

INE/CG1663/2021

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO
EXPEDIENTE: UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020
DENUNCIANTES: JORGE PÉREZ SOTO Y RICARDO ALBERTO DE LEÓN REYES
DENUNCIADO: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020, INICIADO CON MOTIVO DE LOS ESCRITOS DE QUEJA PRESENTADOS POR JORGE PÉREZ SOTO Y RICARDO ALBERTO DE LEÓN REYES, POR SUPUESTAS VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL, ATRIBUIBLES AL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, CONSISTENTES EN LA PRESUNTA AFILIACIÓN INDEBIDA AL PARTIDO POLÍTICO REFERIDO, SIN QUE HUBIERE MEDIADO CONSENTIMIENTO ALGUNO Y, EN SU CASO, EL USO NO AUTORIZADO DE SUS DATOS PERSONALES

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

G L O S A R I O	
<i>COFIPE</i>	Código Federal de Procedimientos Electorales ¹
<i>Consejo General</i>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<i>Constitución</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<i>Comisión</i>	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<i>DEPPP</i>	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral
<i>INE</i>	Instituto Nacional Electoral
<i>LGIPE</i>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

¹ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el quince de agosto de mil novecientos noventa.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

G L O S A R I O	
<i>LGPP</i>	Ley General de Partidos Políticos
<i>PAN</i>	Partido Acción Nacional
<i>Reglamento de Quejas</i>	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<i>Sala Superior</i>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<i>Tribunal Electoral</i>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<i>UTCE</i>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

A N T E C E D E N T E S

I. DENUNCIAS.² Por escritos de seis de noviembre de dos mil veinte, presentados antes la 01 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en Quintana Roo y la *UTCE*, se hizo del conocimiento de este Instituto que **Jorge Pérez Soto y Ricardo Alberto de León Reyes**, personas que participan el proceso de reclutamiento y selección de los cargos de Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales, para el Proceso Electoral 2020-2021, denunciaron que estaban indebidamente afiliados al *PAN*, sin haber otorgado su consentimiento, vulnerando su derecho de libertad de afiliación y la utilización de sus datos personales.

II. REGISTRO Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO. Mediante acuerdo de diecisiete de noviembre de dos mil veinte, emitido por el Titular de la *UTCE*, se ordenó formar el expediente respectivo e iniciar el trámite del presente procedimiento sancionador ordinario, el cual quedó registrado bajo la clave **UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020**, asimismo, se determinó admitir a trámite el procedimiento y reservar lo conducente al emplazamiento de las partes involucradas hasta en tanto se contará con los elementos necesarios para pronunciarse al respecto.

Con el propósito de constatar los hechos materia de inconformidad y allegarse de los elementos y constancias necesarios para la debida sustanciación del

² Visible a páginas 03 y 09 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

procedimiento al rubro citado, en las fechas que se indican en el cuadro siguiente se acordaron las diligencias de investigación que a continuación se señalan.

DIRIGIDO	DILIGENCIA	RESPUESTA
PAN	<p>Se le requirió lo siguiente:</p> <p>a) Indique si actualmente se encuentran registrados Jorge Pérez Soto y Ricardo Alberto de León Reyes, con domicilio en el estado de Quintana y en el Estado de Guerrero respectivamente, dentro de su Padrón de Afiliados. Para tal efecto, se ordena anexar al presente requerimiento, en sobre cerrado, la clave de elector de los quejosos.</p> <p>b) De ser afirmativa su respuesta, informe la fecha de alta en el referido padrón y remita el original de los expedientes en que obren las constancias de afiliación correspondientes, donde conste la manifestación de la voluntad de los ciudadanos en comento, para ser afiliados a dicho partido político.</p> <p>c) De ser negativa su respuesta, indique si anteriormente los ciudadanos en cuestión, fueron afiliados y la fecha de su baja en el referido padrón, asimismo, remita el original de los expedientes en que obren las constancias de los procedimientos de desafiliación correspondientes.</p>	<p>Oficios RPAN-0191/2020³ y RPAN-0197/2020⁴</p> <p>Proporcionó las cédulas de afiliación de Ricardo Alberto de León Reyes y de refrendo de Jorge Pérez Soto, informando que los registros ya habían sido cancelados.</p>
DEPPP	<p>a) Indique si Jorge Pérez Soto y Ricardo Alberto de León Reyes, se encuentran registrados en el Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de este Instituto, como militantes del <i>PAN</i>. Para tal efecto, se anexa copia simple y legible de su credencial de elector, en sobre cerrado.</p> <p>b) En su caso, indique la fecha a partir de la cual se les dio de alta en dicho padrón y</p>	<p>Correo electrónico de 09/12/2020⁵</p> <p>Se informa las fechas de afiliación, baja y cancelación de los registros como militantes del <i>PAN</i> de los denunciados.</p>

³ Visible a páginas 40 a 44 y anexos de 45 a 62 del expediente.

⁴ Visible a páginas 63 a 66 del expediente.

⁵ Visible a páginas 67 y 69 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

DIRIGIDO	DILIGENCIA	RESPUESTA
	<p>remita el original de los expedientes en que obren las constancias de afiliación.</p> <p>c) De ser negativa su respuesta, indique si anteriormente los ciudadanos en comento, fueron afiliados y la fecha de su baja del padrón de afiliados del partido político denunciado, y remita el original de los expedientes en que obren los procedimientos de desafiliación correspondientes.</p>	

III. VISTA A LOS QUEJOSOS. Por acuerdo de tres de febrero de dos mil veintiuno, y en atención a lo establecido en el Anexo 5 del *Manual de Reclutamiento, Selección y Contratación de las y los Supervisores Electorales y Capacitadores-Asistentes Electorales. PE 2020-2021*⁶, se determinó dar vista a Jorge Pérez Soto y Ricardo Alberto de León Reyes con copia simple de la información proporcionada por el PAN, para que en el plazo de tres días hábiles, contados a partir de la legal notificación del proveído, manifestará lo que a su derecho conviniera respecto a su presunta afiliación al citado partido político. Dicho proveído fue notificado de la siguiente manera:

VISTA		
DESTINATARIO	OFICIO Y FECHA DE NOTIFICACIÓN	CONTESTACIÓN
Jorge Pérez Soto	INE/01JDE/VS/0084/201 8/02/2021	No formuló manifestación alguna
Ricardo Alberto de León Reyes	INE/JDE/VS/0134/201 8/02/2021	No formuló manifestación alguna

En el mismo acuerdo se instruyó la elaboración de un acta circunstanciada, a fin de verificar si los quejosos involucrados en el presente procedimiento, habían sido dados de baja del PAN, para ello, se estableció su búsqueda en el padrón de afiliados del citado sujeto, el cual puede ser consultado en la página de internet <https://www.pan.org.mx/>

⁶ Aprobado mediante ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA ELECTORAL 2020-2021 Y SUS RESPECTIVOS ANEXOS, identificado con la clave INE/CG189/2020.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

IV. EMPLAZAMIENTO.⁷ El diecinueve de marzo de dos mil veintiuno, se ordenó el emplazamiento al *PAN*, a efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera respecto a la conducta que se le imputó y aportara los medios de prueba que considerara pertinentes.

Cabe señalar, que para tal efecto se le corrió traslado con copia simple de todas y cada una de las constancias y pruebas que integraban el expediente de mérito.

El acuerdo se diligenció en los siguientes términos:

EMPLAZAMIENTO		
DESTINATARIO	OFICIO Y FECHA DE NOTIFICACIÓN	CONTESTACIÓN
PAN	INE-UT/02320/2021 ⁸ 24/03/2021	El 31/03/2021, se recibió oficio RPAN-0120/2021 ⁹ signado por el representante propietario del <i>PAN</i> ante el <i>Consejo General</i> , mediante el cual se dio contestación al emplazamiento.

V. ALEGATOS. Mediante acuerdo de cinco de julio de dos mil veintiuno, se ordenó poner a disposición de las partes las actuaciones que integran el expediente, a efecto de que manifestaran lo que a su derecho conviniera. Dicho proveído fue notificado y desahogado en los siguientes términos:

DENUNCIADO

DESTINATARIO	OFICIO Y FECHA DE NOTIFICACIÓN	CONTESTACIÓN
PAN	INE-UT/6813/2021 8/07/2021	El 08/07/2021, se recibió oficio RPAN-0381/2021 ¹⁰ signado por el representante propietario del <i>PAN</i> mediante el cual formula alegatos.

DENUNCIANTES

⁷ Visible a fojas 112 a 119 del expediente.

⁸ Visible a página 124 del expediente.

⁹ Visible a páginas 131 a 134 y anexos de 135 a 148 del expediente.

¹⁰ Visible a páginas 175 a 178 y anexos 179 a 205 del expediente

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

DESTINATARIO	DESTINATARIO	DESTINATARIO
Jorge Pérez Soto	INE/01JDE/VS/0771/2021 ¹¹ 13/07/2021	No formuló alegatos
Ricardo Alberto de León Reyes	INE/JDE/VS/0728/2021 ¹² 29/07/2021	No formuló alegatos

VI. VERIFICACIÓN FINAL DE NO REAFILIACIÓN. Mediante correo electrónico de trece de octubre de dos mil veintiuno, la encargada del despacho de la *DEPPP* informó que los denunciantes habían sido dados de baja del padrón de militantes del *PRI* el ocho de diciembre de dos mil veinte, sin advertir alguna nueva afiliación.

Dicha información es idéntica con la proporcionada en su momento mediante correo electrónico de nueve de diciembre del dos mil veinte.

Dicha información es idéntica con la proporcionada en su momento mediante correo electrónico de nueve de diciembre del dos mil veinte.

VII. ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN. En su oportunidad, se ordenó elaborar el Proyecto de Resolución correspondiente para que fuera sometido a la consideración de los integrantes de la Comisión.

VIII. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS. En la segunda sesión extraordinaria de carácter privado de dos mil veintiuno, celebrada el diez de noviembre de dos mil veintiuno, la Comisión analizó y aprobó el proyecto, por unanimidad de votos de sus integrantes, ordenando su remisión a este órgano colegiado para su aprobación definitiva.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA

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

¹¹ Visible a páginas 209 a 213 del expediente.

¹² Visible a páginas 215 a 218 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

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

Del mismo modo, de conformidad con los artículos 39, párrafo 1; y 269 del *COFIPE*; 442, párrafo 1, inciso a); 443, párrafo 1, incisos a) y n), y 456, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*, los partidos políticos son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento jurídico, entre otras, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 25, párrafo 1, incisos a), e) y u), y 29 de la *LGPP*, así como la infracción a los derechos contenidos en los numerales 2, párrafo 1, inciso b), y 3, párrafo 2, del mismo ordenamiento jurídico, las cuales son sancionables por el *Consejo General*.

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

Sirve de apoyo a lo anterior, lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-RAP-107/2017,¹³ en el sentido de que esta autoridad electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con la presunta afiliación indebida de ciudadanos a los partidos políticos, esencialmente, por las razones siguientes:

- Porque la tutela de la ley le corresponde de manera directa a las autoridades, no a los partidos.
- Porque, por mandato legal, el *INE* es una autoridad que tiene potestad para imponer sanciones en materia electoral federal por violación a la ley.

¹³ Consultable en la página de internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

- Porque la existencia de un régimen sancionatorio intrapartidista, no excluye la responsabilidad de los partidos políticos por violación a la ley, ni la competencia del *INE* para atender tal cuestión.
- Porque la *Sala Superior* ya ha reconocido que el *INE* es el órgano competente para atender denuncias por afiliación indebida de militantes.

Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los artículos 269 del *COFIPE*;443, párrafo 1, inciso n), 459, 464, 467, 468 y 469, de la *LGIPE*, relacionados con lo dispuesto en los numerales 35, fracción III y 41, párrafo segundo, Base I, segundo párrafo, 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.

En el presente asunto se debe subrayar que las presuntas faltas (indebida afiliación y uso indebido de datos personales) atribuidas al *PAN*, se cometieron en diversas fechas, en las cuales tuvieron vigencia diversos ordenamientos jurídicos, sin perder de vista que todos los ordenamientos citados contienen exactamente las mismas reglas respecto al derecho a la libertad de afiliación a los partidos políticos, como se desarrollará con amplitud más adelante en este mismo instrumento resolutivo.

En efecto, conforme a lo anotado en el apartado de antecedentes de la presente Resolución, la Unidad Técnica realizó diversas diligencias a fin de esclarecer la fecha de afiliación de los quejosos al *PAN* obteniéndose los resultados que se muestran en la siguiente tabla:

No	Nombre del quejoso	Fecha de afiliación
1	Jorge Pérez Soto	31/07/1999
2	Ricardo Alberto De León Reyes	26/09/2019

En torno a lo anterior, es preciso no perder de vista que la *LGIPE* y la *Ley de Partidos* fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, iniciando su vigencia al día siguiente, de manera que si **Ricardo Alberto De León Reyes** fue afiliado el veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve, esto es, si los hechos denunciados por el citado quejoso acontecieron de manera posterior a la entrada en vigor de los ordenamientos jurídicos referidos, entonces, resulta inconcuso que dicha infracción debe analizarse a la luz de la normatividad vigente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

En el caso concerniente a **Jorge Pérez Soto**, la infracción denunciada será estudiada conforme a lo establecido en el *COFIPE*, ya que dicho quejoso fue afiliado el primero de treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y nueve, durante la vigencia de dicho ordenamiento.

TERCERO. EFECTOS DEL ACUERDO INE/CG33/2019

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

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 mismo tiempo garantizar a la ciudadanía el pleno ejercicio de su derecho a la libre afiliación, así como fortalecer el sistema de partidos, estimó necesario implementar, de manera excepcional, un procedimiento para garantizar que, en un breve período, sólo se encuentren inscritas las personas que de manera libre y voluntaria hayan solicitado su afiliación, y respecto de las cuales se cuente con alguno de los documentos que avalen su decisión.

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

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

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

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

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

Cabe señalar, que los padrones de afiliados y afiliadas, son bases de datos variables debido a los movimientos de altas y bajas que llevan a cabo todos los días

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

los Partidos Políticos Nacionales; además de ello, el proceso de verificación permanente de que son objeto los padrones, implica que los nuevos registros se compulsen contra el padrón electoral y entre los padrones de los partidos políticos con registro vigente y en proceso de constitución, para determinar si serán registros válidos, sujetos de aclaración o definitivamente descartados.

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

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

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

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

afiliaciones o refrendos recabados a partir del veinticuatro de enero de dos mil diecinueve, estuviera debidamente soportada.

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*.

CUARTO. ESTUDIO DE FONDO

Como ha quedado dicho, el presente asunto derivó de la queja presentada por **Ricardo Alberto De León Reyes y Jorge Pérez Soto Hernández**, en contra del *PAN*, debido, a que dicho partido político los afilió, sin que estos prestaran su consentimiento para ello, haciendo para conseguirlo, uso indebido de sus datos personales.

1. MATERIA DEL PROCEDIMIENTO

Con base en las posturas expresadas por las partes, la materia del procedimiento en el presente asunto estriba en determinar si el *PAN* conculcó el derecho a la libre afiliación en materia política que corresponde a los quejosos, quienes alegaron no haber consentido estar en sus filas, vulnerando lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), y t); 39; 269 del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en los diversos 442, párrafo 1, inciso a); 443, párrafo 1, incisos a); 456, párrafo 1, inciso a); de la *LGIFE*; y 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), y u), de la *Ley de Partidos*.

2. EXCEPCIONES Y DEFENSAS

- El *PAN*, señaló que Ricardo Alberto De León Reyes, estuvo afiliado con fecha de inicio de 26/09/2019 y que remitía la constancia de solicitud de afiliación, a través de la cual con su firma Ricardo Alberto De León Reyes,

manifestaba su voluntad de afiliarse al *PAN*, desconociendo y renunciando a la afiliación que en su caso existiere a otro partido político

- El *PAN*, señaló respecto a Jorge Pérez Soto que estuvo afiliado con fecha de inicio de 31/07/1999 y realizó su trámite de actualización el 03/08/2017.

Asimismo, indicó que respecto a la constancia de afiliación de Jorge Pérez Soto, en sesión ordinaria celebrada el nueve de agosto de dos mil trece, la entonces Comisión de Vigilancia de Afiliación del Registro Nacional de Miembros del *PAN* emitió un acuerdo autorizando al Director del Registro Nacional de Miembros para que procediera a la destrucción del papel que constituía el archivo muerto del área a su cargo existente hasta el veinticuatro de agosto de dos mil trece, por lo que materialmente se encontraban imposibilitados para proporcionar la citada constancia.

De igual forma, precisó que se remitía la constancia de trámite de actualización de datos y refrendo, a través de la cual con su firma Jorge Pérez Soto, manifestaba su voluntad de continuar afiliada al *PAN*, desconociendo y renunciando a la afiliación que en su caso existiere a otro partido político.

Al respecto, precisó que proporcionaba el documento original del refrendo de fecha tres de agosto de dos mil diecisiete.

3. 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:

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

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.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

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 políticos y asociaciones políticas.

De esta forma, todo ciudadano mexicano tiene derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; específicamente, es potestad de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos o afiliarse libre e individualmente a ellos, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 9; 35, fracción III; 41, fracciones I, párrafo segundo, in fine, y 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 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, fracción 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 a las agrupaciones políticas; y si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, lo cierto es que el derecho de afiliación —en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 constitucional— se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

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 las de conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiarse. 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 Tesis de Jurisprudencia **24/2002**, emitida por el *Tribunal Electoral*, de rubro **DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES**.¹⁴

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,¹⁵ 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 encuentra consagrado a nivel internacional en diversos instrumentos suscritos por nuestro país, tal es el caso de la Declaración Universal de los Derechos

¹⁴ Consultable en la página: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2002&tpoBusqueda=S&sWord=24/2002>

¹⁵ 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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

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

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

En congruencia con lo anterior, la Organización de Estados Americanos suscribió en San José de Costa Rica —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, hace ya cuarenta y cinco años, estableció en su artículo 23, fracción II, numeral 1, incisos a) y b), un mecanismo de certeza encaminado a dar cuenta de que los ciudadanos afiliados a una agrupación

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

política, como precursor de un partido político, habían consentido ser incorporados al respectivo padrón de militantes, como se advierte enseguida:

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

I...

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

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

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

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

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

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/JSP/JD01/QROO/170/2020

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 instrumento normativo, en su artículo 38, párrafo 1, inciso c), establecía, como lo hace ahora la *LGIPE*, 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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro **(CG617/2012)**.

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

- En caso de que más de un partido político presentara el documento a que se refiere el párrafo que antecede, la *DEPPP*, con el apoyo de las Juntas Locales y Distritales del Instituto, solicitará por oficio al ciudadano en cuestión, que decida cuál es el partido al que desea continuar afiliado, apercibido de que, en caso de no hacerlo, se eliminará del padrón de afiliados de los partidos en los que se encontró registrado.

En torno a ello, es preciso no perder de vista que el propósito central de los 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 afiliado, desafiliarse de un partido político, o bien, no pertenecer a ninguno, proviene directamente de la *Constitución*, instrumentos internacionales y del *COFIPE*, cuyas disposiciones son previas a la emisión de dichos Lineamientos y de un rango superior, por lo que resultaría impreciso afirmar que previo a la emisión de la norma reglamentaria, los partidos políticos no tenían la carga de obtener y conservar la documentación idónea para poner en evidencia que la afiliación de un determinado ciudadano estuvo precedida de su libre voluntad, como se desarrollará más adelante.

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

De lo anterior, es posible advertir que la línea evolutiva que ha seguido el derecho de libre afiliación para tomar parte en los asuntos políticos del país, ha seguido una tendencia encaminada a garantizar, cada vez de mejor manera, que los ciudadanos gocen de libertad absoluta para decidir su ideario político y, en congruencia con él, determinar si desean o no afiliarse a un partido político y a cuál, así como abandonarlo o permanecer al margen de todos, pues la regulación respectiva ha transitado desde la publicación de listas de afiliados, a fin de asegurar que los ciudadanos conozcan su situación respecto de un instituto político en particular, hasta la obligación de éstos de comprobar fehacientemente, a través de documentos idóneos y específicos, que la incorporación de una persona al padrón de militantes de un instituto político fue solicitada por el ciudadano, como expresión de su deseo libre de participar activamente, por ese canal, en la vida pública de la nación.

C) Normativa interna del PAN

Como se ha mencionado, la obligación de los partidos políticos de garantizar el derecho de libre afiliación de sus agremiados deviene de las propias disposiciones constitucionales, legales y convencionales a que se ha hecho referencia párrafos arriba, por tanto, su cumplimiento, en modo alguno, se encuentra sujeto a las disposiciones internas que cada instituto tiene en su haber normativo.

No obstante, a efecto de tener claridad acerca del proceso que un ciudadano debe llevar a cabo para convertirse en militante del partido político ahora denunciado, se hace necesario analizar la norma interna del PAN, para lo cual, enseguida se transcribe la parte conducente de sus Estatutos, en los términos siguientes:

Estatuto del PAN

...

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 regirá 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, 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.*

(...)

Artículo 11

1. Son derechos de los militantes:

(...)

l) Refrendar o renunciar a su condición de militante, en los términos establecidos en estos Estatutos y Reglamentos correspondientes; y

(...)

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 Nacional¹⁶

...

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:*

(...)

...

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,

¹⁶ Consultable en la página de internet del PAN, o bien en la dirección electrónica: <http://actores-politicos.ine.mx/actorespoliticos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos#!/pan>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

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

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;

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

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: (...)*
IV. Renuncia;

(...)

VIII. Falta de refrendo.

(...)

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 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

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020**

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 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 6, 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,...

De lo antes transcrito, se advierte, medularmente, lo siguiente:

- El derecho de afiliación en materia política-electoral consiste, fundamentalmente, en la prerrogativa de la ciudadanía mexicana para decidir libre e individualmente si desean formar parte de los partidos y agrupaciones políticas.
- Afiliado o Militante es la persona que libre, voluntaria e individualmente, acude a un partido político para solicitar su incorporación al padrón de militantes respectivo, a través de los documentos aprobados por los órganos partidistas correspondientes.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

- Al *PAN* podrán afiliarse las y los ciudadanos que, libre e individualmente, expresen su voluntad de integrarse al partido.
- Para obtener la afiliación al partido de referencia, se requiere, además de ser ciudadano mexicano y expresar su voluntad libre, individual y pacífica de afiliarse al Partido, suscribir personalmente la solicitud de alta como militante.
- 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.

- Ante la problemática advertida por esta autoridad electoral nacional, respecto de la falta de actualización y depuración de la documentación soporte que avalen las afiliaciones ciudadanas a los partidos políticos, este *Consejo General*, emitió el Acuerdo **INE/CG33/2019**, por el cual instauró, de manera excepcional, un procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los Partidos Políticos Nacionales, para garantizar que únicamente aparezcan en éstos las y los ciudadanos que en realidad hayan solicitado su afiliación.
- En dicho Acuerdo se ordenó a los Partidos Políticos Nacionales que dieran de baja definitiva de manera inmediata de su padrón de militantes, los datos de aquellas personas que antes de la aprobación de ese Acuerdo, hayan presentado quejas por indebida afiliación, como es el caso que nos ocupa.

4. CARGA Y ESTÁNDAR PROBATORIO SOBRE INDEBIDA AFILIACIÓN A UN PARTIDO POLÍTICO

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

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

En consecuencia, por regla general, los partidos políticos (en el caso en particular 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 *Ley de Partidos*.

En suma, los partidos políticos, en tanto entidades de interés público que sirven de vehículo para el acceso de la ciudadanía al poder y espacio para el ejercicio del derecho humano de afiliación en materia política-electoral, están 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 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/JSP/JD01/QROO/170/2020

- 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 corresponde demostrar que las personas que lo integran fue producto 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**,¹⁷ donde estableció que la presunción de inocencia es un principio que debe observarse en los procedimientos sancionadores, conforme a su Jurisprudencia **21/2013**, de rubro: **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**,¹⁸ el cual tiene distintas vertientes, entre las que destacan, por su

¹⁷ http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf

¹⁸ 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

trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria¹⁹ y como estándar probatorio.²⁰

Dicho criterio quedó plasmado en la jurisprudencia 3/2019 cuyo rubro y texto son del tenor siguiente:

DERECHO DE AFILIACIÓN. LA OBLIGACIÓN DE PROBAR LA MILITANCIA CORRESPONDE AL PARTIDO POLÍTICO.—*De conformidad con los artículos 461 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el diverso 441 de ese ordenamiento y 15, segundo párrafo, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en principio, las partes involucradas en una controversia tienen las cargas procesales de argumentar y presentar los medios de convicción idóneos que resulten necesarios para su adecuada defensa. Sin embargo, si una persona denuncia que fue afiliado a un partido sin su consentimiento, corresponde a los partidos políticos la carga de 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. Lo anterior, porque quien presenta la denuncia no está obligado a probar un hecho negativo (la ausencia de la voluntad) o la inexistencia de la documental, pues en términos de carga de la prueba no sería objeto de demostración y, en cambio, los partidos políticos tienen el deber de conservar la documentación relativa a las constancias de afiliación de su militancia, teniendo en cuenta que es un documento que respalda el cumplimiento de otros deberes legales, como la observancia del porcentaje para obtener y mantener su registro como partido político.*

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.

¹⁹ 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.

²⁰ Véase la 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. ²² Véase la nota 35.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

Al respecto, la sentencia en análisis refiere que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²¹ 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.

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 *Ley de Medios*, 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

²¹ 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/JSP/JD01/QROO/170/2020

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.

Al respecto, 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.

5. ACREDITACIÓN DE HECHOS

Como se ha mencionado, los escritos de queja presentados por los denunciados, versan sobre la supuesta violación a sus derechos fundamentales de libertad de afiliación política, al haber sido incorporados al padrón del *PAN*, sin su consentimiento previo y, como conducta infractora inherente a ellos, la utilización de sus datos personales para sustentar tal afiliación.

En torno a la demostración de los hechos constitutivos de las infracciones objeto de las denuncias, en el siguiente cuadro se resumirá, la información derivada de la investigación preliminar implementada, así como la conclusión que fue advertida, de conformidad con lo siguiente:

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

No.	Quejoso	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político
1	Jorge Pérez Soto	<p>Correo electrónico de 9/12/2020</p> <p>Fecha de afiliación: 31/07/1999</p> <p>Fecha de baja: 30/11/2020</p> <p>Fecha de cancelación: 08/12/2020</p>	<p>Oficios RPAN-0191/2020 y RPAN-0120/2021.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Jorge Pérez Soto, se encontraba registrado con fecha de inicio de militancia de 31/07/1999. • El 03/08/2017 se realizó tramite de actualización. • Al respecto, proporcionó el documento original de la cédula de actualización efectuado presuntamente por el quejoso.

Conclusiones

Del análisis de la información y pruebas recabadas, se puede concluir lo siguiente:

1. **Jorge Pérez Soto**, fue registrado como militante del *PAN*, en atención a lo informado por la *DEPPP* y el denunciado.
2. La afiliación mencionada tuvo lugar el 31/07/1999 y presuntamente realizó su actualización el 03/08/2017.
3. El *PAN* no aportó el original de la cédula de afiliación, argumentando que la misma había sido destruida.
4. Para acreditar la afiliación, el partido denunciado únicamente proporcionó constancia original de actualización de datos de 03/08/2017 de la persona quejosa, la cual contiene fecha del trámite, apellidos paterno materno, nombre y firma del interesado, así como el municipio y estado en donde presuntamente se realizó el trámite.

En el caso concreto, siguiendo el criterio establecido por la *Sala Superior* al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-392/2018, así como de los acuerdos establecidos por el partido denunciado, se considera que la cédula de refrendo no es suficiente para acreditar la voluntad de **Jorge Pérez Soto** de ser su afiliado.

Lo anterior porque de conformidad con la propia legislación interna del *PAN*, durante el procedimiento de actualización se generan diversos elementos con los que se busca corroborar la voluntad de la persona de ser afiliada a dicho instituto político como lo son, copia de su credencial para votar, fotografía viva y huella dactilar, documentos que no fueron aportados al presente procedimiento sancionador.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

No.	Quejoso	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político
2	Ricardo Alberto de León Reyes	Correo electrónico de 09/12/2020 Fecha de afiliación: 26/09/2019 Fecha de baja: 30/11/2020 Fecha de cancelación: 08/12/2020	Oficios RPAN-0191/2020 y RPAN-0120/2021. <ul style="list-style-type: none"> • Ricardo Alberto de León Reyes, se encontraba registrado como militante del <i>PAN</i> con fecha de inicio de militancia de 06/09/2019. • Al respecto, proporcionó el original de la cédula de afiliación del quejoso.
Conclusiones			
<p>Del análisis de la información y pruebas recabadas, se puede concluir lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Ricardo Alberto de León Reyes, fue registrado como militante del <i>PAN</i>, en atención a lo informado por la <i>DEPPP</i> y el denunciado. 2. En la denuncia, el propio quejoso reconoce haberse afiliado al <i>PAN</i>, según su propio dicho, por trabajar en gobierno emanado de dicho instituto político. En ese sentido, es indudable que no existe un desconocimiento sobre una afiliación sin consentimiento o conocimiento previo. 3. La afiliación mencionada tuvo lugar el 26/09/2019. 4. El <i>PAN</i> aportó original de la cédula de afiliación del denunciado a dicho instituto político. 5. Al darse vista a al denunciante con la citada cédula de afiliación aportada por el <i>PAN</i>, el ciudadano no realizó manifestación alguna para objetar el documento aportado por el denunciado. 			
<p>A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que, al no existir controversia en el sentido de que el denunciante fue militante del <i>PAN</i> y que el partido político aportó como prueba para acreditar que la afiliación fue voluntaria, original de la cédula de afiliación, y que el quejoso no objetó la autenticidad del documento base del denunciado, así como tampoco su alcance y valor probatorio, en términos de lo dispuesto en el artículo 24 del <i>Reglamento de Quejas</i>, se debe presumir que, la afiliación del ciudadano se realizó conforme con las disposiciones legales y estatutarias aplicables.</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 Reglamento citado tienen valor probatorio pleno, ya que no se encuentran controvertidas ni desvirtuadas respecto de su autenticidad o contenido.

Por otra parte, las documentales allegadas al expediente por el partido político denunciado, constituyen documentales privadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 22, numeral 1, fracción II del *Reglamento Quejas* y, por tanto, por sí mismas carecen de valor probatorio pleno; sin embargo, podrán generar plena convicción en esta autoridad, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio; ello, al tenor de los artículos 462, párrafo 3 de la *LGIPE*, y 27, párrafo 3, del Reglamento en mención.

6. CASO CONCRETO

Previo al análisis detallado de las infracciones aducidas por los quejosos, es preciso subrayar que de lo previsto en los artículos 338 del *COFIPE*; 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, esto es, que objetivamente esté demostrada mediante pruebas una situación antijurídica electoral.

Posteriormente, verificar que esta situación sea imputable a algún sujeto de Derecho en específico; esto es, **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 imputación o atribución directa o indirecta (elemento subjetivo), lo cual puede dar lugar a responsabilidad directa o incumplimiento al deber de cuidado.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

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

En tal sentido, por cuanto hace a la existencia del supuesto normativo, debe reiterarse, como se estableció en apartados previos, que desde hace décadas está 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 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 las y 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.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

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.

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 General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de aplicación supletoria al presente caso, en términos de lo dispuesto por el artículo 441 de la *LGIFE*.

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

Así, 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 quejosos para afiliarlos a su partido político, y no a los ciudadanos que negaron haber solicitado su inclusión en el padrón de militantes.

Como quedó evidenciado, en el apartado *ACREDITACIÓN DE HECHOS*, está demostrado, a partir de la información proporcionada por la *DEPPP* y el propio instituto político denunciado, que los quejosos se encontraron, en algún momento afiliados a éste.

Al respecto, se debe recordar que, para el caso que nos ocupa, la carga de la prueba en torno a la acreditación de la voluntad de los quejosos referente a su incorporación a las filas del partido corresponde al denunciado, en tanto que el dicho de los denunciantes consiste en sostener que no dieron su consentimiento para ser afiliados, es decir, se trata de un hecho negativo, que en principio no es objeto de prueba; por lo tanto, en el caso en concreto el *PAN*, cuya defensa consiste básicamente en afirmar que sí cumplieron las normas que tutelan el derecho fundamental de afiliación, tienen el deber de probar esa situación.

Precisado lo anterior, el estudio de fondo del presente asunto se realizará en dos apartados, uno por cuanto hace a **Ricardo Alberto de León Reyes**, persona de quien se considera existen elementos para considerar que su afiliación fue voluntaria al *PAN*, y otro de **Jorge Pérez Soto**, en el que se estima, se violentó su derecho de libre afiliación.

Apartado A. Pronunciamiento relativo a la denuncia presentada por Ricardo Alberto de León Reyes, en el que se determina que no existen elementos para considerar la actualización de la indebida afiliación y, por consiguiente, uso indebido de sus datos para tal fin.

En lo que concierne a este supuesto, debe tomarse en consideración que tanto el partido denunciado como la *DEPPP*, informaron que **Ricardo Alberto de León Reyes**, sí se encontraba afiliado al *PAN*, pues de acuerdo con el caudal probatorio que obra en autos, el quejoso **Ricardo Alberto de León Reyes** se afilió a ese instituto político el **veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve**.

Para sostener la legalidad de la afiliación cuestionada, el *PAN* ofreció como pruebas de su parte, **el original de su cédula de afiliación**, copia simple de una constancia de treinta y uno de agosto de dos mil diecinueve, en la cual, el Comité Ejecutivo Nacional de dicho instituto político, reconoció que dicho quejoso había acreditado un curso interno en el citado partido, así como de su credencial de elector, medios de convicción que esta autoridad electoral, al valorarlos, tanto en lo individual como en su conjunto, con el caudal probatorio restante, estima suficientes, idóneos y pertinentes para acreditar la licitud de las afiliaciones controvertidas, de conformidad con lo siguiente:

En efecto, como puede observarse de la lectura de la propia denuncia presentada por Ricardo Alberto de León Reyes, se advierte lo siguiente:

Bajo protesta de decir verdad me desafilio puesto que no trabajo ya en DGO y fui afiliado por pertenecer al gobierno actual de Durango.

De lo anterior, se advierte que dicha persona reconoce haberse afiliado al *PAN* al momento de trabajar en el gobierno del estado de Durango, presuntamente de forma voluntaria, habida cuenta que no existe alguna manifestación al respecto que ponga en duda esta situación, es decir, no se observa que el denunciante haya referido algún hecho que haga suponer que dicha afiliación hubiere sido producto de alguna irregularidad o ausencia de voluntad.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

Luego entonces, a partir de dicha manifestación, y concatenando el resto de los elementos probatorios que obran en el expediente, valorados de conformidad con los principios de la lógica y la sana crítica, así como las máximas de la experiencia, permiten a esta autoridad electoral concluir en la licitud de la afiliación discutida, ya que no existe prueba alguna que ponga en duda la manifestación libre y voluntaria del quejoso, la cual, como ya se dijo, quedó constatada con la firma autógrafa que él mismo imprimió en dicho formatos y que no fue desmentida o refutada en los momentos procesales que tuvo para ello.

En efecto, con la finalidad de respetar el principio de contradicción y el derecho de audiencia del denunciante, la autoridad instructora, durante la investigación, dio vista a éste a efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera y, en su caso, realizara la objeción correspondiente en términos del artículo 24 del *Reglamento de Quejas*, en relación con la cédula de afiliación que aportó el *PAN*, para acreditar sus excepciones.

Es el caso que, tal y como quedo asentado en el apartado de **ANTECEDENTES**, el denunciante **fue omiso en atender dicha vista**, además de que, en la etapa de alegatos, el expediente citado al rubro se puso su a disposición, en cuyas constancias se encuentran los documentos base del partido político; lo anterior, a fin de que, en dicha etapa procesal, manifestara lo que a su derecho conviniera, en la cual **nuevamente dejó de realizar manifestación alguna**.

En este sentido, al no haber oposición alguna de la parte actora en relación con los documentos exhibidos por el *PAN*, es válido colegir que existe un reconocimiento tácito de ésta de haber suscrito y firmado dicho comprobante, lo que de suyo permite concluir que sí existió su voluntad para ser afiliada al partido 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, las oportunidades procesales que tuvo el denunciante de refutar el documento base que, para cada caso, aportó el *PAN* para acreditar que sí medió la voluntad libre y expresa de éste que querer pertenecer a las filas de agremiados de dicho ente político, lo cierto es que no hizo valer ese derecho de contradicción dentro del procedimiento.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

De este modo, esta autoridad resolutora engarzó una cadena de indicios a partir de diversos hechos que se tuvieron como demostrados, en la especie: i) las manifestaciones de las partes (incluyendo el reconocimiento realizado por el denunciante) y la *DEPPP* respecto a la existencia de las afiliaciones; ii) las documentales privadas, previamente descritas, y en concreto el formato de afiliación con firma autógrafa del denunciante y; iii) la falta de objeción o falta de objeción eficaz de esos formatos.

En conclusión, a partir de los razonamientos previamente establecidos, esta autoridad considera que la afiliación de dicha persona fue apegada derecho, ya que, de lo expuesto puede afirmarse que la conducta realizada por el justiciable resulta atípica en relación con los injustos descritos en la normatividad electoral que le fueron imputados.

Lo anterior es así, porque como fue antes razonado, la actualización del tipo administrativo en estudio tiene como elementos constitutivos: i) una incorporación al partido político que se traduce en el acto de afiliación formal y, ii) la falta de consentimiento libre del ciudadano para ser afiliado.

En este sentido para colmar la hipótesis normativa contenida en el artículo 3, párrafo 2 de la *LGPP* en relación con los diversos 25, párrafo 1, incisos a), e) e y) del mismo ordenamiento legal y 443, párrafo 1, incisos a) y n) de la *LGIPE*, cuya infracción se imputó al denunciado, resultaba necesario que concurriera la acreditación de los dos elementos referidos, lo que no sucedió en el particular.

Es decir, en el caso debió demostrarse fehacientemente no solamente la afiliación de esta persona al *PAN*, sino también la ausencia de voluntad de la misma para ser afiliada, en razón de que el núcleo del tipo administrativo en estudio lo constituye la libertad de asociación, de ahí que si en la especie solamente se justificó la afiliación de la parte denunciante sin evidenciar la ausencia de voluntad de la misma en esos actos, entonces, es inconcuso que no se colmó el tipo administrativo sujeto a escrutinio.

De igual manera, por las razones expuestas con antelación, tampoco se actualizó la hipótesis descrita en el numeral 29 de la *LGPP*, ya que al concluirse que la persona quejosa se afilió libremente al partido justiciable, por mayoría de razón debe afirmarse que el *PAN* no utilizó indebidamente la información y datos personales de los impetrantes, porque estos, en su oportunidad, consintieron afiliarse al partido político, para lo cual, conforme al marco normativo descrito en la presente

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

Resolución, era menester proporcionar al partido político esa información y los documentos atinentes.

En suma, al no acreditarse uno de los extremos en que se finca el procedimiento sancionador, específicamente la falta de voluntad de afiliarse al partido denunciado de **Ricardo Alberto De León Reyes**, se concluye la inexistencia del tipo administrativo, por lo que no procede imponer al *PAN* sanción alguna.

Similar consideración estableció el *Consejo General*, entre otras, en las determinaciones INE/CG471/2020 e INE/CG475/2021, dictadas el siete de octubre de dos mil veinte y veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, al resolver los procedimientos sancionadores ordinarios identificados con las claves UT/SCG/Q/YGDC/JD01/QROO/60/2019 y UT/SCG/Q/CAVP/JD09/JAL/174/2020, respectivamente.

Ahora bien, más allá de que se tiene por no acreditada la infracción imputada a *PAN*, es importante precisar que la persona quejosa, en su oportunidad, fue dada de baja del padrón de afiliados de partido político denunciado, como se advierte de lo manifestado por el propio instituto político, de lo señalado por la *DEPPP* y del acta circunstanciada levantada por la autoridad instructora, de ahí que sea válido concluir que durante este procedimiento, quedó salvaguardada la voluntad de Ricardo Alberto de León Reyes, de no seguir perteneciendo a las filas de miembros del Partido Acción Nacional.

Apartado B. Estudio de la denuncia presentada por Jorge Pérez Soto, persona de quien sí existen elementos para determinar una indebida afiliación y, por consiguiente, uso indebido de sus datos personales, para tal fin.

Como ha quedado precisado, el *PAN* reconoció la afiliación de Jorge Pérez Soto, como militante de dicho partido, situación que fue corroborada por la *DEPPP*, quien además, informó que la fecha de afiliación ocurrió, según la información cargada por el propio instituto político en su sistema, ocurrió el **treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y nueve**.

Sin embargo, a pesar de las oportunidades procesales que se le dieron al partido durante la sustanciación del presente asunto, el *PAN* no aportó la cédula de afiliación correspondiente, la cual era necesaria a fin de acreditar ante esta autoridad que el registro de los mismos aconteció de forma libre, individual,

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

voluntaria, personal y pacífica y, que, además, para llevar a cabo ese trámite, se cumplió con los requisitos establecidos para tal efecto en su normatividad interna.

En efecto, durante la secuela del procedimiento el denunciando se limitó en señalar que *respecto a la constancia de afiliación correspondiente (inicio de militancia), del C. Jorge Pérez Soto se informa que en sesión ordinaria de fecha nueve de agosto de dos mil trece, al entonces Comisión de Vigilancia del Registro Nacional de Miembros emitió un acuerdo por el que se autoriza al Director del Registro Nacional de Miembros para que procesa a la destrucción del papel que constituye el archivo muerto del área a su cargo (se anexa copia para mayor referencia), motivo por el cual el Registro Nacional de Militantes se encuentra materialmente impedido para remitir la documentación solicitada.*

Luego entonces, al no contar con el original del formato de afiliación respectivo, el PAN ofreció como medio de prueba **únicamente el formato de actualización de militantes 2017**, a nombre del hoy quejoso, medio de convicción que esta autoridad electoral, al realizar la valoración atinente a dicho documento, estima que el mismo es insuficiente para acreditar la licitud de la afiliación controvertida, ya que el mismo debería ser concatenado con otros elementos establecidos en sus propios acuerdos de actualización de padrones, para que la misma fuera considerada válida, como lo son copia de su credencial de elector, fotografía viva o huella digital, mismos que no fueron aportados.

En efecto, en el acuerdo **CEN/SG/26/2017**,²² respecto a la *Autorización del programa específico de revisión, verificación, actualización, depuración y registro de datos y huellas digitales en el Estado de México, a implementar por el Registro Nacional de Militantes en Coordinación con la Comisión Especial Estratégica para la Transparencia y Reingeniería del Padrón de Militantes del Partido Acción Nacional*²³ se advierte, en su capítulo segundo, punto QUINTO, que ahí se establecieron las etapas a seguir en el procedimiento de actualización del registro de militantes, mismas que se transcriben a continuación:

QUINTA. - *Etapas del procedimiento: Los militantes realizarán su trámite de actualización de datos y registro de la huella digital, atendiendo el procedimiento siguiente:*

²² Emitido por el Comité Ejecutivo Nacional del PAN

²³ Documento aportado por el PAN, visible a páginas 48 a 58 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

I.- Los militantes **acudirán de manera personal** ante cualquier CDM o ante el CDE del estado y mostrarán su credencial de elector original y vigente, expedida por el Instituto Nacional Electoral, o en su defecto, el Instituto Federal Electoral.

En caso de que la credencial para votar no contenga el domicilio completo, deberá exhibir, en original, un comprobante de domicilio -que para efecto serán considerados como tales los recibos de agua, luz, teléfono o gas-, con una antigüedad no mayor a 4 meses, en el que los datos sean concordantes con la información contenida en la credencial para votar, en lo correspondiente a la colonia y/o código postal.

II.- El personal acreditado por el RNM y la CETRPM, para efectuar el trámite, capturará en el sistema la clave de elector y/o la clave de OCR (optical character recognition) de la credencial de elector con residencia en el Estado de México, para verificar que el ciudadano se encuentra registrado en la base de datos del padrón de militantes del PAN.

III.- Una vez que se ha verificado que el ciudadano se encuentra inscrito en la base de datos del PAN como militante en el Estado de México, el sistema realiza una consulta en tiempo real en la base de datos de la DERFE del INE para validar que los datos capturados corresponden a una credencial de elector vigente.

IV.- Los militantes registrarán su huella dactilar en el aparato lector de huella digital, conforme a las indicaciones que al momento reciban por parte del personal.

La plataforma consulta en tiempo real en la base de datos del DERFE del INE que la información generada por el registro de la huella digital corresponde a la identidad del militante.

V.- Se actualizan, corrigen o corroboran los datos e información de los militantes en los campos requeridos por la plataforma.

VI.- Al resguardar la información actualizada del militante, el sistema genera un código de validación que es enviado al teléfono celular, al correo electrónico y/o domicilio del militante. Para el caso de aquellos militantes que en ese acto no sea posible confirmar su código de validación, se emitirá comprobante de solicitud de código de validación, a efecto de que, al momento de recibir dicho código por cualquiera de los medios señalados, acuda ante el comité correspondiente a continuar con su proceso.

VII.- Se digitalizará la credencial de elector del militante por ambos lados y se resguardará en la plataforma.

VIII.- Se procederá a tomar **una fotografía del militante** y se resguarda dentro del sistema.

IX.- Se le solicitará al militante que proporcione el código de validación recibido, para ser capturado en la plataforma y poder continuar el trámite.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

X.- Se generará el comprobante del trámite, mismo que se imprimirá en dos tantos para que el militante los firme.

XI.- Se digitalizará el comprobante firmado por el militante para resguardarlo en el sistema.

XII.- Para concluir el trámite, el personal del PAN, acreditado por el RNM y la CETRPM, deberá entregar al militante su credencial de elector y su respectivo comprobante que acredite la realización de su trámite de actualización de datos.

En caso de que el domicilio de la credencial para votar no coincida con el que se encuentre asentado en el padrón del RNM, en el acto se hará la modificación del domicilio para hacerlo coincidente con el de la credencial para votar.

El personal de los CDM y CDE acreditado deberá entregar copia del documento que compruebe que el militante realizó su trámite de actualización de datos, en el que se asiente el nombre, firma, fecha y sello legible de instancia que recibió dicho trámite.

(énfasis añadido)

De lo anterior, queda de manifiesto que, de conformidad con lo aprobado por el propio partido político denunciado, para el debido registro y actualización de los datos de la militancia del PAN, la persona interesada debía **acudir de manera personal, presentando** además de su **credencial de elector, el formato respectivo.**

Una vez que la persona interesada se encontrara ante el personal acreditado para el registro, para verificar que el ciudadano se encuentra registrado en la base de datos del padrón de militantes del PAN, se capturaría en el sistema la clave de elector de la credencial de elector con residencia en el Estado de México.

Posteriormente, acreditado debidamente que la o el ciudadano se encuentra inscrito en la base de datos del PAN como persona militante en el Estado de México, el sistema realiza una consulta en tiempo real en la base de datos de la DERFE, para validar que los datos capturados corresponden a la identidad del militante.

Efectuada la validación, **la persona militante debía registrar su huella dactilar en el aparato lector diseñado para tal efecto**, se digitalizaría la credencial de elector y **se le tomaría una fotografía para el resguardo de su sistema**; finalmente, se generaría el comprobante del trámite para que el militante lo firme y se digitalizaría el comprobante firmado para resguardo.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

De lo anterior se obtiene que, en términos del propio Acuerdo partidista citado, el proceso de refrendo se realiza personalmente, identificándose con credencial para votar (de la cual se realiza un registro) existiendo, firma y huella digital, para tener la certeza y no poner en duda la voluntad de ejercer y dar autenticidad al militante de su solicitud.

Con base en lo anterior y para el caso que nos ocupa, el original del formato de actualización ofrecido como prueba por el *PAN* para demostrar la libre afiliación del hoy quejoso, no acredita fehacientemente que el ciudadano, de forma personal y voluntariamente, acudiera a su registro para refrendar su militancia, habida cuenta que se carece de certidumbre sobre la manifestación de la voluntad del ciudadano, porque ésta queda manifestada, no solo a través de la firma, sino también mediante la exhibición de la **credencial para votar**, el estampado de **sus huellas dactilares y la toma de la fotografía respectiva**, lo que resultan elementos indispensables para tener certeza de ello.

A similares consideraciones arribó la *Sala Superior* al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-392/2018**, el siete de noviembre de dos mil dieciocho.

En este sentido, toda vez que el denunciante manifestó no haber otorgado su consentimiento para ser registrado como militante del *PAN*, que su afiliación se comprobó a través de los requerimientos de información realizados por la autoridad electoral competente, y que el *PAN* no cumplió debidamente con su carga procesal para demostrar que la afiliación sí se obtuvo voluntariamente, esta autoridad electoral considera que existe una vulneración al derecho de afiliación del quejoso y que, intrínsecamente, para la configuración de esa falta, **utilizaron sin autorización sus datos personales**, lo cual, debe ser considerado por esta autoridad para la imposición de la sanción que se amerite.

Lo anterior encuentra también sustento en lo establecido por la *Sala Superior*, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-141/2018, sentencia en la que estableció, en la parte que interesa, 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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

quienes no tenían ese deseo de afiliarse al partido y, se insiste, aparecer en un padrón al cual no deseaban pertenecer...

En consecuencia, se actualizan la afiliación indebida y uso inadecuado de los datos personales de **Jorge Pérez Soto**, por parte del *PAN*, en los términos detallados en el presenta apartado.

Ahora bien, más allá de que se tiene por no acreditada la infracción imputada a *PAN*, es importante precisar que la persona quejosa, en su oportunidad, fue dada de baja del padrón de afiliados de partido político denunciado, como se advierte de lo manifestado por el propio instituto político, de lo señalado por la *DEPPP* y del acta circunstanciada levantada por la autoridad instructora.

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

Una vez que ha quedado demostrada plenamente la comisión de las faltas denunciadas, así como la responsabilidad del *PAN*, en el caso detallado en el considerando que antecede, procede ahora determinar la sanción correspondiente.

En relación con ello, la *Sala Superior* ha sostenido que para individualizar la sanción a imponer a un partido político por la comisión de alguna irregularidad se deben tomar en cuenta los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la acción u omisión que produjo la infracción electoral.

Partido	Tipo de infracción	Descripción de la conducta	Disposiciones jurídicas infringidas
<i>PAN</i>	La infracción se cometió por una acción del partido político denunciado.	La conducta fue la afiliación indebida de 1 ciudadano y el uso de sus datos personales con tal fin.	Artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la <i>Constitución</i> ; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e) y t); 269 del <i>COFIPE</i> .

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

Por bienes jurídicos se deben entender aquellos que se protegen a través de las normas jurídicas que pueden ser vulnerados con las conductas tipificadas o prohibidas.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

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

En el caso concreto, se acreditó que el *PAN* incluyó indebidamente en su padrón de afiliados, a **Jorge Pérez Soto**, respecto de quien se determinó previamente la indebida afiliación y utilización de datos personales, en razón de que el citado instituto político no demostró que para incorporarla medió la voluntad de éste de inscribirse como su militante, violentando con ello la norma electoral, en específico, las disposiciones precisadas en el recuadro inserto en el subapartado previo.

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

Por otra parte, como se analizó, para el caso de la indebida afiliación acreditada en el expediente que se resuelve, se usaron los datos personales del promovente sin que este hubiera otorgado su consentimiento para ello, lo cual, constituye un elemento accesorio e indisoluble de la infracción consistente en la afiliación indebida.

En efecto, si bien es cierto, a partir de las constancias que obran en autos no está demostrado que los datos personales hubieran sido utilizados con un propósito diverso a la afiliación indebida en sí misma, o bien, su difusión frente a terceros, lo es también que dicha información fue necesaria para materializar la incorporación de los datos de el quejoso al padrón de militantes del *PAN*.

Sirve de apoyo a lo anterior, lo argumentado en la sentencia de siete de junio de dos mil dieciocho dictada por *la Sala Superior* al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-141/2018,²⁴ en la que se estableció, en lo que interesa sobre el tema, 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

²⁴ 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-0141-2018.pdf

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.

De ahí que esta situación debe considerarse al momento de fijar la sanción correspondiente al **PAN**.

C) Singularidad o pluralidad de la falta acreditada

En el presente caso se trata de una falta **singular**; al respecto, cabe señalar que aun cuando se acreditó que el **PAN** transgredió lo establecido en las disposiciones constitucionales y legales y aún las de la normativa interna del instituto partido político, y que, tal infracción se cometió en detrimento de los derechos de **Jorge Pérez Soto**, esta situación no conlleva estar en presencia de una pluralidad de infracciones o de faltas administrativas, toda vez que, en el caso, únicamente se acreditó la infracción al derecho político electoral de libertad de afiliación al instituto político denunciado, quien incluyó en su padrón de militantes al hoy actor, sin demostrar el consentimiento previo para ello.

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

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

- **Modo.** En el caso bajo estudio, las irregularidades atribuibles al **PAN**, consistieron en inobservar lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e) y t); 269 del *COFIPE*, al afiliarse a **Jorge Pérez Soto**, sin tener la documentación soporte que acredite fehacientemente la voluntad de éste de pertenecer a las filas del instituto político en el cual se encontró incluido, tal y como se advirtió a lo largo de la presente Resolución de forma pormenorizada.
- **Tiempo y Lugar.** La afiliación se realizó el treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y nueve en Quintana Roo.

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

Se considera que en el caso existe una conducta **dolosa** por parte del *PAN*, en violación 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) y t); 269 del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u) de la *Ley de Partidos*.

La falta se califica como **dolosa**, por lo siguiente:

- El *PAN* es un Partido Político Nacional y, por tanto, tiene el estatus constitucional de **entidad de interés público**, de conformidad con lo previsto en el artículo 41 constitucional.
- Los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política, previsto en los artículos 9º, párrafo primero, 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Federal; 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- El *PAN* está **sujeto al cumplimiento de las normas que integran el orden jurídico nacional e internacional** y está obligado a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, respetando los derechos de los ciudadanos, de acuerdo con el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del *COFIPE*, replicado en el diverso 25, párrafo 1, inciso a), de la *LGPP*.
- El de libre afiliación a un partido político es un **derecho fundamental** cuyo ejercicio requiere de la manifestación personal y directa de voluntad de cada ciudadana y ciudadano, en términos del precitado artículo 41 constitucional.
- Los partidos políticos son un espacio para el ejercicio de derechos fundamentales en materia política-electoral, partiendo de los fines que constitucionalmente tienen asignados, especialmente como promotores de la participación del pueblo en la vida democrática y canal para el acceso de las y los ciudadanos al ejercicio del poder público, por lo que a su interior el ejercicio de tales derechos no solo no se limita, sino por el contrario, **se ensancha y amplía**.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

- Todo partido político, tiene la **obligación de respetar la libre afiliación o desafiliación** y, consecuentemente, de cuidar y vigilar que sus militantes sean personas que fehacientemente otorgaron su libre voluntad para ese efecto.
- El ejercicio del derecho humano a la libre afiliación a cualquier partido político, conlleva un **deber positivo a cargo de los institutos políticos**, consistente no sólo en verificar que se cumplen los requisitos para la libre afiliación a su padrón, sino en **conservar, resguardar y proteger la documentación o pruebas en donde conste la libre afiliación** de sus militantes, en términos de lo dispuesto en los artículos 35, fracción III, 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1 y 38, párrafo 1, incisos a) y e), del *COFIPE*; 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a) y e), de la *LGPP*.
- El derecho de participación democrática de la ciudadanía, a través de la libre afiliación a un partido político, supone que éste sea el receptáculo natural para la verificación de los requisitos y para la guarda y custodia de la documentación o pruebas en las que conste el libre y genuino ejercicio de ese derecho humano, de lo que se sigue que, en principio, ante una controversia sobre afiliación, **corresponde a los partidos políticos involucrados, demostrar que la afiliación atinente fue libre y voluntaria.**
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición (para el caso de solicitudes de desafiliación), en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- La afiliación indebida o sin consentimiento a un partido político, es una violación de orden constitucional y legal que **requiere o implica para su configuración, por regla general, la utilización indebida de datos personales de la persona o ciudadano afiliado sin su consentimiento.**

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

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

- 1) El quejoso alude que no solicitó voluntariamente, en momento alguno, su registro o incorporación como militante al *PAN*; sin que dicha afirmación fuera desvirtuada.
- 2) Quedó acreditado que el quejoso apareció en el padrón de militantes del *PAN*, conforme a lo informado por el propio denunciado o por la *DEPPP*, quien además precisó que dicha información deriva del padrón de militantes capturado por ese instituto político.
- 3) El partido político denunciado no demostró con las pruebas idóneas, que las afiliaciones de las quejas se hubieran realizado a través de los mecanismos legales y partidarios conducentes, ni mucho menos que ello se sustentara en la expresión libre y voluntaria del denunciante.
- 4) El registro de afiliación de la persona denunciante se efectuó anterior al veintitrés de enero de dos mil diecinueve en la que se aprobó el Acuerdo INE/CG33/2019.
- 5) La cancelación del registro de afiliación ocurrió fuera de los plazos establecidos en el acuerdo INE/CG33/2019.

Sobre estos dos últimos puntos, debe tenerse presente que en términos de las previsiones establecidas en el acuerdo INE/CG33/2019, los partidos políticos tenían la obligación de llevar a cabo la revisión de sus padrones, en el entendido de que, de no contar con la documentación soporte, debían reservar dichas afiliaciones a fin de intentar conseguir el refrendo o ratificación por parte del militante.

Bajo esa lógica y de conformidad con las razones que motivaron la instrumentación del citado Acuerdo, todas aquellas afiliaciones obtenidas por los partidos políticos con fecha posterior al veintitrés de enero de dos mil diecinueve, es decir, aquellas consideradas nuevas, **debían, indefectiblemente, contar con los documentos comprobatorios de la libre voluntad de afiliación**, ya que la facultad de reservar el registro, solo estaba previsto para los casos derivados del padrón existente a la fecha de emisión del acuerdo; sin embargo, como ya se mencionó, en el caso que nos ocupa, el partido no reservó la afiliación de las

personas quejas, ni mucho menos acompañó la documentación comprobatoria.

De ahí que esta circunstancia sea relevante para la presente individualización, habida cuenta que esa omisión pone de manifiesto el actuar indebido del denunciado, aún y cuando tenía conocimiento de la obligación contraída, primero de contar con la documentación soporte de la libre voluntad de las partes denunciadas de ser su militantes, de conformidad con la obligación constitucional y legal que se le impone, y luego, derivado del conocimiento que tuvo sobre los alcances de la suscripción del acuerdo INE/CG33/2019, y de la necesidad y compromiso de regularizar su padrón de personas afiliadas, en los términos impuestos en este acuerdo.

F) Condiciones externas (contexto fáctico)

Resulta atinente precisar que la conducta desplegada por el *PAN* se cometió al afiliarse indebidamente a **un ciudadano**, sin demostrar el acto volitivo de ésta tanto de inscribirse en su padrón de militantes como de haber proporcionado sus datos personales para ese fin.

Así, se estima que la finalidad de los preceptos transgredidos, consiste en garantizar el derecho de libre afiliación y la protección de los datos personales de los ciudadanos mexicanos mediante la conservación de los documentos atinentes que permitan demostrar el acto de voluntad de los ciudadanos quejas de militar en ese partido político.

2. Individualización de la sanción.

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

A) Reincidencia

Por cuanto hace a este tema, en el presente caso **no existe reincidencia**, lo anterior, de conformidad con el artículo 458, párrafo 6, de la *LGIPE*, se considerará reincidente a quien, habiendo sido responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el mencionado ordenamiento legal, incurra nuevamente en la misma conducta infractora.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

En este sentido, por cuanto hace al *PAN*, esta autoridad tiene presente la existencia de diversas resoluciones emitidas por el *Consejo General*, sobre conductas idénticas a la que nos ocupa, destacándose para los efectos del presente apartado, la identificada con la clave INE/CG30/2018, misma que fue impugnada y, en su oportunidad, confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la sentencia que recayó al expediente SUP-RAP-18/2018, de **veintiocho de febrero de dos mil dieciocho**, en la que se determinó tener por acreditada la conducta como la que ahora nos ocupa el procedimiento por conductas como la que nos ocupa.

Con base en ello, y tomando en consideración que la vulneración a los derechos de libre afiliación por la que se demostró la infracción denunciada en el presente procedimiento, se actualizó, al afiliarse indebidamente a Jorge Pérez Soto, el treinta y uno de julio de mil novecientos noventa y nueve, esto es, con anterioridad al dictado de la referida resolución, se estima que en el caso no existe reincidencia.

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

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

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

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

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

- Quedó acreditada la infracción al derecho de libre afiliación de Jorge Pérez Soto al partido político, pues se comprobó que el *PAN* lo afilió, sin demostrar contar

con la documentación soporte correspondiente, que medió se voluntad de estar inscrito a dicho instituto político.

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

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

C) Sanción a imponer

La mecánica para la individualización de la sanción, una vez que se tenga por acreditada la falta y la imputabilidad correspondientes, consiste en imponer al infractor, por lo menos, el mínimo de la sanción y, hecho lo anterior, ponderando las

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

circunstancias particulares del caso, determinar si es conducente transitar a una sanción de mayor entidad, con el objeto de disuadir tanto al responsable como a los demás sujetos de derecho, de realizar conductas similares, que pudieran afectar el valor protegido por la norma transgredida.

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

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

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

En efecto, reconociendo el derecho fundamental de acceso a una justicia completa a que se refiere el artículo 17 de la Ley Suprema, este *Consejo General*, como órgano encargado de imponer sanciones (equivalentes a la *pena* a que se refiere el artículo 22 constitucional, entendida como expresión del *ius puniendi* que asiste al

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

estado) **está compelido a ponderar, casuísticamente, todas las circunstancias relevantes que converjan en un caso determinado**, partiendo del mínimo establecido en el artículo 458 de la *LGIPE*, que como antes quedó dicho, constituye la base insoslayable para individualizar una sanción.

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

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

En ese tenor, este *Consejo General* ha estimado en diversas ocasiones que por la infracción al derecho de libertad de afiliación como el que ha quedado demostrado a cargo del *PAN*, justifican la imposición de la sanción prevista en el diverso 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la *LGIPE*, consistente en una **MULTA** correspondiente a la falta acreditada.

Otro elemento a considerar para la imposición de la sanción es el relativo a que, como se refirió en el Considerando denominado “Efectos del Acuerdo del Consejo General *INE/CG33/2019*” tanto esta máxima autoridad electoral administrativa como los propios partidos políticos, entre ellos el *PAN*, advirtieron que a la violación del derecho de libertad de afiliación que dio lugar a los precedentes a que se refiere el párrafo anterior, subyace un problema de mayor extensión, reconociendo la necesidad de iniciar un procedimiento de regularización de sus padrones de afiliación, ya que éstos se conformaban sin el respaldo de la información comprobatoria de la voluntad ciudadana.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

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

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

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

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

[Énfasis añadido]

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

En sintonía con lo expuesto, en ese acuerdo se estableció que la realización de las obligaciones a cargo de los partidos políticos podría tomarse en cuenta como atenuante al momento de individualizar la sanción correspondiente, de resultar

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

acreditada la infracción en los respectivos procedimientos sancionadores y de acuerdo con la valoración y circunstancias particulares de cada expediente.

En este contexto, de conformidad con el *Informe Final sobre el procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los Partidos Políticos Nacionales (INE/CG33/2019)*²⁵, mediante el cual, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del *INE*, informó al *Consejo General* que **los siete partidos políticos, -entre ellos el PAN- durante la vigencia del citado Acuerdo, presentaron los informes respectivos sobre el avance en el agotamiento de las etapas previstas en el acuerdo INE/CG33/2019.**

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

Al respecto, debe mencionarse que, del análisis a los autos del presente procedimiento se advierte que el partido denunciado señaló haber dado de baja de su padrón de afiliados a la persona denunciante en el presente asunto.

Asimismo, el titular de la *DEPPP* informó que la persona denunciante efectivamente fue dada de baja del padrón de afiliados del *PAN*; asimismo, de la respuesta dada por la referida autoridad electoral al término de la tramitación del procedimiento que se resuelve, resulta posible desprender que, la quejosa no fue reincorporada a dicho instituto político.

De la misma forma, la Unidad Técnica, mediante la inspección al portal de *internet* del *PAN* realizada el tres de febrero de dos mil veintiuno, corroboró que el instituto político eliminó el registro de la persona denunciante del listado de militantes que aparece en su página electrónica.

²⁵ Consultable en la página de internet del *INE*, o bien en la dirección electrónica: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/113621>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

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

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

Por ello, esta autoridad considera que previo a determinar la sanción que corresponde al *PAN* por la comisión de la infracción que ha sido materia de estudio en la presente Resolución, es trascendente valorar también las acciones realizadas por el responsable **con posterioridad a la comisión de la infracción**, con el objeto de acatar cabalmente el mandato constitucional de administrar justicia de manera completa, inserto en el artículo 17 de la *Constitución*.

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

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. CORRESPONDE AL ARBITRIO JUDICIAL DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL DE INSTANCIA Y, POR ENDE, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO DEBE SUSTITUIRSE EN LA AUTORIDAD RESPONSABLE.²⁶ *Acorde con el tercer párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad judicial es la encargada de imponer las penas, al ser la que valora las pruebas para acreditar el delito y la responsabilidad penal del acusado, quien mediante el ejercicio de la inmediación debe analizar los elementos descritos en los artículos 70 y 72 del Código Penal para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, que se refieren a las condiciones de*

²⁶ Consultable en la página <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2014661&Clase=DetalleTesisBL>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

*realización del delito, las calidades de los sujetos activo y pasivo, la forma de intervención del sentenciado, la situación socioeconómica y cultural de éste, **su comportamiento posterior al evento delictivo**, así como las circunstancias en que se encontraba en su realización; **todas esas condiciones deben percibirse por el juzgador de instancia, al ser quien tiene contacto directo con el desarrollo del proceso penal** y no por el tribunal constitucional, el cual tiene como función salvaguardar derechos humanos y no verificar cuestiones de legalidad, en virtud de que su marco normativo para el ejercicio de sus facultades lo constituyen la Carta Magna, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que el Tribunal Colegiado de Circuito no debe sustituirse en la autoridad responsable, toda vez que no podría aplicar directamente los preceptos de la codificación penal indicada al no ser una tercera instancia, máxime que el tema del grado de culpabilidad del sentenciado y el cuántum de las penas no implica que la responsable se hubiese apartado de la razón y la sana lógica, no es una infracción a la interpretación de la ley, no es una omisión de valoración de la prueba y no consiste en la apreciación errónea de los hechos.*

Del modo anterior, este *Consejo General* considera que la actitud adoptada por el *PAN*, si bien no puede excluirlo de la responsabilidad en que incurrió, puesto que la infracción quedaría impune, debe ser ponderada para fines de la individualización de la sanción que le corresponda, aproximando la sanción al extremo inferior del rango de las previstas por la *LGIFE*, toda vez que el proceder del partido político denunciado redundaba en la vigencia del orden jurídico; en la protección al derecho de libre afiliación de los ciudadanos tutelada, incluso, por los propios partidos políticos —como el denunciado—; y la prevalencia del Estado de Derecho.

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

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

1. Al treinta y uno de enero de dos mil veinte, los Partidos Políticos Nacionales ya no contaban con registros en el estatus “en reserva”.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

2. Los Partidos Políticos Nacionales de conformidad con el Acuerdo INE/CG33/2019, instrumentaron las acciones necesarias para publicar en sus páginas de Internet, los padrones de personas afiliadas con la misma información contenida en la página del Instituto.

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

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero, del artículo 21 *Constitucional*, que prevé que la imposición de las penas, su modificación y su duración, son propias y exclusivas de la autoridad judicial, a juicio de este órgano electoral **se justifica la imposición de una MULTA**, ya que este *Consejo General* considera que **la actitud adoptada por el PAN no puede excluirlo de la responsabilidad en que incurrió**, y por el contrario, su actitud en cuanto a este procedimiento debe ser agravado, permitiendo modificar el criterio de sanción que se había venido sosteniendo, hacia un nivel superior de las sanciones previstas por la *LGIPE*, toda vez que dicha actitud redundaba en la vigencia del orden jurídico, en la protección al derecho de libre afiliación de las personas tutelado, incluso, por parte de las propias entidades de interés público, como lo es el sujeto denunciado y la prevalencia del Estado de Derecho.

Lo anterior se considera así, ya que, como se indicó, la cancelación de la denunciante del padrón de militantes del partido denunciado aconteció en la siguiente fecha:

Nº	APELLIDO PATERNO	APELLIDO MATERNO	NOMBRE	ENTIDAD	FECHA DE AFILIACIÓN	FECHA DE BAJA	FECHA DE CANCELACIÓN
1	Pérez	Soto	Jorge	Quintana Roo	31/07/1999	30/11/2020	08/12/2020

Temporalidad en la que no le es aplicable los beneficios del acuerdo **INE/CG33/2019** al establecer el mismo, esencialmente, un procedimiento de depuración de padrones de militantes, siendo que, en el momento en el que el registro del quejos fue cancelado —ocho de diciembre de dos mil veinte—, ya había concluido la etapa de Consolidación de padrones,²⁷ periodo en el cual los partidos políticos debieron dar de baja de sus padrones de militantes a todas

²⁷ Etapa que concluyó el treinta y uno de enero de dos mil veinte.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

aquellas personas de las que no se tuviera la cédula de afiliación y no se contara con la voluntad de los interesados de permanecer en los partidos políticos.

Lo que denota, como se precisó previamente, un actuar indebido por parte del **PAN** que evidentemente contraviene los fines y objetivos que debe observar una entidad de interés público, como lo son los partidos políticos, quienes, en términos de los artículos 41, de la *Constitución* y 25, párrafo 1, inciso a), de la *LGPP*, deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales, respetando, entre otros, los derechos de los ciudadanos.

Por lo anterior, no obstante, lo establecido en el Acuerdo INE/CG33/2019 y los cumplimientos dados a dicho Acuerdo por parte del **PAN**, tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso concreto, este *Consejo General* considera necesario transitar a una sanción de mayor entidad, con el objeto de disuadir tanto al responsable como a los demás sujetos de derecho, de realizar conductas similares.

En ese orden de ideas, este órgano resolutor se encuentra investido con una potestad sancionadora que le permite valorar a su arbitrio las circunstancias que se actualizaron en la comisión de la infracción, así como su gravedad, máxime si se toma en cuenta que la *LGIPE*, no determina pormenorizada y casuísticamente, todas y cada una de las condiciones del ejercicio de dicha potestad; por el contrario, solo establece las bases genéricas para el ejercicio de la misma, dejando que sea la autoridad quien determine el tipo de sanción que debe aplicarse y, en su caso, el monto de la misma.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero del artículo 21 Constitucional, que prevé que la imposición de las penas, su modificación y su duración, son propias y exclusivas de la autoridad judicial, a juicio de este órgano electoral, derivado de las circunstancias que concurrieron a la infracción atribuida al **PAN se justifica** la imposición de la sanción prevista en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la *LGIPE*, consistente en una **MULTA**, toda vez que se considera que tal medida permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, ya que una amonestación pública sería insuficiente e inadecuada para prevenir la comisión futura de esta infracción; mientras que las consistentes en reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución y la cancelación del registro como partido político resultarían de carácter excesivo, y la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral sería inaplicable en el presente asunto.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

Ahora bien, es de explorado derecho que las autoridades al momento de imponer una sanción pecuniaria deben respetar los límites que la propia ley establece, al fijar un monto mínimo y uno máximo, dejando al arbitrio de la autoridad determinar cuál es el aplicable, y por otra parte, deberá expresar las circunstancias de hecho que justifiquen el monto determinado; valoración en la que la autoridad deberá atender tanto a la afectación que la conducta ilícita ha generado al bien jurídico tutelado en el respectivo ordenamiento, como a la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la graduación de la sanción a imponer.

Bajo esta óptica, y tomando en consideración que la acreditación de la afiliación indebida de la persona denunciante, estuvo rodeada de circunstancias particulares, como lo fue el hecho de que el partido denunciado la siguiera conservando dentro de su padrón de militantes no obstante de haber transcurrido el periodo establecido para su depuración de registros de aquellas personas de las que no se tuviera cédula de afiliación, esto es con posterioridad al **treinta y uno de enero de dos mil veinte**.

En efecto, para que una multa no resulte excesiva o desproporcionada, la autoridad debe determinar su monto o cuantía, **tomando en cuenta** las circunstancias objetivas y subjetivas que rodean la infracción, entre otras, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, y el resto de los elementos por los cuales esta autoridad arribó a la calificación de gravedad del hecho infractor, para así determinar de forma individual la multa que corresponda.

De esta manera, la aplicación del principio de proporcionalidad se traduce en una actuación reglada, consistente en tomar en consideración, de manera razonada y con la motivación precisa, los elementos, criterios y pautas que para tal fin se deduzcan del ordenamiento en su conjunto o del sector de éste afectado, y en particular, los que se hubiesen podido establecer de la norma jurídica aplicable.

A efecto de lo anterior, esta autoridad goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción, tomando en consideración la graduación de la sanción, es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, partiendo siempre del monto mínimo, que corresponde a la simple demostración de la conducta ilegal, cuestión

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020**

que tiene sustento en la Tesis relevante **XXVIII/2003**,²⁸ emitida por el *Tribunal Electoral*, misma que a letra establece:

SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.- *En la mecánica para la individualización de las sanciones, se debe partir de que la demostración de una infracción que se encuadre, en principio, en alguno de los supuestos establecidos por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los que permiten una graduación, conduce automáticamente a que el infractor se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción, sin que exista fundamento o razón para saltar de inmediato y sin más al punto medio entre los extremos mínimo y máximo. Una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, lo que puede constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción.*

Bajo esta óptica, y tomando en consideración la acreditación de la infracción relativa a la **indebida afiliación** de la denunciante, estuvo rodeada de circunstancias particulares, como lo fue el hecho de que el partido denunciado siguiera conservándola dentro de su padrón de militantes no obstante de haber transcurrido el periodo establecido para la depuración de registros de afiliación en su vertiente positiva, como es el caso, esto es, **con posterioridad al treinta y uno de enero de dos mil veinte**, que la falta fue calificada como grave ordinaria; que se concluyó la existencia del dolo, y que **el partido ya sabía de su obligación de depurar sus padrones existentes y contar con la manifestación previa y documentada de su libre intención de ser militantes**, esta autoridad considera adecuado, en el caso concreto, imponer de inicio una **multa equivalente a 963 días de salario mínimo** vigentes al momento de la comisión de la conducta, es decir, en el **año mil novecientos noventa y nueve** (\$34.45 –treinta y cuatro pesos 45/100 M.N.),²⁹ equivalente a **\$33,175.35 (treinta y tres mil ciento setenta y cinco pesos 35/100)**.

En esas condiciones, toda vez que la afiliación fue realizada antes de dos mil dieciséis, lo procedente es transformar la sanción que se considera idónea, expresada en salarios mínimos, a Unidades de Medida y Actualización, para lo cual es necesario dividir el monto inicial (963 días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México multiplicado por su valor en cada año señalado en el cuadro),

²⁸ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=XXVIII/2003&tpoBusqueda=S&sWord=XXVIII/2003>

²⁹ Consultable en la página de internet: http://www.conasami.gob.mx/pdf/salario_minimo/2016/salarios_area_geo_2016.pdf

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, misma que equivale, para el ejercicio fiscal en curso, a \$89.62 (ochenta y nueve pesos 62/100 M.N.), resultando las siguientes cantidades:

Persona denunciante	Año de afiliación	Multa impuesta en SMGV	Valor SMGV	Valor UMA vigente	Sanción en UMAS (A*B)/C ³⁰	SANCIÓN A IMPONER (C*D)
		A	B	C	D	
Jorge Pérez Soto	1999	963	\$34.45	\$89.62	370.17	\$33,175.35
TOTAL					\$33,175.35 Treinta y tres mil ciento setenta y cinco pesos 35/10 M.N.	

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia **10/2018**, emitida por el Tribunal Electoral, de rubro **MULTAS. DEBEN FIJARSE CON BASE EN LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN.**³¹

Se considera que la multa impuesta al **PAN** constituye una medida suficiente para disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, ya que tomando en consideración los factores objetivos y subjetivos, se concluye que la misma resulta eficaz y proporcional.

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

Se estima que la infracción cometida por parte del **PAN**, aun cuando causó un perjuicio a los objetivos buscados por el legislador, no se cuenta con elementos objetivos para cuantificar el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio económico ocasionado con motivo de la infracción.

³⁰ Cifra al segundo decimal

³¹ Consultable en la liga electrónica <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=10/2018&tpoBusqueda=S&sWord=UNIDAD,DE,MEDIDA,DE,ACTUALIZACI%C3%93N>

E) Las condiciones socioeconómicas del infractor

Del oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/10496/2021, emitido por la *DEPPP*, se advierte que al *PAN* le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias para el mes de noviembre de dos mil veintiuno, la cantidad de \$70,089,786.08 (setenta millones ochenta y nueve mil setecientos ochenta y seis pesos 08/100 M.N.), una vez descontado el importe de las sanciones que se le impusieron.

Por lo anterior, la sanción económica que por esta vía se impone resulta adecuada, pues el infractor está en posibilidad de pagarla sin que se afecte su operación ordinaria, además de que la sanción es proporcional a las faltas cometidas y se estima que, sin resultar excesiva ni ruinoso, puede generar un efecto inhibitorio, lo que según ha establecido la *Sala Superior* en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009, es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

F) Impacto en las actividades del sujeto infractor

En este sentido, a consideración de esta autoridad, la sanción impuesta se encuentra dentro de los parámetros mínimos y máximos que impone la ley y no constituye una afectación a las actividades ordinarias del partido político sancionado, dado que representa el porcentaje de **0.05%**.

En efecto, la sanción económica que por esta vía se impone resulta adecuada, pues el mencionado partido político—tal como quedó explicado con anterioridad— está en posibilidad de pagarla sin que ello afecte su operación ordinaria, además que la sanción es proporcional a la falta cometida y se estima que, sin resultar excesiva ni ruinoso, puede generar un efecto inhibitorio, lo cual —según lo ha establecido la *Sala Superior del Tribunal Electoral* en la sentencia del SUP-RAP-114/2009—³² es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

³² Consultable en la liga de internet: http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0114-2009.pdf.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

De conformidad con el artículo 458, párrafo 7, de la *LGIPE*, la cantidad objeto de la multa será deducida por este Instituto de las ministraciones mensuales del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba el *PAN* una vez que esta resolución haya quedado firme.

SEXTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.

A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, tutelado en el artículo 17 de la Constitución Federal,^[1] se precisa que la presente determinación 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.

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

R E S O L U C I Ó N

PRIMERO. No se acredita la infracción consistente en la indebida afiliación y uso de datos personales para tal efecto, en perjuicio de **Ricardo Alberto de León Reyes**, en términos del Considerando **CUARTO apartado A** de esta Resolución.

^[1] 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/JSP/JD01/QROO/170/2020

SEGUNDO. Se acredita la infracción consistente en la violación al derecho de libre afiliación en su vertiente **positiva** —indebida afiliación— y uso de datos personales para tal efecto, en perjuicio de **Jorge Pérez Soto**, en términos de lo establecido en el Considerando **CUARTO, apartado B**, de esta Resolución.

TERCERO. En términos del Considerando **QUINTO** de la presente Resolución, se impone al **Partido Acción Nacional, una multa por la indebida afiliación y uso de los datos personales de Jorge Pérez Soto** por **\$33,175.35 (treinta y tres mil ciento setenta y cinco pesos 35/100)**.

CUARTO. En términos de lo establecido en el artículo 457, párrafo 7, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el monto de la multa impuesta al **Partido Acción Nacional**, será deducido de las siguientes ministraciones mensuales del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba dicho instituto político, una vez que esta resolución haya quedado firme, conforme a lo dispuesto en su Considerando **QUINTO**.

QUINTO. 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 al **Partido Acción Nacional**, por conducto de su respectivo representante ante este Consejo General, **en términos del artículo 68 numeral 1, incisos d), q) y w), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral; personalmente a Jorge Pérez Soto y Ricardo Alberto de León Reyes y por estrados**, a quienes les resulte de interés.

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JSP/JD01/QROO/170/2020

La presente Resolución fue aprobada en lo general 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 Córdova Vianello.

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

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**