

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-107/2017

**RECURRENTE:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADO PONENTE:** REYES  
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**SECRETARIO:** PAULO ABRAHAM  
ORDAZ QUINTERO

Ciudad de México, a diez de mayo de dos mil diecisiete

**Sentencia que confirma** la resolución INE/CG53/2017, que impuso una multa al Partido Revolucionario Institucional por afiliar a Maria Eugenia Campos Galván 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 una ciudadana sin su voluntad; **b)** la ciudadana no estaba obligada a agotar alguna instancia partidista previo a presentar su queja ante la responsable; **c)** fue adecuado que la autoridad demandada resolviera el fondo del procedimiento sancionador, porque no existía algún obstáculo procesal que lo impidiera; **d)** la responsable sí expuso cuáles eran las disposiciones que prevén la falta denunciada, la sanción aplicable y la facultad para infraccionar una afiliación indebida; **e)** se respetó el principio de presunción de inocencia; **f)** la figura del dolo sí es aplicable para individualizar una sanción que se impondrá a un partido político; y **g)** la autoridad responsable motivó de manera suficiente las circunstancias de “lugar” en las que se verificó la infracción denunciada.

## GLOSARIO

<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>LEGIPE:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>Ley de medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley de Partidos:</b>	Ley General de Partidos Políticos

<b>PAN:</b>	Partido Acción Nacional
<b>PRI:</b>	Partido Revolucionario Institucional
<b>Unidad de lo contencioso:</b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

## **1. ANTECEDENTES**

**1.1. Denuncia.** El cuatro de marzo de dos mil dieciséis, María Eugenia Campos Galván acudió al INE a denunciar al PRI y a quién resultara responsable por la presunta afiliación sin su consentimiento a ese partido político, y por el uso indebido de su documentación personal.

**1.2. Acto impugnado.** Derivado de la queja, el INE instruyó un procedimiento ordinario sancionador. Seguidos los trámites correspondientes, el siete de marzo de dos mil diecisiete, el Consejo General emitió la resolución INE/CG53/2017 en la que determinó que el PRI era responsable de haber afiliado a la denunciante sin mediar su voluntad y, en consecuencia, le impuso una multa de cuarenta y tres mil doscientos pesos (\$43,200.00 M.N).

**1.3. Recurso de apelación.** Inconforme con esa determinación, el PRI promueve el medio de impugnación que ahora se resuelve.

## **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. ESTUDIO DE FONDO**

### **3.1. Planteamiento del caso**

María Eugenia Campos Galván es una ciudadana del estado de Chihuahua quien afirma que desde el año de mil novecientos noventa y seis es afiliada del PAN, además de que actualmente es la presidenta

municipal de la capital de esa entidad federativa, emanada del referido instituto político.

Sostiene que el cuatro de marzo de dos mil dieciséis, a través de internet, se percató de que desde el uno de marzo de dos mil catorce estaba afiliada al PRI sin que mediara su consentimiento para ello.

Por tal motivo, en esa misma fecha, realizó lo siguiente:

- i. Promovió un juicio ciudadano federal identificado como SUP-JDC-1182/2016, en contra de la omisión del INE de vigilar que los partidos políticos cumplan debidamente con las reglas en materia de afiliación de militantes partidistas.
- ii. Presentó una **queja** para que se responsabilizara al PRI por haberla afiliado sin que ella tuviera conocimiento y sin que lo hubiera aprobado.

Derivado de la promoción del **juicio ciudadano SUP-JDC-1182/2016**, ocurrió lo siguiente:

- a) El veintinueve de marzo de dos mil dieciséis, esta Sala Superior escindió el medio de impugnación porque consideró que parte de las alegaciones de la ciudadana estaban dirigidas a solicitar que se cancelara su afiliación al PRI. Por tal motivo, remitió la demanda al partido para que atendiera esas cuestiones.

Derivado de lo anterior, el veintidós de abril de dos mil dieciséis, la Comisión Estatal de Justicia Partidaria del PRI en Chihuahua declaró que María Eugenia Campos Galván dejaba de ser militante de ese partido, ya que manifestó no querer pertenecer al PRI<sup>1</sup>.

- b) El trece de abril de dos mil dieciséis, la Sala Superior emitió una sentencia en el juicio ciudadano SUP-JDC-1182/2016 y determinó que el INE no tiene la obligación de verificar de forma ordinaria y sistemática si cada uno de los militantes de los partidos políticos

---

<sup>1</sup> Véase la resolución emitida en el expediente CEJP-EE-CHIH-002/2016, que obra de la foja 590 a 539 del cuaderno accesorio 1 del expediente en que se actúa.

nacionales satisface las exigencias respectivas para pertenecer a la organización.

En cambio, sí tiene el deber de cerciorarse que no exista una doble afiliación de las personas que aparecen en los padrones que le remiten los institutos políticos.

Por tal motivo ordenó al INE verificar si la hoy recurrente contaba con una doble afiliación.

En atención a ese procedimiento se determinó que la voluntad de la ciudadana era permanecer en el PAN, partido al que se encontraba afiliada desde el uno de enero de mil novecientos noventa y seis<sup>2</sup>, según consta en los archivos del INE.

De manera simultánea a lo anterior, la ciudadana promovió un **procedimiento ordinario sancionador** —del que deriva la resolución hoy impugnada—, con el fin de que se sancionara al PRI por haberla afiliado sin su consentimiento.

Del quince de marzo de dos mil dieciséis, al veintidós de junio de ese año, el titular de la Unidad de lo Contencioso condujo una investigación para determinar si María Eugenia Campos Galván era militante del PRI y si existían las constancias que justificaran su afiliación voluntaria.

Derivado de la respuesta a diversos requerimientos hechos al PRI y de su contestación a la denuncia, se observa que afirmó lo siguiente:

- Que María Eugenia Campos Galván estaba registrada como su militante.
- Que debió afiliarse voluntariamente porque había participado como precandidata en un proceso interno del PRI para la renovación de municipales en Chihuahua para el periodo 2004-2007.
- Posteriormente, corrigió éste último dicho para aclarar que la ciudadana no había sido candidata, sino sólo **electora** en los

---

<sup>2</sup> Sobre el procedimiento de verificación de la doble afiliación véanse las fojas 324a 346 del expediente del juicio ciudadano SUP-JDC-1182/2016. En particular véase el oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/1989/2016 en el que la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos informa sobre la existencia de un registro de la afiliación al PAN de María Eugenia Campos Galván que data del año mil novecientos noventa y seis.

referidos comicios internos (inicialmente no acompañó documento alguno para soportar esa afirmación, pero derivado de un segundo requerimiento ofreció la impresión de pantalla de un registro interno).

- Que de una búsqueda exhaustiva en sus archivos se determinó que la ciudadana se afilió al PRI previo al **veintisiete de marzo de dos mil seis**, por lo que no se contaba con la documentación soporte de su afiliación voluntaria, pues en ese tiempo no existía la obligación legal de conservar los registros respectivos.
- Que la denunciante no prueba que la afiliaron contra su voluntad.
- Que la actora es incongruente al sostener que no se afilió al partido y referir, al mismo tiempo, que indebidamente se utilizó su documentación personal para afiliarla.

Luego de la instrucción del procedimiento sancionatorio, el Consejo General del INE emitió la **resolución hoy impugnada (INE/CG53/2017)**, conforme a las consideraciones siguientes:

- Sostuvo que teniendo en cuenta que la infracción se cometió presuntamente el uno de abril de dos mil catorce, debían aplicarse las normas sustantivas vigentes en ese momento, esto es, el COFIPE y, respecto a aspectos procesales se aplicarían las disposiciones vigentes de la LEGIPE.
- Luego, tuvo por acreditados, entre otros, los hechos siguientes:
  - Que María Eugenia Campos Galván es afiliada del PAN desde el uno de enero de mil novecientos noventa y seis.
  - Que ella fue afiliada al PRI el uno de abril de dos mil catorce.
  - Que dejó de ser reconocida como militante del PRI a partir del veintidós de abril de dos mil dieciséis (por virtud de la declaratoria de la Comisión de Justicia del PRI).
- Enseguida, refirió que no se acreditaba lo siguiente:

- Que María Eugenia Campos Galván participó como electora en el proceso interno del PRI para postular candidatos para la presidencia municipal en Chihuahua para el periodo 2004-2007.
- Que la convocatoria de dicho proceso no establecía que el listado de las personas que hubieran sufragado en esos comicios internos se remitirían al entonces Instituto Federal Electoral para que fueran considerados como militantes del PRI.
- Que la afiliación de la actora se realizó antes del veintisiete de marzo de dos mil seis, como lo afirma el PRI.
- Asimismo, sostuvo que ya que la defensa del PRI fue sostener que la hoy recurrente sí era su militante y que su afiliación fue voluntaria, le correspondía la carga de probar su dicho, exhibiendo las constancias que lo soportaran.

Sin embargo, como el PRI no exhibió constancia alguna en ese sentido, incumplió su carga probatoria, por lo que debían tenerse por cierto del dicho de la denunciante, máxime que se comprobó su afiliación al PAN desde el año de mil novecientos noventa y seis.

De igual forma, refirió, que aun suponiendo que la actora hubiera participado como votante en un proceso electivo del PRI en el año dos mil cuatro, ello no comprobaba su afiliación voluntaria a ese partido.

- Finalmente, procedió a individualizar la sanción imponiendo al PRI una multa de cuarenta y tres mil doscientos pesos (\$43,200.00 M.N).

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, de una ciudadana.

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, dispuestas para 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 actora ya había agotado los mecanismos internos de defensa del PRI y había obtenido una resolución en la que se declaraba que ya no estaría afiliada a ese partido<sup>3</sup>.
- IV. Que la resolución cuestionada no señaló cuáles fueron las disposiciones que prevén la falta denunciada, la sanción aplicable

---

<sup>3</sup> Al respecto véase la segunda parte del último párrafo de la página 9 del escrito de demanda donde expresamente se lee: "máxime si en el particular ya se agotaron las instancias de solución de conflictos previstas en normas internas de dichos partidos políticos, en vías de acatamiento judicial, como en el caso aconteció, puesto que la C. Campos Galván en primera instancia acudió a esta sede superior manifestando que desde su óptica, existió una omisión del INE para revisar el padrón del PRI, misma circunstancia que fue resuelta"; así como las páginas 10, 11 y 12, todas del escrito de demanda.

y la facultad del INE para imponer penas por afiliar a las personas sin su consentimiento.

V. Que en perjuicio del PRI se violó el principio de presunción de inocencia, 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 Maria Eugenia Campos Galván estuviera inscrita en el partido, porque lo único que la denunciante aportó fue una impresión del padrón de militantes del PRI disponible en internet, a pesar de que el partido cuenta con otra impresión de su sistema electrónico donde, según refiere, se dice que la denunciante no es militante.

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 Maria Eugenia Campos Galván se afilió voluntariamente al PRI.

También establece que no tenía el deber de exhibir las constancias de afiliación pues en el año que presuntamente se inscribió la ciudadana no existía la obligación legal de archivar y preservar la documentación correspondiente.

c. No se demostró plenamente la responsabilidad del partido. Para el PRI la culpabilidad no está suficientemente demostrada porque no se descartó la hipótesis de que la denunciante era militante del PRI, si se tiene en cuenta que fue votante en un proceso de selección interna de candidatos del PRI, conforme a una documental aportada por el partido.

Para el denunciado, la participación en un proceso interpartidista sería indicador de que la ciudadana sí era militante y que se afilió voluntariamente<sup>4</sup>.

- VI. Que la figura del dolo no es aplicable para individualizar la sanción impuesta al PRI, porque el partido es una persona moral.
- VII. 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 falta cometida se llevara 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), mienten tras 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.

### **3.2. 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**

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

---

<sup>4</sup> Cabe aclarar que a lo largo del procedimiento sancionatorio el PRI sostuvo que la ciudadana participó en el proceso interno de elección de candidatos a presidente municipal de Chihuahua 2004-2007, en cuya convocatoria, según dice, se establecía que el listado de votantes se remitiría al entonces Instituto Federal Electoral para que se inscribieran como militantes del PRI.

Constitución; la contravención a las normas sobre propaganda política o electoral; o los actos anticipados de precampaña o campaña<sup>5</sup>.

En el procedimiento ordinario pueden ser sujetos de responsabilidad, entre otros, los partidos políticos<sup>6</sup>, quienes, en su caso, podrán ser sancionados por cometer **cualquier falta que se derive de la ley electoral**, y no sólo aquellas que aparecen en el catálogo de infracciones del numeral 342, párrafo 1, incisos a) al m), del COFIPE<sup>7</sup>.

En ese sentido, se observa que constituye **una falta en la materia que un partido afilie a una persona sin el consentimiento** del individuo<sup>8</sup>.

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**<sup>9</sup>.

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 afiliación<sup>10</sup>, el ciudadano podrá optar por desincorporarse de la agrupación a la que fue inscrito.

---

<sup>5</sup> Artículo 470, párrafo 1, de la LEGIPE.

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

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

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

<sup>9</sup> Artículo 38, párrafo 1, inciso a), del COFIPE.

<sup>10</sup> 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 Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 19 y 20.

- 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 respectivo<sup>11</sup>.

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 Partidaria<sup>12</sup>.

Por el contrario, un **procedimiento sancionatorio** seguido en contra 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**, en atención a lo siguiente:

- **Porque la tutela de la ley le corresponde de manera directa a las autoridades, no a los partidos.** En efecto, no existe previsión

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

<sup>12</sup> Artículo 38 del Reglamento para la Afiliación y del Registro Partidario del PRI, disponible en: [http://pri.org.mx/SomosPRI/Documentos/REGLAMENTO\\_PARA\\_LA\\_AFILIACION\\_Y\\_DEL\\_REGISTRO\\_PARTIDARIO\\_DEL\\_PRI.pdf](http://pri.org.mx/SomosPRI/Documentos/REGLAMENTO_PARA_LA_AFILIACION_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](http://pri.org.mx/SomosPRI/Documentos/CODIGO_DE_JUSTICIA_PARTIDARIA_DEL_PRI.pdf)

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 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, ya que la observancia de la ley es una cuestión de orden público, la verificación de dicho cumplimiento debe recaer preponderantemente 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.

- **Porque, por mandato legal, el INE es una autoridad que tiene potestad para imponer sanciones en materia electoral federal por violación a la ley.** La facultad de reprimir conductas consideradas ilícitas, que vulneran el orden jurídico, es connatural a la organización del Estado<sup>13</sup>; con ella se busca tutelar los intereses sociales, a fin de hacer posible tanto que la autoridad administrativa lleve a cabo su función, como alcanzar y preservar el bien común y la paz social.

En el caso de las afiliaciones indebidas a partidos políticos, tal como ya se indicó, se observa:

- Que el INE, a través de sus órganos respectivos, es la instancia que vía procedimiento sancionador ordinario se

---

<sup>13</sup> 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.

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.

Por tal motivo, 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 Partidos, se extrae que el INE es la autoridad competente para investigar y sancionar los casos en los 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, mucho menos a los 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.

- **Porque la existencia de un régimen sancionatorio partidista no excluye la responsabilidad por violación a la ley, ni la competencia del INE para atender tal cuestión.** En efecto, algunos partidos cuentan con procedimientos para la imposición de sanciones, lo cual no significa que su existencia vuelva incompetente al INE para conocer de las denuncias por violación a la Constitución o la ley, ya que el régimen sancionador legal y el partidista implican ámbitos normativos diferenciados en atención a lo siguiente:
  - Porque persiguen fines diferentes: el primero, el respeto a la ley, mientras que el segundo la observancia de las normas partidistas.

Esto se ve reflejado, por ejemplo, en el tipo de faltas sancionables. En el caso del sistema sancionador estatal, se observa que busca inhibir conductas que se estiman nocivas para la sociedad y para el sistema democrático en general. Por el contrario, las infracciones del ámbito partidista están relacionados con la tutela de la disciplina interna, la lealtad al partido y la convivencia armónica de sus militantes.

- Porque el interés jurídico exigido para accionar uno y otro mecanismo es diverso. En el régimen sancionador estatal, por regla general, cualquier persona puede promover una denuncia. Por el contrario, en principio, sólo los militantes del partido tienen acceso a los instrumentos de tutela internos.
- Porque la legitimación exigida también es diferente. Por regla general las normas partidistas sólo habilitan expresamente a los militantes para accionar los medios de defensa o procedimientos partidistas correspondientes.
- Porque el alcance de la facultad punitiva de los órganos de un partido es distinto a los del Estado. En efecto, un instituto político no tiene capacidad para revisar a otro por violación a la ley, mientras que los órganos del Estado sí están habilitados para revisar a una pluralidad de sujetos, por ejemplo, a diversos partidos políticos.
- Porque los efectos de los procedimientos son distintos. Las sanciones partidistas inciden exclusivamente en los derechos partidistas de los militantes correspondientes y, en principio, tiene repercusiones únicamente al interior de cada partido.

En el presente caso, es relevante hacer mención que el PRI cuenta con un régimen sancionatorio interno que tiene las características siguientes:

- Fue dispuesto para castigar la inobservancia a la normatividad interna del partido<sup>14</sup>.
- Sólo están legitimados para accionarlo los militantes, Consejos Políticos, algún sector u organización del PRI, o áreas de su comité nacional<sup>15</sup>.
- Sólo los militantes tienen interés para tutelar la observancia de las normas del instituto político al que pertenecen.
- Las conductas sancionables están relacionadas con la disciplina interna del partido o la probidad hacia el instituto político, tal como se deduce de los numerales 143, y 146 a 149 del Reglamento de Justicia Partidaria del PRI.

Por ejemplo, se infraccionan, entre otras: inasistencia a asambleas, abandono de actividades partidistas, negarse a cumplir comisiones del partido, deshonestidad o ineficiencia política, disposición indebida de los bienes del partido, ofender a militantes, sostener principios contrarios a los del partido, solidarizarse con otros partidos, entre otras.

- Las sanciones tienen incidencia sobre los derechos partidistas de los militantes: consisten en amonestaciones, suspensión de derechos del militante o inhabilitación para desempeñar cargos partidistas, siendo la expulsión del partido la pena máxima.
- La propia normatividad del partido señala que los procesos sancionatorios internos son independientes a la responsabilidad en la que los denunciados pudieran incurrir en otros ámbitos<sup>16</sup>.

Dicho lo anterior, se observa que pueden existir distintas clases de responsabilidad (civil, penal, laboral, administrativa, **electoral**, **partidista** entre otras), lo cual obedece a la circunstancia de que cada una de ellas busca salvaguardar determinados bienes

---

<sup>14</sup> Artículo 130 del Reglamento de Justicia Partidaria del PRI.

<sup>15</sup> Artículo 150 del Reglamento de Justicia Partidaria del PRI.

<sup>16</sup> Artículo 129 del Reglamento de Justicia Partidaria del PRI.

jurídicos, o bien, al hecho de que previenen y castigan conductas con un nivel de gravedad o de trascendencia diversos.

Dado que existen diferentes tipos de responsabilidades, los procedimientos para determinar la comisión de faltas, los órganos encargados de sustanciarlos y resolverlos, así como la normatividad que presuntamente ha sido conculcada y que resulta aplicable, también están diferenciados según cada especie de responsabilidad.

De ahí que una persona pueda ser sancionada por diversos tipos de responsabilidad sin que ello implique la inobservancia del principio que prohíbe ser sancionado dos veces por una misma falta (*non bis in ídem*) establecido en el artículo 23 constitucional<sup>17</sup>.

En tal sentido, como se adelantó, la existencia de un régimen sancionatorio partidista, no excluye la competencia del INE para conocer de infracciones a la ley electoral.

- **Porque la Sala Superior ya ha reconocido que el INE es el competente para atender denuncias por afiliación indebida de militantes.** En el recurso de apelación **SUP-RAP-169/2013** la Sala Superior determinó que el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral era competente para conocer de la denuncia por la presunta afiliación sin consentimiento de la persona, a un partido político nacional.

Por las razones antes expuestas, es que 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.

En ese sentido, se observa que no asiste la razón al actor, respecto a sus diversos planteamientos en los que sostenía que el INE no era la autoridad con atribuciones para conocer del caso que ahora se revisa, o que era el partido quién debía atender el asunto.

---

<sup>17</sup> Al respecto véase la sentencia del juicio ciudadano SUP-JDC-43/2010.

En efecto, en principio se observa que el PRI parte de una premisa falsa: que María Eugenia Campos Galván acudió al INE con el fin de **desafiliarse** del mencionado partido.

Ello no fue así, pues la ciudadana promovió su queja con la finalidad de iniciar un procedimiento sancionador ordinario a efecto de que **se castigara** al PRI por la presunta realización de una conducta que en su concepto trastocaba previsiones constitucionales y legales, materia cuya revisión recae en el INE, en los términos ya expuestos.

En tal sentido, no son aplicables los precedentes que invoca el PRI, porque en todos ellos el problema jurídico que se planteó fue una **solicitud de desafiliación**, resolviéndose que los competentes para conocer de dicha cuestión eran, primeramente, las instancias internas de cada instituto político, lo cual no guarda relación con el conocimiento de las faltas a la ley electoral que es un tema reservado al INE.

Finalmente, cabe señalar que si bien los partidos cuentan con libertad de auto organización, esta se ve limitada ante la existencia de previsiones legales que justifican la intervención de las autoridades derivado de la tutela, por ejemplo, de los derechos de los ciudadanos, tal y como ocurre en el caso concreto.

### **3.3. La denunciante no estaba obligada a agotar alguna instancia partidista previo a presentar su queja ante el INE**

El PRI refiere que la queja presentada por María Eugenia Campos Galván era improcedente, pues antes de acudir al INE, debió 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 precedentes de esta Sala Superior (SUP-JDC-1850/2015 y acumulados; SUP-JDC-1660/2016; SUP-JDC1182/2016 y SUP-JDC4417/2015).

No asiste la razón.

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, María Eugenia Campos Galván acudió a denunciar la violación a la Constitución y a la ley electoral, no así la inobservancia de reglas internas del PRI. Por ese motivo, no estaba obligada a justificar 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 **desafiliarse** (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, tal y como se expuso en el apartado 3.2 de esta sentencia.

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, **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.

Más aún, con independencia de que la actora no tenía la obligación de acudir al partido, lo cierto es que sí lo hizo tal como lo refirió el PRI en su demanda de apelación, lo cual también vuelve ineficaz el argumento del recurrente.

#### **3.4. Fue adecuado que se resolviera el fondo del procedimiento sancionador, pues no existía algún obstáculo procesal diverso que lo impidiera**

El PRI refiere que el procedimiento sancionador que se revisa era improcedente pues la actora ya había agotado los mecanismos internos de defensa dispuestos por el partido, e incluso había obtenido una resolución en la que se declaraba que ya no estaba afiliada a dicha organización.

Respecto a este tema, tampoco le asiste la razón al recurrente. Nuevamente se observa que el PRI parte de la premisa inexacta relativa a que el actor promovió el procedimiento sancionador ordinario ante el INE con el fin de **desafiliarse**.

Ello no fue así, sino que la pretensión de la denunciante era que se **castigara** al PRI. Por esa razón, el que por virtud del juicio ciudadano SUP-JDC-1182/2016 la Comisión Estatal de Justicia Partidaria del PRI en Chihuahua emitiera una resolución partidista declarando que María Eugenia Campos Galván dejaba de ser militante del PRI, no actualizaba algún obstáculo procesal que impidiera emitir una resolución de fondo en el diverso procedimiento sancionatorio, ya que:

- No operaba la preclusión, pues como el proceso de desafiliación es distinto al procedimiento ordinario sancionatorio, que se accionara el primero no implicaba el agotamiento del derecho de la denunciante para iniciar el segundo.
- El procedimiento sancionatorio no quedó sin materia, pues la circunstancia de que se declarara que María Eugenia Campos Galván dejaba de ser militante del PRI, no implicaba que ella

alcanzara su pretensión relativa a que se castigara al partido, por afiliarla sin su consentimiento.

- No se producía la cosa juzgada, porque el objeto de uno y otro procedimiento eran diversos, por lo que la resolución del primero no implicaba que existiera un pronunciamiento firme en el segundo, cuyo objeto era diverso.

### **3.5. El INE sí expuso cuáles eran las disposiciones que prevén la falta denunciada, la sanción aplicable y la facultad para infraccionar una afiliación indebida**

El partido recurrente expone que en la resolución cuestionada *no se establecieron* 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.

No le asiste la razón, porque de la lectura del acto impugnado sí se advierten tales elementos.

En efecto, en primer lugar, se observa que en la página 6 de la resolución impugnada, el Consejo General del INE estableció que 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 jj), y 469, párrafo 5, de la LEGIPE.

Sin que la aplicación de tales disposiciones se encuentre controvertida.

Asimismo, de las páginas 29 a 46 del acuerdo reclamado el Consejo General del INE expuso el marco normativo aplicable y los razonamientos que le permiten extraer la falta consistente en la afiliación indebida de ciudadanos a un partido nacional. En dicha sección, entre otras cuestiones, la autoridad razona 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.

Para sustentar lo anterior, la responsable hizo valer diversas disposiciones de las cuales extrajo el tipo administrativo, sin que se observe que la autoridad ampliara la conducta por analogía o mayoría de razón.

Por el contrario, 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 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 normativa<sup>18</sup>.

---

<sup>18</sup> Al respecto, véanse las sentencias de los recursos de apelación SUP-RAP-44/2013, SUP-RAP-7/2014 y SUP-RAP-89/2014.

Asimismo, en la página 47 del acto impugnado se observa que el INE plasmó un cuadro donde se sintetiza la infracción y las disposiciones jurídicas infringidas.

Finalmente, en las páginas 46 a 57 del acuerdo controvertido se individualiza la sanción, y entre otras, se cita el numeral 354, párrafo 1, inciso a), fracción V, del COFIPE, relativo a la multa, que fue la pena que se impuso al infractor.

### **3.6. Sí se respetó el principio de presunción de inocencia**

La presunción de inocencia es un principio que debe observarse en los procedimientos sancionadores en materia electoral<sup>19</sup>. Se estima que tiene tres vertientes: **a)** como regla de trato al individuo bajo proceso; **b)** como regla probatoria<sup>20</sup>; y **c)** como regla de juicio o estándar probatorio<sup>21</sup>.

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<sup>22</sup>. 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 las condiciones que el material convictivo de cargo (aquel encaminado a justificar la comisión

---

<sup>19</sup> 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..

<sup>20</sup> 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.

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> Véase la nota 35.

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 estimado<sup>23</sup> 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 denunciados sea capaz de explicar los datos disponibles en el expediente, integrándolos de manera coherente.
- ii. Se refuten las demás hipótesis plausibles explicativas de los mismos datos que sean compatibles con la inocencia del acusado<sup>24</sup>.

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.

<sup>23</sup> 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.

<sup>24</sup> 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.

- 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 dicho<sup>25</sup>, 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 administrativo electoral<sup>26</sup> (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.

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 afirmación<sup>27</sup>.

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.

---

<sup>25</sup> 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.

<sup>26</sup> De conformidad con los artículos 468 de la LEGIPE y 17 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.

<sup>27</sup> 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.

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 culpabilidad.

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 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 correspondiente.

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, si 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 sería documentales que justificaran la participación voluntaria de una persona en la vida interna del partido y con carácter de militante, como lo serían, 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.

### **3.6.1. El PRI reconoció que la denunciante era su militante**

En el caso concreto, el INE sancionó al PRI porque determinó que afilió a Maria Eugenia Campos Galván sin que existiera el consentimiento de dicha ciudadana.

Inconforme, el PRI argumenta que no es posible considerar que hubo una afiliación indebida, ya que, desde su óptica, no se demostró siquiera que la actora fuera afiliada del partido, porque para justificar este aspecto la denunciante únicamente presentó la impresión de pantalla del padrón de militantes del PRI en internet, lo cual, en su concepto, no es prueba suficiente del hecho que se busca acreditar, más aún si el PRI cuenta con una impresión de pantalla similar que evidencia lo contrario.

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 que, en principio, la actora tenía la carga de demostrar que el PRI la tenía afiliada a su organización, a través de los medios de prueba que estimara convenientes, lo cierto es que con motivo de la investigación que llevó el INE a través de distintos requerimientos de información, **el PRI reconoció, en diversas ocasiones, que María Eugenia Campos Galván era su militante**, 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 la denunciante fue militante del PRI.

### **3.6.2. 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 María Eugenia Campos Galván se afilió 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 María Eugenia Campos Galván no alegó que la obligaron o presionaron a inscribirse al PRI, por lo que no tenía que probar actos de coacción como parece sugerir el PRI en algunas partes de su escrito de demanda.

En cambio, se observa que la acusación de la ciudadana hace referencia a que se percató que estaba afiliada al PRI, pero que ella no otorgó su consentimiento para ello.

En atención a lo anterior, el PRI argumentó que la ciudadana sí era su militante, pero que se había afiliado de manera voluntaria. Tal como ya se explicó, conforme a las reglas de carga de la prueba, el PRI tenía que justificar su afirmación, que en este caso constituía además su hipótesis de inocencia. En ese sentido, la prueba idónea que podía aportar al procedimiento era la constancia de afiliación de la ciudadana, sin que así lo haya hecho.

Al respecto el PRI refiere que no estaba obligado a presentar la mencionada documental porque cuando se inscribió la denunciante, no existía el deber legal de conservar los registros de los miembros del partido.

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 la ciudadana, tenía a su alcance otros medios de convicción que le permitieran hacer plausible su hipótesis de inocencia, como el que de hecho aportó, esto es, la documental a partir de la cual buscaba sostener, primero, que la denunciante había sido candidata del PRI, pero que posteriormente rectificó para alegar que había votado en algún procedimiento interno.

Por lo que hace a la ciudadana, ella no estaba obligada a probar hechos negativos, esto es, que no dio su consentimiento para afiliarse, o que la constancia de afiliación es inexistente, considerando que además expresó su militancia en otro partido y esta quedó demostrada.

Finalmente, respecto a este tema, se observa que, en la resolución impugnada, **el Consejo General del INE señaló que el deber de conservar la documentación** relativa a **las constancias de afiliación de los militantes del partido deriva de las siguientes obligaciones:** que el partido tiene que asegurarse de que se encuentra respetando el derecho de libre afiliación de los ciudadanos; y que tiene, en todo momento, la posibilidad de justificar que conserva el número de **afiliaciones auténticas** suficientes como para conservar su registro<sup>28</sup>.

---

<sup>28</sup> Páginas 38 y 39 del acuerdo impugnado.

Con independencia de si tales razones son o no correctas, lo cierto es que no fueron controvertidas por el PRI, por lo que su disenso también resulta ineficaz.

### **3.6.3. La responsabilidad del PRI se demostró de manera suficiente**

El PRI refiere que no se descartó su hipótesis de inocencia, relativa a que voluntariamente la denunciante era su militante, teniendo en cuenta que:

- Fue votante en el proceso interno del PRI para la elección de candidatos a presidente municipal de Chihuahua (para el periodo 2004-2007).
- La convocatoria de dicho proceso intarpartidista establecía que el listado de votantes de dicho proceso interno se remitiría al Instituto Federal Electoral para su validación y que se consideraría a los participantes como miembros del PRI.
- Que derivado de esa participación puede inferirse que la actora intervenía en la vida interna del partido de manera voluntaria.

No le asiste la razón, porque de la lectura de las páginas 41, último párrafo, a 44 del acuerdo controvertido, se observa que el INE analizó la defensa del PRI y sostuvo lo siguiente:

- Que el único documento que el PRI aportó para demostrar que la ciudadana participó en una elección interna del PRI fue la impresión de pantalla del supuesto voto de la ciudadana, la cual es insuficiente para probar su dicho porque se trata de una documental privada que no genera convicción respecto a la afirmación del PRI.
- Que suponiendo que María Eugenia Campos Galván hubiera participado en la elección interpartidista, ello no significa, de forma necesaria y natural, que otorgó su consentimiento para afiliarse al PRI.
- Que el supuesto listado de participantes del proceso que refiere el PRI no obraba en los archivos de la autoridad administrativa electoral.

- Que la convocatoria al proceso interpartidista mencionado no hace referencia a que el listado de votantes se remitiría a la autoridad electoral, ni que los participantes serían considerados militantes.
- Que no se demuestra que la denunciante se hubiera afiliado al PRI con anterioridad al veintisiete de marzo de dos mil catorce, pues el partido no aportó algún documento idóneo para demostrarlo.

Como se observa, el INE sí descartó la hipótesis de inocencia del PRI.

Además, tal como se revisa enseguida, la autoridad administrativa razonó que el conjunto de elementos, esto es, las afirmaciones de las partes, su conducta procesal y los instrumentos de pruebas disponibles, hacían más verosímil la hipótesis de culpabilidad, esto es, que la denunciante fue afiliada al PRI sin su consentimiento.

Esta Sala Superior estima que son correctas las consideraciones del INE, las cuales permiten advertir que observó el principio de presunción de inocencia en su vertiente de estándar probatorio, porque descartó la hipótesis de inocencia alegada por el partido (que la afiliación fue voluntaria ya que la ciudadana sufragó en un proceso de selección intrapartidista) y justificó la consistencia de la hipótesis de culpabilidad, tal como se expone a continuación.

Derivado de la investigación que realizó el INE, tuvo como hechos probados los siguientes:

- Que María Eugenia Campos Galván se afilió al PAN el uno de enero de mil novecientos noventa y seis.
- Que fue afiliada al PRI el uno de abril de dos mil catorce.
- Que manifestó su intención de mantenerse afiliada al PAN y a partir del veintidós de abril de dos mil dieciséis se canceló su militancia en el PRI.

Por otra parte, sostuvo que **no se acreditó**:

## **SUP-RAP-107/2017**

- Que María Eugenia Campos Galván participó como elector en el proceso interno del PRI para postular candidatos a presidente municipal del Chihuahua 2004-2007.
- Que la convocatoria de dicho proceso estableciera que el listado de votantes de la elección interna se remitiría al Instituto Federal Electoral para su validación y que se consideraría a los participantes como miembros del PRI.

Ninguna de esas afirmaciones fue controvertida, por lo que se estiman firmes y definitivas, y continúan rigiendo el sentido de la resolución impugnada.

A partir de lo anterior, el INE evidenció los elementos probatorios que sustentaban la hipótesis de culpabilidad y razonó como sigue:

- Que el PRI reconoció que María Eugenia Campos Galván era su afiliada.
- Que si el PRI afirmaba la afiliación podía tener documentos que respaldaran su dicho.
- Que el partido incumplió con la carga probatoria que le correspondía (aspecto que ya se analizó en el apartado 3.6.2 de esta sentencia), porque no pudo demostrar la afirmación referente a que la afiliación se llevó con el consentimiento de la ciudadana.
- Que el PRI pudo contar con documentos que demostraran la afiliación voluntaria, ya que tiene el deber de justificar que su militancia es auténtica en un porcentaje suficiente (el que fija la ley) para poder mantener su registro como partido.
- Que la ciudadana no estaba obligada a probar un hecho negativo.
- Que la actora pertenecía al PAN y manifestaba su voluntad de mantenerse en esa organización.

Con base en lo anterior, sostuvo que resultaba razonable considerar que la afiliación de la denunciante se llevó a cabo sin su consentimiento, pues el PRI había reconocido un tipo de acto (la afiliación) respecto del cual el partido está obligado a mantener un control confiable (con

independencia de que tenga o no el deber de archivar documentos), pues está relacionado con la subsistencia del registro del instituto político, esto es, con la existencia misma de la organización.

Luego, el INE descartó la hipótesis de inocencia del PRI, tal como se indicó al inicio de este apartado.

En esa medida, frente a una hipótesis de culpabilidad razonable y sustentada en datos consistentes, y una hipótesis de inocencia que no fue probada, no existían condiciones para desestimar la acusación de la ciudadana.

En efecto, tal como se desprende de lo razonado por el INE resulta lógico pensar que hubo una afiliación sin consentimiento de María Eugenia Campos Galván cuando, por un parte, se determina que ella es militante del PAN, desde el año de mil novecientos noventa y seis, y que ha manifestado en diversos procedimientos seguidos ante autoridades electorales (el INE y esta propia Sala<sup>29</sup>) que no desea pertenecer al PRI.

Por otro lado, el PRI, partido denunciado, afirma que la ciudadana sí es su militante, pero no tiene pruebas que justifiquen su propio dicho o que evidencien la propia afiliación o que la misma se llevó a cabo con el consentimiento de la actora.

Además, para esta autoridad, la hipótesis de culpabilidad se refuerza con el hecho notorio de que la denunciante es la actual alcaldesa de Chihuahua, emanada del PAN<sup>30</sup>. Ese dato, relacionado con el hecho probado consistente en que la denunciante tiene una afiliación al PAN con una antigüedad de casi veinte años, hace presumir que su militancia fue continuada, desde que ingresó al partido hasta que compitió por el PAN por la alcaldía de Chihuahua, siendo consistente con sus actos de buscar desafiliarse del PRI y de intentar que sancionen a ese partido, con motivo de su afiliación indebida al mismo.

---

<sup>29</sup> SUP-JDC-1182/2016.

<sup>30</sup> Para esta Sala Superior es un hecho notorio que la referida ciudadana tienen el carácter de presidente municipal de Chihuahua porque se trata de un personaje de relevancia pública en el ámbito electoral, preside el ayuntamiento de la capital de un estado de la república, además de que dicha información está disponible públicamente en internet. Lo anterior en términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios.

En cambio, la hipótesis de inocencia del PRI no pudo ser probada, además de que algunas de sus manifestaciones resultaron inconsistentes, por ejemplo, que inicialmente afirmó que la denunciante había sido candidata priista, para luego señalar que había sido votante de un proceso interno. De igual forma, el INE sostuvo que no eran ciertas las afirmaciones del PRI, en relación al contenido de la convocatoria al proceso interno en el que supuestamente participó como electora Maria Eugenia Campos Galván.

Por tal motivo, contrario a lo que alega el PRI respecto a que no existieron pruebas plenas y contundentes que sólo demuestren la responsabilidad del partido, esta Sala Superior considera que a partir del balance que el principio de presunción de inocencia exige satisfacer para tener por acreditado un hecho, se desprende que la hipótesis de culpabilidad propuesta por Maria Eugenia Campos Galván, se encuentra sustentada de forma suficiente, sin que existan datos que hagan dudar de su verosimilitud, tal como lo razonó el INE.

### **3.7. 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 impuesta al PRI, 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 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.

En consonancia, el dispositivo 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;

- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Como se aprecia, la LEGIPE otorga al INE la posibilidad de graduar una sanción dentro de los márgenes constitucionales y legales antes descritos.

Dicho de otra forma, en tanto la autoridad administrativa electoral no exceda los límites que la Constitución y 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.

Ahora bien, respecto a los límites de la sanción, en lo que interesa al presente caso, el artículo 465, párrafo 1, inciso a), fracción II prevé, el límite de las sanciones de multa, conforme a lo siguiente: **la multa no podrá exceder** los diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior.

En tanto la fijación de la sanción no exceda de dicho parámetro, la misma resultará válida, en tanto sea proporcional con la gravedad de la infracción.

Por esa razón, el método que la autoridad administrativa electoral adopte, respetando los límites máximos de sanciones, caen dentro del ámbito discrecional de la potestad sancionatoria de la autoridad administrativa electoral, en tanto tal facultad se ejercite a partir de un adecuado ejercicio de motivación de la decisión respectiva.

Luego, considerando que el dolo no es un elemento que conforme a la ley electoral se exija para tener por acreditada la conducta infractora, puede ser considerada al momento de graduar la pena<sup>31</sup> que se imponga a los partidos políticos, por la comisión de una conducta que le fue imputada de manera directa.

---

<sup>31</sup> Al respecto, resulta orientadora la jurisprudencia de rubro: "INDIVIDUALIZACION DE LA PENA, RECALIFICACION DE CONDUCTAS. VIOLATORIA DE GARANTIAS". 9a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Tomo II, diciembre de 1995; Pág. 429. II.2o.P.A. J/2 ; registro IUS 203693.

No se advierte que el actor haya controvertido los razonamientos que llevaron a la autoridad a considerar que el PRI actuó con dolo.

**3.8. El INE motivó de manera suficiente 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 de forma 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 un militante, 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 todo lo antes expuesto lo procedente es confirmar la resolución cuestionada.

**4. 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** 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**

**FELIPE DE LA MATA PIZANA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**