

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-166/2019

RECURRENTE: PARTIDO VERDE
ECOLOGÍSTA DE MÉXICO

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIA: ROSA OLIVIA KAT CANTO

Ciudad de México, a diecisiete de diciembre de dos mil diecinueve.

En el recurso de apelación indicado al rubro, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **RESUELVE** confirmar la resolución impugnada.

ANTECEDENTES

Del escrito de demanda y de las constancias del expediente se advierten los hechos siguientes:

I. Procedimiento Ordinario Sancionador

- 1. Denuncia.** El diez de enero de dos mil dieciocho, María Martha Panduro Galán¹, presentó escrito de

¹ En lo subsecuente denunciante, quejosa, ciudadana denunciante o ciudadana quejosa.

queja ante la 16 Junta Distrital del Instituto Electoral en el estado de Jalisco, a través de la cual hizo del conocimiento hechos que contravienen la normativa electoral, consistentes en la probable violación de su derecho de libertad de afiliación y la utilización de datos personales, en contra del Partido Verde Ecologista de México,² al aparecer sin su consentimiento en el Padrón de Afiliados de ese partido político.

2. **Registro, reserva de admisión y emplazamiento.** El diecinueve de febrero del año pasado, se ordenó formar el expediente respectivo, el cual fue registrado bajo la clave UT/SCG/Q/MMPG/CG/26/2018, así mismo, el quince de mayo, se ordenó emplazar al PVEM.
3. **Escisión.** El veintisiete de julio, se ordenó escindir la queja a procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/MMPG/CG/215/2018, y la Unidad Técnica de lo Contencioso³ realizó las diligencias de investigación.

Durante las indagatorias el PVEM proporcionó la cédula de afiliación de la quejosa, documento que la denunciante no reconoció la firma, por lo que se ordenó

² En adelante PVEM, partido recurrente, recurrente, promovente, partido político actor, partido apelante o autoridad instructora.

³ En lo sucesivo UT.

una prueba pericial de grafoscopía, se confirmó, que en efecto la firma no correspondía a la ciudadana quejosa.

4. **Acuerdo INE/CG33/2019.** El veintitrés de enero de dos mil diecinueve⁴, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁵, aprobó que los partidos políticos implementaran de manera excepcional un procedimiento para la revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los partidos políticos nacionales, y se acordó la suspensión de la resolución de diversos procedimientos sancionadores ordinarios, relacionados con presuntas indebidas afiliaciones, hasta el treinta y uno de diciembre.
5. **Informe de cumplimientos.** Derivado del punto anterior, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral⁶ informó a la autoridad instructora sobre el cumplimiento y acciones adoptadas por diversos partidos políticos, entre los que se encontraba el PVEM.
6. **Resolución del Procedimiento Ordinario Sancionador. (INE/CG527/2019).** El veinte de noviembre, el Consejo General del INE, en sesión extraordinaria declaró

⁴ En lo subsecuente las fechas se referirán al año dos mil diecinueve, salvo indicación en contrario.

⁵ En lo sucesivo Consejo General del INE.

⁶ En adelante DEPPP.

SUP-RAP-166/2019

fundado el procedimiento ordinario sancionador, incoado en contra del PVEM, por la indebida afiliación de la denunciante -en su modalidad positiva-, imponiendo una sanción de dos mil Unidades de Medida y Actualización⁷, correspondiente a \$146,080.00 (ciento cuarenta y seis mil ochenta pesos 00/100 M.N.)⁸.

- II. **Recurso de apelación.** El veinticinco de noviembre, en desacuerdo con la anterior resolución, el PVEM, interpuso recurso de apelación ante la Oficialía de Partes común del INE.

- III. **Integración, registro y turno.** Por acuerdo del veintinueve de noviembre, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-166/2019** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

- IV. **Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó el recurso y admitió a trámite la demanda, y al no existir actuación pendiente por desahogar, declaró

⁷ En lo sucesivo UMA.

⁸ Calculado al segundo decimal, porque se tomó la fecha de afiliación de la denunciante que fue en 2016.

cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar la sentencia que ahora se pronuncia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS DE LA DECISIÓN

PRIMERO. Competencia. La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 17; 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁹; 184;186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c), y fracción II de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, párrafo 1, inciso b); 42, y 44, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral¹⁰.

Lo anterior, en virtud de que es un medio de impugnación consistente en un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional, contra una resolución, dictada por el Consejo General del INE, que es un órgano central de dicho Instituto, a través de la cual impuso una multa al PVEM.

⁹ En lo sucesivo Constitución.

¹⁰ En adelante Ley de Medios.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad. El medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8 y 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a lo siguiente:

- a) **Forma.** Se presentó por escrito ante la autoridad responsable, consta el nombre del partido político actor, señala domicilio procesal y las personas autorizadas para ello; asimismo, se identifica el acto combatido y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los conceptos de agravio; y, se hace constar la firma autógrafa de quien promueve en nombre y representación del partido político actor.

- b) **Oportunidad.** El medio de impugnación fue interpuesto oportunamente, toda vez que la resolución impugnada se emitió el veinte de noviembre y la demanda se presentó el veinticinco inmediato.

En ese orden de ideas, el plazo de cuatro días previsto en el artículo 8º de la Ley de Medios transcurrió del veintiuno al veintiséis, sin incluir en el cómputo respectivo, el sábado veintitrés y domingo veinticuatro del referido mes, por ser inhábiles, ya que

el tema a dilucidar no se encuentra vinculado a algún proceso electoral.

Por tanto, si el recurso de apelación fue interpuesto el veinticinco de noviembre, según se advierte del sello de recepción que aparece en el escrito de demanda, consecuentemente, el recurso se presentó dentro del plazo legal previsto al efecto.

- c) **Legitimación y personería.** El recurso es promovido por parte legítima, ya que conforme con lo previsto en el artículo 45, inciso b) de la Ley de Medios, corresponde instaurarlo a los partidos políticos, como en la especie acontece, toda vez que quien lo insta es el partido político Verde Ecologista de México, de ahí que se tiene por cumplido ese requisito.

Por lo que hace a la personería también se colma con tal exigencia, ya que el medio de impugnación lo promueve Fernando Garibay Palomino, en su carácter de representante suplente del Partido Verde Ecologista de México, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, personalidad que reconoció la autoridad responsable en su informe circunstanciado.

- d) **Interés jurídico.** El partido político recurrente tiene interés jurídico para acudir en esta vía a cuestionar la

resolución reclamada, en virtud de que, a través de esta, se le impuso una multa, la cual estima contraria a derecho; por tanto, con independencia de que le asista o no razón, es claro que tiene interés para impugnarla.

- e) **Definitividad.** Se satisface el requisito de procedibilidad en cuestión, en virtud de que el PVEM controvierte una resolución emitida por el Consejo General del INE, contra la cual, la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de apelación.

TERCERO. Cuestión previa. Con antelación al estudio de fondo de la controversia planteada, cabe pormenorizar los antecedentes que dieron origen a la resolución reclamada.

Del escrito de queja de la denunciante se observa que su inconformidad es por estar inscrita en el Padrón de Afiliados del PVEM desde dos mil dieciséis sin su consentimiento.

De las indagatorias realizadas durante el procedimiento ordinario sancionador, se obtuvo:

1. El PVEM aportó el original de la cédula de afiliación de la denunciante.
2. El veintidós de junio de dos mil dieciocho, la quejosa desconoció la firma que contenía la cédula antes referida, por lo que solicitó se practicaré una prueba pericial (grafoscópica).
3. El veintiocho de ese mismo mes, la UT remitió la documentación respectiva a la Fiscalía General de la República, para que un perito especializado elaborara el dictamen.
4. Por oficio IAC-CGSP-FOLIO-44989-30573-25993, Fernando Feregrino López, perito técnico ejecutivo "B" dictaminó que la firma de la cédula de afiliación que exhibió el PVEM no correspondía a la denunciante.

En este tenor, la autoridad responsable tuvo por acreditado que el PVEM afilió indebidamente a la quejosa.

CUARTO. Pretensión, causa de pedir y temática de agravios.

De la lectura integral del escrito de demanda se advierte que la pretensión del PVEM consiste en que esta Sala Superior revoque la resolución, por medio de la cual, se le impuso una multa equivalente a \$146,080.00 (ciento cuarenta y seis mil ochenta pesos 00/100 M.N.), lo equivalente a 2000 UMAS.

En ese tenor la *litis* se centra en determinar si la resolución controvertida derivada de infringir disposiciones electorales del derecho de libre afiliación en su modalidad positiva -indebida afiliación- y en su caso indebido uso de datos personales en perjuicio de la ciudadana denunciante, sin su consentimiento, es conforme a Derecho, o si por el contrario, asiste la razón al partido político, y como consecuencia, procede revocar la determinación combatida, a efecto de anular la sanción impuesta, en mérito de los planteamientos expuestos por el partido apelante.

En este sentido, sustenta la causa de pedir en la siguiente temática de agravios:

- 1. La resolución violentó el principio de intervención mínima o de última ratio, al no considerar que antes del dictado de la sentencia se había dado de baja a la ciudadana del padrón de afiliadas y afiliados del partido.**
- 2. Indebida calificación de la conducta al ser excesiva, falta de proporcionalidad, fundamentación y motivación.**

En cuanto, la metodología para el estudio de los motivos de disenso, éstos serán sujetos de análisis bajo el orden de prelación anterior.

En la inteligencia que, dada la íntima vinculación que guardan entre sí algunas de las alegaciones expuestas por el promovente, serán analizadas en forma conjunta, sin que ello genere perjuicio alguno¹¹.

QUINTO. Estudio de fondo.

Marco normativo.

La libertad de afiliación son derechos fundamentales previstos en la Constitución, específicamente en los artículos 35, fracción III; y 41, Base I, párrafo segundo.¹²

El **derecho de afiliación**, en lo que concierne a la vertiente aplicable al caso concreto, que se refiere a la libertad para asociarse a un partido político, es un requisito indispensable que medie el consentimiento expreso de la persona ciudadana para que dicho registro se encuentre apegado a derecho.

¹¹ En términos del criterio sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia 4/2000, cuyo rubro es *AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN*.

¹² **Artículo 35.** Son derechos del ciudadano:

...

III. Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país;

...

Artículo 41.

...

I.

...

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

Los partidos políticos, al ser entidades de interés público, tienen la obligación, entre otras, de conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, lo que incluye el irrestricto respeto a las normas de afiliación y el deber de proteger los datos personales de las y los ciudadanos.

De conformidad con la carga que tienen los partidos políticos para mantener un mínimo de afiliadas y afiliados, para efecto de conservar su registro, es que el Consejo General, mediante el acuerdo INE/CG617/2012, aprobó los Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su registro¹³.

En dicha normatividad se determinó que, para la captura de los datos mínimos de las y los ciudadanos que conforman el Padrón de Afiliados de cada partido, se desarrollaría un sistema informático, el cual sería de uso obligatorio para los institutos políticos y administrado por la DEPPP, al ser esta el área competente para dar seguimiento a los procedimientos relacionados con el registro de los partidos políticos.

¹³ Así como sus consecuentes reformas como el acuerdo INE/CG172/2016, aprobado por el Consejo General del INE en sesión extraordinaria de 30 de marzo de 2016.

Los datos por capturar, respecto de las y los ciudadanos afiliados, son los siguientes: apellido paterno, materno y nombre (s); domicilio completo (calle, número exterior e interior, colonia, barrio, pueblo y/o localidad, delegación o municipio y entidad); clave de elector; género y fecha de ingreso al Partido Político, de conformidad con lo señalado en el artículo cuarto de los referidos Lineamientos.¹⁴

Dada la naturaleza del sistema, los reportes que arroje son la prueba idónea para acreditar que una ciudadana o ciudadano integra el Padrón de Afiliados de algún partido político, al ser estos institutos los encargados de ingresar dicha información y ser a su vez validada por la DEPPP, con auxilio de la diversa del Registro Federal de Electores, esta última tiene a su cargo la administración del Padrón Electoral¹⁵.

Esta Sala Superior, en la tesis de jurisprudencia 24/2002, de rubro: **“DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICA-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCE”**¹⁶, ha reiterado que la libertad de **afiliación** político-electoral consagrado

¹⁴ Cuarto. Entre el 1 de abril de 2013 y el 31 de marzo de 2014, los partidos políticos nacionales deberán capturar en dicho sistema los datos actuales de todos sus afiliados, consistentes en apellido paterno, materno y nombre (s); domicilio completo (calle, número exterior e interior, colonia, barrio, pueblo y/o localidad, delegación o municipio y entidad); clave de elector; género y fecha de ingreso al Partido Político.

¹⁵ INE/CG172/2016. Quinto. Los Partidos Políticos Nacionales deberán solicitar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, a través de su representante acreditado ante el Consejo General, la(s) clave(s) de acceso para las personas designadas que harán uso del sistema. Así como informar cualquier cambio o cancelación respecto de las claves otorgadas.

¹⁶ Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, consultable en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>.

constitucionalmente faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político; el ejercicio de esta la libertad se realiza a través de los institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por la legislatura, para permitir su intervención en el proceso electoral.

Ahora bien, la normativa interna del partido apelante establece el proceso que una persona ciudadana debe llevar a cabo, para pertenecer como militante de ese partido político. De los Estatutos del PVEM, en lo relativo al procedimiento para afiliación de sus militantes, adherentes y simpatizantes contenido en los artículos 2; 3, fracción I, 88; 89; 93; 100 y 111, se concluyen las siguientes premisas:

- El PVEM se integra por ciudadanas y ciudadanos mexicanos, que se afilian de forma libre, voluntaria y personal.
- Ciudadanas y ciudadanos en pleno ejercicio de sus derechos políticos y estatutarios.
- El proceso de afiliación es responsabilidad del Consejo Político Nacional, y en materia de captura y expedición de constancias se delegará a Comités Ejecutivos Estatales y de la Ciudad de México.
- El formato para la credencial de la militancia será determinado por el Comité Ejecutivo Nacional.

- El Comité Ejecutivo Estatal que reciba la solicitud de afiliación para militancia, entregará a la persona interesada el comprobante correspondiente que será su garantía de trámite, y estudiará la solicitud, y en su caso deberá enviarla al Consejo Político Nacional para su dictaminación.
- La persona interesada en afiliarse debe presentar la solicitud ante el Comité Ejecutivo Estatal.
- Los datos personales recabados serán protegidos, incorporados y tratados en el Sistema de Datos Personales "Padrón de Afiliados", para su custodia y resguardo.

Luego entonces, si una persona denuncia que fue afiliado a un partido sin su consentimiento, corresponde a los partidos políticos la carga de probar que esa persona expresó su voluntad de afiliarse, debiendo exhibir la constancia de inscripción respectiva, esto es, el documento donde se asienta la expresión manifiesta de la ciudadana de pertenecer al partido político.

Lo anterior, porque quien presenta la denuncia no está obligada a probar un hecho negativo (la ausencia de la voluntad) o la inexistencia de la documental, pues en términos de carga de la prueba no sería objeto de demostración y, en cambio, los partidos políticos tienen el

deber de conservar la documentación relativa a las constancias de **afiliación** de su militancia.¹⁷

Establecido el marco normativo, se procede a la calificación de cada uno de los agravios en el orden temático referido.

1. La resolución violentó el principio de intervención mínima o de última ratio, al emitir la sentencia antes del plazo establecido en el acuerdo INE/CG33/2019 y no considerar que antes del dictado de la sentencia se había dado de baja a la ciudadana del padrón de afiliadas y afiliados del partido.

El apelante manifiesta en su escrito de demanda, que la resolución violentó el principio de **intervención mínima o de última ratio**, consistente en que la pena sea la última medida del Estado, pues señala que el Acuerdo INE/CG33/2019 estableció un plazo de suspensión a los partidos políticos para que realizaran la depuración, regularización y modernización de padrones de afiliadas y afiliados, por lo que no se podía emitir la resolución hasta el treinta y uno de diciembre.

Que si bien, existía un listado de expedientes que no aplicaba esta suspensión, no era su caso, por lo que

¹⁷ Jurisprudencia 3/2019, de rubro: "DERECHO DE AFILIACIÓN. LA OBLIGACIÓN DE PROBAR LA MILITANCIA CORRESPONDE AL PARTIDO POLÍTICO", consultable en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

indebidamente la responsable emitió la resolución antes de la fecha de suspensión, violentando el acuerdo mencionado.

Esta Sala Superior, califica de **infundado** el agravio hecho valer por el recurrente, pues parte de una premisa inexacta de interpretación del acuerdo, como se explica a continuación.

Si bien, el acuerdo INE/CG33/2019, estableció un modo de suspensión, para emitir las resoluciones de los procedimientos ordinarios sancionadores, con el fin, de que los partidos políticos nacionales estuvieran en posibilidad de llevar a cabo la revisión de la documentación soporte de la totalidad de las y los afiliados, el cual iniciaría a partir de la aprobación del acuerdo para finalizar el treinta y uno de diciembre.

También lo es, que la autoridad responsable actuó como consecuencia de las acciones que realizó el PVEM para dar cumplimiento al acuerdo INE/CG33/2019, presentando en tiempo su Programa de Trabajo, informes de febrero a septiembre, en donde se advierte que había dado de baja a personas que se habían inscrito indebida en su padrón de afiliados, entre los que se encontraba la quejosa, acciones que fueron verificadas por la DEPPP¹⁸.

¹⁸ INE/DEPP/DE/DPPF/9576/2019, INE/DEPP/DE/DPPF/11046/2019.

Luego entonces, es evidente que el apelante resarcíó el derecho vulnerado de la denunciante, razón por la cual la autoridad responsable no se encontraba impedida para la emisión de la resolución que se recurre.

Además, cabe destacar que el plazo establecido era para el único efecto que el partido político realizará, entre sus acciones, la cancelación y baja de su padrón a las afiliadas y afiliados que indebidamente fueron inscritos. Situación que se atendió por parte del PVEM, tal como lo manifestó en su escrito de demanda:

“En el caso particular, dentro de las constancias que integran el presente expediente UT/SCG/Q/MMPG/CG/215/2018 y del cual se emitió la resolución INE/CG527/2019 que ahora se apela, obra el oficio PVEM-INE-078/2019, mediante el cual el Partido Verde Ecologista de México informó que la C. María Marta Panduro Galán ya había sido dada de baja del padrón de afiliados de este instituto político.”¹⁹

En razón de lo anterior, no existía algún obstáculo procesal diverso que le impidiera a la autoridad responsable resolver el fondo del asunto, y emitir el dictado de la resolución.

Además, no pasa inadvertido para esta Sala Superior, el argumento de la autoridad que en el caso, existía riesgo de caducidad, porque si bien la suspensión se encuentra fundada y motivada en el acuerdo INE/CG33/2019, lo

¹⁹ Visible a foja veinte de su escrito de demanda, que se integra al expediente principal.

cierto es, que ésta se encontraba hasta el treinta y uno de enero de dos mil diecinueve y la responsable tenía hasta el diecinueve de febrero de dos mil veinte²⁰ para resolver, lo que hace evidente que permite un adecuado ejercicio de la potestad sancionadora dentro del plazo de dos años previsto para que opere la caducidad en este tipo de asuntos.²¹

Además, el acuerdo referido no debe limitar el cumplimiento de las ejecutorias pendientes de acatar por la autoridad responsable.

2. Indebida calificación de la conducta al ser excesiva, falta de proporcionalidad, fundamentación y motivación.

El recurrente considera en su escrito de demanda que es indebido que la responsable califique su conducta como dolosa, pues no tomó en cuenta:

- a)** Que la entrega de la cédula de afiliación de la ciudadana denunciante se realizó de buena fe.
- b)** Que el partido no es perito para saber si la firma de la cédula de afiliación era apócrifa.
- c)** Que la autoridad no acredita que el PVEM obtuviera un beneficio con ese registro, por lo que la calificación debería ser culposa.

²⁰ Se toma en cuenta el diecinueve de febrero de 2018, como la fecha en que se tuvo por admitida la queja de la denunciante.

²¹ Jurisprudencia 9/2018 de rubro: "CADUCIDAD. TÉRMINO DE DOS AÑOS Y EXCEPCIONES EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR".

d) No existe prueba que con la indebida afiliación se causara algún perjuicio a la quejosa, se le impidiera participar para algún cargo de elección por diverso partido, vacante en el INE, cargo dentro del TEPJ, candidatura al cargo de Comisionada Nacional de Derechos Humanos, o violentado un derecho humano.

e) No tomó en cuenta la atenuante prevista en el acuerdo INE/CG33/2019, relativo a que se había excluido a la quejosa del padrón de afiliadas y afiliados al momento de individualizar la sanción, lo cual aconteció desde el procedimiento primigenio (UT/SCG/Q/MMPG/CG/26/2018).

f) Lo excesivo de la sanción y la vista a la FEPADE, radica al no compararse con otras resoluciones de indebida afiliación, donde la multa fue la amonestación pública, como fue en el INE/CG518/2019.

Esta Sala Superior califica de **infundado e ineficaces** los motivos de disenso, en razón que la responsable parte de una premisa falsa al considerar que la calificativa de la conducta por sancionar por indebida afiliación de una persona a un partido político, es en razón del grado de impacto que se produce en la esfera jurídica de la ciudadana, o el beneficio que puede obtener un partido político cuando el **hecho punible** es en sí mismo **la violación al derecho de afiliación** por el **indebido registro**

como militante a un partido político, sin su consentimiento.

Ello, porque la libre asociación se basa en un derecho fundamental consagrado en el artículo 35, fracción III de la Constitución, de libre asociación de la ciudadanía, no verlo de esa manera quedaría mermado el derecho de formación de los partidos políticos contemplado en el artículo 41, fracción I de la norma fundamental.

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

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

En el primer punto la denunciante debe justificar que la afiliaron a un partido político y en el segundo es el instituto político el responsable de acreditar que fue una afiliación voluntaria y libre.

En el caso, el motivo de la queja fue precisamente que la ciudadana manifestó que nunca dio su consentimiento para pertenecer al PVEM, luego entonces, el hoy recurrente estaba obligado a acreditar con documento idóneo que la persona manifestó su voluntad de afiliarse,

como es la solicitud de registro, sin embargo, tal documento fue objetado por la denunciante al negar la firma que se encontraba en éste.

Derivado de la información contenida en el expediente se encuentra acreditado que la ciudadana denunciante sí se encontraba afiliada al PVEM, pero no quedó demostrado que hubiera dado su consentimiento para ello.

Tan es así, que la DEPPP acreditó que la denunciante estaba afiliada desde el once de octubre de dos mil dieciséis, registro que se canceló según acuerdo CEE-JAL-01/2018, mediante el cual el PVEM acompaña el original de la constancia de afiliación y hace constar la baja de la ciudadana.

Por lo que la responsable determinó que no existía controversia respecto a que la ciudadana denunciante sí se encontraba afiliada al PVEM, de ahí que los posibles beneficios o afectación que se generan a las partes involucradas de forma alguna pueden ser atenuantes para calificar si se actualiza el tipo infractor.

Por lo que respecta a que el apelante sostiene que la autoridad responsable fue omisa en considerar que no es experto en grafoscopía, para saber si la firma de la solicitud correspondía a la denunciante, tal aseveración

resulta **ineficaz**, en razón que no se dirigen a controvertir las razones por las cuales se determinó que el recurrente es responsable de la conducta infractora consistente en la incorporación de una ciudadana a su Padrón de Afiliados, sin que mediara consentimiento para tal efecto.

Porque con independencia, que en principio, la denunciante demostró que PVEM la afilió a su organización, lo cierto es que con motivo de la investigación que llevó el INE, a través de distintos requerimientos de información, tanto la DEPPP confirmó que se encontraba afiliada a dicho partido político, como el propio PVEM reconoció, en diversas ocasiones que la denunciante era su militante al mostrar la cédula de afiliación, sin que exhibiera alguna otra prueba que corroborara su dicho, por lo que ese aspecto, debiendo tenerse como cierto.

Además, carece de trascendencia que la entrega de la cédula de afiliación se realizó de buena fe, o que la inscripción al Padrón de Afiliados no afectó los derechos humanos de la denunciante, como lo refiere el apelante, lo cual no versa sobre la indebida afiliación, acerca de lo cual el recurrente tenía la carga para acreditar que la ciudadana manifestó expresamente su voluntad de pertenecer al partido, sin que ocurriera así.

Resulta importante señalar que esta Sala Superior ha establecido en controversias como la que aquí se analiza, que cuando una persona alega que no dio su consentimiento para pertenecer a un partido, implícitamente sostiene que no existe la constancia de afiliación atinente, sin embargo, 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 cargas probatorias tampoco son objeto de demostración los hechos negativos, salvo que envuelvan una afirmación**²².

Ante este escenario, es claro que las consideraciones no controvierten las razones, motivaciones o sustentos legales a partir de los cuales la autoridad responsable determinó la sanción; de ahí lo **infundados e ineficaces** de los disensos.

Calificación e individualización de la sanción.

El agravio se estima **infundado**, por lo que se refiere a la calificación de la sanción y su individualización, en razón de que cabe destacar que en el capítulo de calificación de la falta e individualización de la sanción, la autoridad responsable se apoyó en lo dispuesto en el artículo 458, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y

²² Véase sentencia dictada por esta Sala Superior en el SUP-RAP-107/2017

Procedimientos Electorales²³, es posible advertir que atendiendo la gravedad de la responsabilidad en que incurrió; el bien jurídico tutelado por las normas transgredidas; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; sus condiciones socioeconómicas; las condiciones externas y los medios de ejecución de la falta; la reincidencia y el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de la conducta, la responsable impuso la sanción correspondiente.

Para ello, procedió de manera categórica al análisis de cada uno de los elementos apuntados, resultando lo siguiente:

❖ **Calificación de la falta**

1. **Tipo de infracción.** Se cometió por acción del partido político denunciado, al inscribir indebidamente a la denunciante al Padrón de Afiliados, por lo que la conducta fue la violación a la libre afiliación y el uso no autorizado de datos personales, lo que transgrede disposiciones de la Constitución, de la LGIPE y la LGPP.
2. **Bien jurídico tutelado.** El bien jurídico tutelado es el derecho de la ciudadanía de decidir libremente si desean o no afiliarse a un partido político, dejar de formar parte de él o no pertenecer a ninguno, así como

²³ En lo sucesivo LGIPE.

el indebido uso de datos personales al haberse afiliado indebidamente.

3. **Singularidad y/o pluralidad** de la falta acreditada. La falta fue singular.
4. **Circunstancias de modo, tiempo y lugar** de la infracción.

Modo. Inobservar lo establecido en la normativa al incluir una persona al Padrón de Afiliados, sin tener la documentación soporte que acredite fehacientemente la voluntad de la persona.

Tiempo y lugar. La afiliación tuvo lugar el once de octubre de dos mil dieciséis en el estado de Jalisco.

5. **Comisión dolosa o culposa** de la falta. La comisión de la infracción se consideró como dolosa, porque es una entidad de interés público obligados a actuar conforme a Derecho y ajustar sus conductas a los principios del Estado democrático. Están sujetos al cumplimiento de normas que rigen el orden nacional e internacional.

Por lo que, para respetar la libre afiliación tenía la obligación de conservar, resguardar y proteger la documentación idónea que comprobara la voluntad de afiliarse de la denunciante, y ante la falta de

demostración por parte del PVEM implicó la vulneración a este derecho.

La conducta se acreditó desde el momento en que el partido político no logró demostrar la libre voluntad de la quejosa de afiliarse, exhibir documentación falsa como fue la cédula de afiliación cuya firma no correspondió con la de la ciudadana denunciante.

Por otra parte, la calificación de la falta como dolosa que realizó la autoridad fiscalizadora de la conducta también deviene de que el apelante fue omiso en ofrecer argumentos razonables que demostraran que dicha afiliación fue por algún error insuperable, o situación externa que no pudo controlar o prever, ni aportó elementos de prueba que desvirtuara la indebida afiliación.

6. **Condiciones externas y medios de ejecución.** La afiliación indebida de una persona en el padrón de militantes.

❖ **Individualizó la sanción**

1. **Reincidencia.** Determinó no actualizada la reincidencia.
2. Calificación de la **gravedad** de la infracción en que se incurrió. Consideró la falta como de **gravedad especial**,

porque infringe no solo el derecho de libre afiliación, sino también actuó dolosamente al pretender engañar a la autoridad electoral, con una acreditación de afiliación falsas, que exhibió como prueba.

3. **Sanción a imponer.** Determinó que se debía imponer una multa, establecida en el artículo 456, párrafo 1, inciso a) fracción II de la LGIPE, consistente en multa unitaria por cuanto hace a cada persona ciudadana que se cometió la falta.

Al respecto la autoridad tomó en consideración la atenuante establecida en el acuerdo INE/CG33/2019, pues la DEPPP le informó que la página electrónica del PVEM tenía la leyenda "en revisión y actualización", se constató la baja de la ciudadana quejosa de su padrón de militantes, se tuvo por acatada la obligación que se les impuso en el acuerdo de referencia, resarciendo los derechos de la denunciante, por lo que en congruencia se toma en cuenta tales acciones, pero no puede dejar de observarse el hecho que el PVEM vulneró además del derecho de libertad de afiliación y la utilización de datos personales, su actuación dolosa al presentar documentación falsa, para acreditar la afiliación, contraviniendo la esencia de estos entes públicos.

De ahí, que la sanción se impuso para evitar conductas futuras similares, determinó que lo procedente es la

imposición de una sanción, tomando en cuenta el salario mínimo al momento de la afiliación y convertirse a UMA, por lo que consideró adecuado imponer una **multa de dos mil días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México** al momento de la comisión de la conducta.

Resultó que si la denunciante fue afiliada el once de octubre de dos mil dieciséis, se tiene que el valor de la UMA era de \$73.04 (setenta y tres pesos 04/100 M.N.), por lo que la multa ascendió a \$146,080.00 (ciento cuarenta y seis mil ochenta pesos 00/100 M.N.).

En tanto que, la medida permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, ya que una amonestación pública sería insuficiente e inadecuada para prevenir la comisión futura de esta infracción.

Asimismo, la responsable tuvo en cuenta que no se acreditó un beneficio económico cuantificable, así como las condiciones socioeconómicas e impacto en sus actividades del infractor, para lo cual destacó que, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias para dos mil diecinueve, el PVEM recibiría \$29,656,487.00 (veintinueve millones seiscientos cincuenta y seis mil cuatrocientos ochenta y siete pesos 00/100 M.N.) una vez descontado el importe de las sanciones, por lo que el partido está en posibilidad de pagar la multa sin que se afecte su operación

ordinaria, dado que dicha multa representa el 0.49% de su ministración mensual.

En ese orden de ideas, como se puede apreciar, la responsable expresó el fundamento y expresó las razones que estimó adecuadas para imponer la multa; es decir, tuvo en cuenta las circunstancias materiales en las que se registró la conducta infractora, y las circunstancias subjetivas del partido infractor, incluidas sus condiciones económicas y el posible impacto de la sanción en el desarrollo de sus actividades ordinarias.

Además, justificó plenamente por qué no era pertinente la imposición de una amonestación pública (por insuficiente) o la reducción de la misma tomando en cuenta las atenuantes establecidas en el acuerdo INE/CG33/2019 (al estar involucradas conductas ajenas al derecho de afiliación como lo es la presentación de documentación falsa), de igual forma, expresó las razones por las que era adecuado imponer una sanción, en razón de que, estableció que, sin ser gravosa, si podría inhibir al partido para que en el futuro vigilara el cumplimiento de las normas de la materia.

Por tanto, de lo antes descrito, se puede afirmar que, contrario a lo aducido por el partido recurrente, y como ya fue desarrollado en los párrafos precedentes, la autoridad sí atendió el principio de fundamentación y motivación al momento de calificar la falta e individualizar la sanción,

analizó todos los elementos inherentes a su imposición; esto es, la gravedad de la responsabilidad, el bien jurídico tutelado, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción, las condiciones socioeconómicas, el contexto externo y los medios de ejecución de la falta, la reincidencia, así como el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de la conducta, análisis que es proporcional al bien jurídico tutelado, como lo es la libertad de afiliación de la ciudadanía para pertenecer a un partido político.

No pasa desapercibida para este órgano jurisdiccional aquel disenso en donde sostiene que se le debió imponer una amonestación, atendiendo a que en otros asuntos similares esa fue la medida sancionatoria; no obstante, es **infundada** porque contrario a lo que arguye el disidente, el Consejo General del INE al calificar la gravedad de la infracción sí tuvo presente su singularidad, inclusive estableció que la amonestación pública resultaba insuficiente e inadecuada para prevenir conductas futuras, ya que en este caso se vio involucrado la presentación de documentación falsa.

Por tanto, al haber sido calificados **como infundados e ineficaces los agravios del PVEM**, esta Sala Superior considera que la resolución impugnada debe confirmarse, por tanto, se

RESUELVE:

ÚNICO. Se confirma la resolución controvertida

NOTIFÍQUESE, como corresponda en términos de ley.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

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

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADA

MAGISTRADO

SUP-RAP-166/2019

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS