



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTA EL CONSEJERO ELECTORAL BENITO NACIF HERNÁNDEZ, EN RELACIÓN CON LA RESOLUCIÓN INE/CG29/2018 DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO SCG/QDGAR/CG/27/2013, INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA DE HECHOS FORMULADA POR DANIEL GABRIEL ÁVILA RUIZ, JORGE LUIS LAVALLE MAURY Y JORGE LUIS PRECIADO RODRÍGUEZ, INTEGRANTES DEL GRUPO PARLAMENTARIO DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL EN LA LXII LEGISLATURA DE LA CÁMARA DE SENADORES, EN CONTRA DE DIVERSOS CIUDADANOS POR LA PRESUNTA ENTREGA DE DOCUMENTACIÓN E INFORMACIÓN FALSAS AL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES.**

#### **Antecedentes**

El 8 de noviembre de 2013, los CC. Daniel Gabriel Ávila Ruiz, Jorge Luis Lavalle Maury y Jorge Luis Preciado Rodríguez, integrantes del Grupo Parlamentario del PAN por la LXII Legislatura de la Cámara de Senadores, presentaron una queja ante esta autoridad en la que denunciaron la comisión de hechos presuntamente contraventores de la normatividad electoral, derivado de que durante los meses de febrero, marzo y abril de 2013, se realizaron cambios atípicos de domicilio de Yucatán y Campeche hacia Quintana Roo, lo que, a juicio de los quejosos, constituye un delito electoral al haber proporcionado y/o entregado información falsa a la autoridad electoral.

Previo desahogo de los trámites correspondientes, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral presentó a la Comisión de Quejas y Denuncias el proyecto de resolución relativo al expediente SCG/QDGAR/CG/27/2013, órgano colegiado, que en su sesión del 22 de enero de 2016, determinó ordenar su devolución, a efecto de realizar diversas diligencias para obtener mayores elementos de prueba.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Una vez agotadas las diligencias y las etapas atinentes, el 22 de enero de 2018, la mayoría del Consejo General de este Instituto determinó declarar fundado el procedimiento instaurado en contra de 467 ciudadanos y sancionarlos con amonestación pública, por haber proporcionado información falsa al Registro Federal de Electores. De igual forma, resolvió sancionar con una multa a los CC. Juana Margarita Ucán Poot y Miguel Arcángel Caamal Hau, por haber instigado a los ciudadanos para que proporcionaran información falsa al Registro Federal de Electores. En cuanto al Partido Revolucionario Institucional, se determinó su responsabilidad indirecta ya que, con base en lo que se establece el proyecto, tuvo conocimiento de los hechos denunciados, sin que haya realizado alguna acción tendente a evitar, prevenir o sancionar o, incluso, deslindarse de los actos atribuidos a sus militantes o simpatizantes, por lo cual se le impuso una multa.

Aunque compartí que el procedimiento debe declararse fundado respecto a los 467 ciudadanos que realizaron el trámite de cambio de domicilio, me aparté de lo aprobado por la mayoría del Consejo, respecto a declarar fundado el procedimiento sancionador instaurado en contra de Juana Margarita Ucán Poot, Miguel Arcángel Caamal Hau y del Partido Revolucionario Institucional, porque considero que no existen elementos suficientes para determinar su responsabilidad respecto de los hechos denunciados e, incluso, en la resolución se realiza una inadecuada valoración de los medios de prueba recabados por esta autoridad. Por lo tanto, emito el presente voto particular.

### **Motivos de disenso**



El derecho administrativo sancionador, al igual que el derecho penal, es una manifestación de la potestad punitiva del Estado, la cual se integra por mecanismos coercitivos para garantizar a la colectividad en general el desarrollo correcto y normal de las funciones reguladas por las leyes administrativas.<sup>1</sup>

En ese sentido, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha sostenido que los principios del derecho penal, con sus matices, resultan aplicables al derecho administrativo sancionador, en la medida en que ambos refieren a la facultad punitiva del Estado, cuya finalidad inmediata y directa consiste en la prevención de la comisión de los ilícitos, ya sea especial, referida al autor individual, o general, dirigida a toda la comunidad. Esto es, reprimir el acción antijurídica para disuadir y evitar su proliferación y comisión futura.<sup>2</sup>

La Suprema Corte de Justicia de la Nación, por su parte, ha señalado que el principio de presunción de inocencia, referido generalmente al derecho penal, resulta aplicable al procedimiento administrativo sancionador, en virtud de que éste puede derivar en el ejercicio de la facultad punitiva del Estado, esto es, en la aplicación de una pena o sanción para los particulares. Por tanto, éstos deben de gozar del reconocimiento de su calidad de inocentes, **lo que trae como**

---

<sup>1</sup> Ver por ejemplo, la Jurisprudencia P.IJ. 99/2006, bajo el rubro "*DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. PARA LA CONSTRUCCIÓN DE SUS PROPIOS PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES ES VÁLIDO ACUDIR DE MANERA PRUDENTE A LAS TÉCNICAS GARANTISTAS DEL DERECHO PENAL, EN TANTO AMBOS SON MANIFESTACIONES DE LA POTESTAD PUNITIVA DEL ESTADO.*", Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, Agosto de 2006, p. 1565

<sup>2</sup> Ver por ejemplo, la Tesis XLVI/2002, bajo el rubro "*DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL*", Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, pp. 121 y 122.



**consecuencia procesal, entre otras, desplazar la carga de la prueba a la autoridad, en atención al derecho al debido proceso.<sup>3</sup>**

También ha sido criterio reiterado de los tribunales constitucionales de nuestro país que el principio de tipicidad debe observarse en el derecho administrativo sancionador, lo cual conlleva al deber no solo de que exista una disposición normativa que prevea la descripción típica y la sanción a imponer en caso de actualizarse la misma, sino que la conducta realizada por el individuo debe encuadrar exactamente a la hipótesis normativa que corresponda.

En cuanto al principio de tipicidad, la resolución se hace cargo de la ausencia de un supuesto administrativo relacionado con la figura de “instigador” y por ello se acude a la construcción del mismo, a partir del grado de participación de los sujetos a quienes se les imputa el ilícito. Así, establece que *“la figura de instigador es entendida como aquél sujeto que valiéndose de distintos medios, induce a otro a cometer un ilícito, entre ellos, amenazas, recompensas, o bien, la promesa de una retribución posterior de cualquier clase”*.<sup>4</sup>

En este caso, comparto que esta autoridad debe sancionar cualquier tipo de participación que favorezca la comisión de ilícitos administrativos en materia electoral, como es el de proporcionar información falsa al Registro Federal de Electores. Sin embargo, desde mi punto de vista, en este procedimiento no existen elementos suficientes para determinar, con un grado razonable de convicción la

---

<sup>3</sup> Jurisprudencia P./J. 43/2014, *PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. ESTE PRINCIPIO ES APLICABLE AL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR, CON MATICES O MODULACIONES*, Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 7, Junio de 2014, Tomo I, p. 41.

<sup>4</sup> Página 219 del acuerdo INE/CG29/2018.



culpa en la que incurran los dos ciudadanos a los que se les sanciona por inducir a otros a fin de que se proporcionara información falsa al RFE. Tampoco existen medios de prueba que acrediten que el instituto político cuestionado haya tenido responsabilidad o participación –directa o indirecta– en la comisión de ese ilícito, o bien, que existía la posibilidad de que se deslindara respecto de actos de terceros, de acuerdo con las directrices que ha establecido el Tribunal Electoral.<sup>5</sup>

En el caso de los dos ciudadanos, la resolución llega a la conclusión de que se acredita su participación y responsabilidad en la conducta consistente en haber instigado a otros ciudadanos (467) para que proporcionaran documentación o información falsa al RFE, conducta prohibida por el artículo 345, párrafo 1, incisos c) y d), del COFIPE,<sup>6</sup> con base en dos pruebas: los testimonios rendidos por diversas personas que realizaron el trámite registral irregular y el hecho de que los presuntos instigadores también proporcionaron información falsa al Registro Federal de Electores. Lo anterior, se hace tomando en consideración los argumentos vertidos por la Sala Superior, en la tesis relevante *“PRUEBAS INDIRECTAS. SON IDÓNEAS PARA ACREDITAR ACTIVIDADES ILÍCITAS REALIZADAS POR LOS PARTIDOS POLÍTICOS”*.<sup>7</sup>

---

<sup>5</sup> Jurisprudencia 10/2010, *“RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE”*, Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, pp. 33 y 34.

<sup>6</sup> Normatividad vigente al momento en que presuntamente ocurrieron los hechos. El citado dispositivo señala: Artículo 345. 1. Constituyen infracciones de los ciudadanos, de los dirigentes y afiliados a partidos políticos, o en su caso de cualquier persona física o moral, al presente Código: [...] c) Proporcionar documentación o información falsa al Registro Federal de Electores; y d) El incumplimiento de cualquiera de las disposiciones contenidas en este Código.

<sup>7</sup> Tesis XXXVII/2004, Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 833 a 835.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

No obstante, desde mi punto de vista, la resolución aprobada por la mayoría soslaya que los testimonios de quienes depusieron en contra de estos dos ciudadanos no señalan circunstancias de modo, tiempo y lugar, con la finalidad de que esta autoridad estuviera en aptitud de valorar el grado de verosimilitud de las declaraciones respecto de los hechos imputados y con ello otorgarle determinado valor probatorio a las mismas.

Además, conforme a diversos criterios jurisprudenciales, los testimonios por sí solos son una fuente de indicios, mas no pueden considerarse como un medio de convicción si no se encuentran corroborados con otros medios de prueba.<sup>8</sup> En ese sentido, se requieren de mayores elementos a fin de que, ateniendo a las circunstancias particulares del hecho, se determine si es posible probar la hipótesis principal.

Sobre este tema, la resolución señala que las declaraciones vertidas por los entrevistados, en general, no refieren el nombre completo de los dos ciudadanos, lo cual genera una duda razonable sobre su identidad, y que dichos testimonios son insuficientes para acreditar la responsabilidad de las personas señaladas como instigadores.

Sin embargo, para concluir que se acredita la responsabilidad de esos dos ciudadanos como instigadores, desde mi perspectiva, inadecuadamente se tomó en consideración que ambos ciudadanos también realizaron el cambio de domicilio

---

<sup>8</sup> Jurisprudencia 11/2002, "PRUEBA TESTIMONIAL. EN MATERIA ELECTORAL SÓLO PUEDE APORTAR INDICIOS", Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, pp. 58 y 59. Jurisprudencia II.2o.P. J/2, "PRUEBA TESTIMONIAL EN MATERIA PENAL. SU APRECIACIÓN", Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Libro 22, Septiembre de 2015, Tomo III, p. 1876.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

irregular, lo que culminó en la infracción de haber proporcionado información falsa al Registro Federal de Electores.

Este último hecho, que en la resolución se acoge como una prueba indirecta, demuestra únicamente que los ciudadanos llevaron a cabo un trámite de cambio de domicilio de forma irregular, mas no ofrece ningún elemento a fin de acreditar la infracción imputada a estos dos ciudadanos (es decir, que incitaron a los ciudadanos a realizar el trámite aludido). En otras palabras, el hecho de que las personas señaladas como instigadores hayan realizado también el trámite de cambio de domicilio no permite extraer alguna inferencia que fundamente la conclusión relacionada con el hecho que se quiere probar. De allí que, ante la presencia únicamente de pruebas indiciarias (testimoniales), el procedimiento seguido en contra de los presuntos instigadores debió declararse, en mi opinión, infundado.

En cuanto del Partido Revolucionario Institucional, tampoco coincido con lo aprobado por la mayoría del Consejo, en el sentido de que se acredita la responsabilidad indirecta del partido, respecto de la presunta instigación y/o movilización de ciudadanos para realizar el trámite de cambio de domicilio del estado de Yucatán a Quintana Roo. En la resolución se arribó a esta conclusión, con base en los siguientes elementos:

1. El hecho que del dieciséis de enero al quince de marzo de dos mil trece, los ciudadanos podrían realizar movimientos que afectaran al Padrón Electoral, para poder votar en las elecciones a diputados y ayuntamientos del estado de Quintana Roo, del siete de julio de ese año.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

2. De acuerdo con la información proporcionada por la DERFE, existieron 612 dictámenes irregulares, de los cuales 574 fueron realizados de entre el 1º al 15 de marzo de 2013, con lo que se desprende una movilización masiva atípica de un estado de la república a otro para realizar trámites de cambio de domicilio ante el RFE.

3. Diversos medios de comunicación hicieron referencia a la movilización de ciudadanos para realizar cambios de domicilio en las que señalaron específicamente la participación de personas vinculadas al PRI, con la particularidad de que los medios de comunicación fueron tanto de nivel local como nacional, además de que las fechas de publicación de las notas periodísticas fueron próximas a los hechos de movilización; es decir, las notas con las que se cuenta fueron de los meses de marzo y mayo de 2013, y los hechos precisamente realizados en su mayoría del 1 al 15 de marzo del mismo año.

4. En el expediente se tiene documentado el testimonio de 35 ciudadanos que refirieron que personas relacionadas con el PRI fueron las que solicitaron realizar trámites de cambios de domicilio, con la oferta de obtener algún beneficio. Asimismo, de esos 35 ciudadanos 31 contaron con dictámenes irregulares.

5. Del material probatorio, no se advirtió alguna prueba de que el Partido Revolucionario Institucional haya realizado alguna acción tendente a evitar, prevenir o sancionar o incluso deslindarse de los actos atribuidos a sus militantes o simpatizantes.<sup>9</sup>

---

<sup>9</sup> Página 346 del acuerdo INE/CG29/2018.





Mi disenso con la mayoría se centra particularmente en que el propio proyecto reconoce que no se cuenta con evidencia de que algún órgano de dirección haya sido responsable de manera directa de instigar u ordenar las conductas denunciadas.

En efecto, la Sala Superior ha considerado que los partidos políticos son personas jurídicas que pueden cometer infracciones a disposiciones electorales a través de sus dirigentes, militantes, simpatizantes, empleados e incluso personas ajenas al partido político. Sobre este último aspecto, señala que un partido político puede ser responsable también de la actuación de terceros que no necesariamente se encuentran dentro de su estructura interna, si tales actos inciden en el cumplimiento de sus funciones, así como en la consecución de sus fines. Esto se ve reforzado con lo establecido en la doctrina, en el sentido de que los actos que los órganos estatutarios ejecutan en el desempeño de las funciones que les competen se consideran como actos de la propia persona jurídica, y del deber de vigilancia de la persona jurídica —*culpa in vigilando*— sobre las personas que actúan en su ámbito.<sup>10</sup>

Ahora bien, también ha sido criterio del Tribunal Electoral que **para determinar si hay o no responsabilidad de los partidos políticos por actos de sus militantes, simpatizantes o de terceros, debe efectuarse un estudio detenido y cuidadoso del tipo de acto, de sus alcances, de la calidad con la que se haya ostentado su autor, así como del nexo entre los hechos denunciados y el ámbito de**

---

<sup>10</sup> Tesis XXXIV/2004, "PARTIDOS POLÍTICOS. SON IMPUTABLES POR LA CONDUCTA DE SUS MIEMBROS Y PERSONAS RELACIONADAS CON SUS ACTIVIDADES", Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pp. 754 a 756.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**control y dominio del partido político, puesto que el criterio precisado únicamente cobra vigencia respecto de aquellos actos que de manera incuestionable encuadren dentro de algún tipo administrativo electoral y se ubiquen o incidan directamente en el ámbito de las actividades y fines propios del instituto político, así como de la posibilidad razonable de cuidado y control por parte de quien tiene atribuciones legales y estatutarias para ello.<sup>11</sup>**

En ese sentido, no existe ningún medio de prueba que acredite que el partido político incoado tuviera control o poder sobre los dos ciudadanos que fueron señalados como instigadores y respecto de los cuales se declaró fundado el procedimiento, ni tampoco que éstos hayan ocupado algún cargo de dirección o decisión dentro del partido, o bien, que durante el tiempo en que acontecieron los hechos denunciados hayan sido militantes o simpatizantes del referido instituto político.

En cuanto a que el partido político no realizó las acciones eficaces, jurídicas, idóneas, oportunas y razonables para deslindar su responsabilidad por actos realizados por terceros, con base en lo que establece la Jurisprudencia 10/2010, bajo el rubro “RESPONSABILIDAD DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS POR ACTOS DE TERCEROS. CONDICIONES QUE DEBEN CUMPLIR PARA DESLINDARSE”,<sup>12</sup> considero que la resolución omite valorar si la presentación de un deslinde, respecto de los hechos materia de la denuncia, resulta razonable. Es decir, no analiza si efectivamente el partido político estaba en aptitud de realizar acciones que cumplieran con los criterios establecidos por la autoridad jurisdiccional.

---

<sup>11</sup> SUP-RAP-225/2009.

<sup>12</sup> Publicada en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 6, 2010, pp. 33 y 34.



Desde mi punto de vista, la exigencia de este deslinde a todo partido político, sin analizar las circunstancias particulares del caso en concreto, genera un espacio de arbitrariedad, pues no en todas las situaciones es posible que un instituto político lleve a cabo acciones a fin de que cese la conducta infractora. Dos de los precedentes que dieron origen a la jurisprudencia citada tienen un elemento que debe tomarse en consideración para determinar si es exigible el citado deslinde: que exista un vínculo entre los sujetos involucrados.<sup>13</sup>

Asimismo, para llegar a la conclusión de que el Partido Revolucionario Institucional incurrió en responsabilidad indirecta por la movilización de personas de Yucatán a Quintana Roo para realizar el trámite de cambio de domicilio de forma irregular, la resolución tomó en consideración, básicamente, dos medios probatorios: testimonios de 35 personas que manifestaron, *grosso modo*, que personas vinculadas con ese instituto político les incitaron a realizar dicho trámite y notas periodísticas que aludían a esta situación.

En el primer caso, como se dijo anteriormente, se trata de pruebas testimoniales cuya fuerza probatoria es solo de indicios y requieren ser corroborados con otros elementos de prueba a fin de determinar su veracidad.

---

<sup>13</sup> En el caso del expediente SUP-RAP-201/2009 y sus acumulados, existía una relación contractual entre el partido incoado y una empresa mercantil; respecto al expediente SUP-RAP-198/2009 se determinó la existencia de acuerdos entre las partes involucradas; por último, en el expediente SUP-RAP-220/2009 la Sala Superior determinó que el partido involucrado no era responsable del hecho que se le imputó, no solo porque no existía relación contractual entre las partes, sino también porque presentó un deslinde, el cual cumplía los parámetros establecidos por el propio Tribunal, tomando en consideración las particularidades del caso en específico.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

Respecto a las notas periodísticas, la propia Sala Superior ha determinado que sólo pueden arrojar indicios sobre los hechos a que se refieren.<sup>14</sup> Asimismo, para calificar si se tratan de indicios simples o de indicios de mayor grado convictivo, se deben ponderar las circunstancias existentes en cada caso concreto, lo cual considero que no se realiza en la resolución.

Al igual que en el caso de los dos ciudadanos, la resolución toma en consideración medios de prueba de culpabilidad respecto de los cuales no es posible obtener elementos que válidamente puedan apoyar su conclusión. Considero que el hecho de que algunos medios de comunicación locales y nacionales hayan dado cuenta de los acontecimientos ocurridos en esas entidades federativas así como de las denuncias presentadas por diversas fuerzas políticas en relación con esos hechos, no es suficiente para afirmar, como se hace en el proyecto, que el partido político tuvo pleno conocimiento de ello y que estuvo en posibilidad de evitar o prevenir las conductas que fueron realizadas en el contexto de una movilización masiva atípica para que cientos de ciudadanos cambiaran su domicilio a una entidad federativa con proceso electoral.

Además no se encuentra demostrado, ni siquiera de forma indiciaria, que el Partido Revolucionario Institucional haya obtenido un beneficio derivado de los actos desplegados por los ciudadanos que proporcionaron información falsa al RFE, de allí que tampoco es posible imputarles responsabilidad bajo la figura de *culpa in vigilando*. De acuerdo con lo que ha establecido la Sala Superior, la *culpa in vigilando* requiere demostrar que el partido conoció o que objetivamente estuvo en

---

<sup>14</sup> Jurisprudencia 38/2002, "NOTAS PERIODÍSTICAS. ELEMENTOS PARA DETERMINAR SU FUERZA INDICIARIA", Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, p. 44.



INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

aptitud de conocer la propaganda y que ésta le hubiere beneficiado o perjudicado derechos de terceros,<sup>15</sup> supuestos que considero no quedaron demostrados.

Desde mi perspectiva, esto conllevó a trasladar la carga de la prueba al partido político, lo cual sería válido solo si esta autoridad hubiera acreditado la existencia de un vínculo entre los dos ciudadanos que presuntamente participaron en la movilización masiva para realizar cambios de domicilio irregulares y el instituto político denunciado. Sin embargo, como ya se apuntó, no existe ningún medio de convicción que acredite dicha relación. De allí que estimo inadecuado lo aprobado por la mayoría.

Considero que lo adecuado hubiese sido que se declarara infundado el procedimiento respecto de los CC. Juana Margarita Ucán Poot, Miguel Arcángel Caamal Hau y el Partido Revolucionario Institucional, bajo el amparo del principio *in dubio pro reo*, inmerso en el derecho fundamental de presunción de inocencia, pues en estos casos los elementos probatorios que obran en el expediente, desde mi punto de vista, no resultan suficientes para acreditar su participación y/o responsabilidad, pero la mayoría del Consejo decidió que eran aptas para tener por acreditadas las conductas infractoras, motivo por el cual me separé de lo aprobado por la mayoría y presento este voto particular.

**Atentamente**

**Dr. Benito Nacif Hernández**

**Consejero Electoral**

---

<sup>15</sup> Ver SUP-RAP-312/2009.