

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-169/2019

**RECORRENTE:** PARTIDO DEL TRABAJO

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

**MAGISTRADO PONENTE:** INDALFER INFANTE GONZALES

**SECRETARIOS:** ADÁN JERÓNIMO NAVARRETE GARCÍA Y ANABEL GORDILLO ARGÜELLO

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

**VISTOS**, para resolver los autos del recurso de apelación identificado con la clave de expediente **SUP-RAP-169/2019**, interpuesto por el Partido del Trabajo en contra de la resolución **INE/CG526/2019** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral respecto del procedimiento sancionador ordinario con número **UT/SCG/Q/JGRS/CG/130/2018**.

**R E S U L T A N D O**

**PRIMERO. Antecedentes.** De la narración de hechos que el partido político recurrente hace en su escrito de impugnación, así como de las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

**1. Denuncia<sup>1</sup>.** El veintidós de noviembre de dos mil diecisiete, **Ana Luisa Vázquez Martínez** presentó denuncia, ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de Michoacán, por la posible afiliación sin su consentimiento por parte del Partido del Trabajo.

**2. Inicio del procedimiento administrativo sancionador<sup>2</sup>.** El uno de diciembre de dos mil diecisiete, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral instruyó la integración del expediente **UT/SCG/Q/SOML/CG/58/2017**, por la presunta indebida afiliación y, en su caso, el uso indebido de datos personales de diversos ciudadanos, entre ellos, la quejosa.

**3. Escisión del procedimiento UT/SCG/Q/SOML/CG/58/2017<sup>3</sup>.** Seguido el procedimiento, por auto de dieciséis de mayo de dos mil dieciocho, la autoridad electoral señalada ordenó la escisión de las quejas y la documentación relativa a Ana Luisa Vázquez Martínez y Arely Limbania Ortega Márquez, porque existían diligencias que tenían que llevarse a cabo para la integración debida del expediente, ya que de las constancias de autos se advertían particularidades específicas respecto de las dos ciudadanas.

La primera, derivada del ofrecimiento en original de las cédulas de afiliación por parte del partido político denunciado; y la segunda, por la controversia frontal y directa de las denunciadas, desconociendo la firma que calza los documentos aportados por el partido político.

---

<sup>1</sup> Foja 1358 de los anexos.

<sup>2</sup> Fojas 1368 a 1378 de los anexos.

<sup>3</sup> Fojas 1351 a 1355 de los anexos.

**4. Registro y precisión de los hechos denunciados<sup>4</sup>.**

Mediante auto de seis de agosto de dos mil dieciocho, dictado en el procedimiento sancionador ordinario con número **UT/SCG/Q/JGRS/CG/130/2018**, se tuvieron por recibidas las quejas escindidas a fin de resolverse de manera conjunta, porque en diversos momentos de los procedimientos ordinarios sancionadores se controvirtieron las firmas plasmadas en los documentos presentados por parte de los partidos políticos para acreditar las afiliaciones; por tanto, la materia de ese procedimiento sería realizar las diligencias de investigación necesarias a efecto de determinar si existió o no una indebida afiliación de los ciudadanos, y, en su caso, el uso indebido de sus datos personales, atribuible a los diversos partidos políticos, entre ellos, el instituto político actor.

**5. Acuerdo INE/CG33/2019.** El veintitrés de enero de dos mil diecinueve, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el acuerdo **INE/CG33/2019**, por el cual se aprueba la implementación, de manera excepcional, de un procedimiento para la revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los Partidos Políticos Nacionales, en el que se acordó la suspensión de la resolución de diversos procedimientos sancionadores ordinarios, relacionados con presuntas indebidas afiliaciones de ciudadanos de todos los partidos políticos.

**6. Resolución impugnada.** El veinte de noviembre del presente año, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo identificado con la clave **INE/CG526/2019**, en el

---

<sup>4</sup> Fojas 5255 a 5268 de los anexos.

cual determinó fundado el procedimiento sancionador ordinario y se impuso al Partido del Trabajo una multa por la indebida afiliación de la ciudadana Ana Luisa Vázquez Martínez.

**SEGUNDO. Recurso de Apelación.**

**1. Demanda.** Inconforme con el acuerdo anterior, el Partido del Trabajo, a través de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación.

**2. Recepción en Sala Superior.** El dos de diciembre del año que transcurre, se recibió en la Oficialía de Partes de Sala Superior el oficio identificado con la clave **INE/SCG/1383/2019**, mediante el cual, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió el escrito de demanda del recurso de apelación, informe circunstanciado y demás documentación relacionada con este medio de impugnación.

**3. Turno a Ponencia.** Por proveído de la propia data, el Magistrado Presidente de la Sala Superior acordó integrar el expediente con la clave **SUP-RAP-169/2019**, formado con motivo del recurso de apelación interpuesto por el Partido del Trabajo.

Asimismo, ordenó turnar el expediente a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**4. Radicación y admisión.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó la recepción, radicación y admisión

del presente asunto y, al no existir diligencias pendientes de practicar, se declaró cerrada la instrucción.

## **C O N S I D E R A N D O**

**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, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184,186, fracción III, inciso g), y fracción V, y 189, fracción I, inciso c), y fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 42, párrafo 1, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un recurso de apelación interpuesto en contra del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto, respecto de un procedimiento sancionador ordinario en el que se impuso al Partido del Trabajo una multa por la indebida afiliación de una ciudadana.

**SEGUNDO. Requisitos de procedencia.** 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.** En la demanda, se hace constar el nombre del actor y la firma autógrafa de quien promueve en su nombre; se identifica el acto impugnado; se mencionan los hechos en que se

basa la impugnación; los agravios que le causa la resolución combatida y los preceptos presuntamente violados.

**b. Oportunidad.** El recurso se presentó en tiempo, porque la resolución fue emitida el veinte de noviembre de dos mil diecinueve y el recurrente presentó la demanda el veintiséis siguiente. Al respecto, se tiene en cuenta que el plazo de cuatro días a que se refiere el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, para la presentación del recurso, transcurrió del veintiuno al veintiséis de noviembre de dos mil diecinueve, sin contar los días veintitrés y veinticuatro, por haber sido sábado y domingo, debido a que la materia del presente asunto no incide en un proceso electoral en curso.

**c. Legitimación y personería.** Los requisitos señalados están satisfechos, dado que el recurso es interpuesto por el Partido del Trabajo, esto es, por un instituto político nacional registrado.

Además, conforme a lo establecido en los artículos 13, párrafo 1, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se tiene por acreditada la personería de Pedro Vázquez González, como representante propietario del Partido del Trabajo, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en términos del reconocimiento efectuado por la autoridad responsable, en el respectivo informe circunstanciado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18 de la invocada ley adjetiva electoral federal.

**d. Interés jurídico para interponer el recurso.** El recurrente tiene interés jurídico para impugnar, porque se trata de un partido político nacional que cuestiona la emisión de la resolución **INE/CG526/2019** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la que se le sancionó imponiéndole una multa por la indebida afiliación de una ciudadana.

**e. Definitividad y firmeza.** Se cumplen estos requisitos de procedencia, porque el recurso de apelación se interpuso para controvertir una resolución que es definitiva y firme, dado que no existe otro medio de impugnación que pudiera tener como efecto revocar, anular, modificar o confirmar la resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En consecuencia, al cumplirse los presupuestos procesales y los requisitos de procedencia del medio de impugnación, lo conducente es abordar el estudio de fondo de la controversia planteada.

**TERCERO. Planteamiento del caso, pretensión y causa de pedir.**

El procedimiento sancionador ordinario deriva de la denuncia presentada ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Morelia, Michoacán, por **Ana Luisa Vázquez Martínez**, por la posible afiliación sin su consentimiento al Partido del Trabajo, lo que implicó la utilización indebida de sus datos personales.

La Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral registró el escrito de queja como un

## **SUP-RAP-169/2019**

procedimiento sancionador ordinario por la presunta indebida afiliación y el uso indebido de datos personales para ese fin. Además, admitió a trámite la queja y se reservó el emplazamiento a las partes involucradas en el procedimiento, hasta en tanto se realizaran diversas diligencias de investigación.

Con los resultados obtenidos de la investigación preliminar, incluidos los informes de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, para conocer si la ciudadana se encontraba registrada dentro del padrón de los afiliados del partido político denunciado; se ordenó su emplazamiento y se le dio vista para que manifestaran lo que a su derecho correspondiera, respecto a las conductas que se le imputaron y aportara los medios de prueba que considerara pertinentes.

El Partido del Trabajo contestó el emplazamiento, negando que la afiliación hubiera sido indebida.

De las diligencias de investigación practicadas durante la sustanciación del procedimiento sancionador ordinario, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, encargada de la concentración de los padrones de los diversos partidos nacionales, advirtió que la quejosa fue registrada como militante del Partido del Trabajo el seis de septiembre de dos mil ocho y su registro estaba cancelado.

En diligencias complementarias, la autoridad instructora administrativa requirió al Partido del Trabajo para que proporcionara los originales de diversos formatos de afiliación, entre los cuales se encontraba el de Ana Luisa Vázquez Martínez.



Una vez que la Unidad Técnica contó con el formato original de afiliación requerido, ordenó escindir la queja de la ciudadana Ana Luisa Vázquez Martínez al diverso procedimiento sancionador UT/SCG/Q/JGRS/CG/130/2018, porque en ese procedimiento se controvirtieron las firmas plasmadas en los documentos presentados por parte de los partidos políticos para acreditar las afiliaciones y la materia de ese procedimiento sería realizar las diligencias de investigación necesarias, a efecto de determinar si existe o no una indebida afiliación de los ciudadanos; y, en su caso, el uso indebido de sus datos personales, atribuible a los diversos partidos políticos, entre ellos, el instituto político actor.

Posteriormente, la Unida Técnica, en consideración a las manifestaciones realizadas por los denunciantes, ordenó la realización de una prueba pericial en grafoscopía, de conformidad con lo establecido en el artículo 23 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

El Dictamen correspondiente a Ana Luisa Vázquez Martínez fue desahogado el quince de agosto de dos mil diecinueve, por Fernando Peregrino López, perito técnico ejecutivo “B” de la Fiscalía General de la República, en el que concluyó que la firma que obra en la cédula de afiliación presentada por el Partido del Trabajo no corresponde por su ejecución a la ciudadana denunciante<sup>5</sup>.

Sin más diligencias que desahogar, la Unidad Técnica elaboró el proyecto de resolución del procedimiento ordinario sancionador, el cual fue aprobado por la Comisión, para luego

---

<sup>5</sup> Fojas 6658 a 6682 de los anexos.

## SUP-RAP-169/2019

someterlo a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, quien emitió la resolución impugnada, conforme a las consideraciones esenciales siguientes:

- La ciudadana Ana Luisa Vázquez Martínez estaba registrada como militante del Partido del Trabajo desde el seis de septiembre de dos mil ocho.
- El partido político denunciado aportó el original de la cédula de afiliación voluntaria de la denunciante.
- La denunciante manifestó que no se afilió voluntariamente al Partido del Trabajo, por tanto, desconoció la firma de la cédula aportada.
- Ante lo manifestado por la denunciante, se solicitó la elaboración de un peritaje en grafoscopía, en el que se concluyó que la firma no corresponde a Ana Luisa Vázquez Martínez.
- El Partido del Trabajo infringió el derecho de libre afiliación de la denunciante, al pretender acreditar la afiliación con pruebas falsas.
- Indebidamente se utilizó la información personal de la denunciante para afiliarla.
- Se impuso al partido recurrente una multa equivalente a **\$105,179.91** (ciento cinco mil ciento setenta y nueve pesos 91/100 M.N.).

En ese recurso, el partido recurrente pretende que se revoque la resolución contenida en el acuerdo **INE/CG526/2019**, que declaró fundado el procedimiento sancionador ordinario seguido en su contra y le impuso una multa por la indebida afiliación de la ciudadana **Ana Luisa Vázquez Martínez**.

Su causa de pedir radica en que no se encuentra plenamente comprobada la existencia de una afiliación indebida de ciudadanos por parte del Partido del Trabajo, conforme a los agravios que se analizan enseguida.

**CUARTO. Estudio de agravios.** El Partido del Trabajo plantea los siguientes agravios.

**a) Indebido ofrecimiento de la prueba pericial.**

El recurrente sostiene en sus dos primeros agravios, que la autoridad señalada como responsable, al desahogar la prueba grafológica (sic), vulneró lo dispuesto por los artículos 461, numeral 2, y 465, numeral 2, inciso e), ambos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el artículo 10, numeral 1, fracción V, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral; porque la denunciante Ana Luisa Vázquez Martínez no ofreció la prueba pericial grafológica, si no que únicamente *la solicitó*.

Para el recurrente, tanto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos electorales, como en el Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, se dispone que, para poder desahogar una prueba pericial, ésta se debe ofrecer, lo que en el caso concreto no aconteció, porque Ana Luisa Vázquez Martínez *solicitó* la prueba pericial grafológica; y de acuerdo con el Diccionario de la Real Academia, las palabras *ofrecer* y *solicitar* son dos definiciones y cuestiones diferentes.

El partido político sostiene que le causa agravio la determinación de la responsable de admitir, ordenar y valorar la

prueba pericial respecto de la firma de Ana Luisa Vázquez Martínez contenida en la cedula de afiliación, porque la denunciante, al ser la objetante de la firma, tenía la carga de ofrecer la pericial y en el caso concreto, la objetante no ofreció la prueba pericial ni mucho menos tuvo a cargo tal probanza.

Insiste el recurrente, que la prueba pericial no debió admitirse, porque aun cuando la denunciante expresó en su escrito de veintitrés de abril de dos mil dieciocho, la frase *“pido una prueba de grafología”*; tal frase no podía equipararse a un ofrecimiento de una prueba pericial, dado que pedir y ofrecer son dos cosas distintas, aunado a que hizo valer tal circunstancia en alegatos y no fue valorado; por tanto, afirma que la responsable actuó de forma indebida al equiparar la frase “pido” expresada por la quejosa con la de “ofrecer” que era lo obligado en términos de la normatividad señalada.

Además, sostiene el partido político, que la responsable vulneró el principio de imparcialidad e igualdad procesal al ordenar de manera oficiosa la realización de una prueba pericial que estaba a cargo de la parte objetante, con lo cual evidentemente favoreció a la parte quejosa y omitió mantenerse ajena a los intereses de las partes.

Los agravios son **infundados**, porque la autoridad responsable procedió conforme a derecho al ordenar el desahogo de la prueba pericial. Esto, debido al objeto que tenía el procedimiento sancionador de origen y por las posturas procesales que asumieron las partes durante el procedimiento sancionador.

Para justificar esa conclusión, es conveniente exponer algunas consideraciones respecto al procedimiento sancionador ordinario por supuestas violaciones a la normatividad electoral relativas a la probable violación a la libertad de afiliación y las particularidades del presente caso.

A tal fin, cabe puntualizar que la revisión de los aspectos relativos a la falta cometida se llevará a cabo a partir de las disposiciones del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, que fue la norma que el Instituto Nacional Electoral aplicó (por considerar que era el vigente cuando presuntamente se cometió la falta), mientras que las normas procesales cuya aplicación se evaluará serán las de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como también lo dispuso el Instituto, ya que dichos aspectos no fueron controvertidos en el presente caso.

En efecto, en la resolución reclamada la responsable precisó que tomaría como fecha del registró de afiliación el doce de septiembre de dos mil doce; ello en el entendido de que se tiene certeza de que el registrado aconteció antes de la entrada en vigor de los abrogados *“Lineamientos para la verificación del padrón de afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su registro”*, es decir, antes del trece de septiembre de dos mil doce.

De conformidad con los artículos 459, 464, 465, 467, 468 y 469 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el **procedimiento sancionador ordinario** federal es la vía para examinar 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 al octavo párrafo del artículo 134 de la Constitución; la contravención a las normas sobre propaganda política o electoral; o los actos anticipados de precampaña o campaña<sup>6</sup>.

En el procedimiento ordinario son sujetos de responsabilidad, entre otros, los partidos políticos<sup>7</sup>, quienes, en su caso, podrán ser sancionados por cometer cualquier falta que se derive de la ley electoral y no sólo aquéllas que aparecen en el catálogo de infracciones del numeral 342, párrafo 1, incisos a) al m), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>8</sup>; de ahí que constituye una falta en la materia electoral que un partido afilie a una persona sin el consentimiento del individuo<sup>9</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>10</sup>.

La legislación electoral establece 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.

Asimismo, los artículos 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, establecen que es un

---

<sup>6</sup> Artículo 470, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>7</sup> Artículo 341, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, dicha disposición se reproduce actualmente en el numeral 442, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

<sup>8</sup> Ello de conformidad con el mismo artículo 342, párrafo, 1, inciso n).

<sup>9</sup> Así lo señaló ya esta Sala Superior, por ejemplo, en la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-169/2013.

<sup>10</sup> Así lo señaló ya esta Sala Superior, por ejemplo, en la sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-169/2013.

derecho de los ciudadanos afiliarse libre e individualmente a los institutos políticos.

De ese modo, si un partido afilia a una persona sin su consentimiento, afecta la libertad del individuo a decidir de forma autónoma, 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 solamente la desafiliación del partido.** En ejercicio de su derecho político electoral, en su vertiente de afiliación<sup>11</sup>, el ciudadano podrá optar por desincorporarse de la agrupación a la que fue inscrito, para lo cual deberá iniciar el procedimiento respectivo, en primera instancia, ante el propio instituto político.
- b) Buscar la desafiliación y que se sancione al partido.** Al intentar que se imponga un castigo al partido que actuó en contra de la Constitución y la Ley. Para ello, deberá presentar la queja o denuncia correspondiente ante la autoridad administrativa electoral.

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.

---

<sup>11</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.

Lo expuesto se estima del modo apuntado, porque 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>12</sup>.

En cambio, el procedimiento sancionatorio seguido en contra un partido, por trasgresión a la legislación, tiene el objetivo (además de la desafiliación) de castigar al instituto político si se demuestra que vulneró previsiones constitucionales y legales y, a largo plazo, busca inhibir la realización futura de conductas que se estiman reprochables.

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

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

En el presente caso, no está en controversia la existencia de la afiliación, ya que precisamente, derivado de las diligencias de investigación practicadas y, en particular, con el oficio de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del

---

<sup>12</sup> Al respecto, véanse los juicios: SUP-JDC-1850/2015 y acumulados; SUP-JDC-4417/2015; SUP-JDC-1660/2016; y SUP-JDC1182/2016.



Instituto Nacional Electoral, se advirtió que la denunciante se encontraba registrada como militante del Partido del Trabajo.

Con independencia de lo antes expuesto, el propio partido político presentó, previo requerimiento, una cedula de afiliación a nombre Ana Luisa Vázquez Martínez; lo que corrobora de una manera directa que la ciudadana se encontraba afiliada a tal instituto político.

Sin embargo, la denunciante desconoció la firma que obra en la referida cédula de afiliación.

Por tanto, lo que está en controversia es determinar si se acredita la indebida afiliación de la quejosa, más concretamente, si la cédula presentada fue firmada por la denunciante o no.

Es decir, al estar demostrado que existe una cédula de afiliación, el solo desconocimiento de la denunciante respecto de su afiliación voluntaria ya no es suficiente para que se genere la presunción del uso indebido de datos personales y afiliación indebida; pero como se desconoció la firma que calza ese documento, **resulta indispensable determinar si la ciudadana dio realmente su consentimiento para ser afiliada.**

Respecto a este punto, debe tenerse en cuenta 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.

En la especie, si la ciudadana denunciante en un principio alegó que no dio su consentimiento para pertenecer al partido político recurrente, implícitamente sostenía que no existía la constancia de afiliación atinente; por tanto, en ese momento, no tenía la carga de probar un hecho negativo (la ausencia de voluntad) o la inexistencia de una documental, ya que, conforme a las reglas de la carga de la prueba, no son objeto de demostración los hechos negativos, salvo que envuelvan una afirmación<sup>13</sup>.

Ello no significa inobservar que al acusado se le impone el deber de demostrar que no realizó la infracción que se le atribuye; esto es, no lo libera de las cargas procesales de argumentar y 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.

Conforme a lo anterior, si en el caso concreto estaba en duda la autenticidad de la firma puesta en la cédula de afiliación, la autoridad administrativa procedió correctamente al ordenar el desahogo de la correspondiente prueba pericial, conforme a lo que se expone enseguida.

En primer término, los artículos 461, numeral 2, y 465, numeral 2, inciso e), ambos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el artículo 10, numeral 1, fracción V, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, que menciona el recurrente vulneró la autoridad responsable, no son aplicables al caso concreto.

---

<sup>13</sup> De conformidad con los numerales 461 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación el diverso 441 de ese ordenamiento y 15, segundo párrafo, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En efecto, los artículos mencionados señalan, en lo que interesa, que las pruebas deben ofrecerse en el primer escrito que presenten las partes en el procedimiento (artículo 461, numeral 2); que la queja, al ser presentada, debe cubrir diversos requisitos, entre ellos, ofrecer y aportar las pruebas con que se cuenten, o en su caso, mencionar las que hayan que requerirse [inciso e), del numeral 2, del artículo 465 y artículo 10, numeral 1, fracción V].

No obstante, como se dijo, cuando la actora presentó su queja lo hizo bajo la consideración de que no existía cédula de afiliación a su nombre; razón por la cual no le era exigible que, desde ese momento, ofreciera una prueba pericial sobre un documento cuya existencia ignoraba.

Cuando el partido político exhibió la cédula fue que la denunciante se enteró de su existencia y fue en ese momento que desconoció la firma que se le atribuía.

Bajo ese contexto, la autoridad no vulneró los artículos citados en los agravios al ordenar el desahogo de la prueba pericial en grafoscopía, porque no se trataba de una prueba de la denunciante para acreditar su pretensión original, que se basaba en la inexistencia de su voluntad para afiliarse al partido político; sino que la prueba tuvo como propósito de objetar una prueba ofrecida por parte del partido político durante la sustanciación del procedimiento administrativo sancionador.

Es decir, una vez que fue presentada la cédula de afiliación por el partido político y ésta se hizo del conocimiento de la denunciante, era en ese momento cuando la quejosa estaba en

oportunidad de controvertir su veracidad por medio de una prueba pericial, lo que en el presente caso aconteció.

Ahora, el partido político sostiene que le causa agravio la determinación de la responsable de admitir, ordenar y valorar la realización de una prueba pericial respecto de la firma de Ana Luisa Vázquez Martínez contenida en la cédula de afiliación, porque la denunciante, al ser la objetante de la firma, tenía la carga de la prueba de *ofrecer la pericial* y en el caso concreto, la objetante no ofreció la prueba pericial ni mucho menos tuvo a cargo tal probanza.

Estos motivos de agravio también son **infundados**.

En efecto, el artículo 24 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, establece:

**“Artículo 24.  
De la objeción**

*1. Las partes podrán objetar las pruebas ofrecidas durante la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores ordinario y especial, siempre y cuando se realice antes de la audiencia de desahogo.*

*2. Para efectos de lo señalado en el párrafo que antecede, las partes podrán objetar la autenticidad de la prueba o bien su alcance y valor probatorio, debiendo indicar cuál es el aspecto que no se reconoce de la prueba o porque no puede ser valorado positivamente por la autoridad, esto es, el motivo por el que a su juicio no resulta idóneo para resolver un punto de hecho.*

*3. Para desvirtuar la existencia o verosimilitud de los medios probatorios ofrecidos, no basta la simple objeción formal de dichas pruebas, sino que*

*es necesario señalar las razones concretas en que se apoya la objeción y aportar elementos idóneos para acreditarlas, mismos que tenderán a invalidar la fuerza probatoria de la prueba objetada.”*

Del artículo anterior, se advierte que dentro del procedimiento sancionador, cuando una de las partes objeta la autenticidad de una prueba ofrecida, se debe indicar cuál es el aspecto que no se reconoce de la prueba o por qué no se puede valor positivamente por la autoridad, además de ser necesaria la precisión de las razones concretas en que se apoya la objeción y aportar elementos idóneos para acreditarlas, mismos que tenderán a invalidar la fuerza probatoria de la prueba objetada.

Entonces, cuando se objeta la autenticidad de un documento (como en el presente caso, la cédula de afiliación presentada por el Partido del Trabajo, en cuanto a su firma), este dispositivo legal faculta a las partes para aportar pruebas relacionadas con las objeciones que hagan a los documentos presentados por su contraparte, debiendo entender que la autoridad instructora está obligada a proveer lo necesario para su desahogo, tal y como lo señala el diverso artículo 23, numeral 5, del citado Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral<sup>14</sup>.

Así, son infundados los agravios del recurrente, porque al momento en que la denunciante objetó la firma de la cédula de afiliación presentada por el Partido del Trabajo, contrario a lo

---

<sup>14</sup> **Artículo 23. Del ofrecimiento, la admisión y desahogo de las pruebas**

1. (...)

5. **La autoridad que sustancie el procedimiento ordinario o especial podrá ordenar el desahogo de reconocimientos o inspecciones judiciales así como pruebas periciales cuando la violación reclamada lo amerite**, los plazos permitan su desahogo y se estimen determinantes para el esclarecimiento de los hechos denunciados, tomando en consideración los principios de expeditos y debido proceso. El desahogo de los reconocimientos o inspecciones judiciales atenderá a lo siguiente: (...).”

señalado por el recurrente, la quejosa no tenía que cumplir con lo establecido en los artículos 461, numeral 2 y 465, numeral 2, inciso e), ambos de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el artículo 10, numeral 1, fracción V, del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral; sino con lo establecido en el diverso artículo 24 del mencionado Reglamento de Quejas y Denuncias.

Ahora, conforme al citado precepto reglamentario, la denunciante indicó que el aspecto que no reconoce de la prueba ofrecida, consistente en la cédula de afiliación, era la firma plasmada en el documento, precisando razones concretas en que apoyaba la objeción, y señalando como un elemento idóneo para acreditar la falsedad de la firma, la prueba de grafología (sic), tendente a invalidar la fuerza probatoria de la cédula de afiliación; razones suficientes para que la autoridad instructora actuara en consecuencia, y de conformidad con lo establecido en el artículo 23 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral, ordenara el desahogo de la prueba pericial en grafología.

Cabe precisar que, el hecho de que la denunciante haya utilizado la palabra "*pedir*" para expresar su pretensión de que se desahogara una prueba pericial sobre la veracidad de la firma cuestionada, en lugar de usar la palabra "ofrecer", es irrelevante desde el punto visto jurídico para los efectos de la admisión y el desahogo de la probanza.

Lo anterior es así, porque más allá de las diferencias semánticas o conceptuales que puedan encontrarse entre un vocablo y otro; lo verdaderamente importante para efectos

procesales es que la denunciante expresó con toda claridad **(i)** desconocer la firma que calza la cédula de afiliación exhibida por el partido político y **(ii)** su pretensión de que se desahogara una prueba pericial, con el objeto de demostrar que ella no plasmó la firma que se le atribuía.

En consecuencia, fue apegado a derecho que la autoridad electoral instructora ordenara el desahogo de la prueba pericial, con independencia de que la denunciante haya utilizado la palabra “pedir” en lugar de “ofrecer”.

**b) Indebida calificación de la falta.**

El partido político sostiene que el elemento intelectual del dolo no se actualiza, porque si bien presentó una cedula de afiliación, al hacerlo no tenía conocimiento ni estaba obligado a saber que la firma era falsa, porque actúa de buena fe al recibir los documentos y afiliaciones de las entidades federativas; además la responsable menciona que el partido político tenía conocimiento de que era una cédula falsa sin que se apoye en alguna prueba fehaciente.

Señala el recurrente que tampoco se acredita el elemento volitivo del dolo, porque no tenía conocimiento de que la cédula de afiliación que presentó contenía una firma no auténtica y por ello no existió la intención de ofrecer documentos apócrifos. Asimismo, sostiene que la responsable se circunscribe a mencionar que existió intención, sin que en el caso mencione los elementos lógicos jurídicos y probatorios que en su concepto son necesarios para tener por acreditado el elemento volitivo del dolo.

Además, refiere el recurrente, el solo hecho de entregar una documentación de buena fe no acredita en sí mismo un hecho doloso, al pensar el partido que era un documento válido atendiendo a la buena fe de los actos que realiza su personal, entre ellos, los militantes que se encargan de realizar el procedimiento de afiliación; entonces, es equivocada la calificación de la conducta como dolosa partiendo de la mala fe, sin acreditar que el recurrente obtuvo algún beneficio, cuando lo correcto era que se partiera del principio de buena fe, debiendo calificar la conducta como culposa.

Es **infundado** el agravio relativo a que indebidamente se tuvo por acreditado el dolo, por los siguientes motivos.

De la resolución reclamada, contrario a lo que refiere el recurrente, la autoridad electoral responsable, tuvo por acreditado el dolo en la conducta desplegada por el partido político, a partir de la conciencia y voluntad de cometer la infracción, porque:

- 1) Las afectadas aducen que no solicitaron en momento alguno su registro o incorporación como militante al Partido del Trabajo; sin que dicha afirmación fuera desvirtuada.
- 2) Quedó acreditado que dos quejas aparecieron en el padrón de militantes del Partido del Trabajo, con independencia de que después se haya cancelado su registro.
- 3) El partido político denunciado no demostró que la afiliación de dos quejas se hubiera realizado a



través de los mecanismos legales y partidarios conducentes, ni mucho menos que ello se sustentara en la expresión libre y voluntaria de la denunciante.

4) El partido denunciado no demostró ni probó que la afiliación de dos quejosas fuera consecuencia de algún error insuperable, o derivado de alguna situación externa que no haya podido controlar o prever, ni ofreció argumentos razonables, ni elementos de prueba que sirvieran de base, aun indiciaria, para estimar que la afiliación de los quejosos fue debida y apegada a derecho, no obstante que, en principio, le corresponde la carga de hacerlo.

Específicamente, en el caso de Ana Luisa Vázquez Martínez, se demostró que el denunciado actuó dolosamente al presentar dentro del procedimiento documentación falsa a la autoridad electoral, consistente en una cédula de afiliación cuya firma no corresponde a la de la quejosa, en términos de lo determinado por el perito en grafoscopía adscrito a la Fiscalía General de la República.

Además, debe considerarse que el Instituto Nacional Electoral cuenta con ámbitos de discrecionalidad para graduar una infracción, de conformidad con el artículo 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>15</sup>.

---

<sup>15</sup> **“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*

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

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

---

*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 ese sentido, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales otorga al Instituto Nacional Electoral la posibilidad de graduar una sanción dentro de los márgenes constitucionales y legales descritos.

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

Así, si el método que la autoridad administrativa electoral adopte, respetando los límites máximos de sanciones, cae 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.

Sin embargo, no se advierte que el recurrente haya controvertido los razonamientos que llevaron a la autoridad a considerar que el Partido del Trabajo actuó con intencionalidad en el fin perseguido en el que se requiera la producción del resultado que genera el tipo infractor, en tanto se trató de conductas en las que llevó a cabo la afiliación sin contar con la voluntad de la ciudadana a quien se afilió, para lo cual desplegó acciones positivas; de ahí que su actuar no pueda estimarse como culposos.

Además, en la resolución se precisa que la situación extraordinaria respecto de Ana Luisa Vázquez Martínez, cobraba especial relevancia y no podía pasar desapercibida, porque el Partido del Trabajo **no sólo había vulnerado el derecho de libertad de afiliación y la utilización de los datos personales de la citada quejosa**; sino que además había pretendido engañar a la autoridad electoral, presentando documentación falsa para acreditar que la afiliación de la quejosa se realizó con su consentimiento y así evitar ser sancionados por la indebida afiliación de la misma.

Es decir, las circunstancias extraordinarias como la falsedad en la firma de la cédula de afiliación, no acreditó en sí misma la existencia del dolo para la acreditación de la indebida afiliación de Ana Luisa Vázquez Martínez, sino que ésta estuvo precedida de circunstancias particulares, como lo fue la presentación de una cédula de afiliación falsa para acreditar su afiliación y el uso indebido de los datos personales de la referida ciudadana para tal fin, por lo que la autoridad responsable consideró adecuado, en el caso concreto, imponer una multa para cumplir con la finalidad correctiva de la sanción.

**c) Imposición de la multa.**

Finalmente, el partido recurrente sostiene que se afectó el principio de intervención mínima, consistente en que la pena sea la última medida del Estado, luego de agotados los otros medios y rutas para que las normas sean observadas por los destinatarios; porque era claro que el acuerdo **INE/CG33/2019** otorgó un plazo de suspensión a la emisión de las resoluciones a efecto de que los

partidos políticos llevaran a cabo la depuración y regulación de sus padrones de afiliados.

Así, refiere el recurrente, en virtud de que hasta antes del dictado de la resolución ya se había dado de baja a la ciudadana quejosa como afiliada, la sanción debe quedar sin efectos.

Los agravios son **infundados**, por lo siguiente.

Como se precisó en las consideraciones anteriores, frente a la indebida afiliación por parte de un partido político, la persona afectada por ese acto puede optar por **(i)** reclamar solamente la desafiliación del instituto político [acción que debe intentar, en principio, ante las instancias internas del propio partido]; o **(ii)** solicitar el inicio de un procedimiento sancionador que tenga como resultados tanto la desafiliación del partido como la sanción al instituto político [acción que debe intentar ante la autoridad administrativa competente].

En ese orden, si en el caso concreto, la persona afectada por la afiliación indebida presentó denuncia ante el Instituto Nacional Electoral, es notorio que con ello pretendió que se siguiera un procedimiento sancionador que tuviera como resultados tanto la desafiliación del Partido del Trabajo como la imposición de una sanción a ese instituto político.

En congruencia con lo anterior, es de concluirse que aun cuando el partido político denunciado hubiera dado de baja a la denunciante antes de la emisión de la resolución ahora impugnada, ello era insuficiente para tener por satisfechas las

pretensiones de la persona afiliada indebidamente, porque la desafiliación constituía solamente una de las pretensiones de la denunciante y quedaba pendiente la otra: la sanción que debía imponerse al partido político.

Desde esta perspectiva, resulta claro que la autoridad administrativa electoral no vulneró el principio de mínima intervención del Estado en la vida interna del partido político inconforme, pues las pretensiones de la actora (ser desafiliada del partido y que se impusiera una sanción a éste) no son excluyentes u optativas, sino que pueden deducirse válidamente de manera simultánea; y, de ser resultar fundadas las alegaciones de la denunciante, el procedimiento sancionador puede y debe producir los dos resultados; es decir, de acreditarse que el partido político afilió indebidamente a una persona, la autoridad administrativa debe ordenar la desafiliación (si no se ha llevado a cabo) e imponer la sanción respectiva.

Aunado a lo anterior, debe decirse que, contrariamente a lo que se pretende hacer ver en los agravios, en el acuerdo **INE/CG33/2019**, no se dispuso que los partidos políticos quedarían exentos de sanciones en caso de que desafiliaran a las personas afiliadas indebidamente antes de que se emitieran las resoluciones respectivas en los procedimientos sancionadores que se seguían en su contra.

En efecto, en el referido acuerdo se 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 de este año.

Empero, la finalidad de la suspensión era que los partidos políticos dieran de baja a personas que se habían inscrito indebidamente en su padrón de afiliados. En el entendido de que el cumplimiento a ese acuerdo **INE/CG33/2019** por parte de los institutos políticos **podría tomarse** solamente como una atenuante (no como una excluyente de responsabilidad) al momento de individualizar la sanción correspondiente, en caso de resultar fundados los respectivos procedimientos sancionadores, de acuerdo con la valoración y circunstancias particulares de cada expediente<sup>16</sup>.

Esto se advierte claramente del considerando 14 del Acuerdo INE/CG33/2019, en cuya parte conducente se estableció:

*“...Además, la suspensión de la resolución de los procedimientos de esta índole encuentra justificación en este caso, en virtud de que el cumplimiento de lo previsto en el presente Acuerdo por parte de los PPN **podrá tomarse como una atenuante al momento de individualizar la sanción correspondiente, de resultar fundados los respectivos procedimientos sancionadores y de acuerdo con la valoración y circunstancias particulares de cada expediente.***  
(...).”

Así, el hecho de que los partidos políticos cancelaran los registros de las personas inscritas indebidamente no los eximía de la sanción correspondiente, en caso de que la autoridad administrativa electoral declarara fundado el procedimiento

---

<sup>16</sup> El acuerdo INE/CG33/2019, se puede consultar en la siguiente liga electrónica <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/101664>

sancionador; sino únicamente podía considerarse como una atenuante al momento de fijar la sanción correspondiente.

De ahí lo **infundado** del agravio en estudio.

Cabe agregar que de la resolución impugnada, se advierte que la autoridad administrativa electoral sí tuvo en cuenta que el partido político desafilió a la denunciante antes de la emisión de la resolución controvertida (circunstancia atenuante); pero también tuvo en cuenta diversas circunstancias agravantes de la conducta, a las que dio una gran importancia para efectos de individualizar la sanción, tales como que la afiliación tuvo su origen en su cédula falsa y que esa cédula fue exhibida por el partido político durante el procedimiento sancionador, con la intención de que se absolviera.

Por todo lo antes expuesto lo procedente es confirmar la resolución cuestionada.

Por lo expuesto y fundado, se:

**RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **confirma** la resolución en lo que fue materia de impugnación.

**NOTIFÍQUESE** como corresponda.



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

Así, lo resolvieron por **unanimidad** de votos, 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 que da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**SUP-RAP-169/2019**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS**