ese sentido, la verificación de dicho cumplimiento debe recaer principalmente en las autoridades estatales quienes son las que gozan de una presunción de imparcialidad y rigen su actuación por

principios constitucionales definidos. En tal sentido, esa labor de vigilancia del cumplimiento de la ley electoral no podría recaer excepcionalmente en los sujetos revisados como, por ejemplo, en los propios partidos políticos.

Lo anterior, con independencia de que el INE, por mandato legal, **es una autoridad que tiene potestad para imponer sanciones en materia electoral federal por violación a la ley con la intención de** tutelar los intereses sociales, es decir, el que se lleve a cabo su función y preservar el bien común y la paz social¹³.

Por ello, en el caso de las afiliaciones indebidas a partidos políticos, se observa:

- Que el INE, a través de sus órganos respectivos, es la instancia que, vía el procedimiento sancionador ordinario, se encarga de investigar y, en su caso, sancionar las faltas en materia electoral diversas a las que se revisan en el procedimiento especial.
- Que afiliar a una persona a un partido político, sin el consentimiento del individuo, es una falta en materia electoral que trasgrede previsiones constitucionales y legales ya que trastoca el derecho de libre afiliación.

En consecuencia, se concluye que el INE es la autoridad competente para investigar y sancionar los casos en los

¹³ Al respecto véase la 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”. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 121 y 122.

que se denuncie la falta electoral consistente en que un partido político nacional afilie a un ciudadano sin el consentimiento de este último, **teniendo en cuenta que la potestad sancionatoria en esa materia le fue conferida a dicha autoridad administrativa electoral y no a otros sujetos**, como en el caso serían los propios partidos políticos, lo cual es consistente con la idea de que la represión de las conductas que se estiman ilícitas es una actividad propia del Estado, que intenta disuadir y evitar su proliferación y comisión futura.

Lo anterior, de conformidad con los numerales 443, párrafo 1, inciso n), 459, 464, 467, 468 y 469 de la LEGIPE, en relación con los diversos 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, y 2, párrafo 1, inciso b), y 3, párrafo 1, de la Ley Partidos¹⁴.

Por las razones antes expuestas se considera que el **INE es competente** para atender la denuncia por una presunta afiliación realizada sin el consentimiento del ciudadano inscrito en el partido.

4.3. Obligación de agotar alguna instancia partidista de forma previa a la presentación de una queja ante el INE

El PRI refiere que la queja presentada por los denunciados era improcedente pues, antes de acudir al INE, debieron agotar las instancias internas de solución de conflictos del partido dispuestas para corregir violaciones a la normativa interna del PRI, lo cual es consistente con diversos

¹⁴ Esta Sala superior ya ha reconocido que el INE es el competente para atender denuncias por afiliación indebida de militantes al resolver los recursos de apelación identificados con las claves: SUP-RAP-169/2013 y SUP-RAP-107/2017.

precedentes de esta Sala Superior (SUP-JDC-1850/2015 y acumulados; SUP-JDC-1660/2016; SUP-JDC1182/2016 y SUP-JDC4417/2015).

Sin embargo, no les asiste la razón porque de conformidad con el numeral 466, párrafo 1, incisos a) y b) de la LEGIPE la queja o denuncia será improcedente cuando:

- a) Tratándose de quejas o denuncias que versen sobre presuntas violaciones a la normatividad interna de un partido político, el quejoso o denunciante no acredite su pertenencia al partido de que se trate o su interés jurídico;
- b) El quejoso o denunciante no agote previamente las instancias internas del partido denunciado si la queja versa sobre presuntas violaciones a su normatividad interna.

Como se advierte, si no se denuncian presuntas violaciones a la normativa interna de un instituto político, el denunciante no tendrá que acreditar su afiliación al mismo, ni agotar previamente las instancias internas correspondientes.

En el caso concreto, los denunciantes reclamaron una violación a la Constitución y a la ley electoral, pero no así una inobservancia de reglas internas del PRI. Por ese motivo, no estaban obligados a justificar la militancia ni a agotar alguna instancia interna del PRI.

En tal sentido, tampoco son aplicables los precedentes que invoca el PRI, pues están referidos a la obligación de acudir al partido cuando la persona busca **desafilarse** (si fue inscrita sin su consentimiento), pero no guardan relación con un deber

de agotamiento de instancias internas tratándose de una queja por trasgresión a la legislación electoral.

De igual forma, no existía la obligación de agotar el procedimiento sancionatorio intrapartidista previsto en la normativa interna del PRI, pues el objeto del mismo es diverso al procedimiento de sanciones que opera el INE, es decir, no se trata de una instancia previa, sino de una con objeto diferente.

En todo caso, no podría obligarse a una persona que no desea pertenecer a un partido —y que no se asume como vinculado a sus reglas—, y que busca que la autoridad electoral imponga una sanción, a **tener que acudir** a ese instituto político para agotar un procedimiento en el que no alcanzaría su pretensión y respecto del cual el partido no sería competente (pues no puede imponer sanciones por violación a la ley), y respecto del cual el ciudadano no tendría legitimación ni interés para instaurarlo, tal como ocurre en el PRI dónde la posibilidad de iniciar el mecanismo sancionatorio se reserva de manera exclusiva a los militantes.

Por ello es que se desestima el motivo de queja que se analiza en este apartado.

4.4. Mención de las disposiciones que prevén la falta denunciada, la sanción aplicable y la facultad para infraccionar una afiliación indebida

El inconforme sostiene que la responsable no señaló cuáles fueron las disposiciones relativas a la falta denunciada, a la sanción aplicable y a la facultad del INE para imponer penas a los partidos por afiliar a personas sin su consentimiento.

Sin embargo, no le asiste la razón, porque de la lectura de la resolución impugnada sí se advierten tales elementos.

En efecto, se estableció que el INE es competente para conocer del procedimiento especial sancionador iniciado por la presunta afiliación indebida y uso inadecuado de datos personales para ese propósito, en perjuicio de la ciudadanía, toda vez que entre sus atribuciones expresas está la de vigilar que los partidos políticos nacionales se conduzcan con apego a las leyes. En ese sentido, invocó, entre otras, las disposiciones constitucionales y legales que hacen referencia a lo siguiente:

- Derecho de afiliación libre a los partidos políticos: artículos 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución federal.
- Facultad para vigilar que los partidos observen la ley: artículo 44, párrafo 1, inciso j), de la LEGIPE.
- Facultad para conocer de infracciones y, en su caso, imponer las sanciones que correspondan: artículos 44, párrafo 1, inciso j), y 469, párrafo 5, de la LEGIPE.

La aplicación de tales disposiciones no se encuentra controvertida.

Asimismo, tal autoridad expuso el marco normativo aplicable y los razonamientos a través de los cuales concluyó que la afiliación a un partido debe producirse de manera libre y voluntaria y que cuando los partidos afilian personas sin su consentimiento o utilizan documentos personales para ese fin sin que la persona tenga noticia de ello, inobservan la constitución y la ley, incurriendo en una infracción electoral.

En efecto, el INE utilizó el numeral artículo 342, párrafo, 1, inciso n), del COFIPE, que dispone que los partidos podrán ser sancionados por cometer **cualquier falta que se derive de la ley electoral** y luego dispuso que la propia ley obliga a que los partidos respeten los derechos de las personas y que sus afiliaciones sean auténticas, es decir, se realicen con el consentimiento de las personas. De ahí estableció que el incumplimiento de tales deberes implica una falta en materia electoral.

Cabe referir que tal proceder se estima adecuado, teniendo en cuenta que esta Sala Superior ha sostenido en el derecho administrativo sancionador electoral que el "tipo" infractor se constituye con los elementos siguientes: 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; c) Un catálogo general de sanciones aplicables cuando se inobserve la normativa¹⁵.

Enseguida se plasmó un cuadro donde se sintetiza la infracción y las disposiciones jurídicas infringidas.

Finalmente, después de argumentar las razones por las cuales consideró acreditada la falta, realizó la individualización de la sanción y citó el artículo 354, párrafo 1, inciso a), fracción V, del COFIPE, relativo a la multa, que fue la pena que se impuso al infractor por la afiliación indebida de veinte de los veintiún ciudadanos denunciantes.

¹⁵ Al respecto, véanse las sentencias de los recursos de apelación SUP-RAP-44/2013, SUP-RAP-7/2014 y SUP-RAP-89/2014.

4.5. Respeto al principio de presunción de inocencia

La presunción de inocencia es un principio que debe observarse en los procedimientos sancionadores en materia electoral¹⁶. Se estima que tiene tres vertientes: **a)** como regla de trato al individuo bajo proceso; **b)** como regla probatoria¹⁷; y **c)** como regla de juicio o estándar probatorio¹⁸.

Para el presente caso resulta relevante destacar que la presunción de inocencia entendida como **regla probatoria** implica las previsiones relativas a las características que los medios de prueba deben reunir, así como quién debe aportarlos para poder considerar que existe prueba de cargo válida para destruir el estatus de inocente que tiene todo procesado. Es decir, supone la observancia de las reglas referentes a la actividad probatoria, principalmente las correspondientes a la carga de la prueba, a la validez de los medios de convicción y a la valoración de pruebas.

Como **estándar probatorio**, la presunción de inocencia es un criterio para indicar cuándo se ha conseguido la prueba de un hecho, lo que en materia de sanciones se traduce en definir

¹⁶ Jurisprudencia 21/2013, de la sala superior, de rubro: **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**. Publicado en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 59 y 60. De igual forma, la jurisprudencia con clave: P./J. 43/2014, de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON Matices o Modulaciones”**, 10a. Época; Pleno; Gaceta S.J.F.; Libro 7, Junio de 2014, Tomo I; Pág. 41; registro IUS: 2006590.

¹⁷ Véase la jurisprudencia de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA”**. 10ª Época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 478, número de registro 2006093.

¹⁸ Véase la jurisprudencia de rubro: **“PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA”**. 10ª Época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 476, número de registro 2006091.

las condiciones que el material convictivo de cargo (aquel encaminado a justificar la comisión de la conducta prohibida) debe satisfacer a efecto de considerarse suficiente para condenar.

Desde esa óptica, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado¹⁹ que es posible derrotar la presunción de inocencia cuando las pruebas de cargo desvirtúen la(s) hipótesis de inocencia efectivamente alegada(s) por la defensa en el juicio y, al mismo tiempo, en el caso de que existan, se derroten las pruebas de descargo (aquellas que justifican la inocencia) y los contraindicios que puedan generar una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.

En un sentido similar, esta Sala Superior encuentra que un método compatible con la citada presunción en los procedimientos sancionadores en materia electoral consiste en efectuar un análisis de las probanzas en el que:

- i.* La hipótesis de culpabilidad alegada por los denunciantes sea capaz de explicar los datos disponibles en el expediente, integrándolos de manera coherente.

¹⁹ Al respecto, véanse por ejemplo las tesis aisladas: 1ª. CCCXLVII/2014. 10ª. Época; 1ª. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I; Pág. 611. Rubro: **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA.** Registro *IUS*: 2007733; así como la diversa 1ª. CCCXLVIII/2014. 10ª. Época; 1ª. Sala; Gaceta S.J.F.; Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I; Pág. 613. Rubro: **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA Y DUDA RAZONABLE. FORMA EN LA QUE DEBE VALORARSE EL MATERIAL PROBATORIO PARA SATISFACER EL ESTÁNDAR DE PRUEBA PARA CONDENAR CUANDO COEXISTEN PRUEBAS DE CARGO Y DE DESCARGO.** Registro *IUS*: 2007734.

- ii.* Se refuten las demás hipótesis plausibles explicativas de los mismos datos que sean compatibles con la inocencia del acusado²⁰.

Tratándose de la afiliación indebida a un partido por no existir el consentimiento del ciudadano, se observa que, en principio, la acusación respectiva implica dos elementos:

- Que existió una afiliación al partido.
- Que no medió la voluntad del ciudadano en el proceso de afiliación.

En cuanto al primer aspecto, opera la regla general relativa a que el que afirma está obligado a probar su dicho²¹, lo que implica que el denunciante tiene, en principio la carga de justificar que fue afiliado al partido que denuncia.

Sin embargo, puede ocurrir que con motivo de la investigación que realice la autoridad administrativa²² (por ejemplo, a través del requerimiento de informes), o bien, de la contestación a la denuncia, **el denunciado reconozca** la afiliación, lo cual hace innecesaria cualquier actividad probatoria respecto a esa afirmación de hecho, teniendo en cuenta que no son objeto de prueba los hechos reconocidos, de conformidad con el artículo 461 de la LEGIPE.

²⁰ En la definición de este estándar de prueba se han tenido particularmente en cuenta las propuestas de Jordi Ferrer Beltrán, desarrolladas en su libro *La valoración racional de la prueba*, Madrid, Marcial Pons, 2007, p. 147; así como los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación antes mencionados.

²¹ La regla relativa a que “el que afirma está obligado a probar” no aparece expresa en la LEGIPE, pero se obtiene de la aplicación supletoria de la Ley de medios a partir del artículo 461 de la LEGIPE, en relación el diverso 441 de ese ordenamiento y 15, segundo párrafo, de la Ley de Medios.

²² De conformidad con los artículos 468 de la LEGIPE y 17 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

Respecto al segundo elemento, se observa que la prueba directa y que de manera idónea demuestra si una persona está **afiliada voluntariamente** a un partido es la constancia de inscripción respectiva, esto es, el documento donde se asienta la expresión manifiesta de que un ciudadano desear pertenecer a un instituto político.

Si una persona alega que **no dio su consentimiento** para pertenecer a un partido, implícitamente sostiene que no existe la constancia de afiliación atinente. En tal escenario, la parte denunciante no está obligada a probar un hecho negativo (la ausencia de voluntad) o la inexistencia de una documental, pues en términos de carga de la prueba tampoco son objeto de demostración los hechos negativos, salvo que envuelvan una afirmación²³.

Ello no significa inobservar la presunción de inocencia del acusado o imponerle el deber de demostrar que no realizó la infracción que se le atribuye. En su vertiente de regla probatoria, el mencionado principio se cumple atendiendo a las disposiciones de carga de la prueba aplicables, que en el caso exigen que quien afirme demuestre su aserto.

Dicho en otros términos, la presunción de inocencia no libera al denunciado de las cargas procesales de argumentar y/o presentar los medios de convicción idóneos que resulten necesarios para su adecuada defensa y para justificar una hipótesis de inocencia que genere duda razonable en un grado suficiente para bloquear la hipótesis de culpabilidad²⁴.

²³ De conformidad con los numerales 461 de la LEGIPE, en relación el diverso 441 de ese ordenamiento y 15, segundo párrafo, de la Ley de Medios.

²⁴ Véase SUP-RAP-107/2017.

Por ese motivo, si un partido que fue acusado de afiliar a una persona sin el consentimiento del individuo **se defiende reconociendo la afiliación**, necesariamente deberá demostrar que la solicitud de ingreso al partido **fue voluntaria, debiendo acompañar, por ejemplo, la constancia de afiliación respectiva, si desea evitar alguna responsabilidad.**

Este deber se origina únicamente por la forma en que el denunciado planteó su defensa. En efecto, ocurre lo siguiente:

- Si el acusado afirma que el denunciante sí es su militante, no puede exigírsele que alegue que la afiliación se llevó a cabo sin el consentimiento del ciudadano, pues ello equivaldría a reconocer la falta que se le atribuye.

Es decir, admitir la afiliación supone implícitamente **afirmar que el procedimiento de admisión al partido se condujo de manera regular** (mediando el consentimiento del denunciante) pues lo contrario sería reconocer la infracción.

- En tal escenario, por la forma en que el imputado responde a la acusación, limita por decisión propia sus posibilidades de defensa a demostrar que la afiliación, que ya reconoció, **se llevó a cabo con el consentimiento de la parte acusadora**; lo cual es congruente con las reglas de carga de la prueba que imponen el deber de demostrar las afirmaciones y que establecen que los hechos negativos no son objeto de prueba.

De igual forma, puede darse el caso de que el partido se defienda de la forma siguiente: reconozca la afiliación, alegue que se llevó con el consentimiento del denunciante, pero afirme, como en el presente caso, que no tiene el deber de presentar las pruebas que justifiquen su dicho sobre la base de que no existe o existía obligación legal de archivar o conservar las documentales correspondientes.

Tal justificación es insuficiente en este caso por lo siguiente:

- Porque las cargas probatorias son independientes de otros deberes legales que no guardan relación con el juicio o procedimiento respectivo.

En efecto, el cumplimiento de la regla relativa a que quien afirma está obligado a probar su dicho no necesariamente depende de que el ordenamiento jurídico le imponga al sujeto que actúa en el procedimiento la obligación de realizar la conducta que es objeto de prueba.

- Porque la ausencia de un deber legal de archivar o resguardar las constancias de afiliación de militantes no implicaba que de manera insuperable el partido estuviera imposibilitado para presentar pruebas que respaldaran su afirmación.

En efecto, aunque el partido no tuviera el mencionado deber, sí podía contar con la prueba de la afiliación de una persona, teniendo en cuenta que es un documento que respalda el cumplimiento de otros deberes legales, como lo es la observancia del porcentaje para obtener y mantener el registro como partido político.

De igual forma, también tenía la posibilidad de probar sus afirmaciones a través de otros medios de prueba como lo serían **documentales que justificaran la participación voluntaria de una persona en la vida interna del partido y con carácter de militante, o, por ejemplo, documentales que evidenciaran el pago de cuotas partidistas, la participación en actos del partido, la intervención en asambleas internas, el desempeño de funciones o comisiones partidistas, entre otras.**

Que el partido no tuviera el cuidado de conservar una constancia que documenta una afiliación, que dice se llevó a cabo, no lo libera de la carga de tener que probar su dicho, teniendo en cuenta la máxima jurídica que establece que, en juicio, nadie puede alegar su propio error.

Por último, cumplir con el derecho de presunción de inocencia en su vertiente de **estándar probatorio** implica justificar que los datos que ofrece el material probatorio que obra en el expediente (pruebas directas, indirectas, hechos notorios o reconocidos) es consistente con la acusación, permitiendo integrar toda la información que se genera de manera coherente; y que se refute la hipótesis de inocencia que hubiere presentado la defensa.

La presunción de inocencia no significa que el acusado no tenga que desplegar actividad probatoria alguna, sino que su defensa debe presentar los elementos suficientes para generar duda en la hipótesis de culpabilidad que presenta la parte acusadora. En cambio, para la autoridad, la presunción de inocencia significa que no sólo debe presentar una

hipótesis de culpabilidad plausible y consistente, sino que tiene que descartar hipótesis alternativas compatibles con la inocencia del acusado.

Dicho lo anterior, enseguida se analizan los disensos expuestos por el PRI en torno a la violación al principio de presunción de inocencia.

4.5.1. El PRI reconoció que los denunciantes eran sus militantes

En el caso concreto, el INE sancionó al PRI porque determinó que afilió a veinte de los veintiún militantes sin que existiera su consentimiento

Refiere que “sería inconstitucional y atentaría gravemente a la seguridad jurídica” que la sola aparición del nombre de una persona en un padrón electrónico de un partido sea suficiente para considerar que ese individuo es afiliado de dicho instituto político.

Su agravio resulta ineficaz, porque con independencia de que, en principio, los actores tenían la carga de demostrar que el PRI los tenía afiliados a su organización a través de los medios de prueba que estimara convenientes, lo cierto es que con motivo de la investigación que llevó a cabo el INE a través de distintos requerimientos de información, **el PRI reconoció, en diversas ocasiones, que veinte de los denunciantes eran sus militantes**, por lo que ese aspecto ya no era objeto de prueba, debiendo tenerse como cierto.

Por tal motivo, resultó correcto que el INE considerara que los denunciantes fueran militantes del PRI.

4.5.2. El PRI incumplió su carga probatoria

Luego, el PRI refiere que indebidamente le trasladan cargas probatorias que no le corresponden, ya que lo obligan a probar que los denunciados se afiliaron voluntariamente al PRI, lo cual afecta el principio de presunción de inocencia que debe regir el procedimiento sancionatorio electoral.

Tampoco le asiste la razón.

En primer lugar, hay que aclarar que del expediente se advierte que la acusación de los denunciados se basó en que se percataron de que estaban afiliados al PRI, sin que éstos otorgaran su consentimiento para ello.

En atención a lo anterior, el PRI argumentó que los ciudadanos sí eran sus militantes; sin embargo, conforme a las reglas de la carga de la prueba, el PRI tenía que justificar su afirmación, que en este caso constituía la prueba idónea con la cual demostraría que los denunciados se afiliaron voluntariamente a su partido, lo cual no aconteció.

Al respecto el PRI refiere que no estaba obligado a presentar las mencionadas documentales, porque cuando se inscribieron los denunciados, no existía el deber legal de conservar los registros de los miembros del partido.

Sin embargo, se considera que no le asiste la razón, porque, como ya se expuso, el cumplimiento de una carga procesal dentro de un procedimiento sancionatorio es independiente a que el PRI tuviera o no la obligación legal de archivar y resguardar las constancias de afiliación.

En primer lugar, el PRI no puede alegar su error o falta de previsión para liberarse del cumplimiento de la carga de

sustentar sus afirmaciones, conforme a la regla general que establece que quien afirma tiene que probar su dicho.

En todo caso, si no contaba con la prueba directa de la afiliación voluntaria de los ciudadanos, tenía a su alcance otros medios de convicción que le permitieran hacer plausible su hipótesis de inocencia, como pudiera ser de manera enunciativa mas no limitativa, el acompañar al juicio documentos relacionados con el pago de cuotas, o algún documento relacionado con la vida interna del propio partido político a través del cual se acreditara la militancia voluntaria de los inconformes.

Ahora bien, por lo que hace a los ciudadanos denunciantes, ellos no estaban obligados a probar hechos negativos, esto es, que no dieron su consentimiento para afiliarse al PRI en ningún momento.

4.6. La figura del dolo sí es aplicable para individualizar la sanción impuesta al partido

El PRI sostiene que la figura del dolo no es aplicable para individualizar la sanción que le fue impuesta porque el partido es una persona moral.

No le asiste la razón, porque esta sala superior ha sostenido que la figura del dolo es aplicable para individualizar sanciones de conductas por responsabilidad directa de los partidos políticos, tal como se sostuvo, por ejemplo, en los recursos de apelación SUP-RAP-9/2016 y su acumulado SUP-RAP-20/2016 ACUMULADOS. En esos asuntos se consideró el elemento del dolo para individualizar diversas sanciones en materia de fiscalización.

Además, debe considerarse que el INE cuenta con ámbitos de discrecionalidad para graduar una infracción. En efecto, el numeral 456 de la LEGIPE señala:

Artículo 456.

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

a) Respecto de los partidos políticos:

I. Con amonestación pública;

II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;

III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;

IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de esta Ley, y

V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

Por su parte, el artículo 458, párrafo 5, de la LEGIPE dispone que, para la individualización de las sanciones, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral debe considerar las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

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

En ese sentido, la LEGIPE otorga al INE la posibilidad de graduar una sanción dentro de los márgenes constitucionales y legales antes descritos.

Es decir, mientras la autoridad administrativa electoral no exceda los límites que la Constitución Federal y la ley prevén, cuenta con libertad para fijar sanciones ponderando las condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurra y a las particulares del infractor, las que le deben permitir individualizar una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni gravosa, **pero sí**

eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

4.7. Motivación de las circunstancias de “lugar” en las que se verificó la infracción

Contrario a lo que afirma el PRI, no resulta insuficiente que el INE haya señalado que la comisión de la falta se realizó en “el estado de Chihuahua”.

En efecto, la precisión de las condiciones de tiempo, modo y lugar como elementos relevantes **para la individualización de la sanción** persigue el objetivo de graduar la pena lo más precisa posible.

Sin embargo, la relevancia de esa información puede variar dependiendo del tipo de falta que se haya cometido, pues pueden existir conductas en cuya realización no resulte necesario un alto grado de especificidad de esos elementos para individualizar la sanción.

Tratándose de las condiciones de “lugar” de la falta consistente en la indebida afiliación de militantes, se estima que la autoridad motivó de manera suficiente su determinación al referirse a la ciudad en que se cometió la infracción, porque no es un dato que disminuya la responsabilidad del partido en atención a la falta que se le atribuye, cuyo grado de reproche no cambiaría dependiendo del lugar en que se haya cometido.

Por tal motivo, en el caso concreto, se estima que la motivación expuesta por el INE fue suficiente para justificar la condición de lugar de la falta.

Asimismo, no se advierte que el recurrente haya expuesto cuál es el perjuicio que le ocasiona lo razonado por el INE, en términos de individualización de la sanción.

Tampoco se advierte que el PRI considere que ese dato es falso, ni argumenta cómo una mayor especificidad en el mismo le hubiera generado una multa menor. Por ello es que al igual que los anteriores motivos de queja, el que aquí se analiza debe desestimarse.

En consecuencia, y de acuerdo a lo expuesto en el presente apartado, lo procedente es confirmar la resolución cuestionada.

5. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se confirma la resolución impugnada.

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

Así lo resolvieron por unanimidad de votos de las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA

FELIPE ALFREDO FUENTES

PIZAÑA

BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO