

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

**INE/CG637/2021**

**PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO**  
**EXPEDIENTE: UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**  
**DENUNCIANTE: JOSÉ GERARDO TERRÓN**  
**GARCÍA DE LEÓN Y OTRO**  
**DENUNCIADO: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020, INICIADO CON MOTIVO DE LAS DENUNCIAS PRESENTADAS POR JOSÉ GERARDO TERRÓN GARCÍA DE LEÓN Y JOSÉ GERARDO TERRÓN GARCÉS, A TRAVÉS DE LAS CUALES HICIERON DEL CONOCIMIENTO DE ESTA AUTORIDAD, HECHOS PRESUNTAMENTE CONTRAVENTORES DE LA NORMATIVA ELECTORAL, CONSISTENTES EN SU PRESUNTA INDEBIDA AFILIACIÓN AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, USANDO PARA TAL EFECTO, SIN CONSENTIMIENTO, SUS DATOS PERSONALES**

Ciudad de México, 14 de julio de dos mil veintiuno.

**G L O S A R I O**

|                        |                                                                                                                                       |
|------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>Comisión</b>        | La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral                                                                    |
| <b>Consejo General</b> | Consejo General del Instituto Nacional Electoral                                                                                      |
| <b>Constitución</b>    | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos                                                                                 |
| <b>COFIPE</b>          | Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 15 de agosto de 1990. |
| <b>COFIPE</b>          | Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales publicado en el Diario Oficial de la Federación el 14 de enero de 2008.  |

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

|                                         |                                                                                                 |
|-----------------------------------------|-------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <b>DEPPP</b>                            | Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral      |
| <b>DERFE</b>                            | Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral          |
| <b>IFE</b>                              | El otrora Instituto Federal Electoral                                                           |
| <b>Instituto o INE</b>                  | Instituto Nacional Electoral                                                                    |
| <b>Ley de Medios</b>                    | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral                           |
| <b>Ley de Partidos</b>                  | Ley General de Partidos Políticos                                                               |
| <b>LGIFE</b>                            | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales                                       |
| <b>PAN o denunciado</b>                 | Partido Acción Nacional                                                                         |
| <b>Personas quejasas o denunciantes</b> | José Gerardo Terrón García de León y José Gerardo Terrón Garcés                                 |
| <b>Reglamento de Quejas</b>             | Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.                              |
| <b>Representante</b>                    | Representante del Partido Acción Nacional ante Consejo General del Instituto Nacional Electoral |
| <b>Sala Superior</b>                    | Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación                        |
| <b>UTCE</b>                             | Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE                   |

**RESULTANDO**

**I. ACUERDO INE/CG33/2019<sup>1</sup>.** El veintitrés de enero de dos mil diecinueve, el *Consejo General*, aprobó el Acuerdo **INE/CG33/2019**, por el cual se determinó la implementación, de manera excepcional, de un procedimiento para la revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los Partidos Políticos Nacionales, en el que se acordó la suspensión de la resolución

<sup>1</sup> Consultable en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/101664/Punto%2014%20Acuerdo%20INE-CG33-2019%20CG%20EXT%2023-01-2019.pdf>

de diversos **procedimientos** sancionadores ordinarios, relacionados con presuntas indebidas afiliaciones de ciudadanos de todos los partidos políticos.

En este sentido, en el Punto de Acuerdo TERCERO del citado Acuerdo, se determinó lo siguiente:

**TERCERO. Los PPN darán de baja definitiva de manera inmediata de su padrón de militantes los nombres de aquellas personas que, antes de la aprobación de este Acuerdo, hayan presentado quejas por indebida afiliación o por renunciadas que no hubieran tramitado. En el caso de las quejas por los supuestos antes referidos que se lleguen a presentar con posterioridad a la aprobación de este Acuerdo, los PPN tendrán un plazo de 10 días contado a partir del día siguiente de aquel en el que la UTCE les haga de su conocimiento que se interpuso ésta, para dar de baja de forma definitiva a la persona que presente la queja.**

**[Énfasis añadido]**

Asimismo, se precisó que los procedimientos sancionadores ordinarios cuya suspensión de resolución pudiera generar la caducidad de la potestad sancionadora por parte de esta autoridad, en términos de la jurisprudencia 9/2018, emitida por la Sala Superior, o sobre los cuales recayera una orden expresa de resolución por parte del mencionado órgano jurisdiccional a través de la Sala Superior o sus Salas Regionales, continuarían con la instrucción ordinaria, a fin de acatar las respectivas sentencias.

**II. INFORME SOBRE EL ACUERDO INE/CG33/2019.** El veintiuno de febrero de dos mil veinte, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del *INE*, presentó al *Consejo General* el *Informe Final sobre el procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los Partidos Políticos Nacionales (INE/CG33/2019)*<sup>2</sup>, mediante el cual, hizo del conocimiento que **los siete partidos políticos, entre ellos el PAN, durante la vigencia del citado Acuerdo, presentaron los informes respectivos sobre el avance en el agotamiento de las etapas previstas en el Acuerdo INE/CG33/2019.**

---

<sup>2</sup> Consultable en la página de internet del *INE*, o bien en la dirección electrónica: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/113621>

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

**III. DENUNCIAS.** Mediante oficio signado por el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de México, se hizo del conocimiento a la *UTCE* sendos escritos de queja, interpuestos por los denunciantes en contra del *PAN*, por presuntamente haber sido indebidamente afiliadas a dicho partido político, haciendo para tal efecto, el uso no autorizado de sus datos personales, tal como se advierte en el cuadro siguiente:

| No. | Quejoso                                         | Entidad federativa | Fecha de presentación |
|-----|-------------------------------------------------|--------------------|-----------------------|
| 1.  | José Gerardo Terrón García de León <sup>3</sup> | México             | 30/01/2020            |
| 2.  | José Gerardo Terrón Garcés <sup>4</sup>         | México             | 30/01/2020            |

**IV. REGISTRO; DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN; RESERVA DE ADMISIÓN Y DE EMPLAZAMIENTO; REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN A LA DEPPP Y AL PAN; ASI; COMO BAJA DE LOS QUEJOSOS DEL PADRON DEL PAN.** Por acuerdo de cuatro de marzo de dos mil veinte,<sup>5</sup> se determinó, entre otras cosas: a) registrar el asunto en la vía ordinaria, bajo el número de expediente citado al rubro; b) reservar la admisión de las quejas interpuestas por José Gerardo Terrón García de León y José Gerardo Terrón Garcés, así como su emplazamiento, hasta en tanto esta autoridad contara con mayores elementos para proveer y; c) requerir a la *DEPPP* y al *PAN* a efecto de que informaran si los quejosos fueron afiliados a dicho Instituto político, la fecha de afiliación respectiva y, en el caso del denunciado, el **original** de las cédulas de afiliación de los quejosos.

**V. CUMPLIMIENTO AL REQUERIMIENTO FORMULADO AL PAN.** Mediante oficio RPAN-0034/2019, de diez de marzo de dos mil veinte,<sup>6</sup> el denunciado dio cumplimiento al requerimiento de información formulado por la *UTCE*, precisando que **si afilió** a los denunciantes; sin embargo, adujo que a la fecha se encuentran dadas de baja de su padrón de militantes. Asimismo, señaló que no cuenta con las cédulas de afiliación respectivas, ya que su archivo muerto fue destruido mediante Acuerdo dictado por su Comisión de Vigilancia del Registro Nacional.

<sup>3</sup> Visible a foja 2 del expediente

<sup>4</sup> Visible a foja 5 del expediente

<sup>5</sup> Visible a fojas 7 a 16 del expediente

<sup>6</sup> Visible a fojas 39 a 47 del expediente.

**VI. CUMPLIMIENTO AL REQUERIMIENTO FORMULADO A LA DEPPP.** Mediante correo electrónico institucional de diecisiete de marzo de dos mil veinte<sup>7</sup> el Titular de la *DEPPP* dio cumplimiento al requerimiento de información formulado por la *UTCE*, precisando que los quejosos si fueron afiliados al partido político denunciado; José Gerardo Terrón García de León, el cinco de enero de dos mil once y José Gerardo Terrón Garcés, el cuatro de abril de dos mil uno. No obstante, en la actualidad se encuentran dados de baja del padrón de militantes respectivo.

**VII. SUSPENSIÓN DE PLAZOS Y TÉRMINOS PROCESALES.** El diecisiete de marzo de dos mil veinte, la Junta General Ejecutiva del INE emitió el Acuerdo INE/JGE34/2020, por el *que SE DETERMINAN LAS MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE ACTUACIÓN, CON MOTIVO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19*, en cuyo punto Octavo se determinó lo siguiente:

***“A partir de esta fecha y hasta el 19 de abril, no correrán plazos procesales en la tramitación y sustanciación de los procedimientos administrativos competencia de los diversos órganos de este Instituto, con excepción de aquellos vinculados directamente con los procesos electorales en curso o de urgente resolución”.***

***[Énfasis añadido]***

Posteriormente, el veintisiete de marzo de dos mil veinte, este Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG82/2020, denominado *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINA COMO MEDIDA EXTRAORDINARIA LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS INHERENTES A LAS ACTIVIDADES DE LA FUNCIÓN ELECTORAL, CON MOTIVO DE LA CONTINGENCIA SANITARIA DERIVADA DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS, COVID-19*, en el que, entre otras medidas, se estableció la siguiente:

***Primero. Se aprueba como medida extraordinaria la suspensión de los plazos y términos relativos a las actividades inherentes a la función***

---

<sup>7</sup> Visible a fojas 48 a 49 del expediente.

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

***electoral enunciadas en el anexo único de este Acuerdo, hasta que se contenga la pandemia de coronavirus, Covid-19, para lo cual este Consejo General dictará las determinaciones conducentes a fin de reanudar las actividades y retomar los trabajos inherentes al ejercicio de sus atribuciones.***

Finalmente, con el objetivo de dar continuidad a las anteriores determinaciones, el dieciséis de abril de dos mil veinte, la Junta General Ejecutiva de este Instituto, emitió el Acuerdo INE/JGE45/2020, de rubro *ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL DIVERSO INE/JGE34/2020, POR EL QUE SE DETERMINARON MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE ACTUACIÓN, CON MOTIVO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19, A EFECTO DE AMPLIAR LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS*, mediante el cual, con base en la información sobre las condiciones sanitarias relacionadas con el avance de los efectos negativos de la pandemia en nuestro país, se aprobó la ampliación de la suspensión de los plazos procesales en la tramitación y sustanciación de los procedimientos administrativos competencia de los diversos órganos del INE, así como cualquier plazo de carácter administrativo, hasta que dicho órgano colegiado acordara su reanudación.

**VIII. PROCEDIMIENTO DE NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA.** El 19 de junio de dos mil veinte, se aprobó el Acuerdo INE/CG139/2020 por el que se implementó como medida extraordinaria y temporal la notificación por correo electrónico para comunicar las resoluciones recaídas en los procedimientos sancionadores ordinarios.

**IX. DESIGNACIÓN DE NUEVAS CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES.** El veintidós de julio de dos mil veinte, la Cámara de Diputados designó por mayoría de votos a los Consejeros Electorales Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña, Dr. Uuc- Kib Espadas Ancona, Mtro. José Martín Fernando Faz Mora y la Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan.

**X. INTEGRACIÓN Y PRESIDENCIAS DE LAS COMISIONES PERMANENTES.** El treinta de julio de dos mil veinte, en sesión extraordinaria del Consejo General, fue aprobado el Acuerdo INE/CG172/2020 denominado *ACUERDO DEL CONSEJO*

*GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA INTEGRACIÓN Y PRESIDENCIAS DE LAS COMISIONES PERMANENTES, TEMPORALES Y OTROS ÓRGANOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL* en que, entre otras cuestiones, se determinó la integración y presidencia de la Comisión de Quejas.

**XI. REACTIVACIÓN DE PLAZOS.** El veintiséis de agosto de dos mil veinte, fue aprobado en sesión extraordinaria de este Consejo General, el diverso INE/CG238/2020 denominado *ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINA LA REANUDACIÓN DE PLAZOS EN LA INVESTIGACIÓN, INSTRUCCIÓN, RESOLUCIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES Y DE FISCALIZACIÓN, BAJO LA MODALIDAD DE DISTANCIA O SEMIPRESENCIAL, CON MOTIVO DE LA PANDEMIA COVID-19*, en el que se determinó, en lo conducente, lo siguiente:

*Primero. Se reanudan los plazos y términos en la investigación, instrucción, resolución y ejecución de los procedimientos administrativos sancionadores y de fiscalización, bajo modalidad a distancia o semipresencial, y conforme a los términos de este Acuerdo.*

**XII. REACTIVACIÓN DE PLAZOS.** A efecto de dar cumplimiento estricto al acuerdo INE/CG238/2020, la unidad Técnica, mediante proveído de uno de septiembre del año próximo pasado<sup>8</sup> determinó la reactivación de plazos en el presente procedimiento.

**XIII. ADMISIÓN, EMPLAZAMIENTO E INSPECCIÓN AL SITIO WEB DEL PAN.** Mediante proveído de cinco de octubre de dos mil veinte<sup>9</sup>, se admitieron a trámite las denuncias de los quejosos y se ordenó emplazar al *PAN*, por las infracciones que se le atribuyeron. Asimismo, con el propósito de constatar que los quejosos ya no se encuentran en la plataforma pública de afiliados del denunciado, se ordenó la práctica de una inspección al sitio web del partido denunciado.

---

<sup>8</sup> Visible a fojas 50 a 55 del expediente.

<sup>9</sup> Visible a fojas 58 a 65 del expediente.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

Dicho proveído se notificó de la siguiente manera:

| Fecha de notificación                   | Contestación                     | Síntesis de la respuesta del denunciado                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             |
|-----------------------------------------|----------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| Citatorio <sup>10</sup> .<br>07/10/2020 | RPAN-<br>0121/2020 <sup>13</sup> | Los quejosos fueron afiliados voluntariamente al PAN, sin embargo, actualmente se encuentran dados de baja debido a que renunciaron; José Gerardo Terrón García de León el 09/04/2014 y José Gerardo Terrón Garcés, el 15/05/2014.<br><br>No se cuenta con las cédulas de afiliación respectivas ya que en sesión ordinaria de nueve de agosto de dos mil trece, la Comisión de Vigilancia del Registro Nacional de Miembros, determinó destruir su archivo muerto. |
| Cédula <sup>11</sup> .<br>08/10/2020    |                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |
| Estrados <sup>12</sup> .<br>14/02/2020  |                                  |                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                     |

Asimismo, mediante acta circunstanciada de cinco de octubre del mismo año<sup>14</sup> la *UTCE* constató que las personas quejosas ya no se encuentran en la plataforma pública que contiene el padrón de afiliados del *PAN*.

**XIV. ACUERDO DE ALEGATOS.** Mediante proveído de veintinueve de marzo de dos mil veintiuno<sup>15</sup> para garantizar el principio de contradicción de las partes, la *UTCE* puso los autos a la vista de las partes para que, en vía de alegatos, **manifestaran** lo que a su derecho conviniera. Dicho Acuerdo se diligenció en los siguientes términos:

| Sujeto notificado | Fecha de notificación                                                            | Fecha de contestación y alegatos                                                                                                                                                        |
|-------------------|----------------------------------------------------------------------------------|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <i>PAN</i>        | 06/04/2021 <sup>16</sup><br>Se entendió con persona autorizada por el denunciado | Oficio RPAN-0144/2021 <sup>17</sup> de 11/04/2021.<br><br>Reprodujo lo manifestado en la contestación al emplazamiento, solicitando que se declare infundado el presente procedimiento. |

<sup>10</sup> Visible a fojas 71 a 72 del expediente.

<sup>11</sup> Visible a foja 73 del expediente.

<sup>12</sup> Visible a fojas 74 a 75 del expediente.

<sup>13</sup> Visible a fojas 78 a 88 del expediente.

<sup>14</sup> Visible a foja 66 a 68 del expediente.

<sup>15</sup> Visible a fojas 89 a 93 del expediente

<sup>16</sup> Visible a fojas 98 a 102 del expediente

<sup>17</sup> Visible a fojas 103 a 105 del expediente



**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

| <b>Sujeto notificado</b>              | <b>Fecha de notificación</b>                           | <b>Fecha de contestación y alegatos</b> |
|---------------------------------------|--------------------------------------------------------|-----------------------------------------|
| José Gerardo Terrón<br>García de León | 06/04/2021 <sup>18</sup><br>Se notificó por estrados   | No formuló alegatos                     |
| José Gerardo Terrón<br>Garcés         | 06/04/2021 <sup>19</sup><br>Se entendió con el quejoso | No formuló alegatos                     |

**XV. ESTATUS REGISTRAL DE LAS PERSONAS QUEJOSAS.** Mediante correo electrónico de veintitrés de abril de dos mil veintiuno, remitido desde la cuenta [patricio.ballados@ine.mx](mailto:patricio.ballados@ine.mx), el Titular de la DEPPP señaló que las personas quejas efectivamente se encuentran dados de baja del padrón de afiliados del *PAN* y no fueron reincorporadas al mismo.

**XVI. ELABORACIÓN DEL PROYECTO.** En su oportunidad, al no existir diligencias pendientes por practicar, se ordenó la elaboración del Proyecto de Resolución correspondiente, para que fuera sometido a la consideración de las integrantes de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE.

**XVII. SESIÓN DE LA COMISIÓN.** En la Segunda Sesión Ordinaria de carácter privado, celebrada el veintinueve de junio de dos mil veintiuno, la *Comisión* analizó y aprobó el proyecto, por Unanimidad de votos de sus integrantes presentes ordenando turnarlo a este Consejo General para su aprobación definitiva, y

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

**PRIMERO. COMPETENCIA**

Este *Consejo General* es competente para resolver los procedimientos sancionadores ordinarios cuyos proyectos le sean turnados por la *Comisión*, conforme a lo dispuesto en los artículos 44, párrafo 1, incisos aa) y jj), y 469, párrafo 5, de la *LGIPE*.

---

<sup>18</sup> Visible a fojas 108 a 118 del expediente

<sup>19</sup> Visible a fojas 119 a 134 del expediente

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

En el caso, la conducta objeto de análisis consiste en la probable transgresión a los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e) y t); 39 y 269 del *COFIPE* de 1990; 5, 38, párrafo 1, incisos a), e) y u); 341, párrafo 1, inciso a); 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE* de 2008, los cuales se encuentran replicados en los numerales 442, párrafo 1, inciso a); 443, párrafo 1, incisos a) y n); y 456, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b); 3, párrafo 2; 25, párrafo 1, incisos a), e) y u), y 29 de la *Ley de Partidos*, con motivo de la probable violación al derecho de libertad de afiliación de los quejosos, utilizando para ello indebidamente los datos personales de los quejosos, por parte del *PAN*.

Al respecto, es importante tomar en consideración que, conforme a los artículos 38, párrafo 1, incisos a), e) y t) del *COFIPE* de 1990; 38, párrafo 1, incisos a), e) y u) del *COFIPE* de 2008, replicados en el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la *Ley de Partidos*, los partidos políticos deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos, correspondiendo al *INE* vigilar que las actividades de éstos se desarrollen con apego a la ley.

Del mismo modo, de conformidad con los artículos 39, párrafo 1; y 269 del *COFIPE* de 1990; 341, párrafo 1, inciso a); 342, párrafo 1, incisos a) y n), y 354, párrafo 1, inciso a), del *COFIPE* de 2008; y 442, párrafo 1, inciso a); y 443, párrafo 1, incisos a) y n), la *LGIPE*, los partidos políticos son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento jurídico, entre otras, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el párrafo que antecede, infracciones que son sancionables por el Consejo General.

En consecuencia, toda vez que corresponde a este órgano superior de dirección conocer de las infracciones a la normatividad electoral cometidas por los partidos políticos y, en su caso, imponer las sanciones atinentes, en el particular, esta autoridad resulta competente para conocer y resolver respecto de la infracción denunciada, atribuida al *PAN*, consistente, esencialmente, en la presunta violación al derecho de libertad de afiliación y utilización indebida de datos personales de las y los denunciantes.

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

Sirve de apoyo a lo anterior, lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada dentro del expediente *SUP-RAP-107/2017*, en el sentido de que esta autoridad electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con la presunta afiliación indebida de ciudadanos a los partidos políticos, esencialmente, por las razones siguientes:

- Porque la tutela de la ley le corresponde de manera directa a las autoridades, no a los partidos.
- Porque, por mandato legal, el *INE* es una autoridad que tiene potestad para imponer sanciones en materia electoral federal por violación a la ley.
- Porque la existencia de un régimen sancionatorio intrapartidista, no excluye la responsabilidad de los partidos políticos por violación a la ley, ni la competencia del *INE* para atender tal cuestión.
- Porque la *Sala Superior* ya ha reconocido que el *INE* es el órgano competente para atender denuncias por afiliación indebida de militantes.

Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los artículos 443, párrafo 1, inciso n), 459, 464, 467, 468 y 469, de la *LGIPE* —los cuales contienen reglas que ya se encontraban previstas en el artículo 269 del *COFIPE* de 1990, así como en los artículos 342, párrafo 1, incisos a); 356, 361, 364, 365 y 366 del *COFIPE* de 2008—, relacionados con lo dispuesto en los numerales 35, fracción III y 41, párrafo segundo, Base I, párrafo segundo, de la Constitución, es decir con base en el derecho humano a la libertad de afiliación en materia política.

## **SEGUNDO. NORMATIVA ELECTORAL APLICABLE AL CASO**

En el presente asunto se debe subrayar que las presuntas faltas (indebida afiliación y uso indebido de datos personales) atribuidas al *PAN*, se cometieron en diversas fechas, en las cuales tuvieron vigencia diversos ordenamientos jurídicos. En efecto, conforme a lo anotado en el apartado de antecedentes de la presente Resolución, la Unidad Técnica realizó diversas diligencias a fin de esclarecer la fecha de

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

afiliación de los quejosos al *PAN*, obteniéndose los resultados que se muestran en la siguiente tabla:

| <b>No</b> | <b>Nombre del quejoso</b>          | <b>Fecha de afiliación<br/><i>DEPPP</i></b> | <b>Fecha de afiliación<br/><i>PAN</i></b> |
|-----------|------------------------------------|---------------------------------------------|-------------------------------------------|
| 1         | José Gerardo Terrón García de León | 05/01/2011                                  | 05/01/2011                                |
| 2         | José Gerardo Terrón Garcés         | 04/04/2001                                  | 05/01/2011                                |

En torno a lo anterior, es preciso no perder de vista que la *LGIPE* y la *Ley de Partidos* fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, iniciando su vigencia al día siguiente, de manera que conforme a lo anotado, si la afiliación de José Gerardo Terrón García de León y José Gerardo Terrón Garcés, ocurrió el cinco de enero de dos mil once y el cuatro de abril de dos mil uno, respectivamente, esto es, con anterioridad a la entrada en vigor de los ordenamientos jurídicos referidos, entonces, las infracciones denunciadas deben ser analizadas conforme a los ordenamientos vigentes al momento de realizarse.

En este sentido, las afiliaciones de los denunciados, serán analizadas bajo el imperio del *COFIPE* de 2008, en el caso de José Gerardo Terrón García de León; y del *COFIPE* de 1990, por cuanto hace a José Gerardo Terrón Garcés, sin perder de vista que todos los ordenamientos citados contienen exactamente las mismas reglas respecto al derecho a la libertad de afiliación a los partidos políticos, como se desarrollará con amplitud más adelante en este mismo instrumento resolutivo.

### **TERCERO. EFECTOS DEL ACUERDO INE/CG33/2019**

Para los efectos de la resolución del asunto que nos ocupa, y con el propósito de conocer las razones que subyacen a la problemática de las indebidas afiliaciones cometidas por los partidos políticos en perjuicio del derecho político electoral de libre afiliación, es necesario mencionar que el veintitrés de enero de dos mil diecinueve, este *Consejo General* aprobó el Acuerdo INE/CG33/2019, por el que se implementó un procedimiento para la revisión, actualización y sistematización de los padrones de los Partidos Políticos Nacionales.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

Las razones que motivaron la suscripción del mencionado acuerdo, fueron las siguientes:

- a. La imposición de sanciones económicas que se venían aplicando a los partidos políticos por la transgresión al derecho de libre afiliación política **fue insuficiente para inhibir esta conducta.**
- b. **Los partidos políticos reconocieron la necesidad de iniciar un procedimiento de regularización de sus padrones de afiliación**, ya que éstos se conformaban sin el respaldo de la información comprobatoria de la voluntad ciudadana.
- c. La revisión que el *INE* hizo a los padrones de las y los militantes de los Partidos Políticos Nacionales en dos mil catorce y dos mil diecisiete, se circunscribió a verificar **su número mínimo** de afiliadas y afiliados para la conservación de su registro y a vigilar que **no existiese doble afiliación**, a partidos políticos con registro o en formación.
- d. Dicha verificación **no tuvo como propósito revisar que los partidos políticos efectivamente contasen con el documento comprobatorio de la afiliación** de las y los ciudadanos en términos de lo previsto en su normativa interna.

Así, esta autoridad electoral nacional, con la finalidad de dar una solución integral al problema generalizado respecto de la correcta afiliación y desafiliación de las personas a los partidos políticos, y al mismo tiempo garantizar a la ciudadanía el pleno ejercicio de su derecho a la libre afiliación, así como fortalecer el sistema de partidos, estimó necesario implementar, de manera excepcional, un procedimiento para garantizar que, en un breve período, sólo se encuentren inscritas las personas que de manera libre y voluntaria hayan solicitado su afiliación, y respecto de las cuales se cuente con alguno de los documentos que avalen su decisión.

El proceso de actualización se concibió obligatorio y permanente, lo cual es indispensable y necesario para el sano desarrollo del régimen democrático de nuestro país.

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

Para alcanzar el objetivo propuesto en dicho acuerdo, se estableció una suspensión temporal en la resolución de los procedimientos ordinarios sancionadores, con las excepciones siguientes:

- Aquellos supuestos en los que se actualizara la caducidad de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral; o bien,
- Porque se encontrasen en la hipótesis de cumplimiento a una ejecutoria dictada por alguna de las Salas que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, previó una serie de actividades y obligaciones para los partidos políticos, que debían ser ejecutadas en el plazo comprendido entre el uno de febrero de dos mil diecinueve al treinta y uno de enero de dos mil veinte, cuyo incumplimiento tendría como efecto anular la suspensión de la resolución de los procedimientos e imponer las sanciones atinentes.

En este sentido, debe destacarse que durante la vigencia del referido acuerdo, se procedió a eliminar de los padrones de militantes el registro de todas y cada una de las personas denunciadas en los procedimientos, tanto en el Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, como de sus portales de *internet* y/o cualquier otra base pública en que pudieran encontrarse, logrando eliminar el registro de más de nueve millones de personas.

Cabe señalar, que los padrones de afiliados y afiliadas, son bases de datos variables debido a los movimientos de altas y bajas que llevan a cabo todos los días los Partidos Políticos Nacionales; además de ello, el proceso de verificación permanente de que son objeto los padrones, implica que los nuevos registros se compulsen contra el padrón electoral y entre los padrones de los partidos políticos con registro vigente y en proceso de constitución, para determinar si serán registros válidos, sujetos de aclaración o definitivamente descartados.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

Así, de conformidad con los elementos con que cuenta este Consejo General al momento de resolver el presente asunto, es válido concluir que la revisión y seguimiento en el desahogo de las etapas supervisadas de manera particular y puntual por esta autoridad, así como la actitud activa de los partidos políticos en el desarrollo de sus actividades y obligaciones, permitió alcanzar el propósito perseguido con el Acuerdo INE/CG33/2019, esto es, atender la problemática de raíz hasta entonces advertida y depurar los padrones de afiliados de los partidos políticos, garantizando con ello el ejercicio del derecho de libertad de afiliación en beneficio de la ciudadanía.

En suma, el Acuerdo INE/CG33/2019, emitido por este Consejo General, tuvo como propósito ser un parteaguas que sentase las bases que permitieran transitar hacia padrones de militantes sólidos y confiables, para superar el alto número de afiliaciones indebidas encontradas antes de su aprobación, visto que, hasta ese momento, la pura imposición de multas no había sido una solución de fondo a la tutela del derecho fundamental de libertad de afiliación, propiciaba el fortalecimiento del régimen de partidos políticos.

En este sentido, el referido acuerdo delineó un régimen transitorio que permitiera a los institutos políticos consolidar sus padrones, a través del agotamiento de los procedimientos siguientes:

1. En cuanto a las afiliaciones recabadas **antes** de la aprobación del acuerdo INE/CG33/2019, los partidos políticos debían poner en estado de *reserva* la totalidad de su militancia, con el fin de verificar si contaban en su archivos con la documentación probatoria del consentimiento de los ciudadanos que figuraban como sus militantes.
2. Atinente a las afiliaciones, refrendos o ratificaciones recabados **después** de la entrada en vigor del acuerdo, los partidos políticos tienen la obligación de conservar el documento, ya sea físico o electrónico, que acredite la voluntad de la persona afiliada de ser integrada como militante del partido político respectivo, de manera que, en un escenario ideal, cada una de las afiliaciones o refrendos recabados a partir del veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, estuviera debidamente soportada.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

3. Por otro lado, en cuanto a la **depuración** de sus padrones, a partir de la aprobación del acuerdo, los partidos políticos debían examinar sus archivos para determinar respecto de cada uno de sus militantes, si contaban con la documentación que acreditara la legítima afiliación y, en caso de no contar con ella, buscar la ratificación de la militancia de las y los ciudadanos respectivos, a más tardar, el treinta y uno de enero de dos mil veinte y, de no lograrlo, dar de baja a la persona en cuestión; en caso de contar con la documentación respectiva, o bien obtener la ratificación de militancia, debían solicitar a la DEPPP la reversión del estatus de *reserva a válido*.
4. Asimismo, se ordenó **suspender la resolución** de los procedimientos ordinarios sancionadores cuya materia consistiera en la presunta indebida afiliación a los partidos políticos, hasta en tanto concluyeran las etapas previstas por el acuerdo, a fin de que este Consejo General pudiera contar con datos que revelaran la conducta observada por los institutos políticos durante y después de la vigencia del acuerdo multicitado, así como la realización de las actividades previstas en el mismo, y tomarlas en consideración al momento de resolver en definitiva el procedimiento respectivo y, en su caso, imponer una sanción proporcional no sólo a la comisión intrínseca de la falta, como hasta entonces, sino además, ponderara las medidas y acciones tomadas por los partidos políticos para resolver el problema subyacente.

#### **CUARTO. ESTUDIO DE FONDO**

Como se ha señalado con antelación, los denunciantes alegaron la violación a su derecho de afiliación libre y voluntaria para tomar parte en los asuntos públicos de país, así como el uso no autorizado de sus datos personales, en esencia, porque supuestamente fueron inscritos sin su consentimiento al padrón de militantes del *PAN*.

##### **1. Excepciones y defensas**

Por su parte, el *PAN* en sus distintas intervenciones procesales, medularmente, señaló en su defensa lo siguiente:



**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

- Los quejosos fueron afiliados voluntariamente al PAN, sin embargo, actualmente se encuentran dados de baja debido a que renunciaron; José Gerardo Terrón García de León el 09/04/2014 y José Gerardo Terrón Garcés, el 15/05/2014.
- Que los quejosos fueron dados de baja de su padrón de afiliados, por lo que actualmente ya no son militantes del *PAN*.
- Que no cuentan las cédulas de afiliación respectivas ya que en sesión ordinaria de nueve de agosto de dos mil trece, la Comisión de Vigilancia del Registro Nacional de Miembros, determinó destruir su archivo muerto.
- Que el presente procedimiento debe declararse infundado

Como se puede apreciar, los argumentos vertidos por el partido político en defensa de sus intereses, tanto al momento de contestar el emplazamiento, como en la rendición de alegatos, tienen que ver con el fondo de la controversia y no con cuestiones de procedencia de la vía, competencia de esta autoridad electoral nacional, o con la personalidad de los quejosos, por lo que las excepciones anotadas serán analizadas al realizar el estudio del caso concreto.

## **2. Materia del procedimiento**

Con base en los planteamientos expuestos por las partes, la materia del procedimiento en el presente asunto estriba en determinar si el *PAN* conculcó el derecho a la libre afiliación en materia política que corresponde a las personas denunciadas, quienes alegaron no haber consentido estar en sus filas, vulnerando lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), y t); 39; 269 del *COFIPE de 1990*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), y u); 341, párrafo 1, inciso a), y 342, párrafo 1, incisos a) y n), y 354 párrafo 1, inciso a) del *COFIPE de 2008*<sup>20</sup>; disposiciones que se encuentran replicadas en

---

<sup>20</sup> De la interpretación sistemática, funcional y armónica de los artículos Tercero y Sexto Transitorios del Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en consonancia con la Jurisprudencia de rubro y contenido siguientes: "**RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS PROCESALES**, lo

los diversos 442, párrafo 1, inciso a); 443, párrafo 1, incisos a); 456, párrafo 1, inciso a); de la *LGIFE*; y 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), y u), de la *Ley de Partidos*.

### **3. Marco normativo**

A efecto de determinar lo conducente respecto a la conducta en estudio, es necesario tener presente la legislación que regula los procedimientos de afiliación de las y los ciudadanos a los partidos políticos, específicamente por lo que respecta al denunciado, así como las normas relativas al uso y la protección de los datos personales de los particulares.

#### **A) Constitución, tratados internacionales y ley**

##### ***Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos***

*Artículo 6°*

...

*Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:*

*A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: ...*

*II. La información que se refiere a la vida privada y **los datos personales será protegida** en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.*

...

**Artículo 16.**

...

*Toda persona tiene derecho a la **protección de sus datos personales**, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su*

---

procedente es que, al tener hechos cometidos antes del **veintitrés de mayo de dos mil catorce**, esto es, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, **la legislación comicial aplicable para el trámite del presente asunto sea el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**. Ahora bien, respecto a las reglas procedimentales que regirán para la sustanciación del presente procedimiento, serán aplicables las contenidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no contener disposición alguna en perjuicio de las partes.

*oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.*

...

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

...

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

...

**Artículo 41.**

...

**I.**

...

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

En esta medida, se considera que el derecho de asociación en materia político-electoral, como lo ha sostenido la *Sala Superior*, es un **derecho fundamental** consagrado en el artículo 35, fracción III, de la *Constitución*, el cual propicia el pluralismo político, así como la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno.

En efecto, la libertad de asociación, que subyace en ese derecho, constituye una condición fundamental de todo Estado constitucional democrático, en el entendido de que sin su existencia, o de garantías constitucionales que lo tutelen, no solo se impediría la formación de partidos y agrupaciones políticas de diversos signos ideológicos, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal, establecido en forma expresa en el artículo 41, párrafo segundo, Base I, párrafo

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

segundo, de la *Constitución*, quedaría socavado; por lo tanto, se puede concluir que el derecho de asociación en materia político-electoral, es la base de la formación de los partidos y asociaciones políticas.

De esta forma, todo ciudadano mexicano tiene derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; específicamente, es potestad de las y los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos, así como afiliarse libre e individualmente a ellos, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 9; 35, fracción III; 41, fracciones I, párrafo segundo, *in fine*, y VI; y 99, fracción V, de la *Constitución*.

Ahora bien, el ejercicio de la libertad de asociación en materia política, prevista en el artículo 9 de la *Constitución*, está sujeto a varias limitaciones y una condicionante: las primeras están dadas por el hecho de que su ejercicio sea, por un lado, pacífico; y por otro, que tenga un objeto lícito, mientras que la última, circunscribe su realización a los sujetos que tengan la calidad de ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 33 de la *Constitución*. Asimismo, si el ejercicio de esa libertad se realiza a través de los partidos políticos, debe cumplirse con las formas específicas que se regulen legalmente para permitir su intervención en el Proceso Electoral.

En este tenor, el derecho de afiliación político-electoral establecido en el artículo 41, párrafo segundo, Base I, párrafo segundo, *in fine*, de la *Constitución*, es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de las y los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos y agrupaciones políticas; y si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, lo cierto es que el derecho de afiliación —en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 constitucional— se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios.

Cabe señalar, además, que el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también las de conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafilarse. Del mismo modo, la

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

libertad de afiliación no es un derecho absoluto, ya que su ejercicio está sujeto a una condicionante consistente en que sólo las y los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación se realiza a través de los institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el Proceso Electoral.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia **24/2002**, emitida por el *Tribunal Electoral*, de rubro **DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES**<sup>21</sup>.

Conviene tener presente que la afiliación libre e individual a los partidos políticos fue elevada a rango constitucional mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, cuando se estableció que los partidos políticos, en tanto organizaciones de ciudadanos, tienen como fin hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo a los programas, principios e idearios que postulan; y que únicamente las y los ciudadanos pueden afiliarse a los institutos políticos, libre e individualmente.

Esta reforma, conforme al contenido de la exposición de motivos correspondiente<sup>22</sup>, tuvo como propósito proteger el derecho constitucional de los mexicanos a la libre afiliación a partidos y asociaciones políticas, garantizando que se ejerza en un ámbito de libertad plena y mediante la decisión voluntaria de cada ciudadano, complementando el artículo 35, fracción III constitucional, que ya preveía, desde mil novecientos noventa —reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de seis de abril del citado año—, como un derecho público subjetivo de los ciudadanos, asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país; disposición que ha permanecido incólume desde entonces en el texto de la Ley Fundamental.

En el ámbito internacional, el derecho de libre asociación —para conformar una asociación— y afiliación —para integrarse a una asociación ya conformada—, como

---

<sup>21</sup> Consultable en la página:  
<http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2002&tpoBusqueda=S&sWord=24/2002>

<sup>22</sup> Consultable en la página: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/proclLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/proclLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf)

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

derechos políticos electorales, se encuentran consagrados en diversos instrumentos suscritos por nuestro país, tal es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

En efecto, la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de diez de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, reconoció en su artículo 20, que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas; y que nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

En el mismo sentido, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, mismo que estableció en su artículo 22, que toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

En congruencia con lo anterior, la Organización de Estados Americanos suscribió en San José de Costa Rica, en noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, misma que establece en su artículo 16, en lo que al tema interesa, que todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

Esto es, la tradición jurídica internacional reconoce el derecho fundamental de asociarse libremente y a no ser obligado a formar parte de una colectividad, hace más de siete décadas; y el de formar grupos organizados y permanentes (de asociarse) para tomar parte en los asuntos políticos de su nación, hace más de cinco.

En el espacio nacional, no obstante que el derecho de afiliación libre e individual a los partidos políticos se incorporó al texto fundamental en la década de los noventa del siglo pasado, la legislación secundaria, como sucede con la regulación internacional, tiene una larga tradición en la protección de la voluntad libre de los ciudadanos para ser parte de un partido político.

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

En efecto, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada el cinco de enero de mil novecientos setenta y tres, hace ya cuarenta y ocho años, estableció en su artículo 23, fracción II, numeral 1, incisos a) y b), un mecanismo de certeza encaminado a dar cuenta de que los ciudadanos afiliados a una agrupación política, como precursor de un partido político, habían consentido ser incorporados al respectivo padrón de militantes, como se advierte enseguida:

*“Artículo 23. Para que una agrupación pueda constituirse y solicitar posteriormente su registro como Partido Político Nacional, en términos del artículo 24 de esta ley, es necesario que satisfaga los siguientes requisitos:*

*I...*

*II. Haber celebrado cuando menos en cada una de las dos terceras partes de las entidades de la República, una asamblea en presencia de un juez, notario público o funcionario que haga sus veces quien certificará:*

*1. Que fueron exhibidas listas nominales de afiliados de la entidad respectiva, clasificadas por municipios o delegaciones, las que deberán contener:*

*a. En cada hoja un encabezado impreso cuyo texto exprese que las personas listadas han quedado plenamente enteradas de la declaración de principios, programa de acción y Estatutos, y que **suscriben el documento como manifestación formal de afiliación**, y*

*b. El nombre y apellidos, domicilio, ocupación, número de credencial permanente de elector y **firma de cada afiliado o huella digital en caso de no saber escribir.**”*

En términos semejantes, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, promulgada el veintiocho de diciembre de mil novecientos setenta y siete, estableció en su artículo 27, fracción III, inciso a), que, entre otros requisitos a cubrir para que una organización pudiese constituirse como partido político, debía celebrar un determinado número de asambleas distritales o estatales, en las que un Juez Municipal, de Primera Instancia o de Distrito; notario público o funcionario acreditado por la entonces Comisión Federal Electoral, certificara que los afiliados que asistieron, aprobaron los documentos básicos respectivos y **suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación.**

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

Esta línea fue continuada por el Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de febrero de mil novecientos ochenta y siete, mismo que también contemplaba en su artículo 34, fracción II, que era un requisito para constituirse como Partido Político Nacional, haber celebrado el número de asambleas en cada una de las entidades federativas o Distritos Electorales previsto en dicha norma, en las cuales un notario o servidor público autorizado, certificara que los afiliados, además de haber aprobado la declaración de principios, programa de acción y los Estatutos, **suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación.**

En esta línea de tiempo, es pertinente destacar el *COFIPE* de mil novecientos noventa.

Dicha norma, para el caso que nos ocupa, guarda una importancia singular, puesto que en ella, por primera vez, se previó de manera expresa lo siguiente:

- Que es derecho de las y los ciudadanos mexicanos constituir Partidos Políticos Nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y **libremente**, en su artículo 5, párrafo 1;
- Que los Estatutos de los institutos políticos establecerán, entre otras cuestiones, los procedimientos para la **afiliación** individual, **libre** y pacífica de sus miembros, en su artículo 27, párrafo 1, inciso b);
- Que era obligación de los Partidos Políticos Nacionales, **cumplir sus normas de afiliación**, ello en el artículo 38, párrafo 1, inciso e); y
- Que los partidos y agrupaciones políticas, podían ser sancionados con amonestación pública, multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo, reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les correspondiera, la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento, la suspensión de su registro como partido o agrupación política, e incluso con la cancelación de su registro, entre otros supuestos, **cuando incumplieran con sus obligaciones**, señaladas en el artículo 38 antes mencionado.



Por otro lado, conviene dejar establecido que este mismo *Código*, en su artículo 38, párrafo 1, inciso c), establecía, como lo hizo más tarde el COFIPE de quince de enero de dos mil ocho y actualmente la *LGIFE*, que es obligación de los Partidos Políticos Nacionales mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o Distritos Electorales, requeridos para su constitución y registro.

### **B) Lineamientos para la verificación de afiliados**

En congruencia con lo anterior, para llevar a cabo la verificación del padrón de afiliados de los partidos políticos, la autoridad electoral nacional, el trece de septiembre de dos mil doce, emitió el Acuerdo del *Consejo General* del *IFE* por el que, en acatamiento a la sentencia emitida por la *H. Sala Superior* en el expediente **SUP-RAP-570/2011**, se aprobaron los *Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro (CG617/2012)*.

De ahí que la *DERFE* y la *DEPPP*, en el año de dos mil catorce, iniciaron un procedimiento de verificación de los padrones de afiliados de los Partidos Políticos Nacionales, con la finalidad de comprobar si los mismos contaban con el mínimo de adeptos en las entidades federativas o Distritos Electorales requeridos para su constitución y registro.

Así, de las disposiciones contenidas en los Lineamientos mencionados, se obtienen las siguientes conclusiones respecto al procedimiento para la verificación del padrón de los Partidos Políticos Nacionales:

- La *DEPPP* (en coordinación con la Unidad de Servicios de Informática y la *DERFE*), desarrollará un sistema de cómputo, en el cual los Partidos Políticos Nacionales deben realizar la captura de los datos mínimos y actuales de todos sus afiliados.
- La *DEPPP*, informará mediante oficio a la *DERFE* que el padrón de afiliados del partido político que corresponda, se encuentra en condiciones de ser verificado.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

- La *DERFE*, procederá a realizar la verificación conforme a sus Lineamientos, obteniendo un Total preliminar de afiliados, el cual deberá entregar a la *DEPPP*.
- Recibidos los resultados de la verificación, la *DEPPP* deberá remitir a los partidos políticos, las listas en las que se señalen los datos de los afiliados que se encuentren duplicados en dos o más partidos, para que manifiesten lo que a su derecho convenga.
- Recibida la respuesta de los partidos políticos, la *DEPPP* (en coordinación con la *DERFE*), analizará cuáles registros pueden sumarse al total preliminar de afiliados, para obtener el número total de afiliados del partido; asimismo, deberán señalar que en aquellos casos en los que se encuentren afiliados a su vez a algún otro partido político con registro, para que puedan ser sumados al total de afiliados del partido, éste deberá presentar escrito con firma autógrafa del ciudadano, en el que manifieste su deseo de continuar afiliado al partido político que corresponda y renuncia a cualquier otro.
- En caso de que más de un partido político presentara el documento a que se refiere el párrafo que antecede, la *DEPPP*, con el apoyo de las Juntas Locales y Distritales del Instituto, solicitará por oficio al ciudadano en cuestión, que decida cuál es el partido al que desea continuar afiliado, apercibido de que, en caso de no hacerlo, se eliminará del padrón de afiliados de los partidos en los que se encontró registrado.

En torno a ello, es preciso no perder de vista que el propósito central de los mencionados Lineamientos, consistió en regular el procedimiento para determinar si los partidos políticos con registro nacional contaban o no con el mínimo de afiliados exigido por la ley para la conservación de su registro, pero en modo alguno constituyen la fuente de la obligación de los partidos políticos para cumplir la normatividad general y la interna de cada uno de ellos, ni mucho menos para respetar el derecho de libre afiliación de las y los ciudadanos, pues, como se señaló, tal derecho emana de la Constitución, de los instrumentos internacionales y de la ley.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

Esto es, los Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro, únicamente constituye el instrumento normativo al que se deberán apegar tanto los partidos políticos como las diversas instancias del *INE* involucradas en la verificación del requisito legal para la conservación del registro de los Partidos Políticos Nacionales, que describe las etapas a que se sujetará el procedimiento de verificación y las áreas de responsabilidad de cada uno de los sujetos que intervienen, pero en modo alguno significa que la obligación de los partidos políticos de respetar el derecho de libre afiliación a sus filas encuentre sustento en dicho instrumento, ni mucho menos que dicha obligación haya nacido a la par de los Lineamientos mencionados.

Al respecto, si bien tal ordenamiento contiene distintas previsiones en lo referente a la afiliación de las y los ciudadanos, la responsabilidad de respetar de manera irrestricta la libertad de los ciudadanos de afiliarse, permanecer afiliado, desafiliarse de un partido político, o bien, no pertenecer a ninguno, proviene directamente de la *Constitución*, instrumentos internacionales y del *COFIPE*, cuyas disposiciones son previas a la emisión de dichos Lineamientos y de un rango superior, por lo que resultaría impreciso afirmar que previo a la emisión de la norma reglamentaria, los partidos políticos no tenían la carga de obtener y conservar la documentación idónea para poner en evidencia que la afiliación de un determinado ciudadano estuvo precedida de su libre voluntad, como se desarrollará más adelante.

Así, la operación del procedimiento de verificación puede poner al descubierto la afiliación a uno o varios partidos políticos de un ciudadano determinado, quien, de estimarlo pertinente, podrá cuestionar la o las afiliaciones que considere fueron ilegítimas, correspondiendo al partido en cuestión demostrar que, previo a la incorporación del individuo a sus filas, acató las disposiciones de la *Constitución* y la *Ley*, mediante los documentos donde conste la libre voluntad del ciudadano de ser afiliado al partido político que lo reportó como militante para demostrar que cuenta con los afiliados necesarios para conservar su registro.

De lo anterior, es posible advertir que la línea evolutiva que ha seguido el derecho de libre afiliación para tomar parte en los asuntos políticos del país, ha seguido una tendencia encaminada a garantizar, cada vez de mejor manera, que los ciudadanos

gocen de libertad absoluta para decidir su ideario político y, en congruencia con él, determinar si desean o no afiliarse a un partido político y a cuál, así como abandonarlo o permanecer al margen de todos, pues la regulación respectiva ha transitado desde la publicación de listas de afiliados, a fin de asegurar que los ciudadanos conozcan su situación respecto de un instituto político en particular, hasta la obligación de éstos de comprobar fehacientemente, a través de documentos idóneos y específicos, que la incorporación de una persona al padrón de militantes de un instituto político fue solicitada por el ciudadano, como expresión de su deseo libre de participar activamente, por ese canal, en la vida pública de la nación.

### **C) Normativa interna del PAN**

A efecto de tener claridad acerca del proceso que un ciudadano debe llevar a cabo para convertirse en militante del *denunciado*, se hace necesario analizar la norma interna del partido político, para lo cual, enseguida se transcribe la parte conducente de la misma:

#### **ESTATUTOS GENERALES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**

##### **Artículo 8**

1. *Son militantes del Partido Acción Nacional, los ciudadanos mexicanos que de forma directa, personal, **presencial**, individual, **libre**, pacífica y **voluntaria**, manifiesten su deseo de afiliarse, asuman como propios los principios, fines, objetivos y documentos básicos del Partido Acción Nacional, y sean aceptados con tal carácter.*
2. *Para el caso de los mexicanos residentes en el extranjero, quedarán exentos del requisito de realizar su procedimiento de afiliación en forma presencial.*

##### **Artículo 10**

1. *Para ser militante, se requiere cumplir con los siguientes requisitos:*
  - a) *Ser ciudadano mexicano;*
  - b) *Tener un modo honesto de vivir;*
  - c) ***Haber participado en la capacitación coordinada o avalada por el área correspondiente del Comité Ejecutivo Nacional;***

d) **Suscribir el formato aprobado por el Comité Ejecutivo Nacional**, acompañando copia de su credencial para votar con fotografía vigente, emitida por el Instituto Nacional Electoral; en el caso de mexicanos que residan en el extranjero, podrán acompañar copia de la matrícula consular. En el formato se expresa la obligación de cumplir y respetar los principios de doctrina y documentos básicos de Acción Nacional y su compromiso de participar en forma activa y permanente en la realización de los fines, objetivos y actividades del Partido;

e) No estar afiliado a otro partido político ya sea nacional o local.

2. ...

**[Énfasis añadido]**

#### **D) Normativa emitida por este Consejo General**

Ahora bien, resulta importante precisar la determinación que respecto de las afiliaciones y los padrones de militantes de los partidos políticos asumió el órgano máximo de dirección del *INE*, al emitir el acuerdo registrado con la clave **INE/CG33/2019**, por el cual se aprobó “*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*” ello derivado de la vinculación que tiene con la materia de la probable infracción que se analiza en el procedimiento al rubro indicado.

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

...

#### **10. Justificación del Acuerdo.**

...

*Con la información anterior, tenemos que derivado de la publicación de los padrones de afiliadas y afiliados a los partidos políticos, desde 2014 a la fecha, el INE ha recibido diversas quejas presentadas por la ciudadanía por indebida afiliación en todos y cada uno de los PPN<sup>23</sup>, toda vez que las personas ciudadanas pueden revisar si están o no afiliadas a algún partido político y puede darse el caso de ciudadanas y ciudadanos que, por algún interés particular, se vean afectados al encontrarse registrados como militantes de estos, tal es el caso de las personas interesadas para ser contratadas como*

---

<sup>23</sup> Partidos Políticos Nacionales.

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

Capacitadores Asistentes Electorales o cuando se convoca para ser designados como Consejeras y Consejeros de los Consejos Locales y Distritales del INE, o para integrar los OPLE.

Así, se puede evidenciar que, en distintos periodos, todos y cada uno de los partidos políticos que han tenido registro a nivel nacional, han sido sancionados por indebidas afiliaciones.

**Ello evidencia que los padrones de militantes de los PPN no están lo suficientemente actualizados ni sistematizados con la documentación que acredite la afiliación. Lo cual genera que resulten fundados los casos de indebidas afiliaciones, debido a que los partidos políticos no acreditan en forma fehaciente que las y los ciudadanos efectivamente se afiliaron a determinado partido, o bien, porque los partidos políticos no tramitan las renunciaciones que presentan sus afiliadas y afiliados y, por tanto, no los excluyen del padrón de militantes.**

**Ahora bien, esta autoridad considera que la imposición de sanciones económicas ha sido insuficiente para inhibir la indebida afiliación de personas a los PPN, ya que ésta continúa presentándose. Incluso, los propios PPN reconocen que es necesario iniciar un procedimiento de regularización de sus padrones de afiliación ya que la falta de documentos se debe a diversas circunstancias; es decir, el hecho de que el INE sancione a los PPN no ha servido para solucionar el problema de fondo, que consiste en la falta de rigor en los procedimientos de afiliación y administración de los padrones de militantes de todos los PPN, en tanto que la mayoría de ellos no cuentan con las respectivas cédulas de afiliación.**

...

Así las cosas, con la finalidad de atender el problema de fondo y al mismo tiempo garantizar a la ciudadanía el pleno ejercicio de su derecho a la libre afiliación, aunado a que en el mes de enero de dos mil diecinueve inició el procedimiento para la constitución de nuevos PPN (lo que implica que la o el ciudadano que aparece registrado como militante de algún PPN, no puede apoyar la constitución de algún nuevo partido) y en aras de proteger el derecho de libre afiliación de la ciudadanía en general, la que milita y la que no y fortalecer el sistema de partidos, **se estima necesario aprobar la implementación de manera excepcional de un procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los PPN que garantice que, en un breve período, solamente aparezcan en éstos las y los ciudadanos que en realidad hayan solicitado su afiliación, y respecto de los cuales se cuente con alguno de los documentos referidos en el**

**considerando 12, numeral 3. En el entendido de que el proceso de actualización debe ser obligatorio y permanente conforme a los Lineamientos referidos en los Antecedentes I y II.**

*Con ello, no sólo se protegen y garantizan los derechos político-electorales de las personas, sino se fortalece el sistema de partidos, el cual es indispensable y necesario para el sano desarrollo del régimen democrático de nuestro país.*

...

### **A C U E R D O**

**PRIMERO.** *Se ordena el inicio del procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de las personas afiliadas a los PPN, el cual tendrá vigencia del uno de febrero de dos mil diecinueve al treinta y uno de enero de dos mil veinte, y se aprueba el Formato para solicitar la baja del padrón de militantes del PPN que corresponda, mismo que forma parte integral del presente Acuerdo como Anexo Único.*

**SEGUNDO.** *Las Direcciones Ejecutivas del Registro Federal de Electores y de Prerrogativas y Partidos Políticos llevarán a cabo los trabajos necesarios y pertinentes que permitan implementar el servicio a la ciudadanía de solicitar su baja del padrón de afiliadas y afiliados a un PPN, en cualquier oficina de este Instituto.*

**TERCERO.** *Los PPN darán de baja definitiva de manera inmediata de su padrón de militantes los nombres de aquellas personas que, antes de la aprobación de este Acuerdo, hayan presentado quejas por indebida afiliación o por renunciadas que no hubieran tramitado. En el caso de las quejas por los supuestos antes referidos que se lleguen a presentar con posterioridad a la aprobación de este Acuerdo, los PPN tendrán un plazo de 10 días contado a partir del día siguiente de aquel en el que la UTCE les haga de su conocimiento que se interpuso ésta, para dar de baja de forma definitiva a la persona que presente la queja.*

**CUARTO.** *Los PPN deberán cancelar el registro de las y los ciudadanos que hubieren presentado la solicitud de baja del padrón, con independencia de que cuenten o no con el documento que acredite la afiliación, para garantizar el cumplimiento de la última voluntad manifestada.*

**QUINTO.** *Los PPN cancelarán los registros de aquellas personas respecto de las cuales no cuenten con la cédula de afiliación, refrendo o actualización una vez concluida la etapa de ratificación de voluntad de la ciudadanía. La baja no podrá darse en contra de la voluntad de la o el afiliado.*

*[Énfasis añadido]*

### **E) Protección de datos personales**

De los artículos 6º, Apartado A, fracción II, y 16, párrafo segundo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se desprende el derecho de toda persona, a que en nuestro país se proteja su información privada y sus datos personales, y de igual manera, a manifestar su oposición a la utilización no autorizada de su información personal.

De la interpretación gramatical, sistemática y funcional de las normas transcritas, se pueden obtener las conclusiones siguientes:

- Por disposición constitucional y legal, sólo los ciudadanos mexicanos tienen el derecho político electoral de formar partidos políticos y **afiliarse libre** e individualmente a ellos.
- Afiliado o Militante es el ciudadano que en pleno goce y ejercicio de sus derechos político-electorales **se registra libre, voluntaria e individualmente a un partido político.**
- Los partidos políticos **deben** resguardar con el debido cuidado, la documentación en la que conste que cada uno de sus afiliados, concedió su consentimiento para ser incorporado a su padrón de afiliados.
- Podrán afiliarse al *PAN* los ciudadanos mexicanos **que acudan** a los órganos partidarios competentes para realizar la afiliación.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos



de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.

- Los partidos políticos, como sujetos obligados por la ley, deberán contemplar en sus Estatutos la forma de garantizar la protección de los datos personales de sus militantes, así como los derechos al acceso, rectificación, cancelación y oposición de estos.
- En el Acuerdo INE/CG33/2019, se ordenó instaurar, de manera excepcional, un procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los Partidos Políticos Nacionales, para garantizar que únicamente aparezcan en éstos las y los ciudadanos que en realidad hayan solicitado su afiliación.
- En la referida determinación, se instruyó a los partidos políticos que, de manera inmediata, dieran de baja definitiva de su padrón de militantes, los datos de aquellas personas que, anterior a la emisión del Acuerdo aludido, hayan presentado queja por indebida afiliación o por renuncia que no hubieran tramitado.

#### **4. Carga y estándar probatorio sobre indebida afiliación a un partido político**

De conformidad con lo expuesto en el punto inmediato anterior, es válido concluir que cuando un ciudadano pretenda, libre y voluntariamente, ser registrado como militante del *PAN*, por regla general **debe acudir a las instancias partidistas competentes, suscribir una solicitud de afiliación y proporcionar la información necesaria para su afiliación, a fin de ser registrado en el padrón respectivo.**

En consecuencia, **por regla general, los partidos políticos — el *PAN*, en el caso en particular—, tienen la carga de conservar y resguardar, con el debido cuidado, los elementos o la documentación en la cual conste que los ciudadanos en cuestión acudieron a solicitar su afiliación y que las mismas**

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

**fueron libres y voluntarias**, puesto que —se insiste— le corresponde la verificación de dichos requisitos y, por tanto, el resguardo de las constancias atinentes, a fin de proteger, garantizar y tutelar el ejercicio de ese derecho fundamental y, en su caso, probar que las personas afiliadas al mismo cumplieron con los requisitos constitucionales, legales y partidarios.

Esta conclusión es armónica con la obligación de mantener el mínimo de militantes requerido por las leyes para su constitución y registro, de acuerdo con lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso c), del *COFIPE* de 1990 y 2008, precepto que, derivado de la reforma constitucional en materia política electoral de diez de febrero de dos mil catorce, se reproduce en el diverso 25, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Partidos.

En suma, los partidos políticos, en tanto entidades de interés público que sirven de vehículo para el acceso de la ciudadanía al poder y espacio para el ejercicio del derecho humano de afiliación en materia política-electoral, están obligados a respetar, proteger y garantizar el ejercicio de ese derecho fundamental, para lo cual deben verificar y revisar, en todo momento, que la afiliación se realiza de manera libre, voluntaria y personal y, consecuentemente, conservar y resguardar los elementos o documentación en donde conste esa situación, a fin de estar en condiciones de probar ese hecho y de cumplir con sus obligaciones legales en materia de constitución y registro partidario.

Por tanto, es dable sostener que, en principio, corresponde al partido político demostrar que sus militantes y afiliados manifestaron su consentimiento, libre y voluntario para formar parte de su padrón, a través de los documentos y constancias respectivas que son los medios de prueba idóneos para ese fin, y que además los titulares de los datos personales le proporcionaron los mismos para esa finalidad, incluso tratándose de aquellas afiliaciones realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de cualquier instrumento administrativo, cualquiera que haya sido su objeto, porque, se insiste:

- El derecho humano de libre afiliación política está previsto y reconocido en la *Constitución*, tratados internacionales y leyes secundarias, desde

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

décadas atrás y tienen un rango superior a cualquier instrumento administrativo.

- Los partidos políticos sirven de espacio para el ejercicio de este derecho fundamental y, consecuentemente, a éstos corresponde demostrar que las personas que lo integran expresaron una decisión individual y libre.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- La emisión y operación de Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales, tiene como objeto principal revisar el mantenimiento de un número mínimo de afiliados que exige la ley, pero no es un instrumento del que nazca la obligación de los partidos políticos de garantizar la libre afiliación, ni mucho menos para marcar el tiempo a partir del cual los institutos políticos deben conservar los elementos para demostrar lo anterior.

Esta conclusión es acorde con lo sostenido por la *Sala Superior*, al resolver el recurso de apelación radicado con la clave de expediente **SUP-RAP-107/2017**<sup>24</sup>, donde estableció que la presunción de inocencia es un principio que debe observarse en los procedimientos sancionadores, conforme a su Tesis de Jurisprudencia 21/2013, de rubro **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES**

---

<sup>24</sup> Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf)

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

**ELECTORALES**,<sup>25</sup> el cual tiene distintas vertientes, entre las que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria<sup>26</sup> y como estándar probatorio,<sup>27</sup> como se ilustra en los párrafos subsecuentes.

En el primer aspecto —regla probatoria— implica destacadamente **quién debe aportar los medios de prueba** en un procedimiento de carácter sancionador, esto es, envuelve las reglas referentes a la actividad probatoria, principalmente las correspondientes a la carga de la prueba, a la validez de los medios de convicción y a la valoración de pruebas.

En el segundo matiz —estándar probatorio— es un criterio para concluir **cuándo se ha conseguido la prueba de un hecho**, lo que en materia de sanciones se traduce en definir las condiciones que debe reunir la prueba de cargo para considerarse suficiente para condenar.

Al respecto, la sentencia en análisis refiere que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>28</sup>, ha estimado que es posible derrotar la presunción de inocencia **cuando las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia alegada por el presunto responsable, así como las pruebas de descargo y los indicios que puedan generar una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.**

*Mutatis mutandis*, en la materia sancionadora electoral, la *Sala Superior* consideró en la sentencia referida que, para superar la presunción de inocencia, en su

---

<sup>25</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 59 y 60.

<sup>26</sup> Tesis de Jurisprudencia: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA**”. 10ª Época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 478, número de registro 2006093.

<sup>27</sup> Véase la Tesis de jurisprudencia de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA**”. 10ª Época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 476, número de registro 2006091. Véase la nota 35.

<sup>28</sup> Véanse las tesis **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA, PRESUNCIÓN DE INOCENCIA**, así como **DUDA RAZONABLE. FORMA EN LA QUE DEBE VALORARSE EL MATERIAL PROBATORIO PARA SATISFACER EL ESTÁNDAR DE PRUEBA PARA CONDENAR CUANDO COEXISTEN PRUEBAS DE CARGO Y DE DESCARGO.**

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

vertiente de estándar probatorio, es necesario efectuar un análisis de las probanzas integradas en el expediente a fin de corroborar que:

- La hipótesis de culpabilidad alegada por los denunciantes sea capaz de explicar los datos disponibles en el expediente, integrándolos de manera coherente.
- Se refuten las hipótesis admisibles de inocencia del acusado.

Así, cuando la acusación de algún ciudadano versa sobre la afiliación indebida a un partido político, por no haber mediado su consentimiento, se deben satisfacer dos elementos:

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

En cuanto al primer aspecto, opera la regla general relativa a que “el que afirma está obligado a probar” misma que, aun cuando no aparece expresa en la ley sustantiva electoral, se obtiene de la aplicación supletoria del artículo 15, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con fundamento en el diverso 441 de la *LGIFE*, lo que implica, que el denunciante tiene en principio la carga de justificar que fue afiliado al partido denunciado.

Respecto al segundo elemento, la prueba directa y que de manera idónea demuestra que una persona está **afiliada voluntariamente** a un partido es la constancia de inscripción respectiva, esto es, el documento donde se asienta la expresión de que un ciudadano desea pertenecer a un instituto político determinado.

Así, cuando en las quejas que dieron lugar al presente procedimiento sancionador, las personas denunciantes alegan que **no dieron su consentimiento** para pertenecer a un partido, sostienen también que no existe la constancia de afiliación atinente, de manera que no están obligados a probar un hecho negativo (la ausencia de voluntad) o la inexistencia de una documental, pues en términos de carga de la prueba, **no son objeto de demostración los hechos negativos**, sino conducen a

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

que quien afirme que la incorporación al padrón de militantes estuvo precedida de la manifestación de voluntad del ciudadano, demuestre su dicho.

Esto es, **la presunción de inocencia no libera al denunciado de la carga de presentar los medios de convicción idóneos para evidenciar la verdad de sus afirmaciones** y, consecuentemente, desvirtuar la hipótesis de culpabilidad, sino que lo constriñe a demostrar que la solicitud de ingreso al partido **fue voluntaria**, debiendo acompañar, por ejemplo, la constancia de afiliación respectiva, si desea evitar alguna responsabilidad.

De esta forma, la *Sala Superior* sostuvo que si el partido denunciado **alega que la afiliación se llevó a cabo previo consentimiento del denunciante, será ineficaz cualquier alegato en el sentido de que no tiene el deber de presentar las pruebas que justifiquen su dicho, sobre la base de que no tenía obligación legal de archivar o conservar las documentales correspondientes**, pues, por una parte, las cargas probatorias son independientes de otros deberes legales que no guardan relación con el juicio o procedimiento respectivo; y por otra, **la ausencia de un deber legal de archivar o resguardar** las constancias de afiliación de militantes, no implica que de manera insuperable el partido se encuentre imposibilitado para presentar pruebas que respalden su afirmación.

En efecto, aunque el partido no tuviera el mencionado deber, sí podía contar con la prueba de la afiliación de una persona, teniendo en cuenta que es un documento que respalda el cumplimiento de otros deberes legales, además de que resulta viable probar la afiliación conforme al marco convencional, constitucional y legal concerniente a la libertad de afiliación, a través de otros medios de prueba que justifiquen la participación voluntaria de una persona en la vida interna del partido con carácter de militante, como por ejemplo, documentales sobre el pago de cuotas partidistas, la participación en actos del partido, la intervención en asambleas internas o el desempeño de funciones o comisiones partidistas, entre otras. No obstante lo anterior, el partido denunciado afirmó, en sus diversas intervenciones procesales, que **no cuenta con las cédulas de afiliación de los citados quejosos**, asumiendo así las consecuencias de esa falta de prueba.

Lo anterior incide directamente en el derecho de presunción de inocencia en su vertiente de **estándar probatorio**, porque obliga a la autoridad del conocimiento a justificar que los datos derivados del material probatorio que obra en el expediente son consistentes con la acusación, permitiendo integrar toda la información que se genera de manera coherente, refutando la hipótesis de inocencia que hubiere presentado la defensa.

Esto es, la presunción de inocencia no significa que el acusado no tenga que desplegar actividad probatoria alguna, sino que su defensa debe presentar los elementos suficientes para generar duda en la hipótesis de culpabilidad que presenta la parte acusadora. En cambio, para la autoridad, la presunción de inocencia significa que no sólo debe presentar una hipótesis de culpabilidad plausible y consistente, sino que tiene que descartar hipótesis alternativas compatibles con la inocencia del acusado.

## **5. Pruebas y acreditación de los hechos**

### **A) Pruebas recabadas por la UTCE**

1. **Correo electrónico** remitido desde la cuenta institucional [patricio.ballados@ine.mx](mailto:patricio.ballados@ine.mx), correspondiente al Director Ejecutivo de la *DEPPP*, enviado a la Unidad Técnica el diecisiete de marzo de dos mil veinte, a través del cual informó el estatus de los quejosos como afiliados del *PAN*; las fechas en que fueron integrados al padrón de militantes; y aquellas en que fueron dados de baja.
2. **Acta circunstanciada de inspección** a la página electrónica del *PAN*, practicada el cinco de octubre de dos mil veinte, mediante la cual se constató que los denunciados no se encuentran como militantes del denunciado en sus plataformas públicas.

### **B) Pruebas aportadas por el PAN**

3. **Documentales privadas**, consistentes en los oficios RPAN-0034/2019, RPAN-0121/2020 y RPAN-0144/2021 y sus anexos, de diez de marzo y

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

quince de octubre de dos mil veinte y once de abril de dos mil veintiuno, a través de las cuales el partido denunciado reconoció haber afiliado a los inconformes y darlos de baja de su padrón de militantes, además de que no cuenta con las cédulas de afiliación respectivas.

**C) Valoración de los medios de prueba**

De los medios de prueba referidos con anterioridad, los listados en los numerales 1 y 2, son pruebas documentales públicas con valor probatorio pleno, al tenor de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafos 1 y 2, de la *LGIPE*; y 22, párrafo 1, fracción I, incisos a) y b); y 27, párrafos 1 y 2, del *Reglamento de Quejas*, por haber sido expedidas por una autoridad en el ejercicio de sus funciones; no encontrarse objetadas en cuanto a su autenticidad y contenido conforme a las reglas previstas en el artículo 24 del reglamento antes citado; ni estar desvirtuadas por algún elemento agregado a los autos.

Por otro lado, las pruebas identificadas con el numeral 3, en tanto documentales privadas, únicamente harán prueba plena en cuanto a los hechos a los que se refieren cuando, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio, generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, con fundamento en lo establecido en los artículos 461, párrafo 3, inciso b), y 462, párrafos 1 y 3, de la *LGIPE*; 22, párrafo 1, fracción II; y 27, párrafo 3, del *Reglamento de Quejas*.

En este sentido, del análisis al contenido de los medios de prueba antes citados, de su relación con los hechos afirmados por las partes y la verdad conocida, este Consejo General arriba a las siguientes conclusiones:

**D) Conclusiones**

1. Conforme a lo informado por la *DEPPP* y el reconocimiento expreso del *PAN*, se puede arribar a la conclusión de que José Gerardo Terrón García de León y José Gerardo Terrón Garcés, **sí fueron afiliados** al señalado partido político, aun cuando ya no forman parte de su padrón de militantes, de



**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

manera que la base fáctica del procedimiento que nos ocupa quedó demostrada.

2. El *PAN* no aportó medios de convicción para demostrar la legal afiliación de los denunciantes, no obstante la oportunidad procesal que tuvo en diversas ocasiones.
3. Aun cuando el *PAN* haya dado de baja de su padrón de militantes a los quejosos, antes de que se instaurara el presente procedimiento, lo cierto es que, la materia del mismo consiste en **dilucidar si éstos otorgaron o no su consentimiento expreso para ser afiliados**, de modo que la fecha en que hayan sido dados de baja resulta irrelevante para anular la infracción denunciada, pues ésta se actualizó en el momento en que el denunciado los afilió indebidamente y continuo hasta que los dio de baja.
4. Las supuestas renunciaciones de José Gerardo Terrón García de León el 09/04/2014 y José Gerardo Terrón Garcés, el 15/05/2014, no fueron justificadas con medio de prueba alguna, por el denunciada.
5. El *PAN* demostró haber realizado las acciones concretas ordenadas por el Consejo General, a través del Acuerdo INE/CG33/2019.

En suma, aun cuando el *PAN* afirmó que contaba con el consentimiento de las personas denunciadas para realizar su afiliación, no aportó elementos de prueba con los cuales demostrara que las militancias cuestionadas estuvieran precedidas por la libre manifestación de la voluntad de los denunciantes, de modo tal que esta autoridad puede arribar a la convicción de que éstos fueron indebidamente afiliados al *PAN*, utilizando para ello, sin autorización, sus datos personales.

**6. Caso concreto.**

Previo al análisis detallado de las infracciones aducidas por los quejosos, es preciso subrayar que, de lo previsto en los artículos 270, párrafo 5 y 355, párrafo 5, del *COFIPE* de 1990 y 2008, respectivamente, cuyo contenido se replica en el artículo 458, párrafo 5, de la *LGIPE*, es posible advertir los elementos que se deben

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

actualizar para que la autoridad electoral esté en posibilidad de imponer alguna sanción en materia electoral.

En primer lugar, se debe acreditar la existencia de alguna infracción, esto es, que objetivamente esté demostrada mediante pruebas, un hecho antijurídico electoral.

Posteriormente, verificar que este hecho sea imputable a algún sujeto de Derecho en específico; esto es, partido político, candidatura o inclusive cualquier persona física o moral, es decir, la atribuibilidad de la conducta objetiva a un sujeto en particular.

De tal forma que, para la configuración de una infracción administrativa electoral, se requiere de la actualización de dos elementos esenciales, por una parte, el hecho ilícito (elemento objetivo) y por otra, su imputación o atribución directa o indirecta (elemento subjetivo), lo cual puede dar lugar a responsabilidad directa o incumplimiento al deber de cuidado.

A partir de la actualización de estos dos elementos esenciales, la autoridad electoral podrá imponer alguna sanción, para lo cual deberá valorar las circunstancias que rodearon la comisión de la conducta.

En tal sentido, por cuanto hace a la existencia del supuesto normativo, debe reiterarse, como se estableció en apartados previos, que desde hace décadas está reconocida en la legislación de este país, la libertad de la ciudadanía de afiliarse, permanecer afiliada, desafiliarse de un partido político; o bien, no pertenecer a ninguno; además del derecho que tiene la ciudadanía de que se proteja su información privada y sus datos personales, todo lo cual está previsto desde el nivel constitucional.

En el caso, en el marco normativo se hace referencia a los Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro, identificados con el número de Resolución CG617/2012; de igual manera se transcribe la parte de disposiciones estatutarias del partido político denunciado, relacionada con el procedimiento de afiliación; sin embargo, lo cierto es que, por el carácter constitucional de tales derechos, la

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

existencia de los mismos —y las obligaciones correlativas a éstos—, no está condicionada al reconocimiento por parte de los sujetos obligados, en este caso, de los partidos políticos.

En otras palabras, si la libertad de afiliación, es un derecho de la ciudadanía de este país desde hace varias décadas, resulta evidente que las obligaciones de los partidos políticos que deriven de esta garantía —respetar la libertad de afiliación y, de ser necesario, acreditar que la incorporación a cada instituto político— no debe estar sujeta o condicionada a que éstos establezcan en sus normas internas disposiciones encaminadas a su protección, es decir, no depende, del momento en el que los partidos políticos hayan incluido en sus normas internas la obligación de que la afiliación sea voluntaria.

Por cuanto hace al elemento subjetivo señalado líneas arriba, debe destacarse que la autoridad, para estar en aptitud de conocer la verdad de los hechos y su atribución a las personas involucradas en un procedimiento sancionador, debe contar con elementos suficientes que generen convicción para arribar a tal conclusión, y, de ser el caso, determinar la responsabilidad y sanción respectiva.

Para ello, la autoridad analizará y ponderará el caudal probatorio que obre en el expediente, a partir del cual es posible arribar al descubrimiento de la verdad de manera directa, en el caso del análisis de las pruebas plenas, o bien, de manera indirecta o circunstancial, al obtener indicios incriminatorios, entendidos estos como el conocimiento de un hecho desconocido a partir de otro conocido.

En este sentido, debe decirse que, en casos como el que nos ocupa, corresponde a la parte quejosa demostrar la existencia del hecho en que se basa su inconformidad, es decir, la existencia de la afiliación tachada de ilegal, así como el señalamiento del denunciado, es decir, el partido político que supuestamente realizó la conducta infractora.

Al respecto, conviene destacar que, si el partido político denunciado afirma que los denunciados consintieron ser incorporados al padrón de militantes respectivo, es decir, que las afiliaciones objetadas fueron voluntarias y libres, entonces, deberá demostrar, con los elementos correspondientes, que los denunciados, sí

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

expresaron su voluntad para ser registrados como militantes del instituto político en cuestión.

Lo anterior, es acorde al principio general del Derecho "el que afirma está obligado a probar", recogido en el artículo 15, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de aplicación supletoria al presente caso, en términos de lo dispuesto por el artículo 441, de la *LGIFE*.

En tanto que al que niega se le releva de esa carga, salvo cuando su negación envuelva la afirmación expresa de un hecho; supuesto en el que estará obligado también a demostrarlo en el procedimiento.

Así las cosas, esta autoridad electoral considera, en consonancia con lo resuelto por la Sala Superior, en el expediente SUP-RAP-107/2017, analizado previamente, que, en el caso, la carga de la prueba corresponde al partido político denunciado, pues este afirmó que la afiliación de las personas quejosas a su padrón de militantes fue voluntaria y libre, y no a las y los inconformes acreditar que no solicitaron su inclusión en dicho padrón.

En efecto, como se razonó en el apartado anterior, está demostrado, a partir de la información proporcionada por la *DEPPP* y el mismo denunciado, que los quejosos se encontraron incluidos en el padrón de militantes del *PAN*, esto es, los hechos consistentes en las afiliaciones, respecto de las cuales se discute su licitud, han quedado plenamente demostradas.

Bajo esta óptica, demostrado el hecho debatido, corresponde verificar si la causa por la cual se alega su ilicitud, se encuentra acreditada, es decir, si las personas quejosas solicitaron o no ser incluidos en el padrón de militantes del partido político justiciable, para lo cual era menester autorizar el uso de sus datos personales.

En este sentido, el *PAN* sostuvo que las afiliaciones cuestionadas fueron voluntarias, tan es así que renunciaron a esta, José Gerardo Terrón García de León el nueve de abril de dos mil catorce y José Gerardo Terrón Garcés, el quince de mayo de dos mil catorce; sin embargo, **no demostró con elemento alguno**, que dicha militancia fuese resultado de la voluntad libre e individual de los quejosos; esto

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

es, no evidenció que los denunciados hayan expresado su consentimiento para ser afiliados y menos que hubiesen permitido el uso de sus datos personales para el fin mencionado, sin por el contrario, en diversas oportunidades procesales, el denunciado **manifestó expresamente no contar con documental alguna para demostrar la afiliación de las personas quejasas**, de manera que, pese a tener la carga de la prueba, el *PAN* no justificó que los citados quejasos hayan consentido integrarse a sus filas.

Bajo este contexto, resulta inconcuso que, en el caso concreto, la carga de la prueba correspondía al *PAN*, en tanto que el dicho de los quejasos consistió en negar que dieron su consentimiento para ser afiliados, lo cual implica hechos negativos que, en principio, no son objeto de prueba. Por su parte, el partido político denunciado al sostener, en esencia, que sí cumplió las normas constitucionales y legales que tutelan el derecho fundamental de afiliación y que los inconformes manifestaron su libre voluntad de afiliarse a dicho Instituto, asumió el deber de probar dicho aserto, sin que en la especie lo haya demostrado. De esta suerte, al no estar soportados con medio de prueba alguno, los argumentos defensivos del denunciado resultan ineficaces para anular la antijuridicidad de su conducta.

En este sentido, tal y como quedó expuesto en apartados anteriores, la libertad de afiliación en materia político-electoral, es un derecho reconocido y así garantizado para toda la ciudadanía de nuestro país, al menos desde hace varias décadas, tanto a nivel constitucional como legal, el cual es concebido como la potestad que se tiene de afiliarse a un partido político, permanecer afiliado a éste, desafilarse e incluso, no pertenecer a ninguno.

Asimismo, es incuestionable que el derecho a la protección de datos personales e información relacionada con la vida privada, resulta igualmente un derecho con una tradición igualmente añeja.

En este orden de ideas, se debe concluir que si la libre afiliación a los partidos políticos, en todas sus vertientes, es un derecho de la ciudadanía, previsto como garantía constitucional, también lo es la obligación de los partidos políticos de preservar, y en su caso, demostrar en todo momento, que cualquier acto que implique la voluntad de un ciudadano para formar parte en las filas de un instituto

político, o bien, ya no pertenecer a éste, deben estar amparados indefectiblemente en el documento que demuestren el consentimiento —para los casos en que se aduce no mediar consentimiento previo para ser afiliados— siendo ineficaz cualquier alegato en el sentido de que tal actividad rebasa la capacidad operativa y de respuesta del denunciado para cumplir con el deber de presentar las pruebas que justifiquen su dicho.

De este modo, a partir del material probatorio existente en autos, y de las manifestaciones de las partes, en virtud de que el denunciado no demostró que las personas quejasas hayan manifestado libremente su consentimiento para ser incorporados a su padrón de militantes, ni para usar sus datos personales para tal fin, además de que manifestó expresamente no contar con las cédulas de afiliación respectivas, esta autoridad electoral nacional concluye que la infracción cuyo estudio nos ocupa, quedó **plenamente acreditada**.

## **QUINTO. CALIFICACIÓN DE LA FALTA E INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN**

Una vez que ha quedado demostrada plenamente la comisión de las faltas denunciadas, así como la responsabilidad por parte del partido político, procede ahora determinar la sanción correspondiente, tomando en consideración lo dispuesto en los artículos 270, párrafo 5 del *COFIPE* de 1990 y 355, párrafo 5 del *COFIPE* de 2008, cuyo contenido se reproduce en el diverso 458, párrafo 5, de la *LGIPE*, relativo a la gravedad de la responsabilidad en que se incurra; el bien jurídico tutelado por las normas transgredidas; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución de la falta; y, en su caso, la reincidencia y el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de la infracción.

### **1. Calificación de la falta**

#### **A) Tipo de infracción**

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

| Tipo de infracción                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                             | Descripción de la conducta                                                                                                                              | Disposiciones jurídicas infringidas                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                                         |
|--------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|---------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|
| <p>La infracción se cometió por una <b>acción</b> del partido político denunciado al afiliarse a los quejosos, sin contar con su consentimiento para ello, ni para usar sus datos personales con esa finalidad, con lo que transgredió disposiciones de la Constitución, del <i>COFIPE</i> de 1990 y 2008, las cuales se replican en la <i>LGIPE</i> y la Ley de Partidos.</p> | <p>La conducta cuestionada fue la afiliación indebida y el uso no autorizado de los datos personales de los denunciantes, por parte del <i>PAN</i>.</p> | <p>Artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), y t); 39, 269 y 270, párrafo 5, del <i>COFIPE</i> de 1990; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), y u); 44, párrafo 2; 341, párrafo 1, inciso a), 342, párrafo 1, incisos a) y n) y 354, párrafo 1, inciso a), del <i>COFIPE</i> de 2008; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, inciso a), de la <i>LGIPE</i>; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u) de la Ley de Partidos.</p> |

**B) Bien jurídico tutelado (trascendencia de las normas transgredidas)**

En el presente asunto, las disposiciones vulneradas tienden a preservar el derecho de las y los ciudadanos de decidir libremente si desean o no afiliarse a un partido político, dejar de formar parte de él o no pertenecer a ninguno, el cual se erige como un derecho fundamental que tienen los individuos para tomar parte en los asuntos políticos del país.

En el caso concreto, se acreditó que el *PAN* incluyó indebidamente en su padrón de afiliados a los quejosos, sin demostrar que obtuvo su consentimiento para incorporarlos, vulnerando con ello lo establecido en los artículos 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución; 5, párrafo 1; y 38, párrafo 1, incisos a) y e) del *COFIPE* de 1990 y 2008; cuyo contenido se reproduce en los artículos 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a) y e) de la Ley de Partidos.

A partir de esta premisa, es válido afirmar que el bien jurídico tutelado por las normas transgredidas, radica en garantizar el derecho de las y los ciudadanos mexicanos, de optar libremente por ser o no militantes de algún partido político, lo cual implica la obligación de éstos de velar por el respeto de la prerrogativa señalada, a través de mecanismos que permitan generar certeza respecto de que

quienes figuran en sus respectivos padrones de militantes, efectivamente consintieron libremente en ser agremiados.

Por otra parte, como se analizó, el denunciado utilizó datos personales como lo son, el nombre y la clave de elector de los denunciantes, lo cual ocurrió en contra de su voluntad, de ahí que el uso de sus datos personales se constituya como un elemento indisoluble de la infracción consistente en la afiliación indebida.

Circunstancias que deben considerarse al momento de fijar la sanción correspondiente al *PAN*.

### **C) Singularidad o pluralidad de la falta acreditada**

La conducta infractora **fue singular**, pues aun cuando se acreditó que el *PAN* transgredió lo establecido en las disposiciones constitucionales y legales, y aún las de la normativa interna del partido político, y que, tal infracción se cometió en detrimento de los derechos de los quejosos, esta situación no conlleva a estar en presencia de una pluralidad de infracciones o de faltas administrativas, toda vez que, en el caso, únicamente se acreditó la infracción al derecho político electoral de libertad de afiliación por parte del instituto político denunciado, quien incluyó en su padrón de militantes a los denunciantes, sin demostrar el consentimiento previo para ello.

### **D) Circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción**

Ahora bien, para llevar a cabo la individualización de la sanción de la conducta infractora debe valorarse las circunstancias objetivas que concurren en el caso, como son:

**a) Modo.** En el caso bajo estudio, la irregularidad atribuida al *PAN*, consistió en incluir en su padrón de afiliados a los quejosos, sin haber recabado su voluntad para pertenecer a las filas del instituto político citado, inobservando lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e) y t); 39, 269 del *COFIPE* de 1990; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e) y u); 44,



**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del *COFIPE* de 2008; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIFE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u) de la Ley de Partidos

**b) Lugar y Tiempo.** En el caso concreto, las afiliaciones controvertidas sucedieron en las fechas y lugares que se citan a continuación:

| No | Nombre del quejoso                 | Tiempo     | Lugar            |
|----|------------------------------------|------------|------------------|
| 1  | José Gerardo Terrón García de León | 05/01/2011 | Estado de México |
| 2  | José Gerardo Terrón Garcés         | 04/04/2001 | Estado de México |

**E) Intencionalidad de la falta (comisión dolosa o culposa)**

Este Consejo General considera que la conducta fue **dolosa**, esencialmente, por las razones que se citan enseguida:

- El *PAN* es un Partido Político Nacional y, por tanto, tiene el estatus constitucional de **entidad de interés público**, de conformidad con lo previsto en el artículo 41 constitucional.
- Los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política, previsto en los artículos 9, párrafo primero, 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, fracción I, de la *Constitución*; 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- El *PAN* está **sujeto al cumplimiento de las normas que integran el orden jurídico nacional e internacional** y está obligado a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, respetando los derechos de las y los ciudadanos, de acuerdo con el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la *Ley de Partidos*.
- El derecho de libre afiliación a un partido político es un **derecho fundamental** cuyo ejercicio requiere de la manifestación personal y directa

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

de voluntad de cada ciudadano, en términos del precitado artículo 41 constitucional.

- Los partidos políticos son un espacio para el ejercicio de derechos fundamentales en materia política-electoral, partiendo de los fines que constitucionalmente tienen asignados, especialmente como promotores de la participación del pueblo en la vida democrática y canal para el acceso de las y los ciudadanos al ejercicio del poder público, por lo que a su interior el ejercicio de tales derechos no solo no se limita, sino por el contrario, **se ensancha y amplía.**
- Todo partido político, tiene la **obligación de respetar la libre afiliación** y, consecuentemente, de cuidar y vigilar que sus militantes sean personas que fehacientemente otorgaron su libre voluntad para ese efecto.
- El ejercicio del derecho humano a la libre afiliación a cualquier partido político, conlleva un **deber positivo a cargo de los institutos políticos**, consistente no sólo en verificar que se cumplen los requisitos para la libre afiliación a su padrón, sino en **conservar, resguardar y proteger la documentación o pruebas en donde conste la libre afiliación** de sus militantes, en términos de lo dispuesto en los artículos 35, fracción III, 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a) y e), de la *Ley de Partidos*.
- El derecho de participación democrática de la ciudadanía, a través de la libre afiliación a un partido político, supone que éste sea el receptáculo natural para la verificación de los requisitos y para la guarda y custodia de la documentación o pruebas en las que conste el libre y genuino ejercicio de ese derecho humano, de lo que se sigue que, en principio, ante una controversia sobre afiliación, **corresponde a los partidos políticos involucrados, demostrar que la afiliación atinente fue libre y voluntaria.**
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición (para el caso de solicitudes de desafiliación), en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- La afiliación indebida o sin consentimiento a un partido político, es una violación de orden constitucional y legal que **requiere o implica para su configuración, por regla general, la utilización indebida de datos personales de la persona o ciudadano afiliado sin su consentimiento.**

Tomando en cuenta las consideraciones jurídicas precisadas, en el presente caso la conducta se considera dolosa, porque:

- 1) Los quejosos aludieron que no solicitaron, en momento alguno, su registro o incorporación como militantes al *PAN*; sin que dicha afirmación fuera desvirtuada.
- 2) Quedó acreditado que los denunciantes se encontraban en el padrón de militantes del *PAN*, conforme a lo informado por el denunciado y la *DEPPP*, autoridad encargada de la verificación del padrón de militantes de los partidos políticos para demostrar que cuentan con el número mínimo de afiliados necesario para la conservación de su registro.
- 3) El partido político denunciado no aportó medio de prueba alguna para demostrar que las afiliaciones de los quejosos se hubieran realizado a través de los mecanismos legales y partidarios conducentes, ni mucho menos que ello se sustentara en la expresión libre y voluntaria de los denunciantes, ya que, contrariamente a ello, manifestó no contar con medio de prueba alguno.

## **F) Condiciones externas (contexto fáctico)**

Resulta pertinente precisar que la conducta desplegada por el *PAN*, se cometió al afiliarse indebidamente a los inconformes, sin demostrar el acto volitivo de éstos para ingresar en su padrón de militantes, así como para proporcionar sus datos personales con ese fin.

Lo anterior independientemente de que el presente procedimiento se haya instaurado con posterioridad a la fecha en que fueron dados de baja, pues, se insiste, la cuestión a dilucidar consiste en determinar si éstos otorgaron o no su consentimiento expreso para ser afiliados, de modo que la fecha en que hayan sido dados de baja resulta irrelevante para anular la infracción cuestionada, pues la infracción se actualizó en el momento mismo en que el denunciado los afilió indebidamente y continuó hasta que los dio de baja.

## **2. Individualización de la sanción.**

Una vez sentadas las anteriores consideraciones, **y a efecto de individualizar apropiadamente la sanción**, se procede a tomar en cuenta los siguientes elementos:

### **A) Reincidencia**

En el presente asunto, **no existe reincidencia**, pues de conformidad con los artículos 270, párrafo 5 del *COFIPE* de 1990; y 355, párrafo 6 del *COFIPE* de 2008, cuyo contenido reproduce el diverso 458, párrafo 6 de la *LGIPE*, se considerará reincidente a quien, habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el mencionado ordenamiento legal, incurra nuevamente en la misma conducta infractora.

En efecto, es un hecho notorio para este órgano colegiado la existencia de diversas resoluciones emitidas por el Consejo General, sobre conductas idénticas a la que nos ocupa, destacándose para los efectos del presente apartado, la identificada con la clave **INE/CG30/2018**, a través de la cual, **el veintidós de enero de dos mil dieciocho**, este Consejo General resolvió el procedimiento ordinario sancionador **UT/SCG/Q/PT/JD16/VER/23/PEF/38/2015**, determinando la responsabilidad del hoy denunciado, al actualizarse la indebida afiliación que fue analizada en dicho

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

procedimiento, resolución que adquirió definitividad y firmeza, ya que fue confirmada por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante el SUP-RAP-18/2018, el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho.

Con base en lo anterior y tomando en consideración que las afiliaciones de José Gerardo Terrón García de León y José Gerardo Terrón Garcés acontecieron con anterioridad al veintidós de enero de dos mil dieciocho, se estima que **no existe reincidencia**.

**B) Calificación de la gravedad de la infracción en que se incurra**

En el presente caso, atendiendo a los elementos objetivos anteriormente precisados, la infracción debe calificarse dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso concreto, contando con una amplia facultad discrecional para calificar la gravedad o levedad de una infracción.

Bajo este contexto, una vez acreditada la infracción, esta autoridad electoral debe determinar, en principio, si la falta fue levísima, leve o grave, y en caso del último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor.

Luego entonces, debe mencionarse que el criterio que esta autoridad ha considerado para la imposición de la calificación de la infracción, en el presente asunto, tomará en consideración los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la acción que produjo la infracción electoral, tales como el tipo de infracción; el bien jurídico tutelado; singularidad y pluralidad de la falta; las circunstancias de tiempo, modo y lugar; el dolo o culpa; la reiteración de infracciones; las condiciones externas y los medios de ejecución.

En este sentido, para la graduación de la falta, se deben tomar en cuenta las siguientes circunstancias:

- Quedó acreditada la infracción al derecho de libre afiliación de José Gerardo Terrón García de León y José Gerardo Terrón Garcés al *PAN*, pues se comprobó que éste afilió a los citados ciudadanos sin demostrar que medió la voluntad de éstos de pertenecer a la lista de agremiados de dicho instituto político.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

- El bien jurídico tutelado por las normas transgredidas es garantizar el derecho de libre afiliación de las y los ciudadanos mexicanos, con la correlativa obligación de cada partido político, de velar por el debido respeto de la prerrogativa señalada, a través de los mecanismos idóneos que permitan generar certeza respecto de la voluntad de quienes deseen pertenecer agremiados a los distintos partidos políticos.
- Para materializar la indebida afiliación de los denunciados, se utilizaron indebidamente sus datos personales, pues los mismos eran necesarios para formar el padrón de afiliados del *PAN*.
- No existió un beneficio por parte del denunciado, o lucro ilegalmente logrado, ni tampoco existió un monto económico involucrado en la irregularidad.
- No implicó una pluralidad de infracciones o faltas administrativas, toda vez que se configuró una sola conducta infractora.
- No se afectó en forma sustancial la preparación o desarrollo de algún Proceso Electoral.
- No existió reincidencia del *PAN* en la infracción denunciada.

Así, en atención a los elementos objetivos precisados con antelación, se considera procedente calificar la falta en que incurrió el *PAN* como de **gravedad ordinaria**, toda vez que como se explicó en el apartado de intencionalidad, el denunciado dolosamente infringió el derecho de libre afiliación de las y los denunciados, lo que constituye una violación a su derecho fundamental de libre afiliación reconocido en la *Constitución*.

**C) Sanción a imponer**

La mecánica para la individualización de la sanción, una vez que han quedado acreditadas la falta y la imputabilidad correspondientes, consiste en imponer al infractor, por lo menos, el mínimo de la sanción y, hecho lo anterior, ponderando las circunstancias particulares del caso, determinar si es necesario aplicar una sanción de mayor entidad, con el objeto de disuadir tanto al responsable como a los demás

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

sujetos de derecho, de realizar conductas similares, que pudieran afectar el valor protegido por la norma transgredida.

Así, los artículos 269 del *COFIPE* de 1990 y el 354, párrafo 1, inciso a) del *COFIPE* de 2008, cuyo contenido es congruente con el diverso 456, párrafo 1, inciso a) de la *LGIPE*, prevén el catálogo de sanciones a imponer a los partidos políticos, mismas que pueden consistir en amonestación pública; multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México (ahora calculado en *UMAS*); reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda; interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral y, en casos de graves y reiteradas conductas violatorias a la *Constitución* y la *LGIPE*, la cancelación de su registro como partido político.

Ahora bien, es preciso no perder de vista que el artículo 458, párrafo 5, de la *LGIPE* establece que, para la individualización de las sanciones, esta autoridad electoral nacional deberá tomar en cuenta, **entre otras cuestiones**, la gravedad de la conducta; la necesidad de suprimir prácticas que afecten el bien jurídico tutelado por la norma transgredida, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución de la falta; la reincidencia en que, en su caso, haya incurrido el infractor; y, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio involucrado en la conducta, en caso que esta sea de contenido patrimonial.

Así, la interpretación gramatical, sistemática y funcional de este precepto, a la luz de lo establecido en el artículo 22 de la *Constitución*, el cual previene que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado, con el criterio sostenido por la Sala Superior a través de la Tesis **XLV/2002**, de rubro **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**, conduce a estimar que si bien este *Consejo General* no puede soslayar el análisis de los elementos precisados en el párrafo que antecede, **éstos no son los únicos parámetros que pueden formar su convicción en torno al *quántum* de la sanción que corresponda a una infracción e infractor en particular.**

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

En efecto, reconociendo el derecho fundamental de acceso a una justicia completa a que se refiere el artículo 17 de la Ley Suprema, este *Consejo General*, como órgano encargado de imponer sanciones (equivalentes a la *pena* a que se refiere el artículo 22 constitucional, entendida como expresión del *ius puniendi* que asiste al estado) está compelido a ponderar, **casuísticamente, todas las circunstancias relevantes que converjan en un caso determinado**, partiendo del mínimo establecido en el artículo 458 de la *LGIPE*, que como antes quedó dicho, constituye la base insoslayable para individualizar una sanción.

Esto es, el *INE*, en estricto acatamiento del principio de legalidad, **está obligado** al análisis de cada uno de los elementos expresamente ordenados en la *LGIPE*, en todos los casos que sean sometidos a su conocimiento; sin embargo, la disposición señalada no puede ser interpretada de modo restrictivo, para concluir que dicho catálogo constituye un límite al discernimiento de la autoridad al momento de decidir la sanción que se debe imponer en un caso particular, pues ello conduciría a soslayar el vocablo “entre otras”, inserto en artículo 458, párrafo 5, de la *LGIPE*, y la tesis antes señalada y, consecuentemente, no administrar una justicia **completa**, contrario a lo previsto por la Norma Fundamental.

Lo anterior es relevante porque, si bien es cierto la finalidad inmediata de la sanción es la de reprochar su conducta ilegal a un sujeto de derecho, para que tanto éste como los demás que pudieran cometer dicha irregularidad se abstengan de hacerlo, lo es también que la finalidad última de su imposición estriba en la prevalencia de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico, para que, en un escenario ideal, el estado no necesite ejercer de nueva cuenta el derecho a sancionar que le asiste, pues el bien jurídico tutelado por cada precepto que lo integra, permanecería intocado.

En ese tenor, este Consejo General ha estimado en diversas ocasiones que por la infracción al derecho de libertad de afiliación como el que ha quedado demostrado a cargo del *PAN*, se justifica la imposición de la sanción prevista en el inciso b) párrafo 1 del artículo 269 del *COFIPE* de 1990, así como la fracción II, del artículo 354, párrafo 1, inciso a) del *COFIPE* de 2008, el cual se encuentra replicado en el diverso 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la *LGIPE*, consistente en una multa unitaria correspondiente a la falta acreditada.



**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

Sin embargo, es preciso no perder de vista que, como se refirió en el Considerando denominado “Efectos del Acuerdo del Consejo General INE/CG33/2019” tanto esta máxima autoridad electoral administrativa como los propios partidos políticos, entre ellos el PAN, advirtieron que a la violación del derecho de libertad de afiliación que dio lugar a los precedentes a que se refiere el párrafo anterior, subyace un problema de mayor extensión, reconociendo la necesidad de iniciar un procedimiento de regularización de sus padrones de afiliación, ya que éstos se conformaban sin el respaldo de la información comprobatoria de la voluntad ciudadana.

Ante tales circunstancias, y de conformidad con las previsiones establecidas en el citado Acuerdo, se implementó un procedimiento extraordinario de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los Partidos Políticos Nacionales, para garantizar, en un breve período, que solamente aparezcan en éstos las y los ciudadanos que en realidad hayan solicitado su afiliación, y respecto de quienes, además, los institutos políticos cuenten con el soporte documental atinente a la militancia.

Lo anterior, obedece justamente a la vigencia del orden jurídico, incluso más allá de la imposición de sanciones que reprochen a los partidos políticos la violación al derecho fundamental ciudadano a decidir si desea o no militar en una fuerza política, además de fortalecer al sistema de partidos, el cual se erige indispensable para el sano desarrollo del régimen democrático de nuestro país, permitiendo que los institutos políticos cuenten con un padrón de militantes depurado, confiable y debidamente soportado, en acatamiento al principio de certeza electoral.

Por estas razones, en dicha determinación, específicamente en el Punto de Acuerdo TERCERO, se ordenó lo siguiente:

**TERCERO. Los PPN darán de baja definitiva de manera inmediata de su padrón de militantes los nombres de aquellas personas que, antes de la aprobación de este Acuerdo, hayan presentado quejas por indebida afiliación o por renunciadas que no hubieran tramitado.** *En el caso de las quejas por los supuestos antes referidos que se lleguen a presentar con posterioridad a la aprobación de este Acuerdo, los PPN tendrán un plazo de 10 días contado a partir del día siguiente de aquel en el que la UTCE les haga de su conocimiento que se interpuso ésta, para dar de baja de forma definitiva a la persona que presente la queja.*

[Énfasis añadido]

Además, es de suma importancia destacar que el citado Acuerdo, implicó para todos los Partidos Políticos Nacionales, aparte de la baja de los ciudadanos hoy quejosos de sus padrones de afiliados, una serie de cargas y obligaciones de carácter general, tendentes a depurar sus listados de militantes y, a la par, inhibir los registros de afiliaciones que no encuentren respaldo documental sobre la plena voluntad y consentimiento de cada ciudadano.

En sintonía con lo expuesto, en ese acuerdo se estableció que la realización de las actividades ordenadas a los partidos políticos, podría tomarse en cuenta como atenuante al momento de individualizar la sanción correspondiente, de resultar acreditada la infracción en los respectivos procedimientos sancionadores y de acuerdo con la valoración y circunstancias particulares de cada expediente.

En este contexto, de conformidad con el *Informe Final sobre el procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los Partidos Políticos Nacionales (INE/CG33/2019)*<sup>29</sup>, mediante el cual, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE, informó al *Consejo General* que **los siete partidos políticos, —entre ellos el PAN— mediante diversos oficios, presentaron los informes respectivos sobre el avance en el agotamiento de las etapas previstas en el acuerdo INE/CG33/2019.**

En este tenor, a partir de la información recabada por esta autoridad relacionada con la baja de los quejosos del presente procedimiento, y de las acciones emprendidas en acatamiento al mencionado acuerdo, en términos de lo informado por la *DEPPP*, se puede concluir que el hoy denunciado atendió el problema de fondo que subyacía al tema de afiliaciones indebidas, al depurar su padrón de militantes, garantizando con ello el derecho de los ciudadanos de libertad de afiliación política; lo anterior, en congruencia con la razones esenciales previstas en la Tesis de Jurisprudencia **VI/2019**, emitida por el Tribunal Electoral de rubro **MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL. LA AUTORIDAD RESOLUTORA PUEDE DICTARLAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.**

---

<sup>29</sup> Consultable en la página de internet del INE, o bien en la dirección electrónica: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/113621>

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

Al respecto, debe mencionarse que, del análisis a los autos del presente procedimiento se advierte que mediante oficios RPAN-0034/2019, RPAN-0121/2020 y RPAN-0144/2021, de diez de marzo y quince de octubre de dos mil veinte; y once de abril de dos mil veintiuno, el partido denunciado reconoció haber afiliado a los inconformes y darlos de baja de su padrón de militantes, realizando así las actividades ordenadas por este órgano superior de dirección, mediante el Acuerdo INE/CG33/2019. Asimismo, mediante correo electrónico de diecisiete de marzo de dos mil veinte y veintitrés de abril de dos mil veintiuno, el Titular de la *DEPPP* informó la baja de los denunciados del padrón de militantes del *PAN*, y que no fueron reincorporados al mismo.

De la misma forma, la Unidad Técnica, mediante la inspección al portal de internet del *PAN*, realizada el cinco de octubre de dos mil veinte, corroboró que el instituto político eliminó los registros de los inconformes del listado de militantes que aparece en su página electrónica.

Con base en ello, esta autoridad destaca las conclusiones siguientes:

- Ante la problemática advertida por esta autoridad electoral nacional, respecto a la falta de actualización y depuración de la documentación soporte que avale las afiliaciones ciudadanas a los partidos políticos, este *Consejo General* emitió el Acuerdo **INE/CG33/2019**, por el cual instauró, de manera excepcional, un procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los Partidos Políticos Nacionales, para garantizar que únicamente aparezcan en éstos, las y los ciudadanos quienes, en realidad, hayan solicitado su afiliación.
- En relación con lo anterior, el *PAN* atendió el problema subyacente a las indebidas afiliaciones, eliminando de su padrón de militantes el registro del quejoso, tanto en el *Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos*, como de su portal de internet, así como la realización de aquellas actividades ordenadas por este Consejo General a través del Acuerdo INE/CG33/2019, a que se ha hecho referencia anteriormente.

Por ello, esta autoridad considera que previo a determinar la sanción que corresponde al *PAN* por la comisión de la infracción que ha sido materia de estudio

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

en la presente Resolución, es trascendente valorar también las acciones realizadas por el responsable **con posterioridad a la comisión de la infracción**, con el objeto de acatar cabalmente el mandato constitucional de administrar justicia de manera completa, inserto en el artículo 17 de la *Constitución*.

En efecto, como antes quedó dicho, al aplicar una norma jurídica abstracta a un caso concreto, el juzgador está obligado a considerar todas las circunstancias que concurren en el particular, inclusive la conducta observada por el responsable con posterioridad a la comisión del ilícito, respecto a lo cual, resulta orientadora la jurisprudencia que se cita enseguida:

**INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. CORRESPONDE AL ARBITRIO JUDICIAL DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL DE INSTANCIA Y, POR ENDE, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO DEBE SUSTITUIRSE EN LA AUTORIDAD RESPONSABLE.**<sup>30</sup> *Acorde con el tercer párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad judicial es la encargada de imponer las penas, al ser la que valora las pruebas para acreditar el delito y la responsabilidad penal del acusado, quien mediante el ejercicio de la intermediación debe analizar los elementos descritos en los artículos 70 y 72 del Código Penal para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, que se refieren a las condiciones de realización del delito, las calidades de los sujetos activo y pasivo, la forma de intervención del sentenciado, la situación socioeconómica y cultural de éste, **su comportamiento posterior al evento delictivo**, así como las circunstancias en que se encontraba en su realización; **todas esas condiciones deben percibirse por el juzgador de instancia, al ser quien tiene contacto directo con el desarrollo del proceso penal** y no por el tribunal constitucional, el cual tiene como función salvaguardar derechos humanos y no verificar cuestiones de legalidad, en virtud de que su marco normativo para el ejercicio de sus facultades lo constituyen la Carta Magna, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que el Tribunal Colegiado de Circuito no debe sustituirse en la autoridad responsable, toda vez que no podría aplicar directamente los preceptos de la codificación penal indicada al no ser una tercera instancia, máxime que el tema del grado de culpabilidad del sentenciado y el cuántum de las penas no implica que la responsable se hubiese apartado de la razón y la sana lógica, no es una infracción a la interpretación de la ley, no es una omisión de valoración de la prueba y no consiste en la apreciación errónea de los hechos.*

Del modo anterior, este *Consejo General* considera que la actitud adoptada por el PAN, si bien no puede excluirlo de la responsabilidad en que incurrió, puesto que la

---

<sup>30</sup> Consultable en la página

<https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2014661&Clase=DetalleTesisBL>

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

infracción quedaría impune, debe ser ponderada para fines de la individualización de la sanción que le corresponda, aproximando la sanción al extremo inferior del rango de las previstas por la *LGPE*, toda vez que el proceder del *PAN* redundaba en la vigencia del orden jurídico; en la protección al derecho de libre afiliación de los ciudadanos tutelada, incluso, por los propios partidos políticos —como el denunciado—; y la prevalencia del Estado de Derecho.

Lo anterior es así, ya que, de conformidad con lo informado por la *DEPPP*, se advirtió que durante la vigencia del Acuerdo general INE/CG33/2019, el *PAN* informó sobre los avances y la culminación de las tareas encomendadas mediante el citado acuerdo, lo que revela la actitud del partido de atender la problemática fundamental, con la finalidad de depurar su padrón de agremiados y salvaguardar el derecho de libertad de afiliación en materia política.

Aunado a ello, de conformidad con el *Informe Final sobre el procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los Partidos Políticos Nacionales (INE/CG33/2019)*, aprobado por este Consejo General, el veintiuno de febrero de dos mil veinte, específicamente, con los incisos d) y e) del apartado denominado “VIII. CONCLUSIONES GENERALES”, es posible destacar que:

1. Al treinta y uno de enero de dos mil veinte, los Partidos Políticos Nacionales ya no contaban con registros en el estatus “en reserva”.
2. Los Partidos Políticos Nacionales en acatamiento del Acuerdo INE/CG33/2019, instrumentaron las acciones necesarias para publicar en sus páginas de Internet, los padrones de personas afiliadas con la misma información contenida en la página del Instituto.

Lo anterior, bajo el interés de que los padrones de personas militantes se integren exclusivamente con aquellas ciudadanas y ciudadanos que así lo decidan y las personas puedan contar con fuentes de información ciertas y accesibles para conocer con toda veracidad si se encuentran afiliadas a un partido político.

De conformidad con ello, en los términos que fueron precisados en los antecedentes de la presente Resolución, posterior a la conclusión de la vigencia del Acuerdo del Consejo General en cita, la *DEPPP* informó, entre otras circunstancias, que el *PAN* en su oportunidad y por lo que hace a las afiliaciones denunciadas, canceló los registros correspondientes de conformidad con lo ordenado por este órgano electoral, con lo que se evidencia que el partido político acató el acuerdo citado.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero, del artículo 21 constitucional, que prevé que la imposición de las penas, su modificación y su duración, son propias y exclusivas de la autoridad judicial, a juicio de este órgano electoral, **se justifica la reducción de la sanción que previamente había impuesto este órgano superior de dirección, por una de menor entidad, establecida en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la LGIPE, consistente en una amonestación pública**, pues tal medida, permitiría lograr la finalidad del acuerdo multicitado, además que con ella se incentiva a los partidos políticos a colaborar con esta autoridad en la supervisión, actualización y consolidación de un registro de su militancia partidaria, certero y confiable.

Con base en lo expuesto en el presente apartado, y en razón de que la sanción que se impone consiste en una **amonestación pública**, resulta innecesario el análisis de las condiciones socioeconómicas del infractor e impacto en sus actividades.

**D) El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio económico derivado de la infracción**

Se estima que aun cuando la infracción cometida por el *PAN* causó un perjuicio a los objetivos buscados por el legislador, no redundó en un beneficio o lucro para el infractor, o en daño o perjuicio económico causado a los quejosos, de manera que no es pertinente realizar una cuantificación de la incidencia monetaria que pudo haber tenido el ilícito cuyo estudio nos ocupa.

**SEXTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN**

A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, amparado en el artículo 17 de la *Constitución*, se precisa que la presente determinación es impugnabile, tratándose de partidos políticos, a través del **recurso de apelación** previsto en el precepto 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como del **juicio para la protección de los datos personales de los ciudadanos** previsto en el artículo 79 del mismo ordenamiento, cuando se impugne por ciudadanos.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

Por lo expuesto y fundado, se

**R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se acreditó la infracción consistente en la indebida afiliación y uso de datos personales para tal efecto, en perjuicio de José Gerardo Terrón García de León y José Gerardo Terrón Garcés, cometida por el Partido Acción Nacional, en términos de lo establecido en el Considerando **CUARTO** de esta Resolución.

**SEGUNDO.** Se impone una **amonestación pública** al Partido Acción Nacional, respecto de las afiliaciones de las personas quejas referidas en el resolutivo que antecede, en los términos del Considerando **QUINTO** de la presente Resolución.

**TERCERO.** La presente Resolución es impugnabile a través del recurso de apelación, previsto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; así como del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en términos de lo establecido en el artículo 79 del mismo ordenamiento.

**CUARTO.** Publíquese la presente determinación en el Diario Oficial de la Federación, a fin de hacer efectiva la sanción impuesta al *PAN*, una vez que la misma haya causado estado.

**Notifíquese personalmente** a los quejosos en el presente asunto, así como al *PAN*, por conducto de su representante propietario ante este Consejo General, en términos de lo establecido en el artículo 68, incisos d), q) y w) del Reglamento Interior Instituto Nacional Electoral; y por **estrados**, a quienes les resulte de interés.

En su oportunidad, **archívese** el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

La presente Resolución fue aprobada en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 14 de julio de 2021, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JGTG/JL/MEX/35/2020**

Se aprobó en lo particular por lo que hace al tipo de sanción de amonestación pública en los términos del Proyecto de Resolución originalmente circulado por siete votos a favor de los Consejeros Electorales, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello y cuatro votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas y Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

Se aprobó en lo particular por lo que hace a la reiteración de la falta en los términos del Proyecto de Resolución originalmente circulado por nueve votos a favor de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello y dos votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestro José Martín Fernando Faz Mora y Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL  
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA  
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**