

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-15/2018 Y
SUP-RAP-19/2018, ACUMULADOS

RECURRENTES: PRI Y MORENA

RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE
LA MATA PIZAÑA

COORDINÓ: ERNESTO CAMACHO
OCHOA.

SECRETARIOS: RODRIGO
EDMUNDO GALÁN MARTÍNEZ Y
GREYSI ADRIANA MUÑOZ
LAISEQUILLA¹.

Ciudad de México, a veinticinco de abril de dos mil dieciocho.

Sentencia que **revoca** la resolución del CG del INE en la que se sancionó a 467 ciudadanos por proporcionar informes falsos al solicitar el cambio de domicilio ante el RFE; a 2 más por instigarlos, y al PRI por su responsabilidad indirecta, en la modalidad de *culpa in vigilando*, resultado de dichas infracciones, para que, en su lugar, se considere al PRI como responsable directo, además de incrementar la sanción a todos los responsables.

ÍNDICE

Glosario	2
I. Antecedentes	2
II. Competencia, acumulación, presupuestos procesales, tercero interesado y ley aplicable.	6
III. Estudio de Fondo.	8
<u>Apartado Preliminar: Materia de Controversia.</u>	8
(No impugnación de la responsabilidad de 467 ciudadanos por información falsa)	
(No impugnación de la responsabilidad de los 2 ciudadanos instigadores.)	
<u>Apartado I: Responsabilidad</u>	12
<u>Tema 1.</u> Responsabilidad del PRI.	
<u>Tema 2.</u> Responsabilidad de 140 Ciudadanos	
<u>Apartado II: Individualización</u>	32
Tema único. Incorrecta individualización de la sanción.	
IV. Efectos de la sentencia	40

¹ Colaboraron: Eugenio Israel Resendiz Sanchez y Víctor Hugo Serrano Morales.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

RESOLUTIVOS

42

GLOSARIO

Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Resolución:	Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento sancionador ordinario SCG/QDGAR/CG/27/2013, iniciado con motivo de la denuncia de hechos formulada por Daniel Gabriel Ávila Ruiz, Jorge Luis Lavallo Maury y Jorge Luis Preciado Rodríguez, integrantes del Grupo Parlamentario del Partido Acción Nacional en la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores, en contra de diversos ciudadanos por la presunta entrega de documentación e información falsa al Registro Federal de Electores.
INE:	Instituto Nacional Electoral.
CG	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.
LEGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Ley de Transparencia	Ley de General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
Reglamento Interior	Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
PAN	Partido Acción Nacional
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
Corte	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
RFE	Registro Federal de Electores.
Unidad de Medida	Unidades de Medidas y Actualización

I. ANTECEDENTES

1.Procedimiento ordinario sancionador². El 8 de mayo de 2013³, Daniel Gabriel Ávila Ruiz, Jorge Luis Lavallo Maury y Jorge Luis Preciado Rodríguez, Senadores del Grupo Parlamentario del PAN por la LXII Legislatura, presentaron en el entonces IFE una denuncia, en contra de quienes resultaran responsables por la realización atípica de trámites de cambio de domicilio de Yucatán y Campeche hacia Quintana Roo, a efecto de influir a favor de algún partido político en la jornada electoral de 7 de julio de 2013⁴.

² Radicado bajo la clave SCG/QDGAR/CG/27/2013.

³ Salvo otra mención, las fechas corresponden al año 2013.

⁴ Para sustentar su dicho aportó 4 notas periodísticas y 8 impresiones fotográficas.

2. Radicación, prevención y desahogo. El 15 de mayo, se radicó la queja, se reservó su admisión, y se previno a los quejosos, para que proporcionaran mayores elementos en relación con los hechos denunciados⁵.

El 28 de mayo, fue desahogada la prevención, en el sentido de señalar a 1,137 ciudadanos de solicitar ante el RFE el trámite de cambio de domicilio de Yucatán a Quintana Roo, sin que tuvieran su residencia en Quintana Roo, por lo que solicitaron la cancelación del trámite e inscripción al padrón electoral⁶.

3. Diligencias de investigación. El 6 de junio, se ordenó la práctica de diversas diligencias de investigación⁷, y se advirtió que los hechos relacionados con un supuesto programa de captación de votos, eran de la competencia de la autoridad electoral local⁸.

Asimismo, se realizaron diversos ajustes vinculados con los movimientos en cuestión, por parte de la DERFE⁹.

4. Admisión y emplazamiento respecto a 612 ciudadanos por informe falso de cambio de domicilio.

4.1. Emplazamiento. El 20 de enero de 2015, la UTCE admitió a trámite el procedimiento ordinario sancionador y ordenó emplazar a 612 ciudadanos¹⁰, por la supuesta entrega de información falsa ante el RFE.

⁵ Fue requerido que precisaran los meses y el año en que se llevaron a cabo los hechos denunciados, los nombres completos de las personas que encabezaron y/o promovieron la movilización de los ciudadanos que realizaron los cambios de domicilio que señala como "atípicos", los datos de la denuncia presentada ante la PGR con motivo de los hechos denunciados, y la documentación con que cuente, relativa a los hechos denunciados.

⁶ Adicionalmente, denunció la implementación del programa 1x100 como una estrategia de monitoreo para asegurarse que 100 personas votarán por el PRI.

⁷ Se solicitó a la DERFE, informara si los ciudadanos señalados por el denunciante habían tramitado algún cambio de domicilio dictaminado como irregular, debiéndose proporcionar en su caso, la documentación relacionada, indicando las acciones implementadas por la dirección y estado que guardan; y se ordenó realizar una búsqueda en internet para localizar notas periodísticas relacionadas con los hechos denunciados.

⁸ Por tratarse de actos presuntamente relacionados con presión o coacción a los electores con incidencia con el proceso electoral del Quintana Roo, para que el instituto electoral de esa entidad federativa, conociera de dichos ilícitos, al ser considerados una posible vulneración a una norma electoral local.

⁹ En los cuales se dictaminaron como irregulares los trámites de cambio de domicilio, se excluye a los ciudadanos del Padrón Electoral y Lista Nominal de Electores, se conserva el registro del domicilio inmediato anterior, y se ordena presentar la denuncia de hechos correspondiente ante la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

¹⁰ Del total de 1137 ciudadanos denunciados: 289 nombres se encontraban repetidos, 174 fueron identificados como domicilio regular, 27 fueron dictaminados como domicilio regular.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

4.2. Alegatos. El 20 de marzo de ese año, la UTCE ordenó dar vista para alegatos a los denunciados y a los 612 ciudadanos emplazados.

4.3. Diligencia de Investigación. Mediante acuerdo de 27 de noviembre de 2017¹¹, al advertirse la probable responsabilidad de instigadores en la materialización de los hechos denunciados, se ordenó la práctica de diligencias adicionales¹².

5. Emplazamiento al PRI. El 1 de septiembre, la autoridad ordenó emplazar a 18 posibles instigadores¹³ de los ciudadanos que al parecer proporcionaron información falsa al RFE, con motivo de su aparente cambio de domicilio de Yucatán a Quintana Roo, así como al PRI.

5.1. Alegatos. El 8 de noviembre, al no existir diligencias pendientes por desahogar, se ordenó dar vista a las partes para que en vía de alegatos manifestaran lo que a su derecho conviniera.

6. Resolución Impugnada INE/CG29/2018.

El 22 de enero¹⁴, la autoridad responsable determinó lo siguiente:

A. En principio, que era incompetente para conocer de los presuntos actos de presión o coacción a ciudadanos de Yucatán¹⁵, para que ejercieran el sufragio en las elecciones locales del año 2013 en Quintana Roo a favor del PRI, porque al incidir en el proceso electoral local, correspondía al Instituto Electoral de Quintana Roo conocer de esas conductas.

La DERFE no encontró dictamen de trámite irregular de 35, quedando la cifra final de ciudadanos a emplazar en 612.

¹¹ Salvo otra mención, las fechas corresponden al año 2017.

¹² Tales como, requerimientos de domicilio; informes sobre personas afiliadas, simpatizantes o militantes del PRI; realización de entrevistas y cuestionarios; búsquedas en internet de notas periodísticas, informes a la FEPADÉ respecto de las investigaciones iniciadas con motivo de los hechos denunciados.

¹³ Incluyendo posteriormente a Demetrio de Jesús Moo Pat (originalmente fue solo Demetrio Moo Pat). Aumentando así el número de instigadores a 19.

¹⁴ Salvo otra mención, las fechas corresponden al año 2018.

¹⁵ Los casos son: Ejecución del programa 1x100, 10 ciudadanos que en emplazamiento o alegatos refirieron que a través de engaños o mediante dádivas efectuaron el cambio de domicilio, 16 declaraciones en las cuales los entrevistados manifestaron que se realizó el traslado de grupos de ciudadanos del Estado de Yucatán a Quintana Roo, haciéndoles entrega de comprobantes de domicilio, 46 declaraciones que señalan que por invitación o a través de la promesa de dádivas en dinero o en especie llevaron a cabo el trámite de cambio de domicilio. Pp. 66-80.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

B. Dar vista a la FEPADE en términos de los dictámenes de cambio de domicilio irregular.

C. En cuanto al fondo del asunto el CG determinó:

i. En relación a los ciudadanos a los que se les siguió el procedimiento por proporcionar al RFE información falsa en cambio de domicilio:

a. 467 fueron amonestados.

b. 145 fueron absueltos.

ii. En relación a los ciudadanos instigadores:

a. 2 fueron multados.

b. 17 fueron absueltos.

iii. El PRI fue multado por su responsabilidad indirecta en su modalidad de culpa in vigilando, por la conducta de agentes que, en su nombre, instigaron a los ciudadanos que realizaron el trámite de cambio de domicilio de Yucatán a Quintana Roo, ante el RFE, con información falsa.

II. Recursos de apelación SUP-RAP/15/2018 y SUP-RAP/19/2018.

1. Demandas. Inconformes con las decisiones de dicha determinación, el PRI y MORENA presentaron el 25 y 26 de enero, respectivamente, recurso de apelación ante la autoridad responsable.

2. Recepción y turno. El 1 y 2 de febrero, respectivamente, se recibieron en este Tribunal las demandas del PRI y MORENA, los informes circunstanciados y anexos, por lo que, la Magistrada Presidenta ordenó integrar los expedientes bajo las claves SUP-RAP-15/2018 y SUP-RAP-19/2018, y turnarlos a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

3. Admisión y cierre de instrucción. Al no existir alguna cuestión pendiente de desahogar, los recursos fueron admitidos, se cerró la instrucción y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

II. COMPETENCIA, ACUMULACIÓN, PRESUPUESTOS PROCESALES, TERCERO INTERESADO Y LEY APLICABLE.

A. Competencia.

Esta Sala Superior es competente para conocer de los recursos de apelación planteados por el PRI y MORENA, debido a que lo impugnado es una resolución del CG relacionada con un procedimiento ordinario sancionador¹⁶.

B. Acumulación.

Se debe acumular el expediente SUP-RAP-19/2018 al SUP-RAP-15/2018, debido que en ambos se controvierte la misma resolución y porque el último fue el primero en recibirse en esta Sala¹⁷.

Se ordena agregar copia certificada de esta sentencia al expediente SUP-RAP-19/2018.

C. Condiciones procesales.

1. Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable; se hace constar el nombre de los recurrentes y la firma autógrafa de sus representantes; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa cada impugnación; los agravios que causa el acto impugnado, y los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. Los recursos se presentaron en tiempo porque la resolución impugnada se emitió el 22 de enero, y el PRI presentó su demanda el 25 siguiente, en tanto que MORENA lo hizo el 26, es decir, dentro del plazo de 4 días previsto en la Ley¹⁸.

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, dado que los recursos de apelación fueron presentados por partidos políticos (PRI y MORENA), a través de sus representantes

¹⁶ Véase artículo 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.

¹⁷ En términos del artículo 31, párrafo 1 de la Ley de Medios y 79 del Reglamento Interior.

¹⁸ Lo anterior, en términos de los artículos 7, párrafo 1 y 8, párrafo 1 de la Ley de Medios.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

suplente y propietario, respectivamente, ante el CG del INE, calidad que les reconoció la responsable en los correspondientes informes circunstanciados¹⁹.

4. Interés para interponer el recurso. El PRI cuenta con interés jurídico para interponer el actual recurso, porque es la persona jurídica a la que se le impuso una de las multas en la resolución impugnada.

MORENA porque está autorizado para defender los de la generalidad y la resolución impugnada se relaciona con la infracción consistente en la presentación de información o documentación falsa al RFE²⁰.

5. Definitividad. Esta Sala Superior no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse por los recurrentes antes de acudir a esta instancia, con lo cual debe tenerse por satisfecho el requisito.

D. Tercero interesado.

Se le reconoce la calidad de tercero interesado al PRI, porque cumple con los requisitos establecidos en la Ley de medios²¹:

1. Forma. En el escrito que se analiza se hace constar el nombre de quien comparece como tercero interesado, así como la razón del interés jurídico en que se funda y su pretensión concreta contraria a la de MORENA, así como su firma autógrafa.

2. Oportunidad. El escrito de tercero interesado fue presentado oportunamente, ya que se recibió el treinta y uno de enero, en la Oficialía de Partes del INE dentro del plazo de setenta y dos horas.

3. Legitimación. Se reconoce la legitimación del PRI, porque es partido.

¹⁹ Véase artículo 18, párrafo 2, de la Ley de Medios.

²⁰ Jurisprudencia 3/2007, de rubro "PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS PARTIDOS POLÍTICOS TIENEN INTERÉS JURÍDICO PARA IMPUGNAR LA RESOLUCIÓN EMITIDA" en la que esta Sala Superior ha establecido que los partidos políticos tienen interés jurídico para impugnar las resoluciones emitidas en los procedimientos sancionadores, a pesar de que no hayan presentado la queja correspondiente, debido a que pueden actuar en defensa del interés público, difuso o colectivo

²¹ Véase artículo 17, numeral 4, de la Ley de Medios.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

4. Personería. Se cumple con este requisito porque el PRI comparece por medio de su representante suplente ante el CG del INE.

5. Calidad de tercero. El PRI tiene una pretensión incompatible con MORENA, la cual consiste en que se le incremente la sanción, de ahí que se cumpla con el requisito.

E. Normatividad aplicable.

Antes de iniciar el estudio de fondo del asunto, es necesario precisar que, para el análisis de este asunto, se aplicará el COFIPE por ser la normativa vigente cuando se presentó la denuncia que inició el procedimiento ordinario sancionador del cual deriva este juicio²².

Lo anterior, debido a que la LEGIPE previó que los asuntos que estuvieran en trámite a su entrada en vigor, se resolverán de conformidad con las normas vigentes al momento de su inicio²³.

III. ESTUDIO DE FONDO.

APARTADO PRELIMINAR. MATERIA DE CONTROVERSIA.

1. Denuncia.

Como se indicó, Daniel Gabriel Ávila Ruiz, Jorge Luis Lavallo Maury y Jorge Luis Preciado Rodríguez, integrantes del Grupo Parlamentario del PAN en el senado, denunciaron la presunta realización atípica de trámites de cambio de domicilio de Yucatán y Campeche hacia Quintana Roo por 1,137 ciudadanos, a efecto de influir a favor de algún partido político en la jornada electoral de 7 de julio de 2013.

2. Resolución.

En la decisión impugnada, la autoridad responsable consideró:

²² La denuncia o queja se presentó el 8 de mayo de 2013 y la LEGIPE entró en vigor el 24 de mayo de 2014. Por lo que la presentación de la denuncia se dio cuando estaba vigente el COFIPE publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.

²³ Véase artículo transitorio tercero del Decreto por el que se expidió la LEGIPE, publicado el 23 de mayo de 2014.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

i. Previo al estudio de fondo, que era **incompetente para conocer respecto de los presuntos actos de presión y/o coacción a ciudadanos en Yucatán²⁴**, para que ejercieran el sufragio en las **elecciones locales del año 2013 en Quintana Roo a favor del PRI**, y que, por tanto, correspondía al Instituto Electoral de Quintana Roo conocer y sancionar conductas que infrinjan la normativa electoral cuando incidan en un proceso electoral local.

ii. Dar vista a la FEPADE, en términos de los Dictámenes Jurídicos emitidos por la DERFE, por la presunta configuración de delitos previstos y sancionados en la legislación penal.

Ahora bien, el estudio de fondo del procedimiento ordinario sancionador se realizó en **tres grandes rubros**, en los términos siguientes:

a. De los 612 Ciudadanos Denunciados.

Amonestó a 467 ciudadanos, exclusivamente por **proporcionar información falsa al RFE**, al tramitar el cambio de domicilio de Yucatán hacia Quintana Roo. Infracción que consideró acreditada en términos de los dictámenes jurídicos emitidos por la DERFE, en los cuales consta que continuaban residiendo en los domicilios de Yucatán.

Absolvió a 145 ciudadanos, debido a que, a pesar de que éstos manifestaron su cambio de domicilio a Quintana Roo, en la búsqueda de verificación de la DERFE, se advirtió que éstos no fueron reconocidos en ese sitio, pero tampoco se pudo generar convicción que vivieran en su domicilio anterior en Yucatán, por lo que estimó que no se evidencia la presentación de información falsa ante el RFE.

b. De los 19 Ciudadanos Instigadores denunciados decidió:

²⁴ Los casos son: Ejecución del programa 1x100, 10 ciudadanos que en emplazamiento o alegatos refirieron que a través de engaños o mediante dádivas efectuaron el cambio de domicilio, 16 declaraciones en las cuales los entrevistados manifestaron que se realizó el traslado de grupos de ciudadanos del Estado de Yucatán a Quintana Roo, haciéndoles entrega de comprobantes de domicilio, 46 declaraciones que señalan que por invitación o a través de la promesa de dádivas en dinero o en especie llevaron a cabo el trámite de cambio de domicilio. pp. 66-80.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

Multar a Juana Margarita Ucán Poot y Miguel Arcángel Caamal Hau en lo individual, con \$3,238.00 y \$32,380.00, respectivamente por **instigar** a diversas personas para que **proporcionaran datos e información falsa al RFE**, en el trámite de cambio de domicilio de sus credenciales para votar, conducta que tuvo por acreditada con el testimonio de los ciudadanos instigados y los dictámenes de la DERFE determinados como cambio de domicilio irregular.

Absolver a 17 ciudadanos a los que se les atribuía haber instigado a varias personas para que proporcionaran datos e información falsa al RFE, por no existir elementos suficientes en autos que acrediten que tuvieron la calidad de instigadores de la conducta denunciada.

c. En cuanto al PRI:

Lo multó con \$323,700.00, por incurrir en **culpa in vigilando**, respecto de 2 infracciones cometidas, una por ciudadanos que informaron falsamente el cambio de domicilio y otra por los instigadores de dicha movilización.

Lo anterior, porque no se deslindó de la conducta de agentes o promotores que, en su nombre, instigaron a los ciudadanos a realizar los trámites de cambio de domicilio ante el RFE con información falsa.

3. Planteamientos.

a. En relación a la responsabilidad del PRI, este considera que no existen elementos para responsabilizarlo, mientras que MORENA sostiene que el PRI incluso es responsable directo de los hechos.

b. MORENA estima que 140 también son responsables de presentar información falsa al RFE.

c. Finalmente, MORENA afirma que las sanciones deben incrementarse a todos los responsables.

4. Materia a resolver.

No son materia de análisis:

- a. Las posibles infracciones vinculadas con coacción al voto en la elección local de 2013 en Quintana Roo, puesto que su conocimiento se envió al instituto local de ese estado.
- b. De igual forma, **tampoco está cuestionada la responsabilidad** de 467 ciudadanos y la infracción que cometieron, puesto que no hay planteamientos sobre esa decisión.
- c. No está controvertido que esos 467 ciudadanos fueron instigados para cometer esa infracción.
- d. Tampoco se controvierte la responsabilidad en que incurrieron los ciudadanos imputados por **instigarlos**.

Lo único que es materia de estudio por estar impugnado y, por tanto, debe resolverse es:

Tema 1. ¿Si no se acredita ninguna responsabilidad del PRI?, o bien ¿La responsabilidad el PRI incluso es directa, al haber participado a través de personas que actuaron como sus agentes en la preparación y ejecución de proporcionar información falsa?

Tema 2. ¿Si 140 de los 145 ciudadanos absueltos también son responsables?

Tema 3. En su caso, ¿Si la individualización de las responsabilidades es correcta o debe incrementarse la sanción?

Lo anterior se analizará en los siguientes apartados.

APARTADO I: RESPONSABILIDAD.

Tema 1. Responsabilidad del PRI.

1. Resolución

Para estudiar la responsabilidad del partido, es conveniente tener presente, como se dijo, que el CG del INE responsabilizó a 467

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

ciudadanos por presentar información o documentación falsa al RFE, para cambiar de domicilio de Yucatán a Quintana Roo, en el marco del proceso electoral local 2012-2013 de esta última entidad, y **eso no está impugnado**.

Asimismo, responsabilizó a Juana Margarita Ucan Poot y Miguel Arcángel Caamal Hau, por instigar a esos ciudadanos a realizar ese trámite, y **esto tampoco se impugnó**.

Por su parte, determinó que el PRI era responsable indirecto, en la modalidad de **culpa in vigilando**, por la falta de deslinde de agentes o promotores que, en su nombre, instigaron a los 467 ciudadanos que presentaron la información falsa ante el RFE.

Para justificar lo anterior, se basó, principalmente, en el testimonio de 35 personas, quienes declararon que agentes que actuaron a nombre del PRI, solicitaron realizar los trámites de cambio de domicilio con información falsa y adicionalmente, valoró 5 notas de prensa que dan cuenta de movilizaciones masivas de ciudadanos de Yucatán a Quintana Roo, con el fin de realizar esos trámites.

2. Planteamientos

2.1. El PRI, para eximirse de responsabilidad, plantea:

- a. Indebida valoración probatoria de las notas periodísticas y los testimonios.
- b. Sin embargo, el PRI no realizó cuestionamiento alguno, en relación a que 467 ciudadanos presentaron información falsa al RFE y que fueron instigados para hacerlo, de lo cual, a su vez, fueron responsabilizados 2 ciudadanos.

Por tanto, lo que debe determinarse es si el PRI es responsable directo de los ilícitos y si se sostiene la responsabilidad indirecta del PRI, en la modalidad de *culpa in vigilando*.

2.1. A su vez, MORENA, para establecer la responsabilidad directa del PRI²⁵, plantea que:

a. La acción ejecutada por el PRI fue dolosa.

b. El PRI tuvo pleno conocimiento de los ilícitos realizados, con el fin de obtener un beneficio en las elecciones locales en Quintana Roo de 2013.

3. Decisión.

3.1 Se determina que no tiene razón el PRI, al sostener que debe eximirse de responsabilidad porque se afectó su derecho de defensa, por la supuesta falta de acceso a las pruebas y su indebida valoración, como se evidencia enseguida.

Por el contrario, tiene razón MORENA al sostener que la responsabilidad del PRI es directa, en la comisión de los ilícitos mencionados.

Esto, porque no hay controversia respecto a que todos los ciudadanos que fueron responsabilizados por presentar información falsa al RFE fueron instigados a hacerlo, y de las pruebas de autos se demuestra que quienes los instigaron actuaron a nombre del PRI.

Por tanto, la autoridad responsable debió concluir que el PRI fue responsable directo de los ilícitos y no de forma indirecta.

4. Justificación.

4.1. Derecho de defensa. Desestimación de los agravios del PRI.

Por cuestión de orden, en principio se estudian las objeciones del PRI respecto al valor de las pruebas con las cuales se analizará su responsabilidad, puesto que, sólo en caso de que se haya justificado el

²⁵ Véase párrafo tercero de la página 16 de la demanda de MORENA en la que señala: "...El Partido Revolucionario Institucional, actuó de manera dolosa, toda vez que las conductas realizadas fueron con pleno conocimiento de su carácter ilícito, llevadas a cabo con la intención de obtener un efecto indebido en los resultados del Proceso Electoral Local 2012-2013, para la elección de diputados y miembros de ayuntamientos del estado de Quintana Roo..."

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

acceso a las pruebas y éstas tengan crédito en cuanto a su contenido, podrían servir para analizar una imputación directa.

a. Sobre el acceso a 30 declaraciones. No tiene razón el PRI, en cuanto a que la clasificación como información reservada de dichas declaraciones, se realizó sin fundamentar ni motivar dicha determinación, porque, la autoridad sí fundó y motivó su actuar, aunado a que de cualquier forma en autos consta que le dio vista con dichas pruebas.

En efecto, por falta de fundamentación y motivación se entiende la ausencia total de la cita de la norma en que se apoya una resolución y las circunstancias especiales o razones particulares que se tuvieron en cuenta para su emisión.²⁶

En el acuerdo de 1 de septiembre de 2017, dictado por el Titular de la UTCE²⁷, por el que se reserva el contenido de diversa información glosada al expediente, se ordenó emplazar al PRI con una versión pública, en medio electrónico, con las constancias que integraban el procedimiento sancionador y las pruebas que obraban en autos, fundando su actuar de manera global en distintos ordenamientos jurídicos²⁸.

Aunado a lo anterior, en el punto de acuerdo séptimo denominado “resguardo de datos e información”, se establece que la información que sea recabada y que posea el carácter de reservada, será glosada en sobre cerrado, es decir, motiva la determinación asumida.

Es por ello que, al expresarse los fundamentos y motivos en materia de manejo de la información reservada y confidencial, se advierte que

²⁶ Jurisprudencia I.6o.C. J/52 de rubro: “FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU DISTINCIÓN ENTRE SU FALTA Y CUANDO ES INDEBIDA”, consultable en: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, TCC, 9ª época, tomo XXV, enero de 2007, p. 2127.

²⁷ Documental pública a la que se otorga valor probatorio pleno, en términos de los artículos 14, numeral 1, inciso a) y 16 numeral 2, de la Ley de Medios.

²⁸ Entre ellos en los artículos 113, 114 y 116 de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública y 18 del Reglamento del Instituto Nacional en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

contrario a lo aducido por el actor, el acuerdo se encuentra fundado y motivado respecto a la reserva de la información planteada²⁹.

Cabe precisar que el partido sí tuvo acceso a dichos cuestionarios, pues en ejecución del punto de acuerdo en mención, consta el acuse de recepción del oficio INE-UT/6706/2017, dirigido al PRI, así como la cédula de notificación de 5 de septiembre de 2017, en los cuales se advierte que fue entregada una versión pública de las constancias que integraban el expediente y sus respectivos anexos³⁰.

De manera que, esto lleva a concluir, que el PRI sí tuvo conocimiento de la versión pública de todas las declaraciones, lo cual justificó la propia autoridad al establecer que se trataba de información reservada o confidencial.

Incluso, en ese sentido, en última instancia, correspondía al PRI demostrar que las versiones públicas que le fueron proporcionadas no eran idóneas para plantear una adecuada defensa, lo cual no ocurrió.

Adicionalmente, es relevante precisar que, en contestación al emplazamiento, el 12 de septiembre de 2017, el PRI no manifestó su inconformidad con las pruebas con las que se le corrió traslado, de ahí que se considere que su debida defensa fue garantizada con la notificación de las versiones públicas de la investigación, aun cuando presentó escrito de contestación.

b. Objeciones a las declaraciones. Resulta **infundado** el planteamiento sobre la indebida valoración de pruebas respecto a 5 declaraciones.

²⁹ Jurisprudencia 5/2002, de rubro: FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SE CUMPLE SI EN CUALQUIER PARTE DE LA RESOLUCIÓN SE EXPRESAN LAS RAZONES Y FUNDAMENTOS QUE LA SUSTENTAN (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE AGUASCALIENTES Y SIMILARES).- Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 36 y 37.

³⁰ *Ibíd.*

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

En efecto, sostiene que las actas en las que constan, las realizadas a 4 personas³¹ no tienen el nombre o firma del funcionario que las encabezó ni forma de identificarlos; no se aprecian los nombres de los testigos, y debido a que no firmaron los entrevistados no hay forma de saber si en realidad fueron los deponentes.

No tiene razón el PRI, porque se advierte que las entrevistas fueron realizadas por un funcionario autorizado por el Secretario General del CG del otrora IFE, quien plasmó su nombre y firma³², con independencia de la ausencia de firma de los entrevistados.

Se concluye que, ese funcionario está legalmente autorizado para hacer esas diligencias dado que el Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE establece que las diligencias que se realicen en el curso de una investigación pueden ser realizadas por los funcionarios que autorice el Secretario Ejecutivo del entonces IFE³³

Ahora bien, a pesar de que esas entrevistas no fueron firmadas por los deponentes, por no ser su deseo o no saber escribir, y que en algunos casos sólo existe la firma de testigos sin identificarse con su nombre, a juicio de esta Sala Superior, esto no le resta validez, porque se realizaron de conformidad con el Reglamento de Quejas y Denuncias del IFE, es decir, por funcionario autorizado³⁴.

Máxime que, esa normativa no exige que para la realización de tales diligencias sea necesaria la presencia de testigos, lo cual constituyó

³¹ Manuela de Jesús Kumul Ruiz, Jorge Aban y Cen, María Concepción Kumul Ruiz, María Luciana Pool Noh.

³² Véanse fojas 307 a 312 y 594 a 597, en las que se advierte que el funcionario que realizó las entrevistas fue Jesús Reyna Amaya, funcionario autorizado.

³³ Se trata de Jesús Reyna Amaya, autorizado para realizar las entrevistas de conformidad con el acuerdo de 10 de febrero de 2014, visible a fojas 279 a 287 del tomo I del expediente remitido por la autoridad, en el que se autoriza a personal adscrito a la Dirección Jurídica del Instituto, apoderados legales, servidores públicos de las Juntas Local y Distritales del IFE en Yucatán, para realizar entrevistas a ciudadanos en el procedimiento sancionador.

³⁴ Reglamento de Quejas y Denuncias:

Artículo 50. Responsables de la realización de diligencias

1. Las diligencias que se realicen en el curso de la investigación deberán ser efectuadas por el Secretario, a través del o los servidores públicos que designe, por los vocales ejecutivos de los órganos desconcentrados del Instituto; excepcionalmente, los vocales antes señalados podrán designar a alguno de los vocales de las juntas para que lleven a cabo dichas diligencias. En todo caso, el Secretario y los vocales ejecutivos serán responsables del debido ejercicio de la función indagatoria, en sus respectivos ámbitos de competencia.

una formalidad adicional que robustece su contenido, sin embargo, es suficiente la presencia del servidor público habilitado, para que sean válidas las entrevistas realizadas de forma directa a los declarantes.

c. Objeción a las notas periodísticas. El PRI cuestiona el valor de 5 notas periodísticas que describen la participación de sus agentes en la movilización de ciudadanos para realizar el trámite de cambio de domicilio de Yucatán a Quintana Roo ante el RFE con información falsa.

Las razones por las que sostiene el incorrecto valor de esas notas es que: a. Se desconocen su autor, b. Quien las escribió no presencié los hechos, c. Su contenido se trata de opiniones de integrantes de otros partidos políticos, y d. Son insuficientes para demostrar que el PRI participó en la movilización de ciudadanos.

No tiene razón el PRI, porque la autoridad responsable demostró la responsabilidad del partido a partir de la declaración de 35 ciudadanos que señalaron a agentes que, a nombre del partido, instigaron a los ciudadanos a realizar los trámites irregulares de cambio de domicilio ante el RFE.

Por tanto, es irrelevante si tales notas no contienen los nombres de sus autores, éstos no presenciaron los hechos o contienen opiniones de militantes de otros partidos políticos.

Además, debe tenerse en cuenta que esta Sala Superior ha establecido que las notas periodísticas pueden aportar indicios y que su fuerza demostrativa depende de una ponderación de las circunstancias que pondere el juez, como la existencia de notas de distintos autores publicadas en diversos medios informativos³⁵.

En ese sentido, el hecho de que se desconozca el autor de las notas, contengan opiniones o sus autores no hayan presenciado los hechos,

³⁵ Jurisprudencia 38/2002, de rubro: "NOTAS PERIODÍSTICAS. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU FUERZA INDICIARIA".

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

no implica que carezcan de valor probatorio, sino que, en su caso, se debe analizar la fuerza de los indicios que arrojen.

De este modo, si la autoridad responsable acreditó la responsabilidad del PRI con las 35 declaraciones señaladas, fue correcto que robusteciera esos hechos con las notas en las que se da cuenta de la participación de agentes del partido en la movilización de ciudadanos.

Por tanto, como se anticipó, no tiene razón el PRI al sostener que existe afectación a su derecho de defensa, por el acceso y valoración probatoria, pues estas fueron apegadas a derecho.

5. Análisis de la modalidad de la responsabilidad del PRI.

5.1. Marco normativo sobre la responsabilidad directa

En materia sancionadora, se ha establecido que los responsables de una infracción son: a. Los que forman parte directa de la ejecución del hecho; b. Los que fuerzan o inducen a otros a ejecutarlo y c. Los que cooperan en la ejecución del hecho³⁶.

En relación a ello, en la doctrina se ha sostenido que, en el Derecho Administrativo Sancionador, las personas jurídicas pueden tener el carácter de infractoras cuando se les imputan los ilícitos cometidos por las personas físicas que la representan, que fungen como sus agentes, o a cuenta de un partido.

En ese sentido, la responsabilidad directa de las personas jurídicas se actualiza cuando alguien comete un ilícito en su nombre o por su cuenta (agente)³⁷.

Así, evidentemente, si bien la reprochabilidad material corresponde, en principio, a la persona física que cometió la infracción, también se

³⁶ NIETO, Alejandro, *Derecho administrativo sancionador*, Madrid, Tecnos, 2008.

³⁷ Véanse BACIGALUPO, Silvina y Lizcano Jesús, *Responsabilidad penal y administrativa de las personas jurídicas en delitos relacionados con la corrupción*, Programa para la CDohesión Socio de América Latina, Madrid, 2013; y PASAMAR, Miguel Ángel Boldova. La introducción de la responsabilidad penal de las personas jurídicas en la legislación española. *Estudios Penales y Criminológicos*, 2014, vol. 33; BONZON RAFART, *La responsabilidad penal e infraccional de las personas jurídicas*, Ediciones Depalma, Buenos Aires, p. 50

imputa directamente como propio a la persona jurídica³⁸, cuando el agente o tercero la ejecuta en su nombre y para favorecerlo.

Por otro lado, existe coincidencia en que para que exista una imputación directa a las personas jurídicas, es necesario que se cumplan con el principio de legalidad.

Esto quiere decir, que es necesario que en la legislación se establezca que las personas jurídicas son destinatarios de la norma, los hechos punibles y las consecuencias.

Este requisito se cumple, porque en el COFIPE se prevé que los partidos políticos son responsables de cometer diversas infracciones y pueden ser sancionados³⁹.

5.2. Aproximaciones sobre el turismo electoral.

El turismo electoral es un fenómeno aparentemente común y, dado que se trata de un tipo de práctica clientelar, parece ocurrir con mayor frecuencia en la medida en que hay mayor competencia electoral.

El llamado turismo electoral, implica una conducta sancionable consistente en proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores⁴⁰

³⁸ *Manual de Derecho Administrativo Sancionador*, Thomson-Aranzadi, Madrid, 2005,

³⁹ En el artículo 341, párrafo 1, inciso a) del COFIPE se establece que los partidos políticos son sujetos responsables por infracciones cometidas a las disposiciones electorales. Por su parte, en el artículo 342 del COFIPE, se prevén las infracciones que pueden cometer los partidos políticos, dentro de las que se encuentra "n) La comisión de cualquier otra falta de las previstas en este Código".

⁴⁰ Artículo 345, numeral 1, inciso c) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. Incluso, dicha conducta es Sancionable penalmente, en términos del Artículo 13, fracción I de la Ley General en Materia de Delitos Electorales, que establece que se sancionará a quien:

I. Por cualquier medio altere o participe en la alteración del Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores o participe en la expedición ilícita de una o más credenciales para votar con fotografía.

A quien por sí o a través de terceros solicite, promueva, traslade, subsidie, gestione, contrate servicios o bienes para que una o más personas proporcionen documentos o información falsa al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores, se les impondrá hasta una mitad más de la sanción que les corresponda.

A quien por sí o a través de terceros, mediante amenaza o promesa de empleo, paga o dádiva, o promesa de entrega de cualquier tipo de recurso o bien, solicite o promueva que una o varias personas entreguen información falsa al Registro Federal de Electores, Padrón Electoral o Listado de Electores, se les impondrá hasta una mitad más de la sanción que les corresponda.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

Esto es, se actualiza la falta, cuando las personas, solicitan ante módulos del INE con documentación o información falsa una credencial de elector con un domicilio diferente al que tienen registrado⁴¹.

Para ello, cabe precisar, se ha considerado que, las personas que tienden a participar en la alteración del registro son, personas en condiciones de vulnerabilidad.⁴²

Así, el turismo electoral, desde la óptica de mala práctica electoral la cual, conceptualmente se refiere a actos tendentes a la manipulación de los procesos electorales y de los resultados que pueden o no ser ilegales. En concreto, la alteración del RFE es un tipo de mala práctica enfocada en afectar la organización y administración del proceso electoral.

Las estrategias de este tipo de mala práctica se concentran en afectar la disposición u oferta de alternativas y la medida en que las opciones electorales se reflejan en resultados⁴³.

5.3. Determinación de la responsabilidad directa del PRI.

Como se explicará, la responsabilidad directa del PRI se actualiza a partir de: **a.** La falta de controversia respecto al tipo, responsabilidad de los ciudadanos instigadores y el hecho de que todos los ciudadanos que presentaron información falsa al RFE fueron instigados a hacer esos trámites, y **b.** Está probado a partir de autos que, quienes

⁴¹ Santiago Nieto Castillo y Sandra Fabiola Valdez Méndez, (2015) Turismo Electoral: diagnóstico y prospectiva, en Élités y Democracia, México, p.8-12.

⁴² Ahora bien, por tal razón, el texto legislativo, incorporó como posibles responsables, a las personas que facilitan o promueven esas movilizaciones y se agravó la pena a quienes soliciten o promuevan que personas alteren el RFE, mediando amenazas, promesas de empleo, pagos o dádivas. Al respecto, distintos estudios empíricos han encontrado de manera coincidente que quienes participan en este tipo de malas prácticas, como en otras prácticas clientelares se encuentran en condiciones socio-económicas bajas y/o en zonas rurales, a su vez, tienden a hacerlo a cambio de una recompensa. Véase Sarah Birch (2013). Electoral Malpractice, Oxford: Oxford University Press, Santiago Nieto op cit; Lauro Mercado Gasca (2014) Clientelismo electoral. Limitantes del voto libre y secreto en Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional, coord. Luis Carlos Ugalde y Gustavo Rivera Loret de Mola, México: TEPJF, p. 237-278. Gilles Serra (2016) Clientelismo y corrupción electoral en México: persistencia a pesar de los avances legislativos, Documento de Trabajo México: CIDE.

⁴³ Otros ejemplos de este tipo de mala práctica son: embarazo de urnas, afectación a la secrecía del voto, obstrucción del registro de candidatos, afectar la ubicación de casillas, obstruir la observación electoral, manipular el coteo de votos; todas ellas con la intención o finalidad de beneficiar a uno de los competidores. Sarah Birch, op cit.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

instigaron a los ciudadanos, actuaron a nombre del PRI en la preparación y ejecución del ilícito⁴⁴.

Analizado lo anterior, está acreditado que existieron agentes que actuaron a nombre del PRI, pues en autos se advierte que 35 ciudadanos declararon que, al menos 2 personas vinculadas al partido les solicitaron que realizaran los trámites de cambio de domicilio con información falsa, a cambio de dinero, empleo, viajes, mejoras en su vivienda⁴⁵, lo cual se puede constatar en el anexo que se agrega al expediente por separado a esta sentencia.

De esos 35 declarantes, 31 fueron señalados por la DERFE por contar con un dictamen de domicilio irregular respecto del trámite que realizaron. Por su parte, 28 de ellos, fueron responsabilizados en la resolución impugnada por presentar información falsa al RFE para cambiar de domicilio de Yucatán a Quintana Roo, al no haber sido encontrados en su “nuevo domicilio”, y al haberse demostrado que continuaban habitando el anterior en Yucatán.

Además, 10 de los declarantes⁴⁶ refieren que los instigadores o agentes que a nombre del partido auxiliaron en la ejecución del ilícito de falsedad de informes fueron “Margarita del PRI” “Margarita Ucán del PRI”, “Miguel Caamal del PRI” “Don Miguel y Doña Margarita del PRI”,

⁴⁴ En la inteligencia de que, en el actual asunto a diferencia de otros precedentes, sí se acreditan los hechos en cuestión, por ejemplo: respecto a la responsabilidad de los partidos políticos, en estos casos, las Salas del Tribunal determinaron que las pruebas aportadas, ya fueran fotografías de domicilios vacíos, investigaciones privadas, señalamientos o incluso, la alteración al RFE debidamente acreditada, fueron insuficientes para atribuir una responsabilidad a determinado partido político. La débil o poca vinculación con un partido político que parece ocurrir en México también se presenta en otros países como en Panamá. (Véase SM-JRC-168/2015 y acumulados, SUP-JRC-244/2010 y acumulado, SUP-REC-861/2015)

⁴⁵ 26 personas declararon que los agentes que actuaron a nombre del PRI les ofrecieron dádivas a cambio de realizar el trámite. Véase en el anexo que se agrega al expediente, por separado a esta sentencia la declaración de de Aban Puga Samuel, Aban y Cen Jorge, Arceo Chan Reyes Salvador, Caamal Hau Amelio Benjamín, Caamal Novelo Leopoldo, Caamal y Cupul Juana Bautista, Cámara Orozco Fausto Ricardo, Castillo Rosado María Isabel, Ceme Chable Eduardo, Cen Chimal Felipe, Cen y Noh Teófilo, Chi Tuz Rosaura Guadalupe, Chimal Tun Thelma, Cupul Rodríguez Manases, Hau Chan Cándida Concepción, Kumul y Ruiz María Concepción, Martín Arguez María del Carmen, May Chan Gilda María, Mendoza Albornoz Verónica de las Mercedes, Pool Noh María Luciana, Tec Chan José Santos, Tuz Hau Verónica Ester, Tuz Mazun Arsenio, Tzuc Caamal Emiliano, Uc Batun Elica Marisa, Uicab Noh Celsa Lucely.

⁴⁶ Véase en el en el anexo que se agrega al expediente, por separado a esta sentencia las declaraciones de Caamal Hau Amelio, Caamal Hau Elui, Caamal Novelo Leopodo, Ceme Chable Eduardo, Cen y No Teófilo, Chi Tuz Rosaura, Cupul Rodríguez Manases, Hau Chan Cándida, Tuz Mazun Arsenio y Uc Batún Elica.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

quienes les solicitaron hacer el trámite de cambio de domicilio con información falsa.

Sentido en el cual, la propia autoridad se pronunció al concluir que las referencias hacían alusión a Juana Margarita Ucán Poot y Miguel Arcángel Caamal Hau, quienes fueron responsabilizados por instigar a ciudadanos.

En las 35 declaraciones en las que se mencionan a dichos agentes o personas que actuaron para favorecer al PRI se les vincula con el partido, porque “el partido” solicitó el cambio, “el partido” los llevó, “el partido” ofreció a cambio del nuevo supuesto domicilio una ayuda.

Es importante destacar que el PRI no controvierte las razones de la autoridad respecto al ilícito cometido por los ciudadanos llamados *instigadores* y que los ciudadanos que hicieron el trámite ante el RFE fueron instigados.

De tal modo, si no está controvertido que todos los ciudadanos fueron instigados y con las pruebas analizadas se demostró que agentes, a nombre del PRI, llevaron a cabo la acción de instigarlos para realizar el trámite ante el RFE con información falsa, se acredita la participación directa del PRI.

Esto es, el caso en estudio, la vinculación con el partido político se verifica en 35 testimonios, de 467 recogidos por el INE en donde esas 35 personas expresamente mencionan sólo al PRI, y no a otro partido, como el partido que solicitó que modificaran su domicilio.

Así también, se identificó que 467 personas habían alterado su domicilio, pero concretamente fueron 35 personas las que señalaron haber sido movilizadas. Al mismo tiempo, hay otros testimonios que corroboran la implicación de grupos de personas –y no así de individuos- pues hubo personas que mencionaron que “se llevaron gente para realizar su cambio de domicilio” o supieron que a algunas personas les ofrecieron 1500 pesos por realizar su cambio.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

En el particular, la movilización sucedió de Yucatán a Quintana Roo, a través de autobuses; esto con base en que 20 personas afirmaron que fueron transportados en autobuses desde Yucatán hacia Quintana Roo. En sentido similar, hubo algunas personas que comentaron que estuvieron llevando gente a Quintana Roo para cambiar su domicilio; una persona señaló que eran personas del municipio de Valladolid, Yucatán⁴⁷.

En los testimonios revisados no hay mención específica y puntual acerca de la intención de votar, una vez que obtuvieron su nueva credencial de elector en el domicilio irregular. Sin embargo, debe tomarse en cuenta que para instrumentar la credencialización masiva – por lo menos de 35 personas y posiblemente más de 400 personas- el que organice esta movilización gasta recursos para promover y llevar a cabo la movilización, generar la documentación falsa tales como comprobantes de luz, traslado de las personas a las oficinas para solicitar el cambio de domicilio y finalmente para costear el traslado el día de la jornada.

Del análisis empírico de las características del caso y tomando en cuenta los precedentes existentes y las experiencias internacionales, se tiene que el caso en análisis cumple con las características del turismo electoral pues: hubo movilización masiva de personas que alteraron el RFE, se registró la oferta de distintos beneficios y recompensas a cambio de esa participación, esta alteración se hizo en el marco de un proceso electoral.

⁴⁷ En ese sentido, hay muchos testimonios que dan cuenta de haber recibido una oferta de un beneficio a cambio de alterar el RFE con documentación falsa. El beneficio más recurrente corresponde a ofertas de dinero en efectivo, dentro de un rango de 1,000 y 1,800 pesos (25 personas que señalaron al PRI) y otras personas mencionaron haber escuchado que estaban pagando por cambiar el domicilio.

Otra recompensa frecuentemente reportada correspondió a un viaje a Playa del Carmen (11 personas que señalaron al PRI) mientras que otros beneficios mencionados con menor frecuencia se referían a la entrega de despensas, a mejoras a la vivienda, a inscribir a personas en un programa social y a obtener empleo.

De forma que resultaría poco probable (o incluso absurdo suponer) que todos esos costos de traslado, de organización, entrega de beneficios o recompensas, junto con el riesgo de ser sancionado penalmente, no estuvieran relacionados con algún tipo de recompensa. Es decir, puede suponerse que la expectativa es que todos aquellos credencializados ahora en Quintana Roo favorezcan cierta opción electoral que compense toda la actividad que implica el turismo electoral.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

Por tanto, se concluye que diversos agentes, entres otros, los 2 instigadores responsabilizados, a nombre del PRI, participaron en los hechos ilícitos **con base en:**

1. La falta de controversia respecto a que todos los ciudadanos que realizaron el trámite de cambio de domicilio ante el RFE fueron instigados.

El PRI nunca contrvirtió la responsabilidad de los ciudadanos que realizaron el trámite de cambio de domicilio con información falsa.

Tampoco cuestionó que todos ellos hayan sido instigados para realizar esos trámites, ni la responsabilidad de las 2 personas que fueron señalados como instigadores en la resolución impugnada.

2. La declaración de 35 personas distintas que señalan a otras que actuaron a nombre del PRI para solicitarles que hicieran el trámite de cambio de domicilio de Yucatán a Quintana Roo.

Dichos medios probatorios gozan de un valor relevante porque:

- a) Se emitieron dentro del procedimiento.
- b) Fueron vertidos de manera espontánea y libre, porque a pesar de que podían resultar afectadas, señalaron a las personas que los instigaron.
- c) Se realizaron de manera individual.
- d) Fueron hechas en momentos distintos, por lo que las declaraciones fueron hechas por separado.
- e) Son coincidentes en vincular al PRI en cuanto a que personas en su representación los instigaron a solicitar el trámite a cambio de dádivas.

3. De esas 35 declaraciones, 10 personas distintas, vincularon a las personas reconocidas como instigadores al PRI.

Adicionalmente, 10 declaraciones tienen una importancia especial para vincular al PRI con los 2 instigadores que fueron responsabilizados en la resolución impugnada⁴⁸.

4. Que de los propios 35 declarantes, 31 fueron señalados por la DERFE por realizar trámites irregulares y 28 fueron responsabilizados por presentar información falsa al RFE.

Esas 28 personas fueron responsabilizadas por el INE por presentar información falsa para realizar el cambio de domicilio de Yucatán a Quintana Roo, lo cual no está controvertido y a pesar de ello vinculan al partido.

Dichas declaraciones, **que tienen valor probatorio en lo individual**, no están controvertidas más allá de las inconsistencias formales que ya han sido desestimadas en esta sentencia, pues nunca se les tacha de falsas o inverosímiles en cuanto a su contenido, es decir, en modo alguno se rechaza su veracidad. Además, como se anticipó una calidad importantísima es que se trata de declaraciones libres y espontáneas, pues fueron emitidas ante funcionarios del INE, en momentos distintos, sin que se haya acreditado aleccionamiento o coacción para que esos ciudadanos declararan.

Ahora bien, en su caso, las declaraciones evidencian que el PRI es responsable directo porque:

a. Debe partirse de la premisa lógica de que la responsabilidad en este tipo de ilícitos no puede ser demostrada mediante prueba directa.

Ello, dada su complejidad, por el actuar de los responsables, quienes buscan eliminar los rastros de su participación, o por su naturaleza, por

⁴⁸ Se refiere a Juana Margarita Ucan Poot y Miguel Arcángel Haou como las personas que les solicitaron hacer el trámite de cambio de domicilio con información falsa a cambio de dádivas y coinciden en señalar que esos instigadores actuaron a nombre del PRI.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

lo que las pruebas existentes deben ser valoradas de acuerdo a la naturaleza del ilícito⁴⁹.

En ese sentido, esta Sala Superior ya ha señalado que si bien es cierto que la manera más común de acreditar que un acto ha sido realizado por un partido político consiste en demostrar que fueron realizados por la persona física con facultades para ello, **cuando se trata de un ilícito, no puede esperarse que la participación del partido político quede claramente expresada a través de los actos realizados por personas físicas con facultades conforme a su normatividad interna.**

Lo anterior, porque, generalmente, los actos realizados para conseguir un fin ilícito son disfrazados, seccionados y diseminados a tal grado, que su actuación se haga casi imperceptible, y haga sumamente difícil o imposible, establecer mediante prueba directa la relación entre el acto y la persona⁵⁰, de ahí que sea válido demostrar la responsabilidad mediante pruebas indirectas.

Por tanto, las 35 declaraciones deben ser valoradas en el contexto de que el turismo electoral es una infracción compleja, en la que, lógicamente, quienes participaron en su planeación y ejecución, actuaron para ocultar su responsabilidad.

b. Esas 35 declaraciones son libres y espontáneas, para señalar que las personas que les solicitaron hacer el trámite de cambio de domicilio con información falsa, actuaron a nombre del PRI, dado que se emitieron ante el requerimiento de la autoridad, sin coacción de alguna parte.

⁴⁹ Véase la tesis: Tesis: 1a. CVII/2005, novena época, Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIII, marzo de 2006, "DOLO DIRECTO. SU ACREDITACIÓN MEDIANTE LA PRUEBA CIRCUNSTANCIAL", p. 205.

⁵⁰ Tesis XXXVII/2004, de rubro "PRUEBAS INDIRECTAS. SON IDÓNEAS PARA ACREDITAR ACTIVIDADES ILÍCITAS REALIZADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS".

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

Por ende, es razonable tener por probado que el PRI ordenó que se hicieran esos trámites con el fin de realizar la práctica electoral ilícita llamada turismo electoral.

En efecto, la declaración de esas 35 personas, vinculadas con la comisión de infracciones menores, en su conjunto evidencia una infracción mayor, consistente en la movilización de cientos de personas para realizar trámites de cambio de domicilio con información falsa.

c. Conforme al principio ontológico de la prueba, consistente en que lo ordinario se presume y lo extraordinario se prueba, lo común es que, si determinado número de personas declaran por separado, en momentos distintos, no tienen un interés particular.

De manera que, como lo hacen coincidentemente y proporcionan información concreta sobre un mismo hecho, de que, al menos, 2 personas actuaron a nombre del PRI con el propósito de instigar a 467 ciudadanos para realizar trámites de cambio de domicilio con información falsa, es válido inferir que el PRI organizó este mecanismo.

d. Los 35 declarantes no resultan beneficiados por incriminar al PRI, incluso, con su declaración podían verse perjudicados ellos mismos, al aceptar que realizaron trámites con información falsa.

Esto, incluso, se fortalece con 5 notas, cuyo extracto está en el anexo de este documento, las cuales coinciden en señalar que personas, a nombre del PRI, movilizaron a ciudadanos de Yucatán a Quintana Roo, para realizar trámites de cambio de domicilio, con el fin de participar en el proceso electoral local 2013 en aquella entidad.

De lo anterior, se advierte que esos agentes, a nombre del PRI:

Participaron directamente **en la preparación del ilícito**, al solicitar la realización del trámite a cambio de dádivas e instigaron a todos los ciudadanos responsabilizados para presentar información falsa al RFE.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

También está demostrado que agentes, a nombre del PRI, participaron de manera directa en **la ejecución del ilícito**, porque proporcionaron a los ciudadanos la documentación falsa y les brindaron transporte al RFE.

Sin que obste que las 2 personas identificadas como instigadores nieguen haber participado en los hechos.

Lo anterior, porque se trata de una negativa simple, que además de contraponerse con todos los indicios señalados, valoradas conforme al principio ontológico de la prueba, lo ordinario es que cuando a una persona le imputan su participación en una infracción, no sólo se limiten a eximirse de responsabilidad bajo una negativa simple de los hechos, sino que lo razonable sería que explicaran la razón de su dicho o proporcionaran detalles para eximirse⁵¹.

Máxime que si bien, en un inicio los 2 instigadores contaban con la presunción de inocencia, al existir pruebas de cargo por parte de la autoridad dicha presunción fue superada, por lo que no debían limitarse a manifestar una negativa simple, sino que era su obligación aportar las pruebas que refutaran las pruebas de cargo⁵².

De ahí que, ante la existencia de pruebas que demostraban su responsabilidad, su negativa simple en la participación en los hechos no es de la entidad suficiente para desacreditar las declaraciones en las que se señala la participación de agentes a nombre del PRI en la confección del turismo electoral.

⁵¹ Véase tesis 1a. CCCXCVI/2014, de rubro "CARGA DE LA PRUEBA. SU DISTRIBUCIÓN A PARTIR DE LOS PRINCIPIOS LÓGICO Y ONTOLÓGICO".

⁵² Época: Décima Época, Registro: 2002369, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Aislada Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XV, Diciembre de 2012, Tomo 1 Materia(s): Constitucional. Tesis: 1a. CCLXXIV/2012 (10a.), Página: 531. "PRUEBA CIRCUNSTANCIAL. EL ARTÍCULO 261 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS PENALES PARA EL DISTRITO FEDERAL, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE PRESUNCIÓN DE INOCENCIA", en la que se señala que "...Lo anterior, toda vez que cuando el juzgador utiliza la prueba indiciaria para sustentar una sentencia condenatoria y sigue escrupulosamente los presupuestos materiales para su construcción, desvirtúa válidamente la presunción de inocencia por el efecto conviccional de la prueba; sin que la conclusión anterior pueda ser desvirtuada por el hecho de que la norma impugnada no dispone expresamente que la prueba circunstancial sólo procede en aquellos casos en los que no se tiene prueba directa, pues ese es el presupuesto lógico y necesario de su existencia y utilidad, y en el supuesto de que ésta fuera administrada con pruebas directas, sólo reforzarían la conclusión que el juzgador pudo obtener de manera inmediata por otros medios."

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

Por tanto, se concluye que existió responsabilidad directa del PRI, al demostrarse la participación de agentes que, en su nombre, participaron en la preparación y ejecución de la infracción consistente en presentar información falsa al RFE, al instigar a todos los ciudadanos que fueron responsabilizados por ello.

De modo que es evidente que, la autoridad responsable determinó incorrectamente la responsabilidad indirecta del PRI, pues como ha quedado demostrado, el PRI es responsable directo porque agentes, en su nombre, instigaron a ciudadanos para realizar trámites de cambio de domicilio con información falsa.

En ese sentido, se concluye que:

1. El PRI sí es responsable de la conducta infractora de la norma.
2. La modalidad de responsabilidad del PRI es directa.

TEMA 2. RESPONSABILIDAD DE 140 CIUDADANOS.

1. Resolución.

El INE, como se indicó, determinó que 467 ciudadanos infringieron la normativa electoral por aportar información o documentación falsa al RFE, al tramitar el cambio de domicilio Yucatán a Quintana Roo, en términos del artículo 345, párrafo 1, inciso c), del COFIPE⁵³.

En cambio, estimó que debía absolverse a 145 ciudadanos, porque si bien no fueron localizados por la DERFE en el domicilio al que supuestamente se mudaron en Quintana Roo, tampoco fueron ubicados en su domicilio anterior, por lo que, en concepto de la autoridad existe duda fundada sobre el cambio y su culpabilidad, por lo que opera en su favor el principio de presunción de inocencia.

⁵³ COFIPE

Artículo 345

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

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

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

2. Planteamiento.

MORENA sostiene que, de esos 145 absueltos, 140 deben también deben ser sancionados.

Esto, porque el hecho de que 140 ciudadanos presentaran su solicitud de cambio de domicilio de Yucatán a Quintana Roo ante la RFE y no fueran encontrados por la DERFE, ni reconocidos por los habitantes o vecinos de ese domicilio, es suficiente para establecer su responsabilidad, sin que sea válido absolverlos por no ser encontrados en Yucatán.

3. Decisión.

No tiene razón MORENA.

Esto, porque respecto a 140 ciudadanos que no se encontraron por la autoridad en el “nuevo domicilio” proporcionado para realizar el trámite de cambio de domicilio a Quintana Roo ante el RFE, ni en el anterior, la autoridad electoral señaló que debía estarse al principio de presunción de inocencia, al no estar probada su ubicación, y al respecto esta consideración no está debidamente combatida.

4. Justificación.

a. Prueba de la imputación y presunción de inocencia. La Sala Superior ha establecido como principio fundamental del procedimiento sancionador que las consecuencias jurídicas de una infracción sólo podrán ser impuestas cuando exista prueba plena de la responsabilidad de los sujetos⁵⁴.

Conforme a lo anterior, la autoridad administrativa está obligada a probar los hechos denunciados y, en grado suficiente, la participación o responsabilidad del imputado en ellos. **Mientras esto no ocurra, el acusado se presumirá inocente.**

⁵⁴ Jurisprudencia 21/2013, de rubro “PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES”.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

Por el contrario, cuando la autoridad cuente con las pruebas necesarias para establecer un convencimiento suficiente de la responsabilidad del acusado, éste deberá aportar los medios de convicción con los que cuente para contrarrestar las aportadas por la autoridad, sin que esto implique el traslado de la carga de la prueba al imputado⁵⁵.

En ese sentido, cuando no se aporten pruebas de cargo suficientes para demostrar la infracción y la responsabilidad o las pruebas de descargo generen duda de ello, deberá absolverse a la parte acusada **al existir la presunción de su inocencia**⁵⁶.

b. Caso concreto y juicio. Como se señaló MORENA controvierte la absolución de 140 de 145 ciudadanos, debido a que, desde su perspectiva, existen elementos probatorios suficientes para demostrar que presentaron documentos o información falsa ante la DERFE.

La razón esencial en la que se sustentó la autoridad responsable es que una vez que la DERFE detectó los trámites de cambio de domicilio como irregulares, realizó dos diligencias, en las que no logró ubicar a los ciudadanos en cuestión.

En efecto, la primer diligencia, consistió en acudir al domicilio que proporcionaron esos ciudadanos en su trámite de cambio de residencia que realizaron ante el módulo del RFE en Quintana Roo.

De tal diligencia, se obtuvieron declaraciones de los residentes o vecinos del domicilio, quienes manifestaron que los ciudadanos que realizaron el trámite no vivían ahí.

En la segunda diligencia, acudieron al anterior domicilio de los ciudadanos, sin embargo, a partir de la declaración de los habitantes y

⁵⁵ Tesis XVII/2005, de rubro "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. SU NATURALEZA Y ALCANCE EN EL DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL".

⁵⁶ Época: Décima Época, Registro: 2006091, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: jurisprudencia, Fuente: Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, Abril de 2014, Tomo I, Materia(s): Constitucional, Tesis: 1a./J. 26/2014 (10a.), p. 476, de rubro "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA".

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

vecinos del mismo, no se pudo establecer que los ciudadanos que realizaron el trámite vivieran ahí.

Por tanto, la autoridad razonó que, al no poder establecer el domicilio de los ciudadanos, no era posible concluir que habían proporcionado información y documentación falsa, por lo que existía duda fundada y, por tanto, operaba en su favor la presunción de inocencia.

En ese sentido, si en el caso, el actor sólo se limitó a manifestar que existen pruebas para responsabilizar a los ciudadanos en cuestión, sin cuestionar de manera suficiente, las razones esenciales de la autoridad responsable para absolverlos, esencialmente, no controvertió los argumentos sobre la existencia de duda fundada y presunción de inocencia en favor de dichos ciudadanos.

Por tanto, se mantienen firmes las razones que dio el INE respecto a la absolución de 140 ciudadanos, por operar en su favor el principio de presunción de inocencia.

APARTADO II: INDIVIDUALIZACIÓN.

Tema único: Incorrecta individualización de la sanción.

1. Sanciones impuestas en la resolución

A los 467 ciudadanos que incurrieron en la infracción, no controvertida, de presentar información o documentación falsa al RFE, se les impuso una sanción consistente en amonestación pública.

A los llamados instigadores, **Juana Margarita Ucan Poot y Miguel Arcángel Caamal Haou**, que incurrieron en la infracción, no controvertida, consistente en solicitar o impulsar instigar a diversos ciudadanos para que tramitaran su credencial para votar con fotografía en el estado de Quintana Roo, con documentación o información falsa, los sancionó con una multa de \$3,238 y \$32,380, respectivamente.

Y al **PRI**, por su responsabilidad indirecta en la modalidad de *culpa in vigilando*, derivado de no deslindarse de los ilícitos cometidos por personas que, a su nombre, instigaron a los ciudadanos a realizar trámites de cambio de domicilio ante el RFE con información falsa.

2. Planteamientos

MORENA sostiene que debe imponerse una sanción mayor a los responsables mencionados.

Entre otros aspectos, porque la infracción cometida por las personas responsables, vulneró no sólo una disposición legal, sino que puso en riesgo principios constitucionales⁵⁷.

3. Decisión

Tienen razón MORENA respecto a que se debe incrementar la sanción impuesta a los ciudadanos que presentaron documentación o información falsa al RFE, a los que instigaron y al PRI, debido a que la autoridad calificó la infracción sobre la base de que el bien jurídico afectado fue la función electoral y el sufragio, sin considerar que lo expuesto también son valores constitucionales, que imponen el deber de vigilancia del padrón electoral y el sufragio.

Finalmente, en la resolución se deja de ponderar la relevancia de este último como valor constitucional, aunado a que igualmente se advierte una afectación al principio constitucional de vigilancia del padrón electoral y el sufragio como valor fundamental.

4. Justificación.

a. Criterios sobre individualización. Esta Sala Superior ha sostenido que en materia electoral las sanciones deben ser disuasivas, en la medida en que inhiban a los infractores y demás destinatarios a

⁵⁷ Véase página 14 de la demanda de MORENA, en la que se sostiene que con la conducta de los responsables se vieron afectados los bienes jurídicos tutelados consistentes en la integridad y confiabilidad del padrón electoral y el sufragio.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

cometer ese tipo de conductas y los induzcan a cumplir sus obligaciones⁵⁸.

En ese sentido, la finalidad de la sanción es fundamentalmente preventiva, por lo que debe propiciar los fines relacionados con la prevención general y especial, de acuerdo a los propósitos que orientan el sistema de sanciones.

Para individualizar la sanción, principalmente, la autoridad debe ponderar la gravedad de la falta como las circunstancias objetivas y subjetivas de comisión y del infractor.

Dentro de los criterios para calificar **la gravedad de la falta** se encuentra la naturaleza del tipo de bien jurídico en riesgo o expuesto a la falta.

Para ello, es necesario, identificar y ponderar la importancia del bien resguardado por la infracción, así como del fundamento constitucional del que subyacen⁵⁹.

En ese sentido, la calificación de la gravedad de la falta es distinta y el reproche es diverso si se afecta o expone una formalidad mínima o se afecta materialmente el patrimonio estatal, al igual que en otras materias, la integridad personal frente al patrimonio.

Por otro lado, en cuanto a la reprochabilidad derivada de las circunstancias que rodean el hecho ilícito y del infractor, entre otros aspectos, intervienen las condiciones de ejecución y participación del infractor, como la sistematicidad y la intención en las conductas que dan origen a la responsabilidad.

b. Caso concreto. En la resolución se determinó que los responsables vulneraron una disposición legal y que los bienes jurídicos que pudieron verse afectados con la infracción fueron la función electoral con respecto al resguardo del padrón electoral y, como consecuencia, se

⁵⁸ SUP-REP-416/2015.

⁵⁹ SUP-REP-409/2015 y SUP-REP-416/2015.

hace referencia a la afectación al sufragio, toda vez que la credencial para votar es un instrumento indispensable para ejercerlo, aunque no se pondera su relevancia constitucional⁶⁰.

En ese sentido, la falta cometida por los ciudadanos que presentaron información falsa al RFE fue calificada como **ordinaria**, mientras que las cometidas, respectivamente, por los llamados instigadores y el PRI fueron calificadas como de **gravedad ordinaria**.

Cabe señalar que no está controvertido por las partes que los bienes jurídicos afectados sean el resguardo del padrón y el sufragio.

c. Valoración. En atención a ello, esta Sala Superior concluye que la calificación de la falta determinada por la autoridad resulta incorrecta y, por tanto, debe considerarse en su justa medida, más grave para todos los responsables, precisamente porque el valor expuesto o afectado no son sólo normas legales sino valores constitucionales.

En efecto, es importante destacar que la protección al padrón electoral es una previsión de rango constitucional⁶¹, que establece que los órganos de vigilancia de dicho padrón se integrarán mayoritariamente por partidos políticos.

La necesidad de órganos de vigilancia del padrón⁶² se explica porque la existencia de un padrón electoral confiable constituye un pilar básico de

⁶⁰ En las páginas 350 de la resolución impugnada, respecto a los ciudadanos se señaló "...en virtud de los trámites de cambio de domicilio realizados por los ciudadanos en el estado de Quintana Roo, con el propósito de obtener la credencial para votar con fotografía, proporcionando un domicilio donde no residían afectivamente, o bien, al no haberse deslindado de manera oportuna y adecuada frente a esos hechos, lo que podría vulnerar la función electoral con respecto a la salvaguarda del Padrón Electoral y, en consecuencia, el sufragio, toda vez que la credencial para votar es un instrumento indispensable". En cuanto a los ciudadanos llamados instigadores y al PRI, en las páginas 356 a 357 y 368 a 369 de la resolución, también se señalan esos mismos bienes jurídicos afectados.

⁶¹ Lo anterior se puede advertir en el artículo 41, base V, párrafo segundo de la Constitución, disposición que fue introducido al texto de la Ley Fundamental desde la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de 13 de noviembre de 2007.

⁶² Según el artículo 202 del COFIPE, las Comisiones de Vigilancia locales y nacional, respectivamente, tienen dentro de sus atribuciones: a) Vigilar que la inscripción de los ciudadanos en el padrón electoral y en las listas nominales de electores, así como su actualización, se lleven a cabo en los términos establecidos en este Código; b) Vigilar que las credenciales para votar se entreguen oportunamente a los ciudadanos; c) Recibir de los partidos políticos las observaciones que formulen a las listas nominales de electores; y d) Coadyuvar en la campaña anual de actualización del padrón electoral.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

la estructura electoral, pues es un elemento esencial para dotar de credibilidad a las elecciones.

Por otro lado, la protección al padrón electoral se relaciona con el derecho al voto, pues de acuerdo al COFIPE sólo pueden ejercer ese derecho los ciudadanos que reúnan las características de estar inscritos en el padrón electoral y contar con credencial para votar, y lo podrán hacer, generalmente, en la demarcación territorial de su domicilio⁶³, salvo en los casos previstos en la ley.

Por eso, la importancia de no proporcionar datos falsos al padrón reside en que de él se extraen las listas nominales que contienen los nombres de los ciudadanos que cuentan con credencial para votar y están aptos para votar⁶⁴, en el lugar que les corresponde, excepto en los casos específicamente previstos en la ley.

De este modo, la infracción consistente en proporcionar datos o información falsa al RFE⁶⁵, expone o afecta los valores constitucionales

⁶³ COFIPE. Artículo 6. 1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

a) Estar inscritos en el Registro Federal de Electores en los términos dispuestos por este Código; y b) Contar con la credencial para votar correspondiente.

2. En cada distrito electoral el sufragio se emitirá en la sección electoral que comprenda al domicilio del ciudadano, salvo en los casos de excepción expresamente señalados por este Código.

⁶⁴ COFIPE. Artículo 179

1. Para la incorporación al padrón electoral se requerirá solicitud individual en que consten firma, huellas dactilares y fotografía del ciudadano, en los términos del artículo 184 del presente Código.

2. Con base en la solicitud a que se refiere el párrafo anterior, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores expedirá la correspondiente credencial para votar.

Artículo 181

1. Una vez llevado a cabo el procedimiento a que se refiere el artículo anterior, se procederá a formar las listas nominales de electores del Padrón Electoral con los nombres de aquéllos a los que se les haya entregado su credencial para votar.

Artículo 182.

3. Durante el periodo de actualización también deberán acudir a las oficinas los ciudadanos incorporados en el catálogo general de electores y el padrón electoral que:

a) No hubieren notificado su cambio de domicilio...

Artículo 186

1. Dentro de los treinta días siguientes a su cambio de domicilio, los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, deberán dar el aviso correspondiente ante la oficina del Instituto más cercana a su nuevo domicilio.

2. En los casos en que un ciudadano solicite su alta por cambio de domicilio, deberá exhibir y entregar la credencial para votar correspondiente a su domicilio anterior, o aportar los datos de la misma en caso de haberla extraviado, para que se proceda a cancelar tal inscripción, a darlo de alta en el listado correspondiente a su domicilio actual y expedirle su nueva credencial para votar. Las credenciales sustituidas por el procedimiento anterior serán destruidas de inmediato.

⁶⁵ COFIPE. Artículo 345

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

relativos a la protección del padrón electoral y, consecuentemente, al valor fundamental del sufragio⁶⁶.

Adicionalmente, en el segundo párrafo del artículo 41 de la Constitución General, se establece el mandato de que el poder público se renueve mediante elecciones libres, auténticas y periódicas. La autenticidad de las elecciones se relaciona directamente con la protección del padrón de electores, pues es un mecanismo con el que se pretende generar certeza respecto a la identificación de las ciudadanas y ciudadanos que están legitimados para participar en la elección de las autoridades que gobernarán en determinado territorio.

De esta manera, su alteración a través de información falsa, con el ánimo de que participen en una elección ciudadanas y ciudadanos que no están legitimados debido a que residen en otra localidad, incide en el principio de autenticidad de los procesos electorales. Ello debido a que no habría una correspondencia estricta entre los resultados de la elección y la voluntad de las personas que efectivamente serán gobernadas.

En ese sentido, la alteración del padrón electoral a través de estrategias de cambio de domicilio de un grupo numeroso de personas de un municipio o entidad a otro –conocido, como se ha dicho, como el fenómeno del “turismo electoral”– tiene dos efectos dañinos inmediatos bajo la perspectiva de la integridad electoral y las malas prácticas

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

⁶⁶ Constitución. Artículo 41. El pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados y la Ciudad de México, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por la presente Constitución Federal y las particulares de cada Estado y de la Ciudad de México, las que en ningún caso podrán contravenir las estipulaciones del Pacto Federal.

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas...

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

electorales⁶⁷. Por un lado, la alteración al padrón electoral merma la confiabilidad de los procesos y de los resultados electorales, así como de las autoridades encargadas de administrar el registro. La desconfianza en el proceso y en el resultado incide en la aceptación del gobierno que resulte electo y, esto a su vez, afecta la gobernabilidad de éste incluyendo lograr acuerdos con otros poderes y el cumplimiento de la ley por parte de la ciudadanía.

Por otro lado, afecta la decisión del voto pues las preferencias electorales de personas que tienden a participar en infracciones como la alteración del padrón están en situación de pobreza o de vulnerabilidad y están motivadas por alguna promesa como un empleo, un beneficio material y no por la propuesta electoral por la que votó⁶⁸.

A su vez, la alternación del padrón electoral, analizado a la luz de una mala práctica, ilustra la debilitación de la representación política, porque influirían en la elección de los representantes populares personas ajenas a la localidad o territorio. Asimismo, pone de manifiesto que las prácticas de corrupción se multiplican pues para lograr una movilización de grupos de personas, por ejemplo, se requiere de la emisión de documentación falsa de forma masiva, así como que la tramitación de la nueva credencial pase inadvertida⁶⁹.

De esta manera, como en el caso, no existe controversia de que los bienes jurídicos afectados sean la función electoral respecto al resguardo del padrón y, como consecuencia, el sufragio, resulta evidentemente incorrecta la determinación de la autoridad electoral, en cuanto a que las infracciones vulneraron preceptos de índole legal, pues el **resguardo del padrón y el sufragio, tienen relevancia constitucional, pues se vulneraron disposiciones constitucionales**, de ahí que como consecuencia de ello la gravedad de las infracciones

⁶⁷ Véase Pippa Norris, (2014). *Why Electoral Integrity Matters?* Cambridge: Cambridge University Press; Sarah Birch, (2013). *Electoral Malpractice*, Oxford: Oxford University Press.

⁶⁸ Santiago Nieto Castillo y Sandra Fabiola Valdez Méndez, (2015) *Turismo Electoral: diagnóstico y prospectiva*, en *Élites y Democracia*, México, p.8-12.

⁶⁹ Sarah Birch, op cit.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

cometidas por los responsables directos (ciudadanos, instigadores y el PRI) es mayor a la determinada por la responsable en cada caso.

Ello porque el artículo 41 constitucional que prevé la necesidad de que exista la debida vigilancia del padrón electoral; y el valor fundamental del sufragio, dado que, al haberse registrado con información o documentación falsa ante el RFE, presentaron los requisitos para estar en aptitud de votar en una demarcación territorial que no les correspondía, por no ser ese su verdadero domicilio.

En efecto, el sufragio es la piedra angular del sistema democrático debido a que, con su ejercicio, los ciudadanos legitiman a las autoridades electas, pues como lo ha sostenido esta Sala Superior, **los ciudadanos sólo están autorizados para elegir a las autoridades que estén en aptitud de representarlos en el lugar que corresponde a su domicilio**⁷⁰.

Por tanto, dado que está reconocido que la **infracción no solo afecta valores contenidos en normas legales, sino a los mencionados principios constitucionales**, la calificación de la responsable es incorrecta, especialmente, porque no bastaba con reconocer la exposición o afectación al valor fundamental del sufragio, sino que debió ponderar realmente su trascendencia.

Además, en segundo término, debe considerar que las circunstancias para individualizar la sanción revelan una mayor gravedad:

1. La responsabilidad de todos derivó directamente de conductas sistemáticas consistentes en trámites de cambio de domicilio con documentación o información falsa ante el RFE, de 467 ciudadanos⁷¹, lo cual sucedió del 6 de noviembre de 2012 al 15 de marzo de 2013, en el marco del proceso electoral local en Quintana Roo, es decir, fueron conductas reiteradas.

⁷⁰ Jurisprudencia 44/2013, de rubro SECCIÓN ELECTORAL. LA CORRECTA REFERENCIA GEOGRÁFICA, DELIMITADA POR EL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, GARANTIZA LA REPRESENTACIÓN CIUDADANA

⁷¹ Fueron responsabilizados en la resolución impugnada.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

2. Los trámites irregulares de cambio de domicilio ante el RFE se dieron en un periodo muy cercano al inicio del proceso electoral en Quintana Roo 2012-2013, pues 574 ocurrieron un día antes.

3. Respecto a los ciudadanos que presentaron la documentación o información falsa al RFE debe considerarse que la detención de su trámite no ocurrió por su voluntad y sabían que cometían un ilícito con la solicitud de trámite.

4. Respecto al PRI, debe considerarse que en esta sentencia se estableció que es responsable directo, debido a que personas, a su nombre, instigaron a ciudadanos a realizar trámites de cambio de domicilio con información falsa.

Por tanto, las circunstancias son más reprobables de lo que consideró la responsable

Así, la autoridad responsable debe individualizar nuevamente la sanción impuesta a cada uno de los responsables, para determinar una nueva, sobre la base de que la gravedad de la falta debe ser incrementada, según lo decidido para cada sujeto responsable.

IV. EFECTOS DE LA SENTENCIA.

De conformidad con lo expuesto, el efecto de esta sentencia es **revocar** la resolución impugnada con el fin de que se emita otra en la que se determine:

1. El PRI es responsable de la comisión de la infracción.
2. La modalidad de responsabilidad del PRI es directa, por la participación de agentes que actuaron en su nombre, en la preparación y ejecución de la infracción consistente en presentar información falsa al RFE.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

3. Individualizar nuevamente las sanciones impuestas a: **I.** Al PRI, **II.** A los ciudadanos que realizaron el trámite ante el RFE con información falsa, y **III.** A los que fueron señalados como instigadores.

Lo anterior, sobre la base de que los bienes jurídicos expuestos no son únicamente de naturaleza legal, sino que constituyen valores constitucionales fundamentales del sistema jurídico electoral mexicano lo que conduce a calificar con mayor gravedad las faltas correspondientes, no solo como ordinaria o grave ordinaria, respectivamente.

Con la precisión, de que la definición última de la sanción debe tomar en cuenta que los ciudadanos que directamente alteraron el padrón electoral posiblemente, se encuentren en condiciones de vulnerabilidad.

Al respecto, distintos estudios empíricos han encontrado de manera coincidente que quienes participan en este tipo de malas prácticas se encuentran en condiciones socio-económicas bajas y/o en zonas rurales, a su vez, tienden a hacerlo a cambio de una recompensa⁷².

En consecuencia, la autoridad electoral deberá valorar, con especial cuidado, respecto a los sujetos señalados, su condición socioeconómica.

Para ello debe considerar, además, la sistematicidad y la responsabilidad directa del PRI, por lo que, la responsable deberá incrementar las sanciones a imponer.

4. Hecho lo anterior, la autoridad deberá informar a este Tribunal sobre el cumplimiento.

Por lo expuesto y fundado, se:

⁷² Véase Sarah Birch op cit, Santiago Nieto op cit; Lauro Mercado Gasca (2014) Clientelismo electoral. Limitantes del voto libre y secreto en Fortalezas y debilidades del sistema electoral mexicano. Perspectiva estatal e internacional, coord. Luis Carlos Ugalde y Gustavo Rivera Loret de Mola, México: TEPJF, p. 237-278. Gilles Serra (2016) Clientelismo y corrupción electoral en México: persistencia a pesar de los avances legislativos, Documento de Trabajo México: CIDE.

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

RESUELVE

Primero. Se acumula el expediente SUP-RAP-19/2018 al SUP-RAP-15/2018.

Segundo. Se revoca la resolución impugnada en los términos precisados en el apartado de efectos de esta sentencia.

Tercero. La autoridad responsable debe considerar que el PRI es responsable de la infracción cometida.

Cuarto. En la nueva resolución debe considerarse que la modalidad de responsabilidad del PRI **es directa**.

Quinto. Se ordena a la responsable individualizar nuevamente las sanciones impuestas, en términos de esta ejecutoria.

Sexto. La autoridad deberá emitir una nueva resolución e informar a esta Sala Superior sobre el cumplimiento a esta sentencia.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

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

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior, ante el Subsecretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SUP-RAP-15/2018 y ACUMULADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

RÚBEN JESÚS LARA PATRÓN