

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

**INE/CG1649/2021**

**PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO**  
**EXPEDIENTE: UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**  
**DENUNCIANTE: ROSALINA VÁSQUEZ MENDOZA**  
**DENUNCIADO: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020, INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR ROSALINA VÁSQUEZ MENDOZA, POR SUPUESTAS VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL, CONSISTENTES EN LA PROBABLE VULNERACIÓN A SU DERECHO DE LIBRE AFILIACIÓN Y, EN SU CASO, LA INDEBIDA UTILIZACIÓN DE SUS DATOS PERSONALES PARA TAL FIN**

Ciudad de México, 17 de noviembre de dos mil veintiuno.

<b>G L O S A R I O</b>	
<b><i>COFIPE</i></b>	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b><i>Consejo General</i></b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b><i>Constitución</i></b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b><i>Comisión de Quejas</i></b>	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<b><i>DEPPP</i></b>	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral
<b><i>DERFE</i></b>	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral
<b><i>UTCE</i></b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral
<b><i>INE/Instituto</i></b>	Instituto Nacional Electoral
<b><i>LGIPE</i></b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b><i>LGPP</i></b>	Ley General de Partidos Políticos

<b>G L O S A R I O</b>	
<b><i>LGSMIME</i></b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b><i>PAN</i></b>	Partido Acción Nacional
<b><i>Reglamento de Quejas</i></b>	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<b><i>Sala Superior</i></b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

## **A N T E C E D E N T E S**

**I. ACUERDO INE/CG33/2019.**<sup>1</sup> El veintitrés de enero de dos mil diecinueve, fue aprobado en sesión extraordinaria del *Consejo General*, el acuerdo por el cual se implementó, de manera excepcional, un procedimiento para la revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los Partidos Políticos Nacionales, en el que se acordó la suspensión de la resolución de diversos procedimientos sancionadores ordinarios, relacionados con presuntas indebidas afiliaciones de ciudadanos de todos los partidos políticos.

El plazo para llevar al cabo estas actividades, sería el comprendido entre el uno de febrero de dos mil diecinueve al treinta y uno de enero de dos mil veinte.

**II. DENUNCIA.** El veintiséis de octubre de dos mil veinte, se recibió en la *UTCE* el oficio INE/JDE24/CM/0507/2020, signado por el Vocal Ejecutivo de la 24 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en la Ciudad de México, a través del cual remitió escrito de queja signado por Rosalina Vásquez Mendoza,<sup>2</sup> mediante el cual presentó denuncia en contra del *PAN*, por la probable violación a su derecho de libre afiliación y, en su caso, el uso indebido de sus datos personales para tal fin.

**III. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, SOLICITUD DE BAJA Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN.**<sup>3</sup> Mediante acuerdo de veintinueve de octubre de dos mil veinte, se ordenó formar el expediente respectivo el cual quedó registrado con la clave UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020.

---

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

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

<sup>3</sup> Visible a fojas 7-16 del expediente.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

En dicho acuerdo se admitió a trámite el procedimiento sancionador ordinario, y se determinó reservar el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación.

En ese sentido, con el propósito de allegarse de mayores elementos probatorios tendentes al esclarecimiento de los hechos denunciados, se ordenó la realización de los siguientes requerimientos:

Sujeto requerido	Oficio	Fecha de respuestas
<i>PAN</i>	INE-UT/03483/2020 <sup>4</sup> 30/10/2020	RPAN-0136/2020 05/11/2020 <sup>5</sup> RPAN-0145/2020 <sup>6</sup> 12/11/2020
<i>DEPPP</i>	Por correo electrónico <sup>7</sup> 29/10/2020	04/11/2020 Correo institucional <sup>8</sup>

En dicho proveído también se solicitó al *PAN* la baja de la quejosa de su padrón de afiliados.

**IV. VISTA A LA QUEJOSA.**<sup>9</sup> Mediante proveído de once de diciembre de dos mil veinte, se ordenó dar vista a la quejosa con la documentación aportada por el *PAN* y se requirió información a la *DEPPP*.

Dichas diligencias se realizaron de la siguiente forma:

Sujeto - Oficio	Notificación - Plazo	Fecha de respuesta
Rosalina Vásquez Mendoza	INE/JDE24/CM/1026/2020 <sup>10</sup> <b>Cédula:</b> 18/12/2020 <b>Plazo:</b> 06 al 08 de enero de 2021	Sin respuesta
<i>DEPPP</i>	Por correo electrónico <sup>11</sup> 15/12/2020	Correo electrónico 18/12/2021 <sup>12</sup>

<sup>4</sup> Visible a foja 20 del expediente

<sup>5</sup> Visible a fojas 29-100 del expediente.

<sup>6</sup> Visible a fojas 104-106 del expediente.

<sup>7</sup> Visible a fojas 18-19 del expediente

<sup>8</sup> Visible a fojas 102-103 del expediente

<sup>9</sup> Visible a fojas 107-112 del expediente.

<sup>10</sup> Visible a foja 124 del expediente.

<sup>11</sup> Visible a fojas 115 y 116 del expediente.

<sup>12</sup> visible a fojas 119-120 del expediente.

**V. NOTIFICACIÓN A LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA Y A LA VOCALÍA DE CAPACITACIÓN ELECTORAL Y EDUCACIÓN CÍVICA DE LA 24 JUNTA DISTRITAL EJECUTIVA EN LA CIUDAD DE MÉXICO E INSTRUMENTACIÓN DE ACTA CIRCUNSTANCIADA.**<sup>13</sup> Mediante proveído de nueve de febrero de dos mil veintiuno, se ordenó informar al Director de Capacitación Electoral y Educación Cívica de este órgano autónomo, así como al Vocal de Capacitación Electoral y Educación Cívica de la 24 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en la Ciudad de México, que la quejosa no formuló manifestación alguna respecto a las constancias de afiliación proporcionadas por el *PAN*.

Asimismo, a fin de corroborar lo informado por el *PAN* relativo a la baja de la denunciante, en el citado proveído se ordenó la certificación del portal de internet del denunciado, con la finalidad de verificar si el registro como militante de la quejosa había sido eliminado y/o cancelado del respectivo portal de internet,<sup>14</sup> no encontrándose coincidencia con el nombre de la denunciante en el padrón de afiliados del denunciado alojado en su portal de internet.

**VI. EMPLAZAMIENTO.**<sup>15</sup> Mediante proveído de catorce de abril de dos mil veintiuno, se ordenó emplazar al *PAN* para que manifestara lo que a su derecho conviniera.

Dicho proveído fue notificado de la siguiente manera:

<b>Sujeto -Oficio</b>	<b>Notificación - Plazo</b>	<b>Fecha de respuesta</b>
<i>PAN</i> INE-UT/03148/2021 <sup>16</sup>	<b>Citatorio:</b> 19 de abril de 2021 <b>Cédula:</b> 20 de abril de 2021 <b>Plazo:</b> 21 al 27 de abril de 2021	RPAN2-0174/2021 <sup>17</sup> 27/04/2021

**VII. ALEGATOS.**<sup>18</sup> Mediante proveído de veintiocho de mayo de dos mil veintiuno, se ordenó dar vista de alegatos a las partes, para que manifestaran lo que a su derecho conviniera.

Proveído que fue diligenciado de la siguiente manera:

<sup>13</sup> visible a fojas 132-138 del expediente.

<sup>14</sup> visible a fojas 139-145 expediente.

<sup>15</sup> Visible a fojas 150-156 del expediente.

<sup>16</sup> Visible a foja 159 del expediente.

<sup>17</sup> Visible a fojas 167-174 del expediente.

<sup>18</sup> Visible a fojas 175-180 del expediente.

**Denunciado**

Sujeto – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
<b>PAN</b> INE-UT/05057/2021 <sup>19</sup>	<b>Citatorio:</b> 31/05/2021 <b>Cédula:</b> 01/06/2021 <b>Plazo:</b> 02 al 08 de junio de 2021	Sin respuesta

**Denunciante**

Sujeto - Oficio	Notificación - Plazo	Fecha de Respuesta
Rosalina Vásquez Mendoza INE/JDE24/CM/0645/2021 <sup>20</sup>	<b>Cédula:</b> 01/06/2021 <b>Plazo:</b> 02 al 08 de junio de 2021	Sin respuesta

**VIII. VERIFICACIÓN FINAL DE NO REAFILIACIÓN.** Mediante correo electrónico de catorce de octubre del año en curso, la Encargada de Despacho de la *DEPPP* informó que la denunciante había sido dada de baja del padrón de militantes del *PAN* desde el treinta de octubre de dos mil veinte, sin advertir alguna nueva afiliación.

**IX. ELABORACIÓN DE PROYECTO.** En su oportunidad, se ordenó la elaboración del Proyecto de Resolución del procedimiento sancionador ordinario al rubro citado para someterlo a consideración de la Comisión de Quejas.

**X. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.** En la Segunda Sesión Extraordinaria de carácter privado, celebrada el diez de noviembre de este año, la *Comisión de Quejas* aprobó el proyecto, por unanimidad de votos de sus integrantes.

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

**PRIMERO. COMPETENCIA**

El *Consejo General* es competente para resolver los procedimientos sancionadores ordinarios cuyos proyectos le sean turnados por la *Comisión de Quejas*, conforme

---

<sup>19</sup> Visible a foja 184 del expediente.

<sup>20</sup> Visible a foja 195 del expediente.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

a lo dispuesto en los artículos 44, párrafo 1, incisos aa) y jj), y 469, párrafo 5, de la *LGIPE*.

En el caso, la conducta objeto del presente procedimiento sancionador es la presunta transgresión a lo previsto 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), t) y u); 44, párrafo 2; 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), x) e y) de la *LGPP*, con motivo de la probable violación al derecho de libre afiliación y la presunta utilización indebida de sus datos personales, por parte del *PAN*, en perjuicio de Rosalina Vásquez Mendoza.

Ahora bien, conforme al artículo 23 del *COFIPE*, los partidos políticos ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas en el citado Código, correspondiendo al Instituto Federal Electoral —hoy *INE*— vigilar que las actividades de éstos se desarrollen con apego a la ley.

Del mismo modo, de conformidad con los artículos 341, párrafo 1, inciso a); 342, párrafo 1, incisos a) y n), y 354, párrafo 1, inciso a), del ordenamiento en consulta, los partidos políticos son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones contenidas en dicho Código, entre otras, por el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 del dispositivo legal en cita, las cuales son sancionables por el *Consejo General*.

Dichos artículos se reproducen en los diversos 442, párrafo 1, inciso a); 443 párrafo 1, incisos a) y n), y 456, párrafo 1, incisos a), de la *LGIPE* y 25 de la *LGPP*, respectivamente.

En consecuencia, siendo atribución del *Consejo General* conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes, resulta competente para conocer y resolver respecto de las presuntas infracciones denunciadas en el presente procedimiento sancionador ordinario, atribuidas al *PAN* derivado esencialmente de la violación al derecho de libre afiliación y la utilización indebida de los datos personales de Rosalina Vásquez Mendoza.

Sirve de apoyo a lo anterior, lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-RAP-107/2017,<sup>21</sup> en el sentido de que esta autoridad

---

<sup>21</sup> Consultable en la página de internet del Tribunal Electoral, o bien en la dirección electrónica: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf)

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con la presunta violación al derecho de libertad de afiliación de los 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 ciudadanos.

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

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

Para la resolución del presente asunto se debe subrayar que la presunta violación al derecho de libre afiliación de Rosalina Vásquez Mendoza se cometió durante la vigencia del *COFIPE*, pues el registro o afiliación de la quejosa al referido instituto político, de acuerdo con lo informado por *la DEPPP*, se realizó antes del veintitrés de mayo de dos mil catorce, fecha en la cual aún se encontraba vigente dicho cuerpo normativo.

Por tanto, si al momento de la comisión de la presunta falta se encontraba vigente el *COFIPE*,<sup>22</sup> es claro que este ordenamiento legal debe aplicarse para las cuestiones sustantivas del procedimiento que nos ocupa, sin perjuicio que la falta

---

<sup>22</sup> El *COFIPE* estuvo vigente hasta el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

podiera haber sido advertida por la quejosa y cuestionada mediante la queja que dio origen al presente asunto, una vez que dicha norma fue abrogada por la *LGIFE*.

Finalmente, será la *LGIFE* y el *Reglamento de Quejas* la normativa aplicable para cuestiones procesales y/o adjetivas.

**TERCERO. EFECTOS DEL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL INE/CG33/2019**

Para los efectos de la resolución del asunto que nos ocupa, y con el propósito de conocer las razones que subyacieron a la problemática de las indebidas afiliaciones cometidas por los partidos políticos en perjuicio del derecho político electoral de libre afiliación, es 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.

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

- 1) 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.
- 2) 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.
- 3) 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.
- 4) 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, y al

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

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 encontraran inscritas las personas que de manera libre y voluntaria hubieran solicitado su afiliación, y respecto de las cuales se contara con alguno de los documentos que avalaran 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.

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

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, y 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 *DEPPP*, como de sus portales de internet y/o cualquier otra base pública en que pudieran encontrarse, logrando eliminar el registro de más de 9 millones de personas.

Cabe señalar, que los padrones de afiliadas y afiliados 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, implicó que los nuevos registros se compulsaran contra el padrón electoral y entre los padrones de los partidos políticos con registro vigente y en proceso de constitución, para determinar si serían registros válidos, sujetos de aclaración o definitivamente descartados.

En ese sentido, de conformidad con los elementos con que contó este *Consejo General*, 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

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

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 sus 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 acreditara 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.
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**

### **1. FIJACIÓN DE LA MATERIA DEL PROCEDIMIENTO**

La controversia en el presente procedimiento se constriñe a determinar si el *PAN* vulneró el derecho de libertad de afiliación de Rosalina Vásquez Mendoza haciendo para ello uso ilegítimo de su información personal, en contravención a lo dispuesto 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), t) y u); 44, párrafo 2; 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), x) e y) de la *LGPP*.

### **2. MARCO NORMATIVO**

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

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 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.

## **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 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.*

El derecho de asociación en materia político-electoral que la Sala Superior ha considerado se trata de un **derecho fundamental**, consagrado en el artículo 35,

fracción III, de la *Constitución*, propicia el pluralismo político y 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 de derecho, pues sin la existencia de este derecho fundamental o la falta 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, fracción I, párrafo segundo, de la *Constitución* Federal, quedaría socavado; por lo tanto, el derecho de asociación en materia político-electoral es la base de la formación de los partidos y agrupaciones 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 los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos o afiliarse libre e individualmente a ellos, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9; 35, fracción III; 41, fracciones I, párrafo segundo, in fine, y IV; y 99, fracción V, de la *Constitución*.

El ejercicio de la libertad de asociación en materia política prevista en el artículo 9o. constitucional está sujeta a varias limitaciones y una condicionante: las primeras están dadas por el hecho de que su ejercicio sea pacífico y con un objeto lícito, mientras que la última circunscribe su realización a que 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 política 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, 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 los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos; 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.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

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 de conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse. Del mismo modo, la libertad de afiliación no es un derecho absoluto, ya que su ejercicio está sujeto a una condicionante consistente en que sólo 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 Jurisprudencia 24/2002 emitida por el *Tribunal Electoral*, de rubro **DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES**.<sup>23</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 los ciudadanos pueden afiliarse a los institutos políticos, libre e individualmente.

Esta reforma, conforme al contenido de la exposición de motivos correspondiente,<sup>24</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.

El derecho de libre asociación —para conformar una asociación— y afiliación —para integrarse a una asociación ya conformada—, como derechos políticos electorales, se encuentran consagrados a nivel internacional en diversos instrumentos suscritos por nuestro país, tal es el caso de la Declaración Universal

---

<sup>23</sup> Consultable en la página: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2002&tpoBusqueda=S&sWord=24/2002>

<sup>24</sup> Consultable en la página: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf)

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

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 de 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 —de ahí que se conozca también con el nombre de Pacto de San José—, 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 —asociarse— para tomar parte en los asuntos políticos de su nación, hace más de cinco.

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.

En efecto, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada el cinco de enero de mil novecientos setenta y tres, 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

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

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.

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.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

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 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 las 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 hace ahora 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 aprueban los Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro (**CG617/2012**).

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

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.
- 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 por parte de 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

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

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 Lineamientos analizados consistió en regular el procedimiento para determinar si los partidos políticos con registro nacional cuentan 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 los ciudadanos, pues, como se señaló, tal derecho emana de la Constitución, de los instrumentos internacionales y de la ley.

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 los ciudadanos, la responsabilidad de respetar de manera irrestricta la libertad de los ciudadanos de afiliarse, permanecer afiliados, 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 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, 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 denunciado**

Derivado de lo anterior, particularmente de que la infracción presuntamente cometida por el *PAN* consiste precisamente en el incumplimiento de sus propias normas de afiliación, se hace necesario analizar éstas, a fin de conocer las condiciones en que fue incorporada la ciudadana denunciante a su padrón de afiliados, para lo cual, enseguida se transcribe la parte conducente de su normativa interna:

#### ***Estatuto del PAN***<sup>25</sup>

##### ***“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.***

...

##### ***Artículo 9***

***1. El procedimiento de afiliación se registrará conforme a lo previsto en el Reglamento correspondiente. La solicitud se presentará por escrito y podrá realizarse ante cualquier Comité del Partido de la entidad federativa correspondiente,***

---

<sup>25</sup> Consultable en la página de internet <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/documentos-basicos/>

*independientemente donde se encuentre su domicilio. Los mexicanos residentes en el extranjero, se podrán afiliar fuera del territorio nacional.*

...

**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.**

...

**Artículo 12**

**1. Son obligaciones de los militantes del Partido:**

...

- g) Mantener sus datos actualizados en el Registro Nacional de Militantes, informando su cambio de domicilio, conforme a los datos registrados en el Instituto Nacional Electoral”**

**Reglamento de Militantes del Partido Acción Nacional<sup>26</sup>**

**“Artículo 1.** *El presente ordenamiento es reglamentario de lo dispuesto en los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 33 BIS numeral 1 fracciones I y II, 41, 49 y 128 numeral 2 de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, aprobados por la XVII Asamblea Nacional Extraordinaria.*

**Artículo 2.** *El presente Reglamento norma lo siguiente:*

- I.** *El procedimiento de afiliación, para el mantenimiento de la calidad de militante a fin de poder ejercer derechos; el procedimiento de actualización de datos; el procedimiento de aclaración y verificación de actividades; y el procedimiento de declaratoria de baja*

...

**Artículo 4.** *Para los efectos del presente Reglamento se entenderá por:*

...

---

<sup>26</sup> Consultable en la página de internet: <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/documentos-basicos/>

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

**XV. MILITANTE.** La ciudadana o ciudadano mexicano que de manera individual, libre, pacífica, voluntaria, directa, presencial y personal, realizó el trámite de afiliación y fue aceptado, asumiendo como propios los principios, fines, objetivos y documentos básicos del Partido Acción Nacional;

**XXI. REFRENDO.** *Manifestación de la voluntad del militante de continuar afiliado al Partido, mediante la realización de acciones o actividades electorales, comunitarias, políticas y de formación, registradas y verificables en la PLATAFORMA PAN, en los términos que señalen los Estatutos, Reglamentos y Acuerdos aplicables*

...

**Artículo 8.** *Toda ciudadana o ciudadano mexicano que desee afiliarse como militante al Partido, deberá hacerlo de forma individual, libre, pacífica, voluntaria, directa, presencial y personal; asumir como propios los Principios de Doctrina, fines y objetivos; así como los Programas de Acción Política, Plataformas políticas y electorales, Estatutos y Reglamentos.*

**Artículo 9.** *La militancia en el Partido inicia a partir de la aceptación por el Registro Nacional de Militantes, el que verificará el cumplimiento de los requisitos exigidos por los Estatutos. Una vez aceptado, la fecha de inicio de la militancia será a partir de que la instancia competente hubiere recibido la solicitud de afiliación.*

...

**Artículo 12.** *Toda ciudadana o ciudadano mexicano que desee afiliarse al Partido en los términos del Estatuto y el presente Reglamento, se sujetará al procedimiento siguiente:*

**I.** *Llenará el formato electrónico de inscripción en el portal del Registro Nacional de Militantes. La inscripción generará un folio que será utilizado por el militante para la inscripción en el Taller de Introducción al Partido;*

**II.** *Realizado el curso, reingresará al portal del Registro Nacional de Militantes para generar el formato de solicitud de afiliación, para lo cual deberá acudir de manera presencial y personal a cualquier Comité Directivo Municipal del Estado a que corresponda, o Comité Directivo Delegacional en el caso del Distrito Federal; o incluso a la respectiva sede del Comité Directivo Estatal o del Distrito Federal;*

**III.** *El formato de solicitud de afiliación deberá acompañarse, al momento de la entrega, con fotocopias de los siguientes documentos, presentando los originales para cotejo:*

**a)** *Credencial para votar con fotografía vigente, expedida por la autoridad electoral nacional, para el efecto de acreditar la ciudadanía. Si dicha credencial no contiene el domicilio, el solicitante deberá anexar adicionalmente la copia de un comprobante de agua, luz, teléfono o gas, con una antigüedad no mayor a 4 meses, así como el original para cotejo; y*

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

*b) En su caso, copia de la renuncia a cualquier otro Partido Político en el que haya militado, presentada por lo menos seis meses antes de la fecha de solicitud de afiliación al Partido.*

*IV. El Comité Directivo receptor, a través de su Director de Afiliación, imprimirá la solicitud de afiliación y adjuntará en la PLATAFORMA PAN, la fotografía del solicitante, con los parámetros establecidos por el Registro Nacional de Militantes;*

*V. El órgano del Partido receptor de los documentos descritos en la fracción III, registrará y digitalizará, en la PLATAFORMA PAN, los datos contenidos en la solicitud del ciudadano, en un término máximo de 15 días naturales.*

*Los Directores de afiliación acreditados ante el Padrón Nacional de Estructuras, estarán facultados para hacer entrega personal o por correo certificado o mensajería especializada a la instancia correspondiente, de las solicitudes de afiliación que reciban, en un término máximo de 15 días naturales a partir de dicha recepción.*

*En el caso de que las estructuras municipales correspondientes no cuenten con los medios tecnológicos para llevar a cabo el procedimiento de adjuntar la documentación en la PLATAFORMA PAN, con independencia del registro de los datos del solicitante, remitirán la documentación al Director de Afiliación del Comité Directivo Estatal, dentro de los 10 días naturales a partir de que reciban las solicitudes de afiliación para su trámite conducente. Pasado este periodo, el solicitante deberá acudir al Comité Directivo Municipal receptor a efecto de obtener el comprobante impreso de su solicitud de afiliación; y*

*VI. El Director de afiliación receptor: recibirá, sellará y asentará su firma en el lugar establecido de la solicitud de afiliación, en caso de que se cumpla con los requisitos establecidos en el presente artículo; en caso contrario, prevendrá al solicitante y registrará, en la PLATAFORMA PAN, sus datos, así como la fecha y el motivo de la prevención.*

...

**Artículo 37.** *Es obligación de los militantes del Partido comunicar al Comité Directivo Municipal o Delegacional, Comité Directivo Estatal o del Distrito Federal que les corresponda, o en forma directa al Registro Nacional de Militantes, mediante los formatos autorizados, el trámite de cambio de domicilio o actualización de datos de la Credencial para Votar con Fotografía expedida por el Registro Nacional de Electores, presentando copia de la nueva credencial.*

...

**Artículo 72.** *Los militantes causarán baja del Padrón por los siguientes motivos:*

...

**VIII.** *Falta de refrendo.”*

Aunado a lo anterior, y en atención a que, en 2016 el denunciado aprobó la implementación de un programa para la revisión, verificación, actualización,

depuración y registro de datos y huellas digitales, en el caso, se debe tener presente el procedimiento, establecido en el *CAPÍTULO II, DE LA ACTUALIZACIÓN DE DATOS Y REGISTRO DE HUELLA DIGITAL*, del Acuerdo CEN/SG/15/2016.<sup>27</sup>

#### **D) Acuerdo INE/CG33/2019**

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, 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 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**

---

<sup>27</sup> Consultable en <https://www.rnm.mx/Documents/RNM/CEN.SG.15.2016.pdf>

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

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.

...

### **ACUERDO**

**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

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

*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, 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.

Lo anterior, se robustece con el criterio sostenido por la *Sala Superior*, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-141/2018, en el que determinó, entre otras cuestiones, lo siguiente:

*“...los datos personales de los militantes de los partidos políticos se consideran públicos si son precedidos de la voluntad del ciudadano para afiliarse; por tanto, si es deseo de un ciudadano pertenecer a un partido político, no puede alegar que existe uso indebido de sus datos personales porque se consideran públicos.*”

*En cambio, si no existe una libre y voluntaria afiliación del ciudadano de pertenecer al partido político, el uso de datos personales al integrar el padrón de militantes es indebido, porque la información ahí contenida deja de ser pública respecto de quienes no tenían ese deseo de afiliarse al partido y, se insiste, aparecer en un padrón al cual no deseaban pertenecer,...*”

Así, de lo transcrito, se obtiene medularmente lo siguiente:

- El derecho de afiliación en materia política-electoral consiste, fundamentalmente, en la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para decidir libre e individualmente si desean formar parte de los partidos y agrupaciones políticas.
- Se considerarán militantes del *PAN* los ciudadanos mexicanos que, de forma directa, persona, presencial, individual, libre, pacífica y voluntaria, manifiesten su deseo de afiliarse.
- Deberán suscribir el formato aprobado por el Comité Ejecutivo Nacional, acompañado de copia de su credencial de elector.
- La información que sea requerida en términos distintos a los señalados será atendida de acuerdo a las disposiciones del Partido en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- 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.

### **3. CARGA Y ESTANDAR 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 o afiliado de un partido político, por regla general debe acudir a las

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

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 (en el caso el PAN), tienen la carga de conservar y resguardar, con el debido cuidado, los elementos o la documentación en la cual conste que el ciudadano en cuestión acudió a solicitar su afiliación y que la misma fue libre y voluntaria, 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*, 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 *LGPP*.

En suma, los partidos políticos, en tanto entidades de interés público que sirven de vehículo para el acceso de la ciudadanía al poder y espacios para el ejercicio del derecho humano de afiliación en materia política-electoral, están compelidos 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, emitido con el objeto de verificar la obligación de mantener el mínimo de militantes requerido por las leyes para conservar su registro, porque, se insiste:

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

- El derecho humano de libre afiliación política está previsto y reconocido en la *Constitución*, tratados internacionales y leyes secundarias, desde 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 les corresponde demostrar que las personas que lo integran fue derivado de una decisión individual, 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.
- 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 expediente **SUP-RAP-107/2017**,<sup>28</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 ELECTORALES**,<sup>29</sup> el cual tiene distintas vertientes, entre las

---

<sup>28</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)

<sup>29</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.

que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria<sup>30</sup> y como estándar probatorio.<sup>31</sup>

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>32</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 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 denunciados sea capaz de explicar los datos disponibles en el expediente, integrándolos de manera coherente.
  
- Se refuten las demás hipótesis admisibles de inocencia del acusado.

---

<sup>30</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>31</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>32</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/RVM/JD24/CDM/117/2020**

Así, cuando la acusación del quejoso versa sobre la afiliación indebida a un partido político, por no haber mediado el consentimiento del ciudadano, la acusación implica 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 LGSMIME, 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 que denuncia.

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 manifiesta de que un ciudadano desea pertenecer a un instituto político determinado.

Así, cuando en las quejas que dieron lugar al procedimiento ordinario sancionador una persona alega que **no dio su consentimiento** para pertenecer a un partido, sostiene también que no existe la constancia de afiliación atinente, de manera que la parte denunciante no está obligada 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 que conducen a 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.

En suma, que el partido no tuviera el cuidado de conservar una constancia que documentara la libertad con que se condujo un ciudadano previo a su afiliación que dice se llevó a cabo, o que deliberadamente la haya desechado, no lo libera de la carga de probar su dicho, teniendo en cuenta la máxima jurídica que establece que, en juicio, nadie puede alegar su propio error en su beneficio.

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.

Otro aspecto importante a tomar en consideración radica en que, si el partido político cumple con la carga probatoria que corresponde a su afirmación en el sentido de que la afiliación cuestionada estuvo precedida del consentimiento del quejoso, es decir, si exhibe prueba suficiente sobre la legitimidad de la afiliación motivo de queja, debe considerarse que prevalece el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de estándar probatorio.

#### **4. HECHOS ACREDITADOS**

Como se ha mencionado, la denuncia presentada por la quejosa versa sobre la presunta violación a su derecho de libre afiliación al haber sido incorporada al padrón de afiliados del *PAN* sin su consentimiento, así como la utilización de sus datos personales para sustentar la indebida afiliación.

Ahora bien, en torno a la demostración de los hechos constitutivos de la infracción denunciada, en el siguiente cuadro se resumirá, la información esencial derivada de la investigación preliminar implementada, así como las conclusiones que fueron advertidas:

Ciudadana	Información aportada por la DEPPP	Manifestaciones realizadas por el PAN
Rosalina Vásquez Mendoza	<p><b>Fecha de afiliación:</b> 26/12/2013</p> <p><b>Fecha de baja:</b> 30/10/2020</p> <p><b>Fecha de cancelación:</b> 12/11/2020</p>	<p>Mediante oficios RPAN-0136/2020 y RPAN-0145/2020 el representante propietario del <i>PAN</i> informó lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La quejosa estuvo afiliada al <i>PAN</i> con fecha de inicio 26/12/2013 y posteriormente realizó el trámite de actualización el 14/02/2017.</li> <li>• La quejosa ya fue dada de baja de su padrón de afiliados.</li> <li>• Remitió original del comprobante de actualización de fecha 14/02/2017, copia de la credencial de elector de la quejosa, fotografía y copia de los acuerdos CAF-GRAL-OF-2-7/2017, CEN/SG/15/2016 CEN/SG/16/2016,</li> </ul>

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

Ciudadana	Información aportada por la <i>DEPPP</i>	Manifestaciones realizadas por el <i>PAN</i>
		CEN/SG/17/2016, CEN/SG/18/2016 CEN/SG/19/2016. y
<b>Conclusiones.</b>		
<p>A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que:</p> <ol style="list-style-type: none"> <li>1. La quejosa se encontró registrada como militante del <i>PAN</i>, en atención a lo informado por la <i>DEPPP</i> y el denunciado.</li> <li>2. El denunciado aportó constancia original de actualización de datos de fecha 14/02/2017, copia de la credencial de elector y fotografía de la quejosa.</li> <li>3. Al darse vista a la quejosa con las constancias aportadas por el <i>PAN</i>, la ciudadana no realizó manifestación alguna para objetar los documentos aportados por el denunciado.</li> </ol> <p>Lo anterior, analizado en su conjunto, permite concluir que <b>no se trata de una afiliación indebida</b>, pues la afiliación y/o actualización de datos de la ciudadana se llevó a cabo de conformidad con el mecanismo implementado por el <i>PAN</i> para el registro y actualización de datos de sus militantes.</p>		

Las constancias aportadas por la *DEPPP*, al ser documentos generados en ejercicio de sus atribuciones, se consideran pruebas documentales públicas de conformidad con el artículo 22, párrafo 1, del *Reglamento de Quejas*, mismas que, conforme a lo previsto en los artículos 462, párrafo 2 de la *LGIPE* y 27, párrafo 2 del citado *Reglamento de Quejas*, tienen valor probatorio pleno, ya que no se encuentran controvertidas ni desvirtuadas respecto de su autenticidad o contenido.

En el mismo tenor, las documentales allegadas al expediente por el partido político denunciado, así como por la persona denunciante, constituyen documentales privadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 22, numeral 1, fracción II del *Reglamento de Quejas*; por lo que, por sí mismas, carecen de valor probatorio pleno, y sólo alcanzarán ese grado 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 en este *Consejo General* sobre la veracidad de los hechos a que se refieren, ello al tenor de lo preceptuado en los artículos 462, párrafo 3 de la *LGIPE*, y 27, párrafo 3, del *Reglamento de Quejas* en mención.

## **5. CASO CONCRETO**

Previo al análisis detallado de las infracciones aducidas por la quejosa, es preciso subrayar que de lo previsto en el artículo 355, párrafo 5, del *COFIPE*, cuyo contenido se replica en el artículo 458, párrafo 5, de *la LGIPE*, es posible advertir los elementos que se deben 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, lo que significa que una situación antijurídica electoral debe estar objetivamente demostrada por medio de pruebas.

Posteriormente, es menester verificar que tal situación sea imputable a algún sujeto de Derecho en específico, —partido político, candidato 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 imputabilidad o atribución directa o indirecta (elemento subjetivo), lo cual puede dar lugar a responsabilidad directa o al incumplimiento al deber de cuidado.

A partir de la actualización de estos dos elementos esenciales, la autoridad electoral estará en aptitud de 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 reconocido en la legislación de este país, la libertad de las y los ciudadanos de afiliarse, permanecer afiliados, desafiliarse de un partido político, o bien, no pertenecer a ninguno, y de igual manera, que las personas en este país tienen el derecho de que se proteja su información privada y sus datos personales, todo lo cual está previsto desde el nivel constitucional.

En el caso, si bien 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 y, de igual manera se transcribe la parte de disposiciones estatutarias del partido político denunciado, relacionada con el procedimiento de afiliación, lo

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

cierto es que, por el carácter constitucional de tales derechos, la 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 política, en todas sus vertientes, es un derecho de los ciudadanos de este país desde hace varios decenios, resulta por demás evidente que las obligaciones de los partidos políticos que deriven de esta garantía —respetar la libertad de afiliación o, en su caso, la decisión de no pertenecer más a un partido, así como acreditar fehacientemente el consentimiento de la persona para cualquier caso— no debe estar sujeta o condicionada a que éstos establezcan en sus normas internas disposiciones encaminadas a su protección, es decir, esta carga que se les impone 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 responsabilidad y la sanción respectiva.

Para ello, la autoridad, analizará y ponderará el caudal probatorio que obre en el expediente, del cual es posible obtener indicios, entendidos como el conocimiento de un hecho desconocido a partir de uno conocido, o bien, prueba plena para el descubrimiento de la verdad.

Como se precisó con anterioridad, en principio, corresponde a los promoventes demostrar con pruebas suficientes la comisión de la conducta ilícita, así como el señalamiento que formula en contra de la parte denunciada (atribuibilidad), es decir, la carga de la prueba corresponde al quejoso.

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 de Medios, de aplicación supletoria al presente caso, en términos de lo dispuesto por el artículo 340 del *COFIPE*, mismo que se reproduce con el diverso 441 de la *LGIPE*.

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.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

Así, esta autoridad electoral considera, en consonancia con lo resuelto por la *Sala Superior*, en el expediente SUP-RAP-107/2017, analizado previamente, que la carga de la prueba corresponde al partido político que afirma que contaba con el consentimiento de los ciudadanos quejosos para afiliarlos a su partido político, y no a los ciudadanos que negaron haber solicitado su inclusión en el padrón de militantes del partido político denunciado.

Por lo que, en el caso concreto, la carga de la prueba corresponde al denunciado, en tanto que el dicho de la denunciante consiste en que no dio su consentimiento para ser militante del *PAN*, es decir, se trata de un hecho negativo, que en principio no es objeto de prueba.

Ahora bien, de conformidad con lo sostenido por el máximo órgano jurisdiccional en la materia, el documento idóneo para acreditar que un ciudadano expresó su voluntad de afiliarse a un partido político, es la constancia de inscripción respectiva.

Lo anterior, de conformidad con lo señalado por la *Sala Superior* al emitir la Jurisprudencia **3/2019**, de rubro ***DERECHO DE AFILIACIÓN. LA OBLIGACIÓN DE PROBAR LA MILITANCIA CORRESPONDE AL PARTIDO POLÍTICO***, en la que estableció que, si una persona denuncia una afiliación sin su consentimiento, corresponde a los partidos políticos probar que ese individuo expresó su voluntad de afiliarse, **debiendo exhibir la constancia de inscripción respectiva, esto es, el documento donde se asienta la expresión manifiesta del ciudadano de pertenecer al partido político.**

En el caso, tal y como quedó precisado en el apartado ACREDITACIÓN DE HECHOS, está demostrado a partir de la información proporcionada por la *DEPPP* que la quejosa se encontró afiliada al *PAN*.

Ahora bien, el denunciado reconoció que dicha ciudadana se encontró en su padrón de militantes y para acreditar que la afiliación fue realizada conforme a los mecanismos legalmente establecidos, aportó original del formato de actualización de datos de fecha catorce de febrero de dos mil diecisiete, copia de la credencial de elector y fotografía viva de la quejosa.

En el caso, esta autoridad considera que las documentales aportadas por el denunciado, en su conjunto, son suficientes para desvirtuar la infracción que se le atribuye, pues de las mismas se advierte la manifestación de la denunciante de

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

mantenerse afiliada a ese instituto, las cuales, en su conjunto, resultan suficientes para acreditar la militancia de la quejosa, de conformidad con lo siguiente:

El *PAN*, a través de diversos acuerdos, entre ellos, el CEN/SG/15/2016<sup>33</sup> estableció una serie de elementos para llevar a cabo el programa específico de revisión, verificación, actualización, depuración y registro de datos y huellas digitales, a implementar por el Registro Nacional de Militantes en coordinación con la Comisión Especial estratégica para la transparencia y reingeniería del padrón de militantes de dicho instituto político.

El citado acuerdo estableció que, para el debido registro y actualización de los datos de militantes del *PAN*, el militante debía acudir de manera personal, presentando su credencial de elector.

Una vez que el militante estuviera ante el personal acreditado para el registro, para verificar que el ciudadano se encontrara registrado en la base de datos del padrón de militantes del *PAN*, se capturaría en el sistema la clave de elector de la credencial para votar con fotografía.

Posteriormente, acreditado que el ciudadano se encontrara inscrito en la base de datos del *PAN* como militante, el sistema realizaría una consulta en tiempo real en la base de datos de la *DERFE* del *INE*, para validar que los datos capturados corresponden a la identidad del militante.

Efectuada la validación, el militante debería registrar su huella dactilar en el aparato destinado para tal fin; enseguida, se procedería a digitalizar la credencial de elector y se tomaría una imagen del rostro de la persona para el resguardo de su sistema; a continuación, se generaría el comprobante del trámite para que el militante lo firmara y se digitalizara el comprobante firmado para su resguardo.

Se debe precisar que el acuerdo citado, al regular la incorporación o actualización de militantes al partido político, señala que el registro debido del militante se colma, en la especie, cuando lo hace personalmente, lo firma y plasma su huella digital, para tener la certeza y no poner en duda la voluntad de ejercer y dar autenticidad al militante en su solicitud.

---

<sup>33</sup> Consultable en <https://www.rnm.mx/Documents/RNM/CEN.SG.15.2016.pdf>

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

De lo anterior se advierte que, para la realización del trámite para la actualización de militantes, se exige que el ciudadano en forma personal y directa, acuda al módulo respectivo a requisitar la solicitud individual, acto en el cual se recaba además de la documentación atinente a la identificación y domicilio, la fotografía, huellas dactilares y firma del ciudadano.

En este contexto, si el partido denunciado presenta además del formato original de actualización de datos del *PAN*, copia de la credencial de elector, por ambos lados, y una impresión de la fotografía de la ciudadana, se considera que dichos elementos, analizados en su conjunto, permiten acreditar que la quejosa acudió personal y voluntariamente a refrendar su registro como militante.

En efecto, los elementos aportados por el partido, en el marco de la campaña de registro y actualización de los datos de militantes del *PAN* permiten advertir que existió la voluntad de la quejosa para continuar como militante del partido político denunciado, ya que su voluntad quedó de manifiesto al acudir a realizar el mencionado trámite, en el que, firmó de conformidad para seguir siendo militante del partido y además **se le tomó la fotografía respectiva**, elementos que resultan suficientes para tener certeza de ello.

Entonces, si el *PAN* presentó una serie de constancias para acreditar el debido registro de la militante, como el respectivo original del formato de actualización de datos, la fotografía y la copia de la credencial de elector; es jurídicamente válido establecer que esas constancias, analizadas en su conjunto, resultan suficientes para acreditar una militancia voluntaria de la ciudadana.

Máxime que mediante Acuerdo de once de diciembre de dos mil veinte, se dio vista a la quejosa con las documentales aportadas por el *PAN*, sin que objetara su contenido o autenticidad.

En efecto, de las constancias de autos es posible advertir que, aun cuando la quejosa tuvo la oportunidad procesal de objetar la autenticidad y contenido de las constancias exhibidas por el *PAN* (cuando se le corrió traslado con éstas) se abstuvo de cuestionar los documentos referidos, pues no compareció al procedimiento a formular manifestación alguna en ese sentido.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

Por tanto, no existe evidencia objetiva que haga suponer que el registro como militante de la referida ciudadana, haya sido producto de una acción ilegal por parte del *PAN*, pues como se dijo, las documentales aportadas por el partido denunciado no fueron controvertidas u objetadas de manera frontal y directa por la denunciante, no obstante que estuvo en la aptitud y garantía procesal de haberlo hecho.

En este sentido, al no haber oposición alguna de la quejosa en relación con los documentos exhibidos por el *PAN*, es válido colegir que existe un reconocimiento tácito de dicha ciudadana de haber firmado dicho comprobante de actualización de datos, lo que de suyo permite concluir que sí existió su voluntad para continuar siendo militante del partido político denunciado.

En tal virtud, se debe precisar que el derecho de contradicción probatoria no es más que la posibilidad de las partes de defenderse, de refutar y oponerse a las afirmaciones realizadas por la parte contraria, y de ser el caso, de aportar elementos que le permitan desvirtuar lo dicho en su contra.

Así pues, no obstante la oportunidad procesal que tuvo la denunciante de refutar los documentos que aportó el *PAN* para acreditar que sí medió la voluntad libre y expresa de ésta de querer permanecer en ese instituto político, la promovente no hizo valer ese derecho de contradicción dentro del procedimiento.

Por tanto, el aducido refrendo resulta un argumento eficaz para acreditar que la incorporación al Padrón de Afiliados reclamada se realizó conforme al procedimiento en cuestión, siendo que el partido presentó el material probatorio idóneo para demostrar que la infracción reclamada no se actualizó.

Criterio similar fue sostenido por este Consejo General al resolver el procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/CBP/JD41/MEX/4/2018 mediante Resolución identificada con la clave INE/CG521/2019.

Por lo anterior, este órgano colegiado considera pertinente **tener por no acreditada la infracción** en el presente procedimiento, pues se concluye que el *PAN* no infringió las disposiciones electorales.

Ahora bien, más allá de que no se acreditó la infracción denunciada en el presente procedimiento, en el caso, es importante precisar que la persona denunciante colmó

su pretensión inicial, que consistía en ser dada de baja del registro del padrón de afiliados del *PAN*, pues de lo manifestado por el propio instituto político, de lo señalado por la *DEPPP* y del acta circunstanciada levantada por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral se advierte que la misma fue dada de baja del padrón de afiliados del partido denunciado.

**QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.** A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, tutelado en el artículo 17 de la Constitución,<sup>34</sup> se precisa que la presente determinación es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el numeral 42 de la Ley de Medios; así como del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano previsto en el artículo 79 del mismo ordenamiento.

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

## **R E S O L U C I Ó N**

**PRIMERO.** No se acreditó que el **Partido Acción Nacional** hubiese infringido disposiciones electorales, relativas al derecho de libre afiliación, en perjuicio de **Rosalina Vásquez Mendoza** en términos de lo establecido en el **Considerando CUARTO, apartado quinto** de esta Resolución.

**SEGUNDO.** La presente Resolución es impugnabile a través del recurso de apelación, así como por juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano, previsto en los numerales 42 y 79, respectivamente, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**Notifíquese personalmente a Rosalina Vásquez Mendoza.**

---

<sup>34</sup> Al respecto, resultan orientadoras las siguientes tesis aisladas emitidas por tribunales del Poder Judicial de la Federación: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 2, Materia: Constitucional, Tesis: III. 40. (III Región) 6 K (10ª), Página: 1481, Rubro: “**TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL**”, y Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, Materia: Constitucional, Tesis: II.8º. (I Región) 1 K (10ª.), Página: 2864, Rubro: “**TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL.**”

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/RVM/JD24/CDM/117/2020**

**Notifíquese al Partido Acción Nacional**, en términos del artículo 68 numeral 1, incisos d), q) y w), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral, y por **estrados** a quienes resulte de interés.

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

La presente Resolución fue aprobada en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 17 de noviembre de 2021, por votación unánime de las y 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 Córdoba Vianello.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL  
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA  
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**