

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL, LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES RESPECTO A LO RESUELTO EN EL ACUERDO INE/CG33/2019 RELATIVO AL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE 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

Con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante “Constitución”); 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante “LGIPE”), 13, párrafo 1, fracción b) del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento **VOTO PARTICULAR**, respecto del punto 14 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral celebrada el pasado 23 de enero de 2019, relativo **al Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que 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 atención a los siguientes:

ANTECEDENTES

1. En atención a lo previsto en el artículo transitorio quinto del Reglamento del Instituto Federal Electoral (en adelante “IFE”) en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública vigente en el año 2011, el 23 de noviembre de ese mismo año, el Consejo General del entonces IFE emitió el Acuerdo CG378/2011, por el

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

que se aprobaron los *Lineamientos para la verificación y/o revisión de los padrones de militantes y afiliados de los partidos políticos.*

2. Con motivo de la resolución de un medio de impugnación promovido por el Partido Verde Ecologista de México, el 20 de enero de 2012, mediante la sentencia SUP-RAP-570/2011, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (en adelante “Sala Superior”) revocó el Acuerdo impugnado, para el efecto de que, de manera independiente, se emitieran los siguientes documentos: a) Lineamientos en materia de Verificación del Padrón Mínimo de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales (en adelante “PPN”) para efectos de la constitución y conservación de su registro; y b) Lineamientos en materia de transparencia en la publicación del Padrón de Afiliados o Militantes de los PPN.

3. El 30 de agosto de 2012, el Consejo General del otrora IFE aprobó los Acuerdos CG617/2012 y CG751/2012 por los que, en acatamiento a la sentencia referida, se aprobaron los *Lineamientos para la verificación del padrón de afiliados de los PPN para la conservación de su registro; y para el establecimiento del Sistema de Datos Personales de Afiliados de los PPN y la Transparencia en la Publicidad de sus Padrones.*

A fin de que los PPN realizaran la captura de los datos de sus afiliados, así como la actualización de los mismos en un formato uniforme y compatible con las bases de datos con las que contaba el Instituto, en los mismos se ordenó la creación de un sistema de cómputo al que los PPN tuvieran acceso vía internet, a través de una clave de acceso exclusiva para cada uno de ellos.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

Asimismo, desde ese momento, se precisó que la atribución de vigilar el cumplimiento de los requisitos para que los partidos políticos preserven su registro, particularmente la permanencia del número mínimo de afiliados, se limitaba a la revisión de la información que aquéllos proporcionaban al Instituto, no implicaba una responsabilidad subsidiaria sobre la administración de la información y mucho menos, la posibilidad de realizar modificaciones a los padrones de afiliados o militantes que implicaran la baja o alta de registros.

Finalmente, en los mismos se previó que el padrón de afiliados de los partidos políticos sería publicado en la página de internet del Instituto, una vez que hubiera quedado firme la Resolución del Consejo General relativa al cumplimiento del número de militantes necesarios para la conservación del registro.

4. Posteriormente, el 30 de enero de 2013, el Consejo General del otrora IFE aprobó el Acuerdo CG48/2013, por el que se expidieron los *Lineamientos para el Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición de los Datos Personales contenidos en los Sistemas de Datos Personales de los Afiliados de los PPN*.

5. El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación (en adelante “DOF”), el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución, en materia política-electoral. Respecto de dicho Decreto, se destaca la creación del Instituto Nacional Electoral (en adelante “INE”).

En relación con dicha reforma, el 23 de mayo de 2014, fueron publicadas en el DOF, las *Leyes Generales de Instituciones y Procedimientos Electorales y de Partidos Políticos*.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

6. Una vez agotado el procedimiento establecido en los Lineamientos aprobados mediante el Acuerdo CG617/2012, el 30 de septiembre de 2014, el Consejo General del INE aprobó las Resoluciones por las que se determinó que los PPN contaban con el número mínimo de afiliados para la conservación de su registro.

En las mismas se ordenó que los padrones de afiliados de los PPN fueran publicados en la página de internet del Instituto.

7. El 7 de febrero de 2014, se publicó en el DOF el Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución, en materia de transparencia. Posteriormente, el 4 de mayo de 2015, se publicó en el DOF, la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

8. El 30 de marzo de 2016, el Consejo General del INE, a través del Acuerdo INE/CG172/2016, aprobó los *Lineamientos para la verificación de los padrones de afiliados de los PPN, para la conservación de su registro y su publicidad, así como para el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales en posesión del INE*¹.

En el mismo se precisó que la generación y administración de los datos personales que contengan los padrones de afiliados son responsabilidad originaria de los PPN; asimismo, se reiteró que la atribución de vigilar el cumplimiento de los requisitos para que los PPN preserven su registro, encomendada al INE, se limita a la revisión de la información que los PPN proporcionan, y no implica una responsabilidad subsidiaria del Instituto sobre la administración de la información.

¹ Con ellos, se abrogaron los Lineamientos referidos en los antecedentes 3 y 4, a fin de integrar en un solo documento, los procedimientos previstos en los mismos.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

**VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

De igual forma, se estableció que: *i)* los PPN serán los únicos responsables de realizar la captura de los datos de sus afiliados, así como la actualización de los mismos en el Sistema de Verificación de Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos; y *ii)* la publicidad de las listas de afiliados actualizada sería permanente.

9. El 28 de marzo de 2017, el Consejo General de este Instituto aprobó el Acuerdo INE/CG85/2017, por el que se establece el procedimiento para que el INE y los Organismos Públicos Locales verifiquen de manera permanente que no exista doble afiliación a partidos políticos ya registrados tanto a nivel nacional como local.

10. Nuevamente, tras agotar el procedimiento previsto en los lineamientos contenidos en el Acuerdo INE/CG172/2016, el 28 de agosto de 2017, el Consejo General del INE aprobó las Resoluciones de los PPN que acreditaron el número mínimo de afiliados para la conservación de su registro.

11. Al 14 de enero de 2019, los padrones de afiliados de los PPN arrojan la información siguiente:

VERIFICACIÓN PERMANENTE					
Partido Político Nacional	Válidos	Militantes duplicados	Inconsistencias	Registros no Compulsados	Total
Partido Acción Nacional (PAN)	376,988	1,530	63	0	378,581
Partido Revolucionario Institucional (PRI)	6,546,560	51,338	9,585	0	6,607,483
Partido de la Revolución Democrática (PRD)	5,030,034	48,853	3,228	0	5,082,115
Partido del Trabajo (PT)	508,210	3,752	643	0	512,605
Partido Verde Ecologista de México (PVEM)	304,311	4,046	1,150	0	309,507
Movimiento Ciudadano (MC)	466,197	2,586	659	91	469,533
Morena	317,595	1,241	468	0	319,304
TOTAL	13,549,895	113,346	15,796	91	13,679,128

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

12. A partir de la fecha en que la información relativa a los padrones de afiliados de los PPN se hizo pública, en el año 2014, y hasta el 19 de enero de 2019, este Instituto ha recibido un total de 19,186 denuncias por presuntas indebidas afiliaciones a los distintos partidos políticos, en los términos siguientes:

DENUNCIAS PRESENTADAS POR INDEBIDA AFILIACIÓN							
Partido Político Nacional	2014	2015	2016	2017	2018	2019	TOTAL
PAN	0	0	0	100	240	1	341
PRI	1,317	22	29	2,859	5,666	241	10,134
PRD	32	0	1	1,625	3,839	26	5,523
PT	12	1	0	129	414	7	563
PVEM	44	0	0	140	245	5	434
Nueva Alianza	181	0	0	248	442	0	871
MC	13	0	0	176	340	4	533
Partido Humanista	21	1	0	0	0	0	22
Encuentro Social (PES)	0	0	0	99	199	0	298
Morena	0	0	0	176	284	6	466
Partido Político no identificado	0	0	0	1	0	0	1
TOTAL	1,620	24	30	5,553	11,669	290	19,186

En este periodo, el INE ha resuelto 2,392 denuncias respecto de las cuales se ha analizado el fondo del asunto —consistente en determinar si existió indebida afiliación—; de éstas, en 2,225 quejas (93.02%) se han declarado fundados los procedimientos ordinarios sancionadores, en tanto que los PPN denunciados no lograron acreditar la debida afiliación de los quejosos, o en algunos casos, porque aquéllos no tramitaron las renunciaciones a la militancia que les fueron presentadas; y sólo 167 denuncias (6.98%) fueron infundadas. Lo anterior, evidencia que, en promedio, en 9 de cada 10 quejas presentadas ante esta autoridad por indebida afiliación la violación a los derechos se acreditó².

² Si bien de las 2,225 quejas que han resultado fundadas, 1,560 se revocaron a través de la sentencia dictada el 25 de octubre de 2017 por la Sala Superior, en el expediente SUP-RAP-614/2017 y acumulados; lo cierto es que ello se debió a que ya habían transcurrido en exceso los dos años para que el INE se pronunciara sobre las denuncias presentadas; pero esas revocaciones no se motivaron porque los partidos políticos involucrados hubieran acreditado ante el órgano jurisdiccional la debida afiliación de las partes quejosas.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

Ahora bien, de las 2,225 quejas declaradas fundadas, solamente en 665 casos las sanciones impuestas a los PPN han quedado firmes, por los montos siguientes:

MULTAS IMPUESTAS POR INDEBIDA AFILIACIÓN	
Partido Político Nacional	Monto de las Multas Impuestas
PAN	\$3,532,292.85
PRI	\$6,422,456.73
PRD	\$62,700.93
PT	\$6,085,767.87
PVEM	\$4,028,833.01
Nueva Alianza	\$2,479,145.97
MC	\$1,309,365.76
Morena	\$3,086,611.51
PES	\$293,618.64
Partido Humanista	\$15,422.00
TOTAL	\$27,316,215.27

Por otra parte, de la totalidad de las denuncias por indebida afiliación que ha recibido esta autoridad, aún están en trámite 12,819 quejas, mismas que fueron recibidas entre 2017 y 2019, como a continuación se detalla:

PROCEDIMIENTOS EN TRÁMITE POR DENUNCIAS DE INDEBIDA AFILIACIÓN	
Partido Político Nacional	Número de Denuncias presentadas
PAN	216
PRI	8,149
PRD	2,833
PT	274
PVEM	277
Nueva Alianza	0
MC	452
PES	270
Morena	348
TOTAL	12,819³

³ Información actualizada por la UTCE al 17 de enero de 2019.

**VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

13. Derivado de lo anterior, y considerando que las distintas sanciones impuestas por el INE evidencian un conjunto de inconsistencias respecto de la información contenida en los padrones de afiliados de los distintos PPN —en detrimento de los derechos de la ciudadanía—, en las sesiones del Consejo General de este Instituto, celebradas el 31 de octubre y el 14 de noviembre de 2018, las y los Consejeros Electorales y las representaciones de los PPN determinaron que se realizaran reuniones de trabajo para discutir, entre otros, la situación actual respecto de los procedimientos de afiliación de militantes de los institutos políticos, y buscar mecanismos para que los PPN pudieran llevar a cabo una revisión y actualización de sus padrones, a fin de atender la problemática expuesta, y de esta forma, garantizar el ejercicio debido de los derechos de afiliación y de protección de los datos personales de las ciudadanas y los ciudadanos.

14. A partir de lo anterior, el 15 y 26 de noviembre de 2018, se llevaron a cabo las reuniones de trabajo referidas en el antecedente anterior, de las que se concluyó medularmente, dos cosas: la primera, la existencia de una problemática que en lo general presentan todos los PPN respecto de sus padrones de afiliados —puesto que los mismos contienen los nombres y datos personales de diversas ciudadanas y ciudadanos respecto de las cuales no consta que haya existido una afiliación libre y voluntaria—, lo que ha generado la presentación de un número considerable de denuncias por indebida afiliación y; la segunda, la necesidad de que la autoridad electoral estableciera un mecanismo que ayudara a los PPN a regularizar, actualizar y sistematizar sus padrones de afiliados.

15. En ese ánimo de coadyuvancia, el 27 de noviembre de 2018, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de este Instituto entregó a las siete representaciones de los PPN ante el Consejo General, el listado con los nombres de las y los quejosos

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

que denuncian su indebida afiliación, con la finalidad de que éstos estuvieran en condiciones de darlos de baja de sus padrones⁴ y, en su caso, encontrar la documentación que les permitiera acreditar la debida afiliación, para efectos de la sustanciación de los procedimientos respectivos.

Por otra parte, desde el 22 de noviembre de 2018, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos (en adelante “DEPPP”) notificó a las representaciones de los PPN ante el Consejo General, que a partir de ese día, por conducto de las personas debidamente autorizadas, podrían ingresar al Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos para que, en caso de considerarlo necesario, pudieran realizar la carga masiva de cancelaciones de registro que por algún motivo hubieran causado baja de su padrón de afiliados, de conformidad con su normatividad estatutaria.

16. Finalmente, tras su aprobación en la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, el 23 de enero de 2019, la mayoría de las Consejeras y los Consejeros del Consejo General del Instituto aprobaron el *Acuerdo del Consejo General del INE, por el que 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 PPN.*

CONSIDERACIONES

PRIMERA. El Acuerdo materia del presente voto particular fue el resultado de distintas reuniones de trabajo que se llevaron a cabo con los PPN, cuyo propósito

⁴ En los casos en los que se presenten quejas por una presunta afiliación indebida, los partidos deberán de dar de baja de su padrón a los respectivos ciudadanos, con independencia de que cuenten o no con el documento que acredite la afiliación, para garantizar el cumplimiento de la última voluntad manifestada.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

era establecer las bases y reglas para la implementación de un procedimiento que permitiera a los PPN llevar a cabo la revisión y actualización de sus padrones de militantes. Lo anterior: *i*) a fin de atender el gravísimo problema que a la fecha han representado los múltiples casos de afiliaciones indebidas que ha conocido este Instituto; *ii*), para que de esta forma pudiera garantizarse el ejercicio debido del derecho de afiliación de la ciudadanía; *iii*) así como para evitar el uso indebido de datos personales en posesión de los PPN. Es decir, **no se trataba de un mero asunto procedimental, sino de establecer mecanismos que garantizaran dos derechos fundamentales de la ciudadanía: su derecho a la libre afiliación, así como el derecho y respeto de sus datos personales.**

Sin embargo, **es mi convicción que el Acuerdo** que fue aprobado por una mayoría de 9 Consejeros y Consejeras Electorales, **no cumple con estos objetivos, ni resuelve el problema de fondo** que pretendíamos afrontar y solucionar, pues: *i*) **omite establecer un procedimiento preciso, claro y transparente** que garantice que se adopten medidas eficaces para la depuración de los padrones de militantes de los PPN; *ii*) en relación con lo anterior, **tampoco genera el contexto de exigencia que debiera imponerse a los PPN**, en su carácter de entes de interés público, al brindarles un tratamiento injustificadamente laxo —a la luz de la experiencia y las prácticas más recientes implementadas por este Instituto—, respecto de los mecanismos a través de los cuales debieran llevarse a cabo las nuevas afiliaciones a los mismos; y *iii*) adicionalmente, **ocasiona una problemática nueva e innecesaria que deriva en la vulneración** —ahora por parte de la propia autoridad— de otro derecho fundamental que este Instituto está obligado a garantizar: **el derecho a la administración de justicia.**

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

Me explico. Es cierto que de 2014 a la fecha, a partir de que los padrones de afiliados de los PPN se hicieron públicos, esta autoridad ha tenido conocimiento de diversas quejas que evidencian que la información alojada en los padrones de militantes de los PPN no es en todos los casos confiable, ni certera, ya que en los mismos se incluyen los nombres y datos personales de diversas ciudadanas y ciudadanos que han desconocido su militancia y respecto de las cuales no consta que haya existido una afiliación libre y voluntaria a los respectivos institutos políticos, ni se cuenta con información respecto de la forma en la que se obtuvieron los datos personales de quienes aparecen en el padrón.

Al respecto, tal como se señaló en el antecedente 12, resulta alarmante que más del 93% de los casos en los que el Instituto ha entrado al fondo de las quejas presentadas, éstas se han declarado como fundadas; es decir, que en 93 de cada 100 quejas de ciudadanos y ciudadanas que han denunciado haber sido indebidamente afiliados a un partido político se ha acreditado que, en efecto, esto ocurrió.

Si bien desde 2015 esto ha derivado en diversas multas que en su conjunto ascienden a más de 27 millones de pesos —por la indebida afiliación de 2,225 personas, estando pendiente aún la resolución de 12,819 denuncias—, lo cierto es que **desde el 2015, ello no ha derivado en alguna acción interna por parte de los distintos PPN para la atención del fondo de la problemática**, consistente en la verificación y depuración de sus padrones, a fin de garantizar los derechos de las y los ciudadanos que aparecen en los mismos. Contrario a ello, y precisamente como consecuencia de las sanciones impuestas, en el marco del conjunto de procedimientos que aún están pendientes por resolver, así como de las quejas que día con día se siguen recibiendo, fue que en noviembre de 2018 —más de 3 años

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

después de identificado el problema— los PPN solicitaron a este Consejo General el establecimiento de las bases y reglas de un procedimiento para regularizar sus padrones de afiliados.

En este contexto, si bien la obligación primigenia de realizar la respectiva revisión de sus padrones compete a los propios PPN⁵, ante la ausencia de acciones internas para cumplir con este deber, **comparto el propósito del Acuerdo materia del presente voto particular, en cuanto a que sea la propia autoridad electoral la que establezca los mecanismos y procedimientos a través de los cuales se garantice la certeza y veracidad de la información contenida en los padrones de afiliados de los PPN.** Ello, tomando en consideración que la depuración de tales padrones redundará en un beneficio directo a la ciudadanía y el ejercicio de sus derechos. Es decir, estoy de acuerdo con el objetivo de emitir normas sobre esta materia, **siempre y cuando éstas coloquen en el centro de la solución a los destinatarios finales de las mismas: las ciudadanas y los ciudadanos.**

En este orden de ideas, **mi principal diferencia** con el Acuerdo que se analiza radica en que del análisis de su contenido se desprende que **no es éste su punto de partida.** De una revisión detallada del mismo es posible advertir que **las y los ciudadanos —y la garantía de sus derechos— no son los sujetos que se situaron en el centro del proyecto, sino el beneficio hacia los propios partidos políticos.**

De esta forma, **en lugar de fijar plazos y procedimientos acotados** para las distintas acciones a cargo de los PPN, **éstos se vuelven generales** —en particular,

⁵ Pues en términos del artículo 34, párrafo 2, inciso c) de la Ley General de Partidos Políticos: “2. *Son asuntos internos de los partidos políticos: [...] b) La determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a éstos*”.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

en cuanto al contenido y alcance de las distintas etapas que los PPN han de agotar—, y **se amplían los tiempos de atención** de las obligaciones ordinarias a cargo de los PPN —específicamente, en cuanto a los plazos para cumplir con sus deberes—.

Por otra parte, **en lugar de establecer el mayor contexto de exigencia en cuanto a la certeza respecto de las nuevas afiliaciones o las ratificaciones de afiliaciones previas** —aprovechando herramientas tecnológicas con las que ya contamos, al menos en los mismos términos de las obligaciones que este Instituto ha impuesto a otros sujetos regulados—, **se prevé un procedimiento laxo** que parte de la mayor deferencia a los procedimientos y prácticas internas de los PPN —obviando que fue precisamente derivado del descontrol generado por éstas, que nos encontramos ante un contexto de incumplimiento de sus deberes en materia de afiliación y protección de datos personales—.

Por último, **en lugar de desvincular este procedimiento de la sustanciación de las quejas que actualmente se encuentran en trámite por indebida afiliación** —mismas que derivan de infracciones que, de acreditarse, ya se son consumadas, y cuya afectación no se modifica por el hecho de depurar su padrón de afiliados—, **se suspenden los plazos de resolución de las mismas, y se supeditan las sanciones a imponer a una posible “atenuante”** en caso de cumplir con el contenido del procedimiento que se establece —lo que se agrava si se toma en cuenta que el mismo no prevé mecanismos concretos que permitan un seguimiento puntual a su cumplimiento—.

En el marco de la sesión del Consejo General en la que se aprobó el Acuerdo, quienes votaron a favor del Acuerdo afirmaron que el mismo constituía: *i)* una

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

solución real y efectiva respecto a los procedimientos de afiliación de las y los militantes de los partidos políticos⁶, para lograr que para el mes de enero de 2020 solamente aparecieran en los padrones de militantes de los PPN aquellas personas que en realidad hubieren solicitado su afiliación y respecto de los cuales se contara con el documento soporte correspondiente; y *ii*) un mecanismo para garantizar los derechos de la ciudadanía, pues posibilita que se den de baja a todas las ciudadanas y ciudadanos indebidamente afiliados, con independencia de que hubieran presentado o no una queja.

Sin embargo, un análisis detallado del Acuerdo aprobado permite afirmar que el propósito que se buscaba no se cumplió, y que lejos de ello, **se dio a los PPN un periodo de gracia —sin exigencias reales— que conlleva incluso una afectación al derecho a la administración de justicia a cargo de esta autoridad** —a pesar de que los defensores del mismo sostienen que este derecho está garantizado, puesto que transcurrida la suspensión de un año, la totalidad de los procedimientos serán desahogados y resueltos—.

En este sentido, tal como se desarrollará a lo largo del presente voto particular, no puedo acompañar un Acuerdo como el que fue aprobado por la mayoría de las y los Consejeros del Consejo General, pues **en lugar de prever un procedimiento que sirva como punto de partida para solucionar la problemática** en el fondo —ocasionada por las propias acciones y omisiones de los mismos PPN—, **se reduce a mandatos generales que dan a los PPN un año** para realizar las acciones que debieron haber implementado desde el 2015 para garantizar la certeza y veracidad

⁶ Tomando en consideración, se señaló, que ésta constituye una alternativa a un problema que se había venido detectando y arrastrado durante el tiempo; derivado de una época en la que, no existían mecanismos ni de control ni de supervisión de la vigilancia interna por parte de la autoridad electoral, ni de la vigilancia interna de los PPN de los movimientos de sus propios afiliados.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

en el registro de sus militantes, **sin que se incluyan mecanismos de control y seguimiento** respecto del cumplimiento de sus obligaciones.

SEGUNDA. Expuesto lo anterior, a fin de contextualizar los motivos de mi disenso con el Acuerdo materia del presente voto particular, resulta necesario en un primer momento exponer las razones por las que cualquier afectación al derecho a la libre afiliación por parte de un PPN resulta de particular trascendencia.

Como punto de partida, cabe precisar que la Constitución reconoce el derecho de asociación en su **artículo 9** al establecer que: “**No se podrá coartar el derecho de asociarse o reunirse pacíficamente con cualquier objeto lícito; pero solamente los ciudadanos de la República podrán hacerlo para tomar parte en los asuntos políticos del país**”. Por su parte el **artículo 35** constitucional reconoce los derechos que tenemos las y los mexicanos en nuestro carácter de ciudadanos, y en su fracción III reconoce el derecho de: “**Asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país**”. En este mismo sentido la Convención Americana de Derechos Humanos en su **artículo 16** reconoce el derecho de libre asociación, al establecer que: “**Todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.**”

Expuesto lo anterior, es posible concluir que el derecho de asociación consiste en la libertad de que gozan todos los habitantes para conformar por sí mismos, y conjuntamente con otras personas, entidades que tengan una personalidad jurídica distinta de la de sus integrantes, con el objeto y finalidad que libremente determinen, siempre que sea lícito.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

En las democracias modernas, el derecho de asociación en materia político electoral es la base de la formación de los partidos y las asociaciones políticas, ya que a través de esta facultad que tienen las personas de asociarse para defender sus intereses conforme a sus propias ideas, posturas y visiones, es como se da vida y forma al Estado democrático.

En este mismo sentido, en su jurisprudencia 25/2002⁷, la Sala Superior estableció lo siguiente:

“El derecho de asociación en materia político-electoral es un derecho fundamental consagrado en el artículo 35, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos **que propicia el pluralismo político** y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno. La libertad de asociación, que subyace a ese derecho, constituye una *conditio sine qua non* de todo Estado constitucional democrático de derecho, pues **sin la existencia de este derecho fundamental o la falta de garantías constitucionales que lo tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos políticos y de asociaciones de diversos signos ideológicos**, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal, establecido en forma expresa en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución federal, quedaría socavado; **por lo tanto, el derecho de asociación en materia político-electoral está en la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas.**”

Ahora bien, acorde a su naturaleza y atendiendo a sus fines, los partidos políticos son agrupaciones de ciudadanos que libremente eligen asociarse de la manera que

⁷ Jurisprudencia 25/2002 Sala Superior: DERECHO DE ASOCIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. BASE DE LA FORMACIÓN DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS Y AGRUPACIONES POLÍTICAS.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

consideran conveniente en torno a sus principios, ideas, programas, valores para la consecución de un fin lícito, como lo es el acceso al poder público o la manifestación de una ideología política. Siendo que, incluso, la propia Ley reconoce que compete a los partidos políticos, dentro de su ámbito de regulación interna y de autoorganización, la determinación de los requisitos y mecanismos para la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos a ellos.

Por su parte, y atendiendo la naturaleza de los partidos políticos —como el medio primordial para el ejercicio de los derechos políticos de las ciudadanas y los ciudadanos—, el **artículo 41 constitucional**, en sus bases I y II, establece que éstos **son entidades de interés público**⁸, que tienen como finalidad promover la participación del pueblo en la vida democrática del país, contribuir a la integración de los órganos de representación política, y hacer posible el acceso de las y los ciudadanos al ejercicio del poder público, mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. Asimismo, prevé que, para garantizar su subsistencia y funcionamiento, los partidos políticos contarán con los elementos para llevar a cabo sus actividades, **debiendo garantizarse que los recursos públicos que reciban prevalezcan sobre los de origen privado.**

En este marco, el INE está obligado a garantizar el puntual respeto del derecho de asociación en su más amplia y acabada expresión. Al respecto, es importante mencionar que **el ejercicio del derecho de asociación** —en particular, en su vertiente de asociación política, a través de los partidos políticos— **conlleva dos**

⁸ Derivado de que la Constitución define a los partidos políticos como “entidades de interés público”, resulta relevante precisar el alcance de esta naturaleza, en tanto los partidos políticos se conforman a partir de una organización de ciudadanas y ciudadanos, a la que se le considera “de interés público” porque, al ser medios de acceso al poder, que incluso reciben financiamiento público para su subsistencia, es del interés general de la población lo que acontece dentro de estos. De esta forma, como organizaciones de ciudadanos, los partidos políticos **se encuentran al amparo de la libertad de asociación**, reconocida tanto en la Constitución como en los tratados internacionales en materia de derechos humanos de los que México es parte.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

manifestaciones: una positiva, consistente en el despliegue de la actividad necesaria para el ejercicio de este derecho —es decir, conlleva el derecho de las y los ciudadanos de asociarse libremente y conformar una agrupación nueva o incorporarse a una existente—, **y una negativa, que consiste en la abstención del ejercicio del mismo** —que implica el derecho a no asociarse en uno o en ninguno de los institutos políticos, así como a renunciar a una asociación previa—.

En el mismo sentido se ha pronunciado la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante “SCJN”) en la tesis P./J. 28/95⁹, en la que señaló que:

... “la libertad de asociación establecida por el artículo 9o. de la Constitución es un derecho de los gobernados, la esfera de protección derivada de la garantía constitucional de que se trata puede operar en tres posibles direcciones: 1o. derecho de asociarse formando una organización o incorporándose a una ya existente; 2o. derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella; y **3o. derecho de no asociarse**. Correlativamente, la autoridad no podrá prohibir que el particular se asocie; no podrá restringir su derecho a permanecer en la asociación o a renunciar a ella, ni, **tampoco, podrá obligarlo a asociarse.**”

A partir de lo anterior, estoy convencida que **la tutela del derecho de asociación** de las ciudadanas y los ciudadanos —encomendada al INE— no sólo **debe atenderse a la luz de** establecer los **mecanismos para garantizar que toda persona pueda ejercer este derecho**, sino **también** a través de la implementación de los **instrumentos necesarios para garantizar que se respete el derecho de quien decide no asociarse** —afiliarse— a un partido político, incluyendo la

⁹ P./J. 28/95: CAMARAS DE COMERCIO E INDUSTRIA, AFILIACION OBLIGATORIA. EL ARTICULO 5o. DE LA LEY DE LA MATERIA VIOLA LA LIBERTAD DE ASOCIACION ESTABLECIDA POR EL ARTICULO 9o. CONSTITUCIONAL.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

sustanciación y resolución de los procedimientos sancionadores correspondientes, en caso de incumplimiento.

Por otra parte, resulta relevante destacar que **el ejercicio del derecho de afiliación conlleva otras consecuencias** —atendiendo precisamente a la calidad de entes de interés público que se confiere a los partidos políticos—, ya que la propia legislación¹⁰, establece que **se considerará como información pública de los PPN, entre otra, el padrón de sus militantes**¹¹.

Es por ello que cuando una persona está **afiliada indebidamente** a un partido político, no sólo se vulnera su derecho a la libre afiliación —de por sí grave—, sino que también se **actualiza una violación** al párrafo segundo del **artículo 16 constitucional** que establece el derecho de toda persona **“a la protección de sus datos personales”**. Ello, considerando que al formar parte del padrón de afiliados de un partido político —aunque sea por causas ilegales, ajenas a su voluntad, en tanto esto se determine— sus datos personales aparecerán como información pública, con lo que se le identificará en el espacio público como integrante de una determinada organización política.

Así, en el supuesto que la incorporación de una persona en un padrón de militantes derive de un acto ilegal —es decir, cuando no sea como consecuencia de una manifestación de voluntad libre—, ello **conlleva una afectación adicional a su derecho a la imagen propia e identidad personal**, pues será mostrado al público en general como militante de una ideología que puede no compartir. Al respecto, el

¹⁰ En particular, el artículo 30, párrafo 1 de la Ley General de Partidos Políticos.

¹¹ Conteniendo exclusivamente el apellido paterno, materno, nombre o nombres, fecha de afiliación y entidad de residencia, para la protección de datos personales y garantizar el ejercicio de derechos por ser afiliado a un partido político.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

Pleno de la SCJN ha definido el derecho a la imagen propia e identidad personal¹² como:

“... a la propia imagen, como aquel **derecho de decidir, en forma libre, sobre la manera en que elige mostrarse frente a los demás**; a la identidad personal, entendida como el derecho de todo individuo a ser uno mismo, **en la propia conciencia y en la opinión de los demás**, es decir, **es la forma en que se ve a sí mismo y se proyecta en la sociedad, de acuerdo con sus caracteres físicos e internos y sus acciones, que lo individualizan ante la sociedad y permiten identificarlo.**”

Es por ello que la exigencia de que los PPN cuenten con la documentación necesaria para acreditar la debida afiliación de sus militantes no es una mera formalidad o un asunto procedimental; **es un requisito indispensable para poder demostrar que efectivamente existe una voluntad por parte de las ciudadanas y los ciudadanos de participar, de militar en un partido político y además, de otorgar el uso de sus datos personales** que habrán de publicarse en el padrón de militantes del partido.

En este sentido, el **respeto al derecho a la libre afiliación resulta particularmente relevante** tratándose del contexto de exigencia que debe establecerse **en torno a los actos u omisiones atribuibles a los partidos políticos**, precisamente porque el ejercicio del derecho de asociación en materia político–electoral es la base de su formación, por lo que al transgredirse, no solo se **atenta contra la naturaleza misma de los institutos políticos** —que se constituyen como entes de interés público, precisamente a partir del ejercicio del

¹²P. LXVII/2009: DERECHOS A LA INTIMIDAD, PROPIA IMAGEN, IDENTIDAD PERSONAL Y SEXUAL. CONSTITUYEN DERECHOS DE DEFENSA Y GARANTÍA ESENCIAL PARA LA CONDICIÓN HUMANA.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

mismo—, sino porque **su incumplimiento redunda en afectaciones graves a los derechos de la ciudadanía.**

Así, precisamente porque la afiliación indebida por un PPN es una infracción a la Constitución y a la Ley que acarrea un cúmulo de violaciones que afectan la esfera de diversos derechos fundamentales de la persona que sufre ese acto, es que a partir del 2015, con motivo de la sustanciación y resolución de un conjunto de quejas que han sido presentadas por ciudadanas y ciudadanos, **este Instituto ha impuesto sanciones enérgicas y ejemplares, para poder atacar estos actos y restituir a los denunciantes en el completo goce de sus derechos**, brindándoles la protección de una justicia pronta, completa e imparcial garantizada por la propia Constitución. Sanciones que han sido confirmadas en múltiples ocasiones por parte de la Sala Superior.

TERCERA. Expuesto lo anterior, procederé ahora a desarrollar los motivos específicos que me llevaron a separarme de la decisión adoptada por la mayoría de las y los integrantes del Consejo General, en cuanto a la aprobación del Acuerdo materia del presente voto particular.

Para ello, abordaré el contenido del mismo desde tres perspectivas distintas. Primero, por lo que hace a las razones por las que sostengo que el procedimiento previsto en el mismo es omiso en fijar plazos y procedimientos acotados para el desarrollo de las distintas acciones a cargo de los PPN. En segundo lugar, en cuanto al contexto de exigencia que en el mismo se establece, respecto a la certeza de la veracidad de las nuevas afiliaciones o las ratificaciones de afiliaciones previas. Por último, en lo relativo a la determinación de suspender durante 11 meses, la

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

resolución de los procedimientos de queja que están en curso y que se presenten, denunciando una indebida afiliación.

A. El procedimiento y los plazos para la revisión y depuración de los padrones de afiliados.

En términos del Acuerdo aprobado por la mayoría de las y los integrantes del Consejo General, el procedimiento aprobado para la revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los PPN se compone de 4 etapas:

1. El aviso de actualización: que consiste en colocar —desde el inicio del procedimiento de revisión y hasta el 31 de julio de 2019— una leyenda en la página de internet en la que se publica el padrón de afiliados, en la que se haga del conocimiento público que éste está sujeto a “revisión y actualización”.
2. La revisión documental: en esta etapa, que corre del 1º de febrero al 31 de julio de 2019, se ordena: *i)* dar de baja de forma definitiva a quienes han presentado quejas por una indebida afiliación¹³; *ii)* revisar la información documental en poder del PPN respecto del resto de las afiliaciones, a fin de identificar los casos en los que no se cuenta con la documentación soporte correspondiente, y reservar de sus padrones —es decir, dar de baja provisional— a las y los respectivos ciudadanos, hasta en tanto concluya el procedimiento de verificación y ratificación.

¹³ Estableciendo como plazos para la baja o cancelación, el 31 de marzo de 2019, en el supuesto de las quejas presentadas a la fecha de la aprobación del Acuerdo materia del presente voto particular; y 10 días para quienes presenten su queja con posterioridad a ello.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

Al respecto, los PPN publicarán en su sitio *web* y por cualquier otro medio de difusión el listado de registros en proceso de revisión y, por ende, en reserva de su padrón de afiliados. Asimismo, deberán notificar a la DEPPP, dentro de los primeros 5 días hábiles de cada mes.

Este procedimiento permitirá que en caso de que alguna o algún militante sea excluido de su partido político, se percate de esta situación, para estar en aptitud de refrendar o lograr su afiliación.

3. La ratificación: durante esta etapa, que durará hasta el 31 de diciembre de 2019, los PPN podrán llevar a cabo los procedimientos de ratificación o refrendo de su militancia, respecto de todos aquellos registros que hayan calificado como reservados por no contar con la cédula de afiliación respectiva. El objetivo de esta etapa es que los PPN obtengan un documento que avale la afiliación de las personas que tenían en su padrón y en el que logren obtener el documento de ratificación o refrendo, y entonces incluyan nuevamente a esa persona en su padrón.

Durante este periodo, los PPN deberán: *i)* aprobar el mecanismo mediante el cual llevarán a cabo la ratificación de la voluntad de la militancia estableciendo los requisitos y plazos para tal efecto, debiendo de informar el inicio de su implementación a la DEPPP; *ii)* realizar acciones constatables para informar a la militancia la necesidad de confirmar su afiliación; *iii)* llevar a cabo la campaña de ratificación o refrendo y afiliación de la militancia; *iv)* informar a la DEPPP, dentro de los primeros 5 días hábiles de cada mes, respecto de aquellas o aquellos militantes de quienes se obtuvo la ratificación o refrendo, solicitando revertir el estatus de “reserva” a “válido” en el sistema

**VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

de cómputo; y v) en caso de no obtener la manifestación de la persona en el que ratifique o refrende su militancia, el partido deberá cancelar los datos de la persona en el sistema de afiliación, así como conservar la documentación soporte necesaria que le permita acreditar que realizó todos los trámites para que la o el ciudadano haya quedado desafiliado.

4. La consolidación: a partir del sexto día hábil del mes de enero de 2020 y hasta el último día de ese mes, los PPN realizarán los ajustes finales a sus padrones de militantes, debiendo notificar a la DEPPP respecto de la cancelación de datos en el sistema de cómputo de todos aquellos registros que permanecieron en el estatus de reserva y de los cuales no informaron, ni acreditaron poseer el documento que pruebe su afiliación, ratificación o refrendo. En caso contrario, el último día de enero de 2020, la DEPPP requerirá a los PPN para que informen dicho estatus, apercibiéndoles que en caso de ser omisos en su respuesta, dichos registros se conservarán en su padrón de militancia.

En relación lo anterior, en el Acuerdo aprobado se precisa que las nuevas afiliaciones de las y los militantes de los PPN, así como los refrendos o ratificaciones deberán incluir como elementos mínimos —adicionales a los requisitos que establezca la normatividad interna de cada PPN—: nombre completo, clave de elector, fecha de afiliación, domicilio completo y la manifestación expresa de querer afiliarse, ratificar o refrendar su militancia a un PPN.

Si bien de una revisión superficial de las etapas anteriores, pareciera desprenderse que éstas son las que resultan necesarias para lograr la depuración de los padrones de afiliados de los PPN, un análisis puntual de las mismas nos lleva a una conclusión

**VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

diversa, pues permite advertir que en el mismo no se incorporaron mecanismos de control y seguimiento suficientes, que garanticen el cumplimiento de las obligaciones impuestas.

Lo anterior se evidencia al analizar las características de las reglas contenidas en cada una de las 4 etapas, a la luz no solo del objetivo de las mismas, sino también del conjunto de derechos asociados a ellas. A modo de ejemplo:

a) Respecto de la primera etapa —el aviso de actualización—, en el Acuerdo se ordena que en las páginas de internet en las que se alojan los padrones de militantes de los PPN, se colocará —desde el momento en que el partido político respectivo notifique el inicio de su procedimiento de revisión y hasta el 31 de julio de 2019— la leyenda: “EN REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN”.

Si bien en el marco del Acuerdo pareciera que dicho aviso constituye un mecanismo de información a la ciudadanía —y a la militancia— respecto del procedimiento de depuración que estará en curso, resulta desafortunado que la inserción de dicho aviso sea de manera genérica y sobre la totalidad del padrón de militantes del partido que corresponda.

Lo anterior, pues tales circunstancias impiden que la ciudadanía conozca —a tiempo real y durante los 6 meses que estará colocado—, si un registro específico es o no válido, o si ese está siendo objeto de revisión. Por ello, lo que el Consejo General debió haber ordenado era que se incluyera una explicación respecto del alcance de que el padrón esté en periodo de revisión, actualización y sistematización, a fin de garantizar el derecho a la información de la ciudadanía.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

Asimismo, tal como se señalará en las observaciones al resto del procedimiento, se debió establecer un mecanismo que, a lo largo de cada una de las etapas, fuera generando certeza en cuanto a: *i)* el avance de la revisión; y *ii)* los registros que momento a momento eran validados por los propios PPN, precisamente por contarse con el respaldo documental correspondiente, y no solo respecto de aquellos registros reservados.

Precisamente, me parece que la laxitud con la que se trata esta primera etapa impacta directamente y por cuenta del propio Instituto, en las garantías de certeza que deben de observarse en materia de transparencia y acceso a la información pública. Pues pareciera que olvidamos que los padrones de militantes que se difunden contienen información personal y sensible de quienes ahí aparecen, pues muestran la afinidad que una persona —supuestamente— comparte con la ideología del partido político que la tiene registrada.

No puede obviarse que este estado de incertidumbre también impacta en los derechos mismos de la militancia, quienes durante 6 meses tampoco contarán con información confiable que les permita conocer si su afiliación será o no de aquellas que el propio partido enviará a la reserva para su revisión.

b) En cuanto a la etapa de revisión documental, si bien el Acuerdo ordena a los PPN presentar un Programa de Trabajo en el que se establecerán las actividades, en concordancia a las etapas previstas en el mismo —precisando que deberá contar con objetivos definidos, líneas de acción, cronograma de actividades y metas mensuales—, el mismo es omiso en establecer, aunque sea en un grado mínimo, un piso de certeza sobre el que los PPN deberán de proponer y ajustar sus procedimientos de revisión documental para sus padrones de afiliados.

**VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

Al respecto, el Acuerdo sencillamente propone que sean los propios PPN quienes determinen sus planes de trabajo, teniendo como únicas obligaciones concretas, informarlos al Instituto, y que el cumplimiento de las 3 primeras etapas concluya, a más tardar, el 31 de diciembre de 2019. En este sentido, si bien es cierto que se prevé que los respectivos Programas incluyan objetivos definidos, líneas de acción, cronograma de actividades y metas mensuales, no se establece parámetro alguno respecto de las metas mensuales, ni un mecanismo de revisión y, en su caso, ajuste o corrección —por parte de la autoridad— del Programa, a fin de garantizar la certeza en el avance y cumplimiento de los objetivos del Acuerdo.

Asimismo, no obstante se prevé que los PPN rendirán un informe mensual para dar cuenta de los avances de cada una de las etapas, tampoco se establecen en el Acuerdo características mínimas que deberán contener los respectivos informes, con el propósito de generar certeza —no solo a esta autoridad, sino principalmente a la ciudadanía— del estado que guardan cada una de las afiliaciones que se encuentran en su padrón a lo largo de los primeros 6 meses que dura esta etapa.

c) En estrecha relación con lo anterior, el Acuerdo es omiso en establecer sub-etapas que permitan dar seguimiento puntual, a través de cortes definitivos para conocer el grado de avance y cumplimiento que tengan los PPN a lo largo de este procedimiento.

En este sentido, al establecer una sola etapa de revisión documental respecto de la totalidad de los registros contenidos en su padrón, se imposibilita que los avances en la revisión sean definitivos, en detrimento del principio de certeza y del derecho a la transparencia y al acceso a información pública confiable. Lo anterior es así,

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

puesto que si bien el Programa de Trabajo que presentarán los PPN deberá contar con objetivos definidos y metas mensuales, no existe restricción alguna a que registros específicos que ya fueron verificados en una etapa anterior, puedan ser objeto de una modificación ulterior.

Lo anterior adquiere particular relevancia si se toma en consideración: *i)* que la ausencia de mecanismos de control y seguimiento a las actividades de afiliación de los PPN son precisamente la causa que generó la problemática que motivó la adopción del Acuerdo materia de análisis; *ii)* que como consecuencia de este procedimiento, la resolución de la totalidad de las quejas que se presenten a lo largo del año se suspenderán hasta enero de 2020; y *iii)* que su cumplimiento podrá tomarse como una atenuante al momento de individualizar la sanción correspondiente. En relación con esto último, llama la atención que la autoridad establezca la posibilidad de un beneficio procesal, sin contar con parámetros y mecanismos específicos de información y seguimiento respecto del cumplimiento de lo ordenado a los PPN.

d) También sobre la etapa de revisión documental, estimo oportuno analizar, en un rubro aparte, la existencia en el Acuerdo de plazos excesivos e injustificados que se conceden a los PPN para proceder a la cancelación de aquellos registros que sean objeto de denuncia por indebida afiliación.

Al respecto, de conformidad con el Lineamiento Vigésimo Primero, numeral 1, inciso f) del Acuerdo INE/CG172/2016 —que regula los derechos ARCO¹⁴—, las solicitudes de cancelación sobre padrones de militantes, debían de ser resueltas y

¹⁴ De acceso, rectificación, cancelación y oposición de los Datos Personales contenidos en los Sistemas de Datos Personales de los Afiliados de los PPN.

**VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

atendidas por los PPN en un plazo improrrogable de 3 días hábiles, contados a partir del día siguiente al que se le haya turnado la solicitud respectiva.

Sin embargo, hoy tenemos que al amparo del Acuerdo aprobado, los PPN contarán: Primero, con un plazo que terminará hasta el 31 de marzo de 2019, para que den de baja de sus padrones de militantes a aquellos denunciantes que a la fecha de emisión del Acuerdo, hayan presentado su escrito de queja por indebida afiliación ante este Instituto —sin tomar en consideración que desde el 27 de noviembre de 2018, se les entregó el listado con los nombres de las y los quejosos que denunciaron su indebida afiliación, con la finalidad de que éstos estuvieran en condiciones de darlos de baja de sus padrones—; después, con un plazo de 10 días para proceder a la cancelación de los registros respecto de aquellos denunciantes que presenten su queja con posterioridad a la emisión del Acuerdo.

En este sentido, la diferencia de tratamiento resulta incomprensible, y a todas luces injustificada, pues implica que quienes se duelan de haber sido víctimas de de una infracción por parte de un PPN —a los derechos de libre afiliación y de protección de datos personales— reciban un trato más desfavorable —para efectos de la restitución de sus derechos—, respecto de aquellas personas que simple y sencillamente decidan ejercer su derecho de cancelación de los datos personales, al amparo de los Lineamientos referidos. Ello, pues si acuden a ejercer sus derechos ARCO, su solicitud será atendida en un plazo de 3 días, mientras que si presentan una queja por una violación a sus derechos, la misma solicitud será atendida, en el mejor de los casos, en 10 días.

e) Por último, en cuanto a la etapa de revisión documental, el Acuerdo aprobado omite establecer algún mecanismo que garantice que a lo largo de esta etapa, los

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

PPN no incurran en la causa de pérdida de registro prevista en el inciso d) del artículo 94 de la Ley General de Partidos Políticos, relativa a “*Haber dejado de cumplir con los requisitos necesarios para obtener el registro*”, al no contar con un número mínimo de militantes equivalente al 0.26% del padrón electoral federal.

Lo anterior en virtud de que el Acuerdo considera como provisional, la totalidad de la información incluida en los padrones. Tal premisa resulta incorrecta, ya que ello únicamente debería establecerse respecto de los casos que sobre los cuales los propios PPN señalen que —al menos provisionalmente— no cuentan con documentación soporte de la afiliación; sin embargo, esto no puede establecerse respecto de la totalidad del padrón, puesto que implicaría el posible incumplimiento al 0.26% de militancia al que en todo momento están obligados los partidos políticos para la conservación de su registro, por lo que la revisión de los padrones no puede implicar el incumplimiento —ni siquiera provisional— del porcentaje de militancia referido.

f) Respecto de la etapa de ratificación de la voluntad de la militancia, causa preocupación la ausencia de mecanismos de difusión específicos para garantizar el conocimiento de la militancia respecto de la campaña de ratificación o refrendo. Al respecto, el Acuerdo se limita a ordenar la realización de “*acciones constatables*” para informar a la militancia de la necesidad de confirmar su afiliación, sin que se prevean mecanismos concretos que garanticen que tales acciones sean eficaces.

Lo anterior, en detrimento de los derechos de las y los militantes, que pudieran ser excluidos injustificadamente del padrón correspondiente, y con ello, del PPN, por no haber cumplido con una carga que deriva de la ausencia de control y seguimiento del propio PPN, respecto de sus afiliaciones.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

Al respecto, si bien el procedimiento previsto en el Acuerdo deriva de la necesidad de evitar casos de indebidas afiliaciones, ello no puede derivar en acciones que pudieran vulnerar los derechos de quienes, de forma voluntaria, se afiliaron al propio PPN, y que ante una campaña de difusión insuficiente, pudieran desconocer la carga que el propio Acuerdo les impone, de ratificar o refrendar su militancia.

Asimismo, el Acuerdo es omiso en ordenar a los PPN que informen a la ciudadanía —mediante campañas en medios de comunicación masiva, a las que sí se obliga el Instituto—, que en caso de no haberse afiliado al partido político en el que aparece como registrada la persona en el padrón de militantes, podrá solicitar la baja del padrón de militantes del PPN de que se trate. Contrario a lo que se establece en el Acuerdo, ello no puede ser una responsabilidad que únicamente corresponde al INE; los PPN tendrían que realizar campañas de información similares, tanto a su propia militancia, como a quienes indebidamente aparecen inscritos en su padrón.

De lo expuesto se evidencia que tal como se ha señalado, en lugar de prever un procedimiento que sirviera como punto de partida para solucionar la problemática en el fondo, el procedimiento aprobado se reduce a mandatos generales que dan a los PPN un año de gracia, sin contemplar mecanismos de control y seguimiento respecto del cumplimiento de sus obligaciones.

B. El mecanismo para garantizar la veracidad de las nuevas afiliaciones o las ratificaciones de afiliaciones previas.

Estoy convencida que al establecer un procedimiento de depuración, revisión y actualización de los padrones de militantes de los PPN, estábamos llamados como

**VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

institución, a analizar el mejor mecanismo para lograr este propósito; máxime, considerando que el objetivo detrás de la emisión del Acuerdo en cuestión no sólo radicaba en actualizar la información contenida en los padrones de los PPN, sino también garantizar que dicha información fuera veraz y constatable por parte de esta autoridad.

En este contexto, contábamos con varias experiencias previas de las cuales podríamos haber abrevado, a fin de garantizar que, al menos la totalidad de las nuevas afiliaciones o las ratificaciones de las afiliaciones previas se recabaran a través de mecanismos que permitieran garantizar un adecuado uso de los datos personales de la ciudadanía.

Para evidenciar el motivo del disenso con el mecanismo adoptado en el Acuerdo aprobado —que prevé que el INE desarrollará una aplicación móvil que permita a los partidos políticos obtener nuevas afiliaciones, ratificaciones o refrendos, de su militancia, sin sujetar el procedimiento de depuración de los padrones de los PPN a su uso obligatorio—, resulta relevante traer a cuenta las experiencias recientes respecto de procedimientos similares o equivalentes, en los cuales resultaba necesario recabar tanto apoyos como afiliaciones de las y los ciudadanos.

Al respecto, cuando este mismo Consejo definió los requisitos que habrían de satisfacer las y los aspirantes a una candidatura independiente para el proceso electoral concurrente 2017-2018, fijó la obligación de recabar los apoyos ciudadanos a través de la aplicación móvil que puso en marcha este Instituto, bajo la consideración de que utilizar un papel para acreditar el apoyo a un aspirante no era el mecanismo más idóneo para brindar la certeza buscada en dicho proceso. Esta consideración no era fortuita ni espontánea, pues estaba basada en la

**VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

experiencia misma que habíamos tenido en procesos electorales pasados, en los que pudimos constatar, de acuerdo con varios informes rendidos por distintas áreas, que el uso de papel y medios tradicionales para recabar estos apoyos ciudadanos abrían la puerta a la comisión de distintas anomalías, como por ejemplo el apoyo realizado por personas difuntas, por personas que se encontraban afiliadas a algún programa de asistencia social, entre otros supuestos.

En ese momento, el Consejo General —de manera unánime— señaló que nuestros procedimientos debían de hacer uso de las herramientas tecnológicas a nuestro alcance, y que en esta misma senda tendrían que ir avanzando autoridades y actores políticos.

De igual forma, hace apenas unas semanas, en la sesión del Consejo General del pasado 19 de diciembre de 2018, aprobamos los Lineamientos para el registro de nuevos partidos políticos, y en donde todos los integrantes de este Consejo adoptamos la decisión de que el mejor mecanismo para generar certeza respecto del número de afiliaciones que tenían que cumplir, era el uso de la aplicación móvil, precisamente porque ahí tenemos la certeza de que quien está apareciendo como un afiliado de este partido político en formación, es alguien que directamente dio su voluntad.

Sin embargo, veo hoy que a pesar de que nos encontrábamos frente a una oportunidad única para echar mano de las herramientas tecnológicas que nos permitieran avanzar hacia la consolidación de padrones de PPN más certeros y veraces, decidimos quedarnos a medio camino, dejando a la buena voluntad de los partidos políticos el uso de esta aplicación móvil.

**VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

Resulta inaceptable que a poco más de un año de aprobar las reglas para las y los aspirantes a una candidatura independiente, este Consejo haya olvidado la férrea defensa que en su momento levantamos respecto al uso de la aplicación móvil, porque estábamos convencidos de que ese era el mecanismo idóneo que daba certeza respecto de que una persona había dado su voluntad para apoyar a un aspirante a candidato independiente, y porque esta misma herramienta nos habría permitido tener esa misma certeza, respecto de la existencia de una voluntad cierta y real detrás de la afiliación a un PPN.

Incomprensible también, que el uso obligatorio de la aplicación móvil se haya fijado hace pocas semanas, en relación con los partidos políticos en formación, para un procedimiento que correrá a la par de este procedimiento de verificación de los padrones de militantes, y sin embargo, no se genere un contexto de exigencia similar para los PPN.

Sin embargo, mi extrañeza no descansa únicamente en el cambio de consideración que se tuvo de un año para acá, o de hace unas pocas semanas al momento de la aprobación del Acuerdo bajo análisis. Sino que hace un año discutíamos el uso de la aplicación móvil para quienes aspiraban a una candidatura independiente, una figura transitoria que solamente participaría en un Proceso Electoral, que no recibiría financiamiento público, cuyos datos no serían públicos en ningún momento, precisamente para proteger sus datos personales. De igual forma, hace unas semanas el análisis recaía sobre partidos políticos en formación, que si bien aspiran a convertirse en un ente permanente en el sistema electoral, tampoco cuenta con recursos públicos, ni ha logrado su objetivo.

**VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

Contrario a todo lo anterior, ahora que discutimos la forma de depurar y actualizar los padrones de los PPN, respecto de los cuales ya tenemos acreditada la gravedad de sus inconsistencias, mis colegas consideraron que no resultaba indispensable establecer el uso de la aplicación móvil de carácter obligatorio.

Con esta omisión, se va en contrasentido del contexto de exigencia que impusimos a los aspirantes a una candidatura independiente, así como a los partidos políticos en formación; y hablo de imponer porque en su momento, también hubo peticiones por parte de estos grupos de que permitiéramos el uso de medios alternativos de apoyo o afiliación. Sin embargo, a los PPN, que son entes de interés público, que tienen una vocación de permanencia, respecto de los cuales el número de afiliados es una causal determinante para la conservación de su registro, que reciben recurso público preponderante, y que la información de sus padrones es pública; a ellos no les imponemos esa obligación.

Al respecto, destaca que en todo el documento aprobado por la mayoría de las y los Consejeros del Consejo General, no existe justificación alguna para que se haya decidido no hacer obligatorio el uso de la aplicación móvil para recabar la voluntad de la ciudadanía que desee ratificar su militancia, en términos de la tercera etapa del procedimiento en cuestión. En relación con lo anterior, tampoco resultaría un argumento válido que la diferencia entre estos casos y los anteriores radica en las reglas y requisitos específicos que cada PPN puede establecer con motivo de la afiliación, puesto que los elementos que se recaban con la aplicación —en los que precisamente radica la certeza de la voluntad de las y los ciudadanos— son comunes, por ley, a la totalidad de los PPN, por lo que cualquier requisito adicional podría ser accesorio, y recabarse por la vía prevista en sus propios estatutos.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

En este sentido, el haber dejado en carácter potestativo el uso de dicha aplicación móvil para que los partidos políticos obtuvieran la manifestación de voluntad de la persona ciudadana en el sentido de ratificar su militancia —al menos hasta en tanto se aprueben los Lineamientos correspondientes—, nos hará caer —de nueva cuenta— frente al problema que estamos tratando de solucionar; esto es, no contar con un padrón verificable a tiempo real que nos permita tener certeza de que la información ahí alojada está respaldada en la voluntad de una persona cierta y segura.

No debemos obviar que esta autoridad está obligada a establecer mecanismos que generen certeza en casos como el que nos ocupa, más aún porque los datos de quienes los partidos nos digan que sí son sus afiliados, son datos que van a ser públicos, son datos que tienen una excepción a la protección de datos personales y que podrán ser consultables por todas y por todos, cosa que no pasaba en los otros casos, por lo que si lo que se busca es regular propiamente este tipo de procedimientos y evitar la situación excepcional en la que actualmente se encuentran los partidos políticos, estoy convencida que dejar al arbitrio de estos la utilización de mecanismos que sabemos que dan certeza, no es la manera.

C. La suspensión de la resolución de los procedimientos de queja que están en curso y que se presenten, denunciando una indebida afiliación.

En relación con el tema materia de este apartado, resulta relevante destacar que, a partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos de 2011, el artículo 1º de la Constitución obliga a todas las autoridades —incluido, por supuesto, el INE— a promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

Ante la comisión de conductas que vulneran los derechos de las personas, el **artículo 17 constitucional**, establece el derecho que toda persona tiene “***a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla en los plazos y términos que fijen las leyes, emitiendo sus resoluciones de manera pronta, completa e imparcial.***”

Si bien el INE no es un tribunal, al resolver los procedimientos ordinarios sancionadores (en adelante “POS”)¹⁵ ejerce una función materialmente jurisdiccional, por lo que se encuentra obligado a observar los principios, garantías y derechos vigentes en dicha materia. Al respecto la SCJN ha profundizado en la interpretación de este artículo estableciendo en la jurisprudencia 2a./J. 192/2007 que:

ACCESO A LA IMPARTICIÓN DE JUSTICIA. EL ARTÍCULO 17 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS ESTABLECE DIVERSOS PRINCIPIOS QUE INTEGRAN LA GARANTÍA INDIVIDUAL RELATIVA, A CUYA OBSERVANCIA ESTÁN OBLIGADAS LAS AUTORIDADES QUE REALIZAN ACTOS MATERIALMENTE JURISDICCIONALES.

La garantía individual de acceso a la impartición de justicia consagra a favor de los gobernados los siguientes principios: **1. De justicia pronta, que se traduce en la obligación de las autoridades encargadas de su impartición de resolver las controversias ante ellas planteadas, dentro de los términos y plazos que para tal efecto establezcan las leyes**; **2. De justicia completa**, consistente en que la autoridad que conoce del asunto emita pronunciamiento respecto de todos y cada uno de los aspectos debatidos cuyo estudio sea necesario, y **garantice al gobernado la**

¹⁵ Cabe destacar que en términos de lo previsto por la LGIPE, los POS son la vía por la que el Instituto conoce y, en su caso, sanciona las denuncias por una indebida afiliación a un partido político.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

obtención de una resolución en la que, mediante la aplicación de la ley al caso concreto, se resuelva si le asiste o no la razón sobre los derechos que le garanticen la tutela jurisdiccional que ha solicitado; 3. De justicia imparcial, que significa que el juzgador emita una resolución apegada a derecho, y sin favoritismo respecto de alguna de las partes o arbitrariedad en su sentido; y, 4. De justicia gratuita, que estriba en que los órganos del Estado encargados de su impartición, así como los servidores públicos a quienes se les encomienda dicha función, no cobrarán a las partes en conflicto emolumento alguno por la prestación de ese servicio público. Ahora bien, si la citada garantía constitucional está encaminada a asegurar que **las autoridades encargadas de aplicarla lo hagan de manera pronta, completa, gratuita e imparcial, es claro que las autoridades que se encuentran obligadas a la observancia de la totalidad de los derechos que la integran son todas aquellas que realizan actos materialmente jurisdiccionales**, es decir, las que en su ámbito de competencia tienen la atribución necesaria para dirimir un conflicto suscitado entre diversos sujetos de derecho, **independientemente de que se trate de órganos judiciales, o bien, sólo materialmente jurisdiccionales.**

Así, como autoridad encargada de conocer de los procedimientos administrativos de su competencia, este Instituto está obligado a que, en su actuar, se garantice el pleno ejercicio de los derechos fundamentales, entre ellos, el de acceso a la justicia de manera pronta, completa e imparcial, conforme a lo previsto en el artículo 17 constitucional.

En ese sentido, la razón que subyace a los motivos de mi disenso que he expuesto respecto del Acuerdo materia del presente voto particular, consiste en que a mi juicio, esta autoridad se encuentra obligada a analizar los asuntos que se ponen a su consideración, a la luz de los derechos fundamentales que están en juego. Sin embargo, en este caso, la determinación adoptada coarta el derecho de acceso a

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

la justicia de quienes denuncian una afiliación indebida, porque ordena que la resolución de los procedimientos se suspenda hasta enero del 2020.

Asimismo, atenta contra los principios de certeza y seguridad jurídica, pues sin contar con una justificación válida, implícitamente ordena la inaplicación de los plazos previstos en la LGIPE para la resolución de las controversias sometidas a su consideración.

Ante la comisión de conductas que vulneran los derechos humanos de las personas, al amparo del artículo 17 constitucional, la persona afectada puede presentar una queja ante este Instituto en contra del partido político que indebidamente lo afilió, la cual habrá de resolverse a través de un POS que se regula en los artículos 464 a 469 de la LGIPE, en el cual habrá de determinarse si la queja es infundada o fundada, y en este último caso, tiene por fin último el restituir al afectado en el pleno goce de sus derechos, así como determinar la sanción correspondiente del partido infractor.

Es en este punto donde encuentro uno de mis principales motivos de disenso con la decisión adoptada por la mayoría de las y los Consejeros Electorales, puesto que el Acuerdo en cuestión suspende nuestra obligación de resolver la afectación, tanto de manera pronta, expedita y completa, al establecer la suspensión en la resolución de los procedimientos.

Al respecto, en el considerando 14 del Acuerdo aprobado se justifica la decisión de suspender la resolución de los POS con los argumentos siguientes:

... Se está en presencia de una **situación extraordinaria, transitoria y especial**, que implica para todos los PPN una serie de cargas y obligaciones tendentes a

**VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

depurar sus listas de militantes y, a la par, detener e inhibir las afiliaciones indebidas o realizadas sin soporte o respaldo de la voluntad y del consentimiento atinente.

En este contexto, ha lugar a **suspender la resolución** de los procedimientos ordinarios sancionadores iniciados con motivo de denuncias por indebida afiliación y uso no autorizado de datos personales para ese fin.

En efecto, en condiciones ordinarias este tipo de procedimientos **deben tramitarse y resolverse en los plazos y términos previstos en la normativa electoral, particularmente en los artículos 464 a 469 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 45 a 55 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE**, y de acuerdo con los criterios del TEPJF, del que se destaca la Jurisprudencia 9/2018, de rubro CADUCIDAD. TÉRMINO DE DOS AÑOS Y EXCEPCIONES EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR.

Sin embargo, se reitera, **actualmente tiene lugar una situación excepcional, especial y distinta** no prevista expresamente en la ley, **generada, en gran medida, por el elevado número de quejas por indebida afiliación que se han presentado.**

Por tanto, se estima razonable y apegado a Derecho continuar con las fases y etapas legales de trámite y sustanciación de ese tipo de procedimientos sancionadores, **suspendiendo únicamente la etapa de resolución, la cual está regulada en el artículo 469 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**, y en los artículos 51 a 54 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE.¹⁶

¹⁶ Incluso, la propia Sala Superior del TEPJF ha adoptado medidas de suspensión de resolución de asuntos de su competencia. Ver, por ejemplo, el Incidente sobre Aplazamiento de Resolución, dictado en el Recurso de Apelación SUP-RAP-35/2012 y acumulados, de 29 de febrero de 2012.

**VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL**

Lo anterior, a fin de que los PPN cuenten con tiempo suficiente para organizarse y tomar las medidas que estimen pertinentes y necesarias para cumplir con las obligaciones que derivan de este documento y, paralelamente, generar certeza en la ciudadanía respecto de su condición de afiliación o desafiliación.

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.**

Es importante subrayar que **la referida suspensión de resolución no representa una afectación en el goce y ejercicio de los derechos político-electorales de las y los quejosos, particularmente a su derecho humano de asociación política, en su vertiente de afiliación a un partido político, toda vez que está garantizada su baja inmediata de los padrones de afiliadas y afiliados desde el momento en que presentan su escrito por el que se plantea su inconformidad de pertenecer o militar en alguno de ellos.**

En efecto, se reitera que la UTCE deberá solicitar al respectivo partido político la baja o cancelación de la militancia de la persona que así lo solicite mediante el acuerdo por el que se radique o tenga por registrada la queja o inconformidad correspondiente, de lo que se sigue que el derecho fundamental de afiliación queda garantizado desde ese momento.

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

De este modo, la suspensión de resolución de los procedimientos ordinarios sancionadores, **en los términos apuntados, únicamente tiene como efecto detener, provisional y temporalmente, la potestad represiva a cargo del INE para el caso de encontrar infracciones a la normativa electoral**, en consonancia con el principio de derecho administrativo sancionador de intervención mínima o de *ultima ratio*, consistente en que la pena sea la última medida del Estado, luego de agotados otros medios y rutas para que las normas sean observadas por sus destinatarios.

Esta suspensión iniciará a partir de la aprobación del presente acuerdo y finalizará el treinta y uno de diciembre del presente año, por estimarse un plazo razonable y suficiente para que los PPN lleven a cabo la revisión de la documentación soporte de la totalidad de las y los afiliados al PPN”.

De lo expuesto se desprende que al aprobar el presente Acuerdo, el Consejo General del INE **materialmente está decretando la suspensión de la aplicación del artículo 469 de la LGIPE**, que en su párrafo 1 establece que:

“Concluido el desahogo de las pruebas y, en su caso, agotada la investigación, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva pondrá el expediente a la vista del quejoso y del denunciado para que, en un plazo de cinco días, manifiesten lo que a su derecho convenga. Transcurrido este plazo, **procederá a elaborar el proyecto de resolución correspondiente, en un término no mayor a diez días** contados a partir del desahogo de la última vista. Vencido el plazo antes mencionado el Secretario **podrá ampliarlo mediante acuerdo en el que se señalen las causas que lo motiven; la ampliación no podrá exceder de diez días”**

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

Lo anterior es alarmante toda vez que **el Instituto, y por ende, los órganos que lo componen, no tienen facultades constitucionales ni legales para decretar la suspensión de una norma de carácter general**; menos aún, cuando ello fue resultado de una ponderación y la garantía de la totalidad de los derechos fundamentales involucrados, en términos del artículo 1 constitucional.

El suspender por un año la resolución de los POS también vulnera en perjuicio de los afectados el derecho a la justicia que garantiza el **artículo 17 constitucional**, que obliga al INE y a sus funcionarios a **resolver las controversias planteadas en los términos y plazos que establecen las leyes**, y en el caso que nos ocupa son los términos establecidos en el artículo 469 de la LGIPE, por lo que carece de cualquier sentido jurídico lo argumentado en el Acuerdo avalado por la mayoría del Consejo General, en donde se menciona que:

“...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”

Al respecto, resulta absurdo pensar que la “buena intención” de un proyecto es suficiente para decretar la suspensión de normas generales vigentes.

A su vez, es falaz el argumento que se menciona en el proyecto respecto a que:

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

“la referida suspensión de resolución no representa una afectación en el goce y ejercicio de los derechos político-electorales de las y los quejosos, particularmente a su derecho humano de asociación política, en su vertiente de afiliación a un partido político, toda vez que está garantizada su baja inmediata de los padrones de afiliadas y afiliados desde el momento en que presentan su escrito por el que se plantea su inconformidad de pertenecer o militar en alguno de ellos”

Lo anterior, pues **parte de la premisa errónea de asumir** —sin contar siquiera con una manifestación de voluntad en ese sentido— **que el único y último interés de la persona afectada es el de estar dada de baja del padrón donde está indebidamente afiliada**, dado que ello rompe con el propio esquema constitucional que rodea el derecho de acceso efectivo a la justicia completa. Este último mandato constitucional sólo se cumple hasta el momento en que la autoridad dicta una resolución que atiende desde la restitución de los derechos que hayan sido vulnerados, hasta la imposición que corresponda por dicha violación, en contra del sujeto infractor.

Así, contrario a lo señalado en el Acuerdo, **es válido pensar que la víctima de una violación a sus derechos humanos puede tener la intención no solo de que su esfera de derechos regrese al estado que se encontraba antes de la violación, sino también que la infracción no quede impune**. En este mismo sentido la Corte Interamericana de Derechos Humanos se ha pronunciado respecto a la obligación de los Estados de sancionar los hechos constitutivos de violaciones a derechos humanos como se muestra a continuación:¹⁷

¹⁷ Corte Interamericana de Derechos Humanos, Caso Pacheco Truel y otros VS. Honduras, párrafo 127 consultado en http://corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_241_esp.pdf

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

“...el Estado debe cumplir la obligación de investigar y, en su caso, sancionar, por los medios judiciales pertinentes, los hechos constitutivos de las violaciones a los derechos humanos...”

Por otro lado, tampoco comparto la idea que sostienen mis colegas, respecto de que la suspensión de la resolución de los POS es un mecanismo pertinente debido a una supuesta situación extraordinaria en la cual están inmersas las organizaciones políticas. Primero, porque no puede alegarse como una situación de excepcionalidad el hecho de que se hayan presentado un elevado número de quejas, ya que esto implicaría que los PPN se beneficiaran de su propio dolo. Además, porque la situación actual en la que nos encontramos, con padrones de afiliados carentes de veracidad, no se presentó de manera fortuita o accidental, ya que como lo he manifestado anteriormente, fueron los propios PPN quienes dieron origen a este problema.

Ahora bien, por supuesto que este mal actuar de los PPN trae aparejadas consecuencias jurídicas negativas para ellos mismos, pero que como cualquier otro infractor de la Ley, seguido el procedimiento jurisdiccional respectivo, deberán de ser sancionadas, no por un capricho de la autoridad, sino porque así lo determina nuestra Constitución y las Leyes de la materia.

Por otra parte, también estimo falaz el argumento hecho valer por algunos de mis colegas, quienes afirman que el incremento en el número de quejas presentadas por indebida afiliación prueba de manera definitiva que la intención inhibitoria de las multas impuestas en esta materia es un fracaso. Esto es así, porque un argumento de este tipo nos podría hacer creer, ilusamente, que antes del año 2014 los partidos políticos contaban con padrones limpios e intachables, y no es así. El hecho de que

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

a partir del año 2014 se fueran presentando un número creciente de quejas por indebida afiliación obedeció a que a partir de ese año los padrones de afiliados fueron públicos, permitiéndole a la ciudadanía poder consultar si sus datos estaban debida o indebidamente alojados en los registros de militantes de los distintos PPN, para que, en su caso, pudieran hacer valer sus derechos antes las instancias y autoridades correspondientes. Afirmar que el incremento de estas denuncias muestra el fracaso del carácter inhibitorio de las multas que este Instituto ha impuesto, además de ser una afirmación falaz y aventurada, nos hace extraviar la mirada del problema de fondo que pretendíamos atender con estos Lineamientos, y es que los partidos, a la fecha, cuentan con información personal de ciudadanas y ciudadanos de la que no nos están acreditando su legal procedencia, poniendo en riesgo derechos fundamentales de las personas en el ámbito político, como es la libertad de afiliación, y la protección de sus datos personales.

En este sentido, considerar que es válido decretar la suspensión de normas por ser ineficaces para motivar la conducta de las personas es un absurdo, ya que la imposición de multas constituye un medio o un fin intermedio para la consecución de una finalidad ulterior, como lo es el acatamiento de las normas que rigen a las entidades políticas; **por lo que prolongar la resolución de las quejas presentadas por las y los ciudadanos constituye una afectación adicional a las víctimas que, como ya se dejó claro, tienen derecho a que se les imparta justicia en los términos y plazos que establece la Constitución y las propias Leyes.**

Por las razones expuestas y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado A, párrafos segundo y tercero de la Constitución; 35, 36, párrafo primero y 39, párrafo 2 de la LGIPE, 13, párrafo 1, fracción b) del

VOTO PARTICULAR
LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL

Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral y 26, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento VOTO PARTICULAR, respecto del punto 14 del orden del día de la Sesión Extraordinaria del Consejo General del INE celebrada el pasado 23 de enero de 2019, relativo a **la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en relación al Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que 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.**

LIC. A. PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
CONSEJERA ELECTORAL