

## SÍNTESIS SUP-RAP-167/2019

**APELANTE:** Movimiento Ciudadano.  
**RESPONSABLE:** Consejo General del INE.

**Tema:** Indebida afiliación.

### Hechos

Consejo General del INE

20-11-2019. El Consejo General del INE declaró fundado el procedimiento sancionador ordinario porque Movimiento Ciudadano violó el derecho de libre afiliación de tres ciudadanos.

Movimiento Ciudadano

26-11-2019. Movimiento Ciudadano interpuso recurso de apelación.

### Consideraciones

¿Por qué el Consejo General sancionó a Movimiento Ciudadano?

Porque no demostró, respecto de tres ciudadanos, que hubiesen dado su consentimiento para ser afiliados, ni mucho menos que hubiesen entregado sus datos personales para tal fin.

Calificó la falta como de gravedad especial, porque Movimiento Ciudadano no solo infringió el derecho de libre afiliación, sino que, actuó dolosamente porque pretendió acreditar la afiliación de los denunciantes con pruebas falsas, según lo obtenido de los peritajes practicados por la Fiscalía General de la República. Por lo que impuso una multa equivalente a \$388,759.60.

¿Por qué se inconforma el recurrente?

Considera que la determinación del Consejo General no es apegada a derecho, porque:

A) Vulnere el principio de congruencia interna.  
B) Contiene una incorrecta individualización de la sanción, al inobservar los principios de exhaustividad, certeza, objetividad y proporcionalidad, lo cual derivó en una multa excesiva y desproporcionada.

### ¿Qué considera la Sala Superior?

A) Vulneración al principio de congruencia interna

**Infundado** toda vez que no existe incongruencia interna en el acuerdo controvertido, porque: a) los resolutivos TERCERO y SEXTO no son contradictorios entre sí; b) la responsable incurrió en un *lapsus calami* en el resolutivo SEXTO, al escribir la letra B en lugar de C y, c) la determinación de dar vista a la FEPADE se apoya en las consideraciones contenidas en el considerando CUARTO, numeral 5, apartado C, del acuerdo controvertido

B) Incorrecta individualización

**Infundado** porque la responsable correctamente determinó que: a) ante los resultados de las pruebas periciales y los dichos de los denunciantes, no era suficiente la existencia de las cédulas de afiliación ofrecidas por MC para acreditar la debida afiliación, b) fue correcto que el Consejo General estimara que las cédulas de afiliación aportadas por MC no eran veraces y c) la responsable, al individualizar la sanción, observó los principios de exhaustividad, certeza, objetividad y proporcionalidad.

**Conclusión:** Se debe confirmar, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo controvertido.

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-167/2019

**PONENTE:** MAGISTRADO FELIPE DE LA MATA PIZANA<sup>1</sup>

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

**Sentencia que confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo **INE/CG527/2019**, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, impugnado por Movimiento Ciudadano.

## ÍNDICE

GLOSARIO.....	2
I. ANTECEDENTES.....	2
II. COMPETENCIA.....	3
III. PRESUPUESTOS PROCESALES.....	3
IV. ESTUDIO DE FONDO.....	4
1. ¿Cómo se analizará la controversia planteada?.....	4
2. ¿Cuál es el contexto del asunto y por qué el Consejo General sancionó a MC?.....	4
3. ¿Por qué se inconforma el recurrente?.....	8
4. ¿Qué considera esta Sala Superior?.....	8
A) Vulneración al principio de congruencia interna.....	8
B) Incorrecta individualización de la sanción, al inobservar los principios de exhaustividad, certeza, objetividad y proporcionalidad, lo cual derivó en una multa excesiva y desproporcionada.....	12
V. RESUELVE.....	18

## GLOSARIO

<b>Acto controvertido/resolución impugnada:</b>	Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG527/2019, respecto del procedimiento sancionador ordinario con número de expediente UT/SCG/Q/MMPG/CG/215/2018, iniciado con motivo de las denuncias presentadas por diversos ciudadanos, por supuestas violaciones a la normativa electoral, consistentes en la probable violación a su derecho de libertad de afiliación, y en su caso, la indebida utilización de sus datos personales.
<b>Consejo General:</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
<b>Constitución:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>FEPADE:</b>	Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.
<b>Ley de Instituciones:</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>MC / recurrente / apelante:</b>	Partido Movimiento Ciudadano.
<b>Tribunal Electoral:</b>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

## I. ANTECEDENTES

**1. Resolución impugnada.** El veinte de noviembre<sup>2</sup>, el Consejo General aprobó la resolución impugnada.

<sup>1</sup> Secretariado: Cruz Lucero Martínez Peña, Araceli Yhali Cruz Valle y German Vásquez Pacheco.

<sup>2</sup> Salvo mención diversa, todas las fechas corresponden al año dos mil diecinueve.

**2. Recurso de apelación.** El veintiséis de noviembre, MC interpuso recurso de apelación.

**3. Turno a ponencia.** Mediante acuerdo, el Magistrado Presidente de la Sala Superior integró el expediente **SUP-RAP-167/2019** y lo turnó al Magistrado Felipe De la Mata Pizaña.

**4. Admisión y cierre de instrucción.** Al no existir alguna cuestión pendiente de desahogar, el recurso se admitió, se cerró la instrucción y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

## **II. COMPETENCIA**

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente recurso de apelación, porque se controvierte una resolución del Consejo General, órgano central del INE, emitida en un procedimiento sancionador ordinario instaurado en contra de un partido político nacional, por la probable violación al derecho de libertad de afiliación y la presunta utilización indebida de datos personales<sup>3</sup>.

## **III. PRESUPUESTOS PROCESALES**

Esta Sala Superior considera que el recurso de apelación satisface los requisitos de procedibilidad<sup>4</sup>, conforme a lo siguiente:

**1. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en ella se hace constar la denominación del instituto político recurrente y la firma autógrafa de su representante; se identifican el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados.

**2. Oportunidad.** El recurso se presentó en tiempo, porque la resolución impugnada se emitió el veinte de noviembre y MC interpuso su demanda el veintiséis siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días hábiles para presentar el medio de impugnación previsto en la Ley de Medios<sup>5</sup>.

**3. Legitimación y personería.** Los requisitos señalados están satisfechos, dado que el recurso es interpuesto por un partido político a través de su representante ante el Consejo General, calidad que le reconoció la responsable en su respectivo informe circunstanciado<sup>6</sup>.

---

<sup>3</sup> De conformidad con lo previsto en los artículos 41 párrafo segundo base VI y 99 párrafo cuarto fracción III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>13</sup>; 184, 185, 186 fracción III inciso g), y 189 fracciones I, inciso c) y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación<sup>13</sup>, así como 40, párrafo 1 inciso b) y 44 párrafo 1 inciso a), de la Ley de Medios.

<sup>4</sup> Acorde con los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 18, párrafo 2; 40, párrafo 1, inciso b); 42, y 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios.

<sup>5</sup> Sin contarse los días veintitrés y veinticuatro de noviembre, por ser sábado y domingo, dado que el acto controvertido no se relaciona con algún proceso electoral.

<sup>6</sup> Acorde a lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, de la Ley de Medios.

## SUP-RAP-167/2019

**4. Interés jurídico.** MC cuenta con interés jurídico para interponer el actual recurso, porque es la persona jurídica a la que se le impuso la multa que ahora impugna.

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

### IV. ESTUDIO DE FONDO

#### 1. ¿Cómo se analizará la controversia planteada?

A fin de analizar los argumentos del recurrente, en primer lugar, se precisará el contexto y las razones del Consejo General para sancionar a MC, posteriormente se identificarán los argumentos del apelante y, por último, se contestarán los agravios planteados.

#### 2. ¿Cuál es el contexto del asunto y por qué el Consejo General sancionó a MC?

**2.1 Denuncias por indebida afiliación.** Cuatro ciudadanos presentaron, respectivamente, denuncias ante el INE en contra de MC por la presunta violación a su derecho de libre afiliación y señalaron que dicho partido los incorporó a su padrón de afiliados sin su consentimiento, así como la utilización de sus datos personales para sustentar la indebida afiliación.

**2.2 Determinación del Consejo General.** Del análisis de los hechos constitutivos de la infracción denunciada, así como de las constancias que obran en autos, la responsable señaló lo siguiente:

- **Es infundado el procedimiento<sup>7</sup>, respecto de una de las denunciantes, al no haberse acreditado la responsabilidad de MC<sup>8</sup>.**

- **Es fundado el procedimiento<sup>9</sup>, porque MC violentó el derecho de libre afiliación de los tres denunciantes restantes<sup>10</sup>.**

---

<sup>7</sup> Tal determinación la señaló en el **Considerando CUARTO, numeral 5, apartado B.**

<sup>8</sup> Al respecto consideró que: **a)** No existía controversia respecto a que la ciudadana fue afiliada a MC. **b)** Durante la sustanciación del procedimiento sancionador ordinario MC aportó el original de la cédula de afiliación de los denunciantes. **c)** La enunciante manifestó que la firma plasmada en las cédulas de afiliación no era la suya, por lo que solicitó la realización de la prueba pericial en grafoscopia y documentoscopia para acreditar su dicho. **d)** Ante lo solicitado, se ordenó dar vista a la denunciante con el cuestionario con el que se desarrollaría la prueba pericial y se le solicitó que compareciera ante la Junta Local o Distrital más cercana a su domicilio para la toma de muestras para el desahogo de la prueba. **e)** La denunciante no compareció en el plazo que le fue precisado, por lo que se declaró desierta la prueba pericial. **f)** Al no haber comparecido, la simple manifestación realizada por la quejosa, relativa a que no es su firma, no aporta elementos suficientes para restar o nulificar el valor probatorio de la cédula aportada por MC, por lo que concluyó que la afiliación de la denunciante se realizó conforme a las disposiciones legales estatutarias.

La responsable indicó que MC no demostró respecto de tres ciudadanos que hubiesen dado su consentimiento para ser afiliados, ni mucho menos que hubiesen entregado sus datos personales para tal fin.

Refirió que ante la negativa de los denunciantes de haberse afiliado voluntariamente al partido político, correspondía al partido político demostrar que la afiliación se llevó a cabo mediante mecanismos legales, y por tanto, debió aportar pruebas idóneas, en las que constara fehacientemente la libre voluntad de los promoventes, situación que no hizo, pues las cédulas de afiliación con las que pretendió evidenciar la aceptación de los denunciantes fueron desvirtuadas al concatenar lo manifestado por los denunciantes y las pruebas periciales respectivas.

Por otra parte, precisó que, contrario a lo señalado por MC<sup>11</sup>:

**i)** De las pruebas que obran en autos no se advertía que dicho partido demostrara que los quejosos hubiesen dado su consentimiento para ser afiliados, ni mucho menos entregaran sus datos personales, aun y cuando señale que la afiliación son actos de buena fe, por lo que confía en los datos que asientan las personas en las cédulas de afiliación.

**ii)** En ningún momento se inobservó la normativa aplicable que refirió, siendo que los denunciantes al momento de presentar su queja no tenían conocimiento de las cédulas de afiliación que posteriormente -durante la sustanciación- fueron aportadas por el partido político mencionado.

Así, precisó que la prueba pericial fue ofrecida de manera oportuna, porque los denunciantes solicitaron su realización al momento de dar contestación a la vista otorgada con las cédulas de afiliación exhibidas por MC.

**iii)** El dictamen pericial sí establecía que por la ejecución de las firmas asentadas en las cédulas de afiliación, estas no correspondían a la de los denunciantes.

---

<sup>9</sup> Tal determinación la señaló en el **Considerando CUARTO, numeral 5, apartado C.**

<sup>10</sup> Al respecto consideró que: **a)** No existía controversia respecto a que los denunciantes fueron afiliados a MC. **b)** Durante la sustanciación del procedimiento sancionador ordinario MC aportó el original de la cédula de afiliación de los denunciantes. **c)** Los denunciantes manifestaron que las firmas plasmadas en las cédulas de afiliación no eran suyas, por lo que solicitaron la realización de la prueba pericial en grafoscopia o documentoscopia para acreditar su dicho. **d)** Ante lo solicitado, fue remitida diversa documentación a la Coordinación de Servicios Periciales de la Fiscalía General de la República, para que un perito especializado en la materia elaborara el dictamen pericial solicitado. **e)** En respuesta, el perito designado para tal efecto a través del dictamen correspondiente concluyó que las firmas que obraban en las cédulas de afiliación no correspondían a la de los denunciantes.

<sup>11</sup> Ante la responsable, MC señaló que: **a)** Las afiliaciones son actos de buena fe y el partido confía en los datos que asientan las personas en las cédulas de afiliación. **b)** Se inobservó lo dispuesto en los artículos 461, numeral 2 y 465, numeral 2, inciso e) de la Ley de Instituciones, así como el diverso 10, numeral 1, fracción V del Reglamento de Quejas y Denuncias. **c)** El Dictamen no determina que existe falsificación, sino diferencias.

## **SUP-RAP-167/2019**

**- Calificó la falta como de gravedad especial, porque MC no solo infringió el derecho de libre afiliación, sino que, actuó dolosamente porque pretendió acreditar la afiliación de los denunciantes con pruebas falsas, según lo obtenido de los peritajes practicados por la Fiscalía General de la República.**

La responsable, para arribar a tal conclusión consideró los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la acción que produjo la infracción, tales como: tipo de infracción, bien jurídico tutelado, singularidad o pluralidad de la falta acreditada, circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción, intencionalidad de la falta, condiciones externas.

Asimismo, individualizó la sanción considerando si existía o no reincidencia por parte del partido político denunciado, calificó la falta y determinó la sanción a imponer.

**- Sancionó a MC con una multa de 2,000 días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México (una vez obtenido el monto, convirtió a Unidades de Medida y Actualización), al momento de la comisión de la conducta por cada ciudadano, equivalente a \$388,759.60**

Para determinar la sanción a imponer, el Consejo General:

**i)** Valoró las acciones realizadas por MC, con posterioridad a la comisión de la infracción, con el objeto de acatar lo previsto en el artículo 17 de la Constitución, así como lo dispuesto en el Acuerdo INE/CG33/2019 relacionado con la restitución del derecho de libre afiliación de los denunciantes, a fin de que su situación jurídica volviese al estado en que se encontraba, antes de que fueran afiliados.

**ii)** Consideró que MC no solo vulneró el derecho de libertad de afiliación y la utilización de datos personales de los denunciantes, sino que además con una actuación dolosa, pretendió engañarlo, con documentación falsa para acreditar que la afiliación se realizó con el consentimiento de los ciudadanos y así evitar ser sancionado.

Ello, con base en que los denunciantes manifestaron que las firmas de las cédulas de afiliación no correspondían con las suyas, y que ello fue corroborado mediante peritaje elaborado por personal de la Coordinación de Servicios Periciales de la Fiscalía General de la República.

**iii)** Precisó que era necesario imponer una sanción de mayor entidad, con el objeto de disuadir tanto al responsable como a los demás sujetos de derecho, de realizar conductas similares. Ello no

obstante que MC hubiera realizado diversas acciones, a fin de dar cumplimiento al acuerdo INE/CG33/2019.

**iv)** Preciso que una amonestación pública sería insuficiente e inadecuada para prevenir la comisión futura de esta infracción, por lo que determino correcto imponer una multa, al considerar que tal medida permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa.

Asimismo, considero que una reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que le correspondía y la cancelación del registro como partido político resultarían excesivas, y que la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral era inaplicable.

**v)** A fin de adoptar la postura más favorable para MC, preciso que, para el cálculo de la multa, tomaría en cuenta el salario mínimo vigente al momento de la afiliación y, una vez obtenido el monto haría la conversión a Unidades de Medida y Actualización. Por lo que las multas quedaron de la siguiente manera:

MC						
No.	Ciudadanos	Fecha de afiliación	Salario Mínimo (A)	Sanción en salarios mínimos (B) [2000*(A)]	Sanción en UMAS [(B)/Valor de la UMA]	Sanción a imponer
1	Cynthia Stephanie Martínez Valera	20/03/2014	\$67.29 <sup>230</sup>	\$134,580.00	1592.85	\$134,579.89
2	Gustavo López Lena Barrios	07/04/2013	\$64.76 <sup>231</sup>	\$129,520.00	1532.96	\$129,519.79
3	Adrián Salinas Lorenzo	01/04/2012	\$62.33 <sup>232</sup>	\$124,660.00	1475.44	\$124,659.92
Total						\$388,759.6

**vi)** Preciso que no había elementos objetivos para cuantificar el monto de beneficio, lucro, daño o perjuicio económico ocasionado con la infracción.

**vii)** Estimó que la multa impuesta a MC no era gravosa, ni afectaba sustancialmente el desarrollo de sus actividades.

Al respecto, destacó que, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias para el mes de noviembre, a MC le correspondía la cantidad de \$29,695,009.00 -una vez deducido el importe total por otras sanciones-, por lo que considero que dicho partido estaba en posibilidad de pagar la multa sin que se afectara su operación ordinaria, dado que dicha multa representaba el 0.45%, 0.43% y 0.41%, por cada uno de los ciudadanos indebidamente afiliados, de su ministración mensual.

### **3. ¿Por qué se inconforma el recurrente?**

Los argumentos de MC, por los que considera que la determinación del Consejo General no es apegada a derecho son:

**A) Vulneración al principio de congruencia interna.**

**B) Incorrecta individualización de la sanción, al inobservar los principios de exhaustividad, certeza, objetividad y proporcionalidad, lo cual derivó en una multa excesiva y desproporcionada.**

Los agravios serán atendidos en ese orden, lo cual no causa afectación jurídica a los derechos del apelante<sup>12</sup>.

### **4. ¿Qué considera esta Sala Superior?**

**A) Vulneración al principio de congruencia interna.**

#### **i. Argumentos de la demanda**

El recurrente refiere que se debe revocar lo determinado en el resolutivo SEXTO del acuerdo que controvierte, al actualizarse la vulneración al principio de congruencia interna<sup>13</sup>, en el momento en que la responsable ordena dar vista a la FEPADE, ya que sus resolutivos TERCERO<sup>14</sup> y SEXTO<sup>15</sup> son contradictorios entre sí.

Al respecto, aduce que es incongruente que el Consejo General en el resolutivo SEXTO haya ordenado dar vista a la FEPADE con base en el **considerando CUARTO, numeral 5, apartado B**, toda vez que en ese considerando se declaró infundado el procedimiento sancionador ordinario instaurado en su contra, por lo que considera que tal determinación no está apoyada por las premisas atinentes.

---

<sup>12</sup> Acorde con el con el criterio sostenido en la jurisprudencia 4/2000, de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

<sup>13</sup> Sustenta su dicho en lo resuelto en el SUP-RAP-271/2018 y acumulado, así como en la jurisprudencia 28/2009, de rubro: **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**.

<sup>14</sup> **TERCERO**. Se declara **infundado** el procedimiento sancionador ordinario, incoado en contra de **MC** al no haberse acreditado que infringió disposiciones electorales del derecho de libre afiliación de Valeria Nanyelly Gómez Flores en términos de lo establecido en el **Considerando CUARTO, numeral 5, apartado B de esta Resolución**.

<sup>15</sup> **SEXTO**. En términos de lo previsto **Considerando CUARTO, numeral 5, apartados A y B de esta Resolución** dese vista a la Fiscalía Especializada en Delitos Electorales para que en el ámbito de su competencia conozca de los actos y/o hechos de referencia, a efecto de que sea dicha instancia quien determine lo conducente.

**ii. Decisión.**

Los planteamientos del recurrente son **infundados**, toda vez que no existe incongruencia interna en el acuerdo controvertido, porque: **a)** los resolutiveos TERCERO y SEXTO no son contradictorios entre sí; **b)** la responsable incurrió en un *lapsus calami* en el resolutiveo SEXTO, al escribir la letra B en lugar de C y, **c)** la determinación de dar vista a la FEPADE se apoya en las consideraciones contenidas en el considerando CUARTO, numeral 5, apartado C, del acuerdo controvertido.

**iii. Justificación.**

En el caso, con la determinación del Consejo General no se vulnera el principio de congruencia interna porque:

**a. Los resolutiveos TERCERO y SEXTO establecidos en el acuerdo controvertido no son contradictorios entre sí.**

No existe la incongruencia interna aducida por el apelante, entre los resolutiveos TERCERO y SEXTO, porque los mismos atienden a situaciones jurídicas distintas.

En efecto, ante la denuncia de cuatro ciudadanos por indebida afiliación y uso de datos personales, la responsable analizó la cuestión que le fue planteada en tres apartados, todos ellos contenidos en el considerando CUARTO, numeral 5.

En lo que interesa, en el **apartado B** analizó lo relativo a una supuesta indebida afiliación atribuida al recurrente, respecto de una ciudadana. Al respecto, **declaró infundado** el procedimiento sancionador, al no haberse acreditado la responsabilidad de MC, toda vez que la quejosa no compareció para la toma de muestras de su firma para el desahogo de la prueba pericial.

Entonces, el **resolutiveo TERCERO** atiende a las consideraciones que la responsable estableció en el considerando CUARTO, numeral 5, apartado B.

Por su parte, en el **apartado C**, el Consejo General analizó lo relativo a una supuesta indebida afiliación atribuida al recurrente, respecto de tres ciudadanos. Al respecto, **declaró fundado** el procedimiento sancionador, porque los denunciantes manifestaron que las firmas plasmadas en las cédulas de afiliación ofrecidas por MC no eran suyas, en consecuencia, una vez realizada la prueba pericial correspondiente, el perito designado por la Coordinación de Servicios Periciales de la

## **SUP-RAP-167/2019**

Fiscalía General de la República concluyó que, en efecto, las firmas no correspondían con las de los denunciados.

Derivado de lo anterior, lo establecido en el **resolutivo SEXTO** atiende a las consideraciones que la responsable estableció en el considerando CUARTO, numeral 5, apartado C.

Ello, no obstante que la responsable, al incurrir en un *lapsus calami*, haya plasmado en el resolutivo SEXTO la letra B, en lugar de la letra C.

En consecuencia, contrario a lo señalado por el apelante, los resoluciones TERCERO y CUARTO no son contradictorios entre sí, toda vez que atienden a consideraciones distintas.

### **b. La autoridad responsable incurrió en un *lapsus calami* en el resolutivo SEXTO, al escribir la letra B en lugar de C.**

Esta Sala Superior considera que el Consejo General incurrió en un *lapsus calami* en el resolutivo SEXTO, mismo que el apelante lee de manera aislada.

Se afirma lo anterior, porque, si bien, el Consejo General ordena dar vista a la FEPADE en el resolutivo SEXTO, con base en lo establecido en el considerando CUARTO, numeral 5, apartado B, lo cierto es que ello constituye un *lapsus calami*.

Ello, toda vez que, de la simple lectura de la resolución controvertida se advierte que las razones por las que la responsable ordena dar vista a la FEPADE atienden, en todo momento, al contenido establecido en el considerando CUARTO, numeral 5, apartado C, en el que determinó fundado el procedimiento sancionador incoado en contra de MC.

Incluso, se aprecia que el inciso B se cita tanto en el resolutivo TERCERO y SEXTO, lo que evidencia un error menor por parte de la autoridad responsable.

Cabe señalar que tal error, por sí mismo, no causa agravio al apelante, aunado a que, MC no plantea agravio tendente a evidenciar de qué manera le afecta la orden de dar vista a la FEPADE.

En ese sentido, el *lapsus calami* de la autoridad no puede servir de base para modificar la sanción impuesta, en tanto que, el apelante artificioosamente pretende beneficiarse de ese error.

Similares consideraciones se sostuvieron en los recursos de apelación SUP-RAP-62/2018 y SUP-RAP-251/2018.

**c. La determinación de dar vista a la FEPADE se apoya en las consideraciones contenidas en el considerando CUARTO, numeral 5, apartado C, del acuerdo controvertido.**

En consonancia con lo señalado en el apartado anterior, se precisa que si bien, la responsable, en el resolutive SEXTO ordena dar vista a la FEPADE, con base en el considerando CUARTO, numeral 5, apartado B, y en ese considerando se determinó infundado el procedimiento incoado en su contra, lo cierto es que las consideraciones por las que el Consejo General da vista a dicha fiscalía están contenidas en el considerando CUARTO, numeral 5, apartado C, en el que determinó fundado el procedimiento sancionador.

Lo anterior, porque, en lo relativo a las impugnaciones relacionadas con MC, el apartado C fue el apartado donde la responsable señaló todas las razones y fundamentos por los que determinó que había conculcado el derecho de libre afiliación de tres personas, toda vez que no logró demostrar su voluntad tanto de inscribirse en su padrón de militantes, como de haber proporcionado sus datos personales.

Asimismo, señaló que el apelante había actuado con dolo, al pretender engañar a la responsable con pruebas que se demostraron falsas, en términos de los resultados derivados de los peritajes practicados por un perito de la Fiscalía General de la República.

Por lo anterior, es viable concluir que MC se equivoca al considerar que la determinación de dar vista a la FEPADE se apoya en las consideraciones contenidas en el considerando CUARTO, numeral 5, apartado B, en el que la responsable declaró infundado el procedimiento.

En consecuencia, queda evidenciado que, al no existir la alegada incongruencia interna en la resolución controvertida, lo resuelto en el diverso recurso de apelación SUP-RAP-271/2018 y acumulado no es aplicable en el caso, porque en ese asunto sí se actualizó la afectación al referido principio, al existir inconsistencias en los montos de dos sanciones.

En ese asunto, la responsable determinó, respecto de dos conclusiones, que las sanciones a imponer al sujeto obligado equivaldrían al 100% del monto involucrado, siendo estos de \$16,080.31 y \$1,940,208,71, respectivamente, sin embargo, las sanciones que impuso fueron de \$211,333.20 y de \$1,948,604.47, por lo que se acreditó la alegada incongruencia interna en la resolución, lo cual no acontece en el presente asunto.

## **SUP-RAP-167/2019**

**B) Incorrecta individualización de la sanción, al inobservar los principios de exhaustividad, certeza, objetividad y proporcionalidad, lo cual derivó en una multa excesiva y desproporcionada.**

### **i. Argumentos de la demanda.**

MC afirma que fue incorrecto que la responsable le restara valor probatorio a las cédulas originales de afiliación que ofreció, a razón de los resultados de la prueba pericial, aunado a los dichos de los denunciados, porque los criterios sostenidos tanto por este órgano jurisdiccional, como por el INE refieren que el partido político denunciado tiene la carga de la prueba a fin de demostrar que la afiliación se hizo correctamente<sup>16</sup> y que dicha afiliación puede ser acreditada a través de la exhibición de la cédula de afiliación original.

En consecuencia, estima que en ningún momento incurrió en una indebida afiliación y un uso indebido de datos personales, por lo que considera indebido que la responsable refiera que debió aportar pruebas idóneas en las que constatará la libre voluntad de los denunciados.

Aduce que es excesivo y desproporcionado exigir mayor documentación para acreditar una debida afiliación, aún cuando la propia autoridad responsable ya ha dicho que las cédulas de afiliación son uno de los mecanismos por los cuales se acredita una debida afiliación.

Por otra parte, señala que el razonamiento de restarle valor probatorio a las cédulas a razón de los resultados de la prueba pericial y los dichos de los denunciados podría implicar que aún y cuando los partidos políticos cuenten con una cédula original de afiliación, puedan ser objeto de sanción, con motivo de una indebida afiliación.

Refiere que si bien, en la prueba pericial se concluye que no corresponden las firmas que obran en las cédulas de afiliación, ello no implica de facto que las firmas sean algún tipo de falsificación y por tal un uso indebido de datos personales de los denunciados.

Asimismo, indica que las afiliaciones son actos de buena fe, por lo que, con la determinación de restarle valor probatorio a las cédulas de afiliación por las razones ya mencionadas, se llegaría al extremo de que, en cada solicitud de afiliación, los partidos políticos tuvieran que ordenar la emisión de un dictamen pericial.

---

<sup>16</sup> Refiere como criterio, la jurisprudencia 3/2019, de rubro: **DERECHO DE AFILIACIÓN. LA OBLIGACIÓN DE PROBAR LA MILITANCIA CORRESPONDE AL PARTIDO POLÍTICO.**

Considera que ello implicaría la exigibilidad de una táctica no prevista ni en la Constitución ni en la ley de la materia.

Por otra parte, indica que las razones por las que la responsable concluyó que se trató de una conducta dolosa son incorrectas, porque la responsable no fue exhaustiva al no valorar que:

- En todo momento contó con las cédulas originales de afiliación.
- Los partidos políticos no son peritos en grafoscopía que les permita identificar diferencias de trazos en las firmas asentadas por sus militantes.
- Con base en las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia una persona puede variar su firma con el paso del tiempo.
- En atención al acuerdo INE/CG33/2019, dio de baja de su padrón de militantes a los quejosos, por lo que su pretensión principal de ser desafiliados fue alcanzada.

En conclusión, MC solicita que se determine que las afiliaciones cuestionadas se realizaron de manera libre, voluntaria, individual y pacífica, porque exhibió las cédulas originales, las cuales indica que son suficientes para acreditar que se realizaron debidamente.

En consecuencia, pide se revoque la resolución controvertida, para que se anulen las multas impuestas, o bien, disminuyan.

## **ii. Decisión.**

Los planteamientos del apelante son **infundados**, porque: **a)** la responsable correctamente determinó que no era suficiente la existencia de las cédulas de afiliación ofrecidas por MC para acreditar la debida afiliación, ello, ante los resultados de las pruebas periciales y los dichos de los denunciantes, y **b)** fue correcto que el Consejo General estimara que las cédulas de afiliación aportadas por MC no eran veraces.

Aunado a que la responsable, al individualizar la sanción, observó los principios de exhaustividad, certeza, objetividad y proporcionalidad.

## **iii. Justificación.**

Contrario a lo señalado por el recurrente, Consejo General sí fue exhaustivo al individualizar la sanción, toda vez que:

## **SUP-RAP-167/2019**

**a) Fue correcto que la responsable, ante los resultados de las pruebas periciales y los dichos de los denunciantes, considerara que no era suficiente la existencia de las cédulas de afiliación ofrecidas por MC para acreditar la debida afiliación.**

En primer lugar, debe señalarse que, respecto a la afiliación indebida de ciudadanos a un partido por no existir su consentimiento, se observan dos elementos: **a.** Que existió una afiliación al partido político, y **b.** Que no medió la voluntad de la ciudadana o 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, lo que implica que el denunciante tiene, en principio, la carga de justificar que fue afiliado al partido que denuncia.

Ahora bien, respecto del segundo elemento, 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 en donde se asiente la expresión manifiesta de que un ciudadano desea pertenecer a un instituto político.

Sin embargo, 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 ese supuesto, la parte denunciante no está obligada a probar un hecho negativo (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.

En consecuencia, el partido político denunciado tiene las cargas procesales de argumentar y acreditar con los elementos de convicción idóneos, lo que aduce en su defensa, como serían, documentales que evidenciaran el pago de cuotas partidistas de los ciudadanos, la participación en actos de partidos, la intervención en asambleas internas, el desempeño de funciones o comisiones partidistas, entre otras.

Así, si MC se limitó presentar cédulas de afiliación y las mismas fueron desvirtuadas, por el desahogo de la prueba pericial realizada, fue correcto que la responsable considerara que no era suficiente la existencia de dichas cédulas para acreditar la debida afiliación y, en consecuencia, estimara que el apelante debió aportar mayores elementos de convicción para demostrar que la afiliación de los quejosos era conforme a derecho.

Refuerza lo anterior, el hecho de que los partidos políticos tienen el deber de conservar las constancias de afiliación de sus militantes y, en consecuencia, contar con diversa documentación que, en un momento dado, pudiera acreditar que las personas de las que tiene constancias de afiliación, en efecto, son parte de su padrón de afiliados.

Por ejemplo, el partido político denunciado pudo haber ofrecido como pruebas documentales que evidenciaran el pago de cuotas partidistas, la participación en actos de partidos, la intervención en asambleas internas, el desempeño de funciones o comisiones partidistas, entre otras.

Por lo anterior, contrario a lo que indica el apelante, esta Sala Superior no estima excesivo y desproporcionado que la responsable, aun y cuando MC presentó diversas cédulas de afiliación, considerara que no eran suficientes para acreditar la legalidad de las afiliaciones.

Por tanto, tampoco es cierto que tal razonamiento derive en que los partidos políticos, ante casos similares, aun y cuando cuenten con cédulas originales de afiliación sean objeto de sanciones injustificadas, pues, como ya se dijo, pueden ofrecer mayores elementos que permitan evidenciar que las afiliaciones alegadas se realizaron adecuadamente.

Finalmente, se debe decir que, dadas las consideraciones emitidas por la responsable y los razonamientos aquí expuestos, el Consejo General no contravino el criterio establecido por este órgano jurisdiccional en la jurisprudencia 3/2019, de rubro: **DERECHO DE AFILIACIÓN. LA OBLIGACIÓN DE PROBAR LA MILITANCIA CORRESPONDE AL PARTIDO POLÍTICO.**

Consideraciones similares se sostuvieron en los diversos recursos de apelación SUP-RAP-368/2018 y SUP-RAP-415/2018.

**b) Fue correcto que el Consejo General estimara que las cédulas de afiliación aportadas por MC no eran veraces.**

Este órgano jurisdiccional estima que fue correcto que el Consejo General estimara que las cédulas de afiliación aportadas por MC no eran veraces.

Lo anterior, porque, por una parte, los denunciantes señalaron que las firmas plasmadas en las cédulas de afiliación aportadas por el apelante no eran las suyas y, por otra parte, en el dictamen pericial que emitió la persona designada por la Fiscalía General de la República se estableció que las firmas que obran en dichas cédulas no correspondían por su ejecución con las de los tres denunciantes.

## **SUP-RAP-167/2019**

Así, como indicó la responsable y contrario a lo manifestado por MC, al concatenarse los resultados obtenidos en la prueba pericial con lo dicho por los denunciados se produjo convicción de que no es su firma y se desvirtuó la veracidad de dichos documentos.

Finalmente, se estima que la determinación dada por el Consejo General no implica que los partidos políticos, ante solicitudes de afiliación se vean en la necesidad de ordenar la emisión de dictámenes periciales.

Ello, porque ante denuncias por supuestas indebidas afiliaciones como la que se analiza, los partidos políticos están en posibilidad de demostrar mediante diversa documentación, no solo con las cédulas originales de afiliación, que se realizaron conforme a Derecho.

### **c) La responsable, al individualizar la sanción, observó los principios de exhaustividad, certeza, objetividad y proporcionalidad**

Se afirma lo anterior, porque de la revisión exhaustiva de la resolución controvertida se advierte que el Consejo General, al individualizar la sanción consideró los elementos objetivos y subjetivos, tales como: tipo de infracción, bien jurídico tutelado, singularidad o pluralidad de la falta acreditada, circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción, intencionalidad de la falta, condiciones externas.

Asimismo, se advierte que contrario a lo que aduce el apelante, la responsable, al determinar la sanción a imponer, sí valoró las acciones realizadas por MC, con posterioridad a la comisión de la infracción, con el objeto de restituir derecho de libre afiliación de los denunciados, a fin de que su situación jurídica volviese al estado en que se encontraba, antes de que fueran afiliados.

Y estimó que **la multa de \$388,759.60 no era gravosa**, ni afectaba sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido, si se consideraba el porcentaje que representa por cada uno de los ciudadanos indebidamente afiliados -0.45%, 0.43% y 0.41%-, con relación a la ministración mensual **que le corresponde en el mes de noviembre -\$29,695,009.00-**.

También se advierte que para individualizar la sanción<sup>17</sup>:

#### **I. Calificó la falta, considerando:**

---

<sup>17</sup> Ver páginas 79 a 106 del acuerdo controvertido.

**1. Tipo de infracción.** Fue una acción.

**2. Bien jurídico tutelado.** El derecho de participación política libre e individual, así como de protección de datos personales de los ciudadanos mexicanos.

**3. Singularidad o pluralidad de la falta acreditada.** Singular.

**4. Circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción.**

- **Modo:** indebida inclusión de tres personas, sin tener documentación soporte que acredite fehacientemente su voluntad de pertenecer a la militancia de MC, en la que se encontraban inscritas.

- **Tiempo y lugar:**

MC		
Ciudadano	Fecha de afiliación	Entidad
Cynthia Stephanie Martínez Valera	20/03/2014	Querétaro
Gustavo López Lena Barrios	07/04/2013	Chiapas
Adrián Salinas Lorenzo	01/04/2012	Quintana Roo

**5. Intencionalidad de la falta (comisión dolosa o culposa).** Comisión dolosa, porque se demostró que MC le presentó documentación falsa, consistente en cédulas de afiliación cuyas firmas no corresponden a los quejosos, en términos de lo determinado por el perito en grafoscopía de la Fiscalía General de la República, a fin de engañar a la responsable y hacerle creer que las afiliaciones controvertidas habían sido apegadas a Derecho.

Al respecto, la responsable precisó que lo mencionado era relevante, porque evidenciaba la intención del apelante de conducirse con falsedad, pues, en lugar de admitir su responsabilidad respecto de los hechos denunciados, optó por allegar al procedimiento documentación apócrifa y con ello evitar ser sancionado por vulnerar el derecho de libre afiliación de los ciudadanos.

**6. Condiciones externas (contexto fáctico).** Las conductas desplegadas por MC se cometieron al afiliarse indebidamente a tres personas, sin demostrar su voluntad tanto de inscribirse en su padrón de militantes, como de haber proporcionado sus datos personales.

**II. Individualizó la sanción.**

**1. Reincidencia.** Determinó que no se actualiza la reincidencia.

**2. Calificación de la gravedad de falta:** Gravedad especial, para lo cual tuvo en cuenta que MC no solo infringió el derecho de libre afiliación de los quejosos, lo cual vulnera un derecho reconocido en

## **SUP-RAP-167/2019**

la Constitución, sino que además actuó dolosamente, al pretender engañar a la responsable con pruebas que se demostraron falsas, en términos de los resultados derivados de los peritajes practicados por un perito de la Fiscalía General de la República.

**3. Sanción a imponer:** una multa de 2,000 días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México, al momento de la comisión de la conducta por cada ciudadano, equivalente a \$388,759.60.

Al respecto, consideró que tal multa permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, sin llegar a ser desproporcionada.

Asimismo, de la resolución recurrida se desprende que la autoridad realizó un ejercicio particular de individualización y de imposición de la sanción, pues tuvo en cuenta que no se acreditó un beneficio económico cuantificable, así como las condiciones socioeconómicas e impacto en sus actividades del infractor.

Al respecto, destacó que, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias para el mes de noviembre, a MC le correspondía la cantidad de \$29,695,009.00 -una vez deducido el importe total por otras sanciones-, por lo que consideró que dicho partido estaba en posibilidad de pagar la multa sin que se afectara su operación ordinaria, dado que dicha multa representaba el 0.45%, 0.43% y 0.41%, por cada uno de los ciudadanos indebidamente afiliados, de su ministración mensual.

De todo ello, esta Sala Superior considera que la responsable sí observó los principios de exhaustividad, certeza, objetividad y proporcionalidad.

Consideraciones similares se sostuvieron en los diversos recursos de apelación SUP-RAP-14/2019; SUP-RAP-52/2019; SUP-RAP-55/2019; SUP-RAP-56/2019, SUP-RAP-57/2019, SUP-RAP-125/2019 y SUP-RAP-140/2019.

Por todo lo antes expuesto, esta Sala Superior considera que lo procedente es confirmar, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo controvertido.

Por lo expuesto y fundado,

## **V. RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el acuerdo controvertido.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y 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**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**ROLANDO VILLAFUERTE  
CASTELLANOS**