

INE/CG119/2018

**PROCEDIMIENTO**                      **SANCIONADOR**  
**ORDINARIO**  
**EXPEDIENTE:** UT/SCG/Q/ERS/CG/33/2017  
**DENUNCIANTE:**    ELEAZAR        RAMÍREZ  
SANTOS Y OTROS  
**DENUNCIADO:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/ERS/CG/33/2017 QUE SE DERIVA DE DIVERSOS CUADERNOS DE ANTECEDENTES APERTURADOS CON MOTIVO DE OFICIOS SIGNADOS POR SERVIDORES PÚBLICOS DE ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DE ESTE INSTITUTO, A TRAVÉS DE LOS CUALES HICIERON DEL CONOCIMIENTO DE ESTA AUTORIDAD, HECHOS PRESUNTAMENTE CONTRAVENTORES DE LA NORMATIVIDAD ELECTORAL, RELACIONADOS CON LA APARICIÓN DE CIUDADANOS QUE ASPIRABAN AL CARGO DE SUPERVISOR ELECTORAL Y/O CAPACITADOR ASISTENTE ELECTORAL, Y QUE SE ENCONTRARON EN EL PADRÓN DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL PRESUNTAMENTE SIN SU CONSENTIMIENTO**

Ciudad de México, 28 de febrero de dos mil dieciocho.

**GLOSARIO**

<b>Comisión:</b>	La Comisión de Quejas y Denuncias del INE
<b>Consejo General:</b>	Consejo General del INE
<b>COFIPE o Código:</b>	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales

**CONSEJO GENERAL  
UT/SCG/Q/ERS/CG/33/2017**

<b>Constitución:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>DEPPP:</b>	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE
<b>DERFE:</b>	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE
<b>IFE:</b>	El otrora Instituto Federal Electoral
<b>Instituto o INE:</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley de Partidos:</b>	Ley General de Partidos Políticos
<b>LGIPE:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>PAN:</b>	Partido Acción Nacional
<b>Quejosos o denunciantes:</b>	Eleazar Ramírez Santos; Alma Yudid García Velarde; Isidra Austria Sánchez; Alfredo Méndez Romo; Rangel Cárdenas Ricas; Irma Palomino Francisco; Marco Antonio Montalvo Hernández y Berenisse Luján Gómez.
<b>Reglamento de Quejas:</b>	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>UTCE:</b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del <i>INE</i>

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

I. El presente procedimiento se deriva de los Cuadernos de Antecedentes que fueron detallados previamente, mismos que se relacionan con la aparición de ciudadanos que aspiraban al cargo de supervisor electoral y/o capacitador asistente electoral, en padrones de los Partidos Políticos Nacionales (en el caso, en el padrón del *PAN*).

II. De igual manera, es necesario señalar que en los Cuadernos de Antecedentes ya referidos, se ordenó requerir a la *DEPPP*, a efecto de que informara si los ciudadanos se encontraban registrados dentro del Padrón de Afiliados de los partidos políticos, así como a los institutos políticos correspondientes, para que proporcionaran información respecto de las afiliaciones detectadas.

III. Con los resultados obtenidos de la investigación preliminar, se instruyó dar vista a cada uno de los ciudadanos respecto de los que se tramitaron los Cuadernos de Antecedentes, a efecto de que manifestaran lo que a su derecho correspondiera, respecto de esa información.

IV. En su oportunidad, se dictaron acuerdos de cierre en cada uno de los citados Cuadernos y se ordenó que, en su momento, dado el cúmulo de cuadernos de antecedentes aperturados y la gran cantidad de ciudadanos presuntamente inconformes con su afiliación, se ordenó la apertura de los procedimientos sancionadores a que hubiera lugar, únicamente por cuanto hace a los ciudadanos que reiteraron su negativa respecto de la afiliación materia de controversia; en su momento se realizó el análisis de los ciudadanos respecto de los que se ordenó apertura de procedimiento, y se les agrupó por cada uno de los Partidos Políticos Nacionales con registro vigente; en el caso, el presente procedimiento se inició respecto del *PAN* y los ciudadanos que enseguida se enlistan:

No.	Nombre	Distrito/Entidad
1	Eleazar Ramírez Santos	03 VERACRUZ
2	Alma Yudid García Velarde	05 SINALOA
3	Isidra Austria Sánchez	03 TAMAULIPAS

No.	Nombre	Distrito/Entidad
4	Alfredo Méndez Romo	02 ZACATECAS
5	Rangel Cárdenas Ricas	
6	Irma Palomino Francisco	06 VERACRUZ
7	Marco Antonio Montalvo Hernández	02 TAMAULIPAS
8	Berenisse Luján Gómez	07 CHIHUAHUA

## **R E S U L T A N D O**

**I. REGISTRO, ADMISIÓN Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO.** Mediante acuerdo de veintitrés de octubre de dos mil diecisiete,<sup>1</sup> el Titular de la *UTCE* instruyó la integración —a partir de los Acuerdos de cierre de los siete cuadernos de antecedentes que fueron precisados previamente—, del expediente en que se actúa, el cual quedó registrado con la clave **UT/SCG/Q/ERS/CG/33/2017**, como un procedimiento sancionador ordinario por la presunta indebida afiliación y el uso indebido de datos personales para ese fin.

En el acuerdo en cita, se admitió a trámite el procedimiento de sanción señalado con anterioridad y se ordenó reservar lo conducente respecto al emplazamiento, hasta en tanto fueran compiladas y analizadas las constancias que integrarían dicho expediente, y se determinara la pertinencia o no de la realización de nuevas diligencias de investigación.

De igual manera, se instruyó atraer, de los referidos cuadernos de antecedentes, copias certificadas de las constancias necesarias para la eficaz tramitación del presente asunto.

**II. EMPLAZAMIENTO.** El treinta de octubre de dos mil diecisiete,<sup>2</sup> previa integración de las constancias aludidas en el párrafo anterior, se ordenó el emplazamiento al *PAN*, para efecto de que manifestara lo que a su derecho

---

<sup>1</sup> Visible a páginas 63 a 69. En todos los casos, se alude al expediente que se resuelve.

<sup>2</sup> Acuerdo visible en las páginas 660 a 667.

**CONSEJO GENERAL  
UT/SCG/Q/ERS/CG/33/2017**

conviniera respecto a la conducta que se le imputó y aportara las pruebas que considerara pertinentes.

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

El acuerdo de emplazamiento se diligenció en los siguientes términos:

EMPLAZAMIENTO				
CONSTANCIA CON LA CUAL SE MATERIALIZÓ LA DILIGENCIA	SUJETO EMPLAZADO	FECHA DE NOTIFICACIÓN	FECHA DE CONTESTACIÓN AL EMPLAZAMIENTO	PRUEBAS OFRECIDAS
INE-UT/8183/2017 <sup>3</sup>	PAN	Treinta y uno de octubre de dos mil diecisiete	Diez de noviembre de dos mil diecisiete (Extemporáneo)	Impresión simple de documento que lleva por encabezado Actualización de militantes 2017, a nombre de Berenisse Luján Gómez, así copia simple de Acuerdos <sup>4</sup> que autorizan el programa específico de revisión, verificación, actualización, depuración y registro de huellas digitales, en los estados de Chihuahua, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas.

**III. ALEGATOS.** El trece de noviembre de dos mil diecisiete,<sup>5</sup> se ordenó dar vista a las partes, a efecto de que en vía de alegatos manifestaran lo que a su derecho conviniera.

El acuerdo de vista para alegatos, se diligenció en los siguientes términos:

VISTA PARA ALEGATOS				
CONSTANCIA CON LA CUAL SE MATERIALIZÓ LA DILIGENCIA	SUJETO NOTIFICADO	FECHA DE NOTIFICACIÓN	FECHA DE CONTESTACIÓN	OBSERVACIONES
INE-UT/8513/2017 <sup>6</sup>	PAN	Catorce de noviembre de dos mil diecisiete	Veintiuno de noviembre de dos mil diecisiete <sup>7</sup>	Agregó a su escrito de desahogo la siguiente documentación: Impresión simple de documento que lleva por

<sup>3</sup> Visible en la página 758.

<sup>4</sup> Ofreció diversas probanzas que serán materia de pronunciamiento previo al estudio de fondo

<sup>5</sup> Visible en las páginas 868 a la 871 del expediente.

<sup>6</sup> Visible en Páginas 878 a 889

<sup>7</sup> Visible en Páginas 896 a 900 y anexos de 901 a 971

**CONSEJO GENERAL  
UT/SCG/Q/ERS/CG/33/2017**

VISTA PARA ALEGATOS				
CONSTANCIA CON LA CUAL SE MATERIALIZÓ LA DILIGENCIA	SUJETO NOTIFICADO	FECHA DE NOTIFICACIÓN	FECHA DE CONTESTACIÓN	OBSERVACIONES
				encabezado Actualización de militantes 2017, a nombre de Berenisse Luján Gómez, así copia simple de Acuerdos <sup>8</sup> que autorizan el programa específico de revisión, verificación, actualización, depuración y registro de huellas digitales, en los estados de Chihuahua, Sinaloa, Tamaulipas, Veracruz y Zacatecas, así como en la Ciudad de México, y de igual manera, ofreció probanzas consistentes en la instrumental de actuaciones, presuncional en su doble aspecto, legal y humana. <sup>9</sup>
INE/SIN/JLE- VS/541/2017 <sup>10</sup>	ALMA YUDID GARCÍA VELARDE	Catorce de noviembre de dos mil diecisiete	NO HUBO RESPUESTA	NO APLICA
INE/JD/1589/17 <sup>11</sup>	BERENISSE LUJÁN GÓMEZ	Dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete	NO HUBO RESPUESTA	NO APLICA
INE/TAM/03JDE- 1332/2017 <sup>12</sup>	ISIDRA AUSTRIA SÁNCHEZ	Quince de noviembre de dos mil diecisiete	NO HUBO RESPUESTA	NO APLICA
INE-JDE09-TAMPS/ VS/207/17 <sup>13</sup>	MARCO ANTONIO MONTALVO HERNÁNDEZ	Quince de noviembre de dos mil diecisiete	NO HUBO RESPUESTA	NO APLICA
INE/JD- 03/VER/1210/2017 <sup>14</sup>	ELEAZAR RAMÍREZ SANTOS	Cinco de diciembre de dos mil diecisiete	Cinco de diciembre de dos mil diecisiete <sup>15</sup>	Reiteró que la afiliación al partido político denunciado como la utilización de sus datos personales fueron indebidas.
INE/JDE02- ZAC/1800/2017 <sup>16</sup>	ALFREDO MÉNDEZ ROMO	Veintisiete de noviembre de dos mil diecisiete	Cuatro de diciembre de dos mil diecisiete <sup>17</sup>	Reiteró su no afiliación al partido político denunciado.

<sup>8</sup> Ofreció diversas probanzas que serán materia de pronunciamiento previo al estudio de fondo

<sup>9</sup> Ofreció diversas probanzas que serán materia de pronunciamiento previo al estudio de fondo

<sup>10</sup> Visible en Páginas 890 a 893

<sup>11</sup> Visible en Páginas 972 a 980

<sup>12</sup> Visible en Páginas 983 a 986

<sup>13</sup> Visible en Páginas 987 a 989

<sup>14</sup> Visible en Páginas 1035 a 1041

<sup>15</sup> Visible en Página 1042

<sup>16</sup> Visible en Páginas 1000 A 1006

<sup>17</sup> Visible en Páginas 1007 a 1009

VISTA PARA ALEGATOS				
CONSTANCIA CON LA CUAL SE MATERIALIZÓ LA DILIGENCIA	SUJETO NOTIFICADO	FECHA DE NOTIFICACIÓN	FECHA DE CONTESTACIÓN	OBSERVACIONES
INE/JDE02-ZAC/1801/2017 <sup>18</sup>	RANGEL CÁRDENAS RIVAS	Diecisiete de noviembre de dos mil diecisiete	NO HUBO RESPUESTA	NO APLICA
INE/JD-06/VER/1488/2017 <sup>19</sup>	IRMA PALOMINO FRANCISCO	Seis de diciembre de dos mil diecisiete	NO HUBO RESPUESTA	NO APLICA

**IV. ELABORACIÓN DE PROYECTO.** En su oportunidad, toda vez que no había diligencias pendientes por desahogar, se procedió a formular el presente Proyecto de Resolución, para ser sometido al conocimiento de la *Comisión*.

**V. SESIÓN DE LA COMISIÓN.** En la Vigésima Segunda Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado, celebrada el veintidós de febrero de dos mil dieciocho, la Comisión de Quejas, aprobó el proyecto por unanimidad de votos de las Consejeras Electorales Beatriz Claudia Zavala Pérez y Adriana Margarita Favela Herrera, presentes en la sesión.

## 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*.

En el caso, la conducta objeto del presente procedimiento sancionador es la presunta transgresión a los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo

<sup>18</sup> Visible en Páginas 992 a 998

<sup>19</sup> Visible en Páginas 1031 a 1033

segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), r), t) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n) 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), q), t) y u) de la *Ley de Partidos*, con motivo de la probable violación al derecho de libertad de afiliación y la presunta utilización indebida de datos personales, por parte del *PAN*, en perjuicio de los ciudadanos que han sido señalados a lo largo de la presente determinación.

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

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

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

En consecuencia, siendo atribución del máximo órgano de dirección del *INE* conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes, esta autoridad resulta competente para conocer y resolver respecto de la presunta infracción denunciada, atribuida al *PAN*, derivado esencialmente, de la 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,<sup>20</sup> en el sentido de que esta autoridad electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con la presunta afiliación indebida de ciudadanos a los partidos políticos, esencialmente, por las razones siguientes:

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

Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los artículos 443, párrafo 1, inciso n), 459, 464, 467, 468 y 469, de la *LGIPE* —los cuales contienen reglas que ya se encontraban previstas en el *COFIPE*, en los artículos 342, párrafo 1, inciso a); 356, 361, 364, 365 y 366—, 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) se cometieron **durante la vigencia del COFIPE**, puesto que en todos los casos el registro o afiliación de los quejosos al *PAN* se realizó antes del treinta

---

<sup>20</sup> 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](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf)

y uno de marzo de dos mil catorce, fecha en la cual se encontraba vigente dicho código.

En efecto, de conformidad con lo establecido en el Punto cuarto de los Lineamientos para la Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su registro, aprobados por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante Acuerdo CG617/2012, de treinta de agosto de dos mil doce, los Partidos Políticos Nacionales debían capturar en el *Sistema de Cómputo desarrollado por la Unidad Técnica de Servicios de Informática*, los datos de todos sus afiliados en el periodo comprendido **entre el uno de abril de dos mil trece y el treinta y uno de marzo de dos mil catorce**, siendo que precisamente el registro realizado en ese periodo corresponden las más recientes fechas de alta de los quejosos en el *PAN*.

**Por tanto, si al momento de la comisión de las presuntas faltas se encontraba vigente el *COFIPE*,<sup>21</sup> es claro que este ordenamiento legal debe aplicarse para las cuestiones sustantivas del presente procedimiento, al margen que las faltas pudieran haber sido advertidas por los quejosos y cuestionadas mediante las quejas que dieron origen al presente asunto, una vez que dicha norma fue abrogada por la *LGIPE*, así como que este último ordenamiento sea fundamento para cuestiones procesales o adjetivas.**

## **TERCERO. ESTUDIO DE FONDO**

### **1. LITIS**

En el presente asunto se debe determinar si el *PAN* afilió indebidamente o no a los ciudadanos que alegan no haber dado su consentimiento para estar en sus filas, haciendo para ello uso ilegítimo de su información personal, en contravención a lo dispuesto en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), r), t) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443,

---

<sup>21</sup> El *COFIPE* estuvo vigente hasta el veintitrés de mayo de dos mil catorce

párrafo 1, inciso a), de la *LGIFE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), t) y u) de la *Ley de Partidos*, vinculados a su vez con lo previsto en los numerales 113, 114 y 116, de la *Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública*; 110, 111, 113 y 117, de la *Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública*.

## **2. MARCO NORMATIVO**

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

El derecho de asociación en materia político-electoral, que la *Sala Superior* ha considerado se trata de un **derecho fundamental**, consagrado en el artículo 35, fracción III, de la *Constitución*, propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno.

En efecto, la libertad de asociación, que subyace en ese derecho, constituye una condición fundamental de todo Estado constitucional democrático de derecho, pues sin la existencia de este derecho fundamental o la falta de garantías constitucionales que lo tutelen, no solo se impediría la formación de partidos y agrupaciones políticas de diversos signos ideológicos, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal, establecido en forma expresa en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la *Constitución Federal*, quedaría socavado; por lo tanto, el derecho de asociación en materia político-electoral es la base de la formación de los partidos 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.

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

Sirve de apoyo a lo anterior, la jurisprudencia 24/2002 emitida por la *Sala Superior*, de rubro **DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES**.

Conviene tener presente que la afiliación libre e individual a los partidos políticos fue elevada a rango constitucional mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis,

cuando se estableció que los partidos políticos, en tanto organizaciones de ciudadanos, tienen como fin hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo a los programas, principios e idearios que postulan; y que únicamente los ciudadanos pueden afiliarse a los institutos políticos, libre e individualmente.

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

El derecho de libre asociación —para conformar una asociación— y afiliación — para integrarse a una asociación ya conformada—, como derechos políticos electorales, se encuentran consagrados a nivel internacional en diversos instrumentos suscritos por nuestro país, tal es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

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

En el mismo sentido, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, mismo que estableció en su artículo 22, que toda

---

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

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 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.

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

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

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

Por otro lado, conviene dejar establecido que este mismo *Código*, en su artículo 38, párrafo 1, inciso c), establecía, como lo hace ahora la *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 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.
- 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 cual, así como abandonarlo o permanecer al margen de todos, pues la regulación respectiva ha transitado desde la publicación de listas de afiliados, a fin de asegurar que los ciudadanos conozcan su situación respecto de un instituto político en particular, hasta la obligación de éstos de comprobar fehacientemente,

a través de documentos idóneos y específicos, que la incorporación de una persona al padrón de militantes de un instituto político fue solicitada por el ciudadano, como expresión de su deseo libre de participar activamente, por ese canal, en la vida pública de la nación.

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

A efecto de tener claridad acerca del proceso que un ciudadano debe llevar a cabo para convertirse en militante del partido político ahora denunciado, se hace necesario analizar la norma interna del partido político, para lo cual, enseguida se transcribe la parte conducente de los Estatutos del PAN.<sup>23</sup>

**TÍTULO SEGUNDO  
DE LOS MILITANTES Y SIMPATIZANTES DEL PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL  
CAPÍTULO PRIMERO  
DE LOS MILITANTES**

#### **Artículo 8**

*1. Son militantes del Partido Acción Nacional, los ciudadanos mexicanos que de forma directa, personal, presencial, individual, libre, pacífica y voluntaria, manifiesten su deseo de afiliarse, asuman como propios los principios, fines, objetivos y documentos básicos del Partido Acción Nacional, y sean aceptados con tal carácter.*

*2. Para el caso de los mexicanos residentes en el extranjero, quedarán exentos del requisito de realizar su procedimiento de afiliación en forma presencial.*

#### **Artículo 9**

*1. El procedimiento de afiliación se regirá conforme a lo previsto en el Reglamento correspondiente. La solicitud se presentará por escrito y podrá*

---

<sup>23</sup> Consultados en el enlace electrónico <http://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/2016/11/ESTATUTOS-GENERALES-VIGENTES-DOF-26092017.pdf>, el seis de diciembre de dos mil diecisiete

*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.*

*2. En los casos en que se niegue el registro en la entidad, podrán realizar el procedimiento de afiliación, en el Registro Nacional de Militantes.*

**Artículo 10**

*1. Para ser militante, se requiere cumplir con los siguientes requisitos:*

- a) Ser ciudadano mexicano;*
- b) Tener un modo honesto de vivir;*
- c) Haber participado en la capacitación coordinada o avalada por el área correspondiente del Comité Ejecutivo Nacional;*
- d) Suscribir el formato aprobado por el Comité Ejecutivo Nacional, acompañando copia de su credencial para votar con fotografía vigente, emitida por el Instituto Nacional Electoral; en el caso de mexicanos que residan en el extranjero, podrán acompañar copia de la matrícula consular. En el formato se expresa la obligación de cumplir y respetar los principios de doctrina y documentos básicos de Acción Nacional y su compromiso de participar en forma activa y permanente en la realización de los fines, objetivos y actividades del Partido;*
- e) No estar afiliado a otro partido político ya sea nacional o local.*

*2. En caso de haber sido militante de otro partido político, deberá separarse de manera definitiva de dicho instituto político, por lo menos seis meses antes de solicitar su afiliación como militante.*

*3. La militancia en el Partido inicia a partir de la aceptación por el Registro Nacional de Militantes, quien verificará el cumplimiento de los requisitos antes mencionados. En caso de ser aceptado, la fecha de inicio de la militancia será a partir de la recepción de la solicitud de afiliación.*

*4. El militante se dará como aceptado, si en el plazo de sesenta días naturales, contados a partir de la entrega de la solicitud, no se emite pronunciamiento alguno por parte del Registro Nacional de Militantes.*

**Artículo 11**

1. Son derechos de los militantes:

- a) Que los órganos del Partido establezcan y promuevan actividades que les deberán ser informadas de manera oportuna;
- b) Votar y elegir de forma directa a los Presidentes de los Comités Directivos Municipales, Comités Directivos Estatales y Comité Ejecutivo Nacional y sus comités;
- c) Votar y participar en las elecciones y decisiones del Partido, por sí o por delegados;
- d) Participar en el gobierno del Partido desempeñando cargos en sus órganos directivos, que no podrán ser más de tres por elección en un mismo momento;
- e) Ser aspirantes, precandidatos y, en su caso, candidatos de Acción Nacional a cargos de elección popular;
- f) Acceder a la formación y capacitación necesaria y continua, para el cumplimiento de sus deberes como militante del Partido;
- g) Acceder a mecanismos internos de solución de controversias, cuando sean privados de sus derechos al interior del partido, en términos estatutarios y legales;
- h) Acceder a la información generada por sus órganos de manera permanente en los términos que señale el reglamento aplicable;
- i) Solicitar la rendición de cuentas a sus dirigentes, a través de los informes que, con base en la normatividad, se encuentren obligados a presentar durante su gestión, en términos de lo precisado por los Reglamentos;
- j) Exigir el cumplimiento de los documentos básicos del partido, mediante los mecanismos establecidos en los Reglamentos;
- k) Interponer ante el Tribunal Federal o los tribunales electorales locales los medios de defensa previstos por la ley, en contra de las resoluciones y decisiones de los órganos internos del Partido que afecten sus derechos político-electorales, siempre y cuando se haya agotado la instancia intrapartidista;
- l) Refrendar o renunciar a su condición de militante, en los términos establecidos en estos Estatutos y Reglamentos correspondientes; y
- m) Los demás que establezcan el artículo 40 de la Ley General de Partidos Políticos y demás ordenamientos legales y del Partido.

*2. Para el ejercicio de sus derechos, los militantes deberán cumplir con sus obligaciones y los requisitos establecidos en los presentes Estatutos, así como en los Reglamentos y en su caso con la normatividad electoral, según corresponda.*

*3. Para el ejercicio de los incisos b, c y d del presente artículo, deberán transcurrir 12 meses después de ser aceptados como militantes, con las excepciones establecidas en el reglamento.*

De lo transcrito se obtiene medularmente lo siguiente:

- Para militar en el *PAN*, los ciudadanos mexicanos deben realizar una manifestación directa, personal, **presencial**, individual, libre, pacífica y voluntaria.
- Uno de los requisitos formales para acceder a la militancia del partido político ahora denunciado, consiste en *Suscribir el formato aprobado por el Comité Ejecutivo Nacional*, el cual deberá ser *acompañando copia de su credencial para votar con fotografía vigente, emitida por el Instituto Nacional Electoral*.

#### **D) Protección de datos personales**

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

### **3. CARGA Y ESTÁNDAR PROBATORIO SOBRE INDEBIDA AFILIACIÓN A UN PARTIDO POLÍTICO**

De conformidad con lo expuesto en el punto inmediato anterior, es válido concluir que cuando un ciudadano pretenda, libre y voluntariamente, ser registrado como

militante del *PAN*, por regla general debe acudir a las instancias partidistas competentes, suscribir una solicitud de afiliación y proporcionar la información necesaria para su afiliación, a fin de ser registrado en el padrón respectivo.

**En consecuencia, por regla general, los partidos políticos (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:

- El derecho humano de libre afiliación política está previsto y reconocido en la Constitución, tratados 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**,<sup>24</sup> 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**,<sup>25</sup> el cual tiene distintas vertientes, entre las que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria<sup>26</sup> y como estándar probatorio<sup>27</sup>.

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

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

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

---

<sup>24</sup> [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf)

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

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

<sup>27</sup> Véase la 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. <sup>22</sup> Véase la nota 35.

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

*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 denunciantes 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 *LGIPE*, lo que implica, que el denunciante tiene en principio la carga de justificar que fue afiliado al partido que denuncia.

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

Así, cuando en las quejas que dieron lugar al procedimiento sancionador ordinario 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 conducen a que quien afirme que la incorporación al padrón de militantes estuvo precedida de la manifestación de voluntad del ciudadano, demuestre su dicho.

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

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

En efecto, aunque el partido no tuviera el mencionado deber, sí podía contar con la prueba de la afiliación de una persona, teniendo en cuenta que es un documento que respalda el cumplimiento de otros deberes legales, además de que resulta viable probar la afiliación conforme al marco convencional, constitucional y legal concerniente a la libertad de afiliación a través de otros medios de prueba que justifiquen la participación voluntaria de una persona en la vida interna del partido con carácter de militante, como por ejemplo, documentales sobre el pago de cuotas partidistas, la participación en actos del partido, la

intervención en asambleas internas o el desempeño de funciones o comisiones partidistas, entre otras.

En suma, que el partido no tuviera el cuidado de conservar una constancia que documentara la libertad con que se condujo un ciudadano previo a su afiliación que dice se llevó a cabo, o que deliberada (o incluso accidentalmente) 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.

#### 4. HECHOS ACREDITADOS Y PRECISIONES

Como se ha mencionado, las denuncias presentadas por los *quejosos*, versan sobre la supuesta violación a su derecho de libertad de afiliación, al ser incorporados al padrón del *PAN*, sin su consentimiento, así como la utilización de sus datos personales por dicho partido político para sustentar tal afiliación.

Ahora bien, en torno a la demostración de los hechos constitutivos de la infracción denunciada, debe precisarse lo siguiente:

**CONSEJO GENERAL  
UT/SCG/Q/ERS/CG/33/2017**

<b>Eleazar Ramírez Santos</b>		
<b>Quejoso</b>	<b>Información proporcionada por la DEPPP<sup>29</sup></b>	<b>Manifestaciones del Partido Político</b>
El denunciante negó haber dado su consentimiento para ser afiliado al partido político denunciado.	Informó que el quejoso se encontraba afiliado al <i>PAN</i> , desde el <u>13 de marzo del año 2000</u> .	Mediante escrito de 21 de enero de 2016, <sup>30</sup> el ente político reconoció que el citado ciudadano era su militante desde <u>13 de marzo del año 2000</u> , y proporcionó, en copia simple, impresión de carátula del Registro Nacional de Miembros en la que aparece el nombre de dicho ciudadano.  En sus escritos de contestación al emplazamiento y de desahogo de la vista de alegatos, el representante del partido político señaló de manera genérica que el denunciante fue militante de ese instituto político y que fue “dado de baja por depuración”, pero no aportó documento alguno.  De igual manera refiere que no existió afiliación indebida, ya que, a su decir, las afiliaciones que realiza ese instituto político se llevan a cabo conforme con sus Estatutos.
<b>Observaciones</b>		
Obra en autos documental aportada por el quejoso, en el que, el Presidente del Comité Municipal del <i>PAN</i> en Cerro Azul, Veracruz, hace constar que Eleazar Ramírez Santos no es miembro activo del citado ente político.		
<b>Conclusiones</b>		
El partido político acepta que el ciudadano estuvo afiliado, es decir, no hay controversia al respecto; y no aporta probanza en el sentido de que la afiliación haya sido consentida por el ciudadano, por lo que, la conclusión debe ser en el sentido de que se configura la conducta denunciada.		
<b>Alma Yudid García Velarde</b>		
<b>Quejoso</b>	<b>Información proporcionada por la DEPPP<sup>31</sup></b>	<b>Manifestaciones del Partido Político</b>
Negó haber firmado solicitud de	Confirmó que la denunciante	Mediante escrito de 14 de enero de 2016, <sup>32</sup> el ente político reconoció que la denunciante era su militante y, que la fecha de alta era el <u>25 de julio de 2005</u> .

<sup>29</sup> Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/5760/2015 (Páginas 89 a 90)

<sup>30</sup> Folio 100

<sup>31</sup> Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/0449/2016 (Páginas 193 a 196)

<sup>32</sup> Folio 185

**CONSEJO GENERAL  
UT/SCG/Q/ERS/CG/33/2017**

afiliación al partido político denunciado.	aparecía en el padrón del partido político denunciado desde el <u>25 de julio de 2005.</u>	<p>En sus escritos de contestación al emplazamiento y de desahogo de la vista de alegatos, el representante del partido político señaló de manera genérica que el denunciante fue militante de ese instituto político y que fue “dado de baja por depuración”.</p> <p>De igual manera refiere que no existió afiliación indebida, ya que, a su decir, las afiliaciones que realiza ese instituto político se llevan a cabo conforme con sus Estatutos.</p>
<b>Observaciones</b>		
Al oficio de respuesta presentado por el PAN, se agregó oficio y anexos de los que se desprende que ese instituto político autorizó, en el año 2013, la destrucción de “archivo muerto”, pero no se establece vínculo alguno entre la documentación requerida y los archivos que fueron destruidos.		
<b>Conclusiones</b>		
No existe controversia en el sentido de que la denunciante fue militante del partido político; por otra parte, se considera que, el que diverso material haya sido destruido no constituye una razón suficiente como eximente de responsabilidad para el partido político, aunado a que no proporcionó ningún medio de convicción que acreditara su dicho.		

<b>Isidra Austria Sánchez</b>		
Quejoso	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político
Afirmó no tener conocimiento de su afiliación al PAN	La quejosa se encontraba afiliada al PAN, desde el <u>16 de enero de 2002.</u>	<p>Mediante escrito de 14 de enero de 2016,<sup>33</sup> el ente político negó que la citada ciudadana fuera su militante; no obstante, en los escritos con los que desahogó el emplazamiento y la vista para alegatos, manifestó <i>Isidra Austria Sánchez fue militante de este Instituto Político y causó baja en fecha 03 de diciembre de 2014, en virtud de renuncia por ella presentada.</i></p> <p>No agregó documento al respecto.</p>
<b>Conclusiones</b>		
No obstante que en principio el partido negó que la denunciante hubiera sido su militante, al final ello fue reconocido, lo que también fue corroborado por la DEPPP; por otra parte, el que el ente político denunciado no haya aportado documentación relacionada con la afiliación denunciada, debe llevar a esta autoridad a la conclusión de que trató de una afiliación indebida.		

<sup>33</sup> Folio 264

**CONSEJO GENERAL  
UT/SCG/Q/ERS/CG/33/2017**

<b>Alfredo Méndez Romo</b>		
<b>Quejoso</b>	<b>Información proporcionada por la DEPPP</b>	<b>Manifestaciones del Partido Político</b>
Manifestó su total y absoluto desconocimiento de la afiliación realizada por el citado instituto político	El quejoso se encontraba afiliado al PAN desde el <u>26 de noviembre de 2013</u> .	Mediante escrito de 14 de enero de 2016, <sup>34</sup> el ente político negó que el citado ciudadano fuera su militante; no obstante, a través de documento de 10 de febrero siguiente, precisó que sí lo es, a partir del <u>26 de noviembre de 2013</u> , lo que reiteró en los escritos con los que desahogó el emplazamiento y la vista para alegatos, en los que añadió que el ciudadano fue dado de baja por la causal de depuración.  No agregó documento al respecto.
<b>Conclusiones</b>		
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 PAN, y que el citado instituto político no aportó elementos para acreditar que la afiliación fue voluntaria, la conclusión debe ser que se trata de una afiliación indebida.		
<b>Rangel Cárdenas Rivas</b>		
<b>Quejoso</b>	<b>Información proporcionada por la DEPPP</b>	<b>Manifestaciones del Partido Político</b>
Manifestó su total y absoluto desconocimiento de la afiliación realizada por el citado instituto político	El quejoso se encontraba afiliado al PAN desde el <u>7 de septiembre de 2012</u> .	Mediante escrito de 14 de enero de 2016, <sup>35</sup> el ente político negó que la citada ciudadana fuera su militante; no obstante, a través de documento de 10 de febrero siguiente, precisó que sí lo es, a partir del <u>7 de septiembre de 2012</u> , lo que reiteró en los escritos con los que desahogó el emplazamiento y la vista para alegatos, en los que añadió que el ciudadano fue dado de baja por la causal de depuración.
<b>Conclusiones</b>		
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 PAN, y que el citado instituto político no aportó elementos para acreditar que la afiliación fue voluntaria, la conclusión debe ser que se trata de una afiliación indebida.		

<sup>34</sup> Folio 343

<sup>35</sup> Folio 264



**CONSEJO GENERAL  
UT/SCG/Q/ERS/CG/33/2017**

<b>Irma Palomino Francisco</b>		
<b>Quejoso</b>	<b>Información proporcionada por la DEPPP</b>	<b>Manifestaciones del Partido Político</b>
Manifestó su total y absoluto desconocimiento de la afiliación realizada por el citado instituto político	El quejoso se encontraba afiliado al PAN desde el <u>15 de junio de 2011</u> .	Mediante escrito de 15 de enero de 2016, <sup>36</sup> el ente político negó que la citada ciudadana fuera su militante; no obstante, a través de documento de 28 de junio siguiente, precisó que sí lo es, a partir del <u>15 de junio de 2011</u> , lo que reiteró en los escritos con los que desahogó el emplazamiento y la vista para alegatos, en los que añadió que dicha persona fue dada de baja del padrón por la causal de depuración.
<b>Observaciones</b>		
Al oficio de respuesta presentado por el PAN, se agregó oficio y anexos de los que se desprende que ese instituto político autorizó, en el año 2013, la destrucción de “archivo muerto”, sin que se detalle que entre el material destruido se encontraran constancias relacionadas con la litis del presente asunto, ni haya aportado mayores elementos de convicción que permitan arribar a la conclusión de que se afilió a la ciudadana referida, conforme con las disposiciones legales y estatutarias.		
<b>Conclusiones</b>		
No hay controversia acerca de la afiliación, ni prueba alguna de la que se desprenda que el partido político denunciado obtuvo el consentimiento de la quejosa para llevarla a cabo.		

<b>Marco Antonio Montalvo Hernández</b>		
<b>Quejoso</b>	<b>Información proporcionada por la DEPPP</b>	<b>Manifestaciones del Partido Político</b>
Se deslindó de cualquier relación con el partido político denunciado.	Confirmó que el denunciante estuvo registrado en el padrón del partido político denunciado.	Mediante escrito de 26 de enero de 2016, <sup>37</sup> el ente político negó que el referido ciudadano fuera su militante; no obstante, en los escritos con los que desahogó el emplazamiento y la vista para alegatos, reconoció que dicha persona fue militante de esa fuerza política, y mencionó que fue dada de baja del padrón por la causal de renuncia.

<sup>36</sup> Folio 264

<sup>37</sup> Folio 264

**CONSEJO GENERAL  
UT/SCG/Q/ERS/CG/33/2017**

<b>Observaciones</b>
<p>Si bien de la información proporcionada tanto por DEPPP como por el partido político denunciado no se establece con claridad la fecha de afiliación del señalado ciudadano, esta autoridad considera que la fecha corresponde al 09 de febrero de 2007, a partir de las siguientes consideraciones:</p> <p>En principio, esa fecha fue señalada por otra autoridad electoral, como lo es el Vocal Ejecutivo de la 02 Junta Distrital Ejecutiva del <i>INE</i> en Tamaulipas, quien informó que el quejoso apareció como afiliado al <i>PAN</i> con fecha de registro 09 de febrero de 2007.</p> <p>Aunado a lo anterior, en el expediente se tiene constancia de que el quejoso, con fechas 15 de diciembre de 2010 y 14 de diciembre de 2015, solicitó al partido político denunciado darle de baja; por tanto, si desde diciembre de 2010 el denunciante estaba solicitando al <i>PAN</i> que se le diera de baja, resulta verosímil que la fecha de afiliación corresponda, como se estableció previamente, al 09 de febrero de 2007.</p>
<b>Conclusiones</b>
<p>No hay controversia acerca de la afiliación, ni prueba alguna de la que se desprenda que el partido político denunciado obtuvo el consentimiento de la quejosa para llevarla a cabo, por tanto, es inconcuso que la afiliación no se apegó a la normativa aplicable.</p>

<b>Berenisse Luján Gómez</b>		
<b>Quejoso</b>	<b>Información proporcionada por la DEPPP<sup>38</sup></b>	<b>Manifestaciones del Partido Político</b>
<p>Estableció que no pertenece a partido político alguno.</p>	<p>La quejosa se encontraba afiliada al PAN, desde el 21 de noviembre de 2004.</p>	<p>Mediante escrito de 26 de enero de 2016,<sup>39</sup> el ente político manifestó que, la citada ciudadana era miembro de ese instituto desde el 21 de noviembre de 2004; para acreditarlo, proporcionó, en copia simple, impresión de carátula del Registro Nacional de Miembros en la que aparece el nombre de dicho ciudadano.</p> <p>De igual manera, en los escritos con los que desahogó el emplazamiento y la vista para alegatos, la representación del partido político denunciado reiteró la fecha de afiliación de</p>

<sup>38</sup> Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/1216/2016, visible en las páginas 600 a 602

<sup>39</sup> Folio 185

**CONSEJO GENERAL  
UT/SCG/Q/ERS/CG/33/2017**

		<p>tal persona, y aportó copia simple de documento que lleva por título “Actualización de militantes 2017”, y en el que aparecen los siguientes datos: Nombre y lo que parece ser una firma autógrafa de la denunciante, Estado: Chihuahua; Municipio: Madera; Fecha de trámite: 20/06/2017.</p>
<b>Observaciones</b>		
<p>Como se evidencia, la <i>DEPPP</i> y el <i>PAN</i> coinciden en que, la fecha de afiliación de la denunciante al partido político denunciado fue el 21 de noviembre de 2004.</p> <p>Lo anterior resulta relevante, pues el <i>PAN</i> pretende demostrar la supuesta libre afiliación de la denunciante a partir de una constancia de la que si bien se puede inferir manifestación de la voluntad de Berenisse Luján Gómez de pertenecer a dicho partido, lo cierto es que, dicha constancia, al haber sido suscrita en el año 2017, resulta insuficiente para acreditar que la militancia de la quejosa —que a decir del propio ente denunciado data del 21 de noviembre de 2004—, se realizó de manera voluntaria.</p> <p>Es decir, la manifestación de Berenisse Luján Gómez —otorgada el 20 de junio de 2017—, en modo alguno puede considerarse como base para presumir que la afiliación de 2004 —que fue desconocida por la quejosa mediante escrito de 8 de diciembre de 2015—, haya sido voluntaria.</p> <p>Por otra parte, la mera impresión de un “pantallazo” del Registro de Militantes del partido político denunciado, tampoco resulta suficiente para acreditar que la afiliación se realizó conforme a derecho, pues en la misma no se advierte la firma de la quejosa, ni elemento alguno que corrobore que la afiliación controvertida fue voluntaria.</p>		
<b>Conclusiones</b>		
<p>A partir de lo razonado previamente, básicamente en el sentido de que, de las documentales aportadas por el partido político no puede desprenderse elemento alguno en el sentido de que, la afiliación controvertida por Berenisse Luján Gómez el 8 de diciembre de 2015, haya cumplido con la formalidad de obtener el consentimiento de la denunciante, debe concluirse que la afiliación que se denuncia se realizó en contravención a la norma electoral.</p>		

Como se evidenció en los cuadros anteriores, el *PAN* aceptó, mediante escritos presentados ya sea en los Cuadernos de Antecedentes de los que se deriva el procedimiento que se resuelve o en este mismo expediente —constancias que, en todo caso, obran en autos—, que los *quejosos* en el presente asunto militaron en esa fuerza política.

De igual modo, debe sostenerse que, respecto de siete de los ocho denunciados en el caso en análisis, el *PAN* no presentó documento alguno del que pueda inferirse que los denunciados consintieron su pertenencia a ese ente político y, que si bien aportó un documento en el que aparece la manifestación de Berenisse Luján Gómez de afiliarse a ese instituto, lo cierto es que, por la fecha de elaboración de esa constancia —veinte de junio de dos mil diecisiete—, resulta insuficiente, por sí misma, para acreditar una militancia que, según las constancias del expediente, data desde el veintiuno de noviembre de dos mil cuatro, y fue controvertida por la denunciante el ocho de diciembre de dos mil quince.

En otras palabras, la afiliación indebida que, respecto de Berenisse Luján Gómez se atribuye al *PAN*, corresponde al año dos mil cuatro, por lo que, el documento en el que se asienta que la quejosa se afilió a ese partido en el año dos mil diecisiete, en modo alguno desvirtúa la imputación, aunado al hecho de que, en la constancia aportada no se hace aclaración en ese sentido.

Por otra parte, esta autoridad no desconoce que, el partido político denunciado aportó constancias de las que resulta viable concluir que realizó una destrucción de “archivo muerto”, en el año 2013, pero ello tampoco puede constituir una excluyente de responsabilidad para el *PAN*.

Lo anterior se afirma así, pues, como se sostuvo en el subapartado en el que se establecieron consideraciones acerca de la Carga y el Estándar probatorio, el partido político tenía la obligación de resguardar constancias con las que pudiera acreditar que los ciudadanos que han sido afiliados a ese ente político lo han realizado previa manifestación de su deseo de hacerlo.

Aunado a lo anterior, debe sostenerse que, de las constancias aportadas por el partido político en cita, no se desprende, de manera fehaciente, que el “archivo muerto”, destruido en 2013, haya incluido, precisamente, las constancias con las que se hubiera podido acreditar la afiliación indebida que se le imputa.

Por tanto, es de concluirse que, a partir de las constancias que obran en autos, se tiene acreditado que el *PAN* vulneró el derecho de libertad de afiliación —

**CONSEJO GENERAL  
UT/SCG/Q/ERS/CG/33/2017**

utilizando indebidamente datos personales—, respecto de los ciudadanos que se enlistan a continuación y a partir de las fechas que en cada caso se precisan.

No	Ciudadano	Fecha de afiliación
1	Eleazar Ramírez Santos	13 de marzo de 2000
2	Alma Yudid García Velarde	25 de julio de 2005
3	Isidra Austria Sánchez	16 de enero de 2002
4	Alfredo Méndez Romo	26 de noviembre de 2013
5	Rangel Cárdenas Rivas	7 de septiembre de 2012
6	Irma Palomino Francisco	15 de junio de 2011
7	Marco Antonio Montalvo Hernández	09 de febrero de 2007
8	Berenisse Luján Gómez	21 de noviembre de 2004

Finalmente, debe precisarse que las constancias aportadas por la *DEPPP*, al ser documentos emitidos por autoridades dentro del ámbito de sus facultades, 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; por tanto, tienen valor probatorio pleno, ya que no se encuentran desvirtuadas respecto de su autenticidad o contenido.

En el mismo tenor, 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*; por lo que, por sí mismas, carecen de valor probatorio pleno, y sólo alcanzarán ese grado cuando, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio, generen convicción en este *Consejo General* sobre la veracidad de los hechos a que se refieren, ello al tenor de lo preceptuado en los artículos 462, párrafo 3 de la *LGIPE*, y 27, párrafo 3, del Reglamento en mención.

## 5. CASO CONCRETO

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

los elementos que se deben actualizar para que la autoridad electoral esté en posibilidad de imponer alguna sanción en materia electoral.

En primer lugar, se debe acreditar la existencia de alguna infracción, 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.

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.

Ahora bien, para estar en aptitud de conocer la verdad de los hechos y su atribución a las personas involucradas en un procedimiento sancionador, la autoridad debe contar con elementos suficientes que generen convicción para arribar a tal conclusión, y, de ser el caso, determinar responsabilidad y la sanción respectiva.

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

En principio, corresponde al promovente demostrar con pruebas suficientes la comisión de la conducta ilícita así como el señalamiento que formula en contra de la parte denunciada (atribuibilidad), es decir, la carga de la prueba corresponde al quejoso.

Lo anterior, es acorde al principio general del Derecho "el que afirma está obligado a probar", recogido en el artículo 15, párrafo 2, de la *Ley de Medios*, de aplicación supletoria al presente caso, en términos de lo dispuesto por el artículo 340 del *COFIPE*, mismo que se reproduce con el diverso 441 de la *LGIPE*.

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

**Así, esta autoridad electoral considera, en consonancia con lo resuelto por la Sala Superior, en el expediente SUP-RAP-107/2017, referido 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 del PAN.**

Así, como vimos, en el apartado *ACREDITACIÓN DE HECHOS*, está demostrado a partir de la información proporcionada por la DEPPP que los ciudadanos denunciados se encontraron, en ese momento, como afiliados del *PAN*.

Por otra parte, el *PAN* no demuestra con medios de prueba, que la afiliación respectiva sea el resultado de la manifestación de voluntad libre e individual de los ciudadanos, en los cuales, ellos mismos, *motu proprio*, expresaron su consentimiento y por ende, proporcionaron sus datos personales a fin de llevar a cabo la afiliación al instituto político en comento.

Debiendo reiterarse que la carga de la prueba corresponde al *PAN*, en tanto que el dicho de los actores consiste en demostrar que no dieron su consentimiento para ser afiliados, es decir, se trata de un hecho negativo, que en principio no es objeto de prueba.

En tanto que, el partido político denunciado, 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.

Ahora bien, no pasa inadvertido para este órgano resolutor, que tal y como se esquematiza en el cuadro que obra a fojas 35 de la presente Resolución, las afiliaciones que nos ocupan, según los datos obtenidos por esta autoridad, datan entre los años 2000 y 2013, momento en los cuales, existieron diversas disposiciones legales y constitucionales que rigieron a la materia electoral y, en consecuencia, los supuestos específicos que nos ocupan.

Sin embargo, tal y como quedó de manifiesto en el apartado del *MARCO NORMATIVO* de la presente Resolución, así como en el correspondiente a *CARGA Y ESTÁNDAR PROBATORIO SOBRE INDEBIDA AFILIACIÓN A UN PARTIDO POLÍTICO*, la libertad de afiliación en materia político-electoral, es un derecho reconocido y así garantizado para todo ciudadano de nuestro país, al menos desde hace varias décadas, tanto a nivel constitucional como legal, el cual es concebido como la potestad que se tiene de afiliarse a un partido político, permanecer afiliado a éste, desafiliarse e, incluso, no pertenecer a ninguno. Asimismo, es incuestionable que el derecho a la protección de datos personales e información relacionada con la vida privada de las personas, es igualmente un derecho con una trayectoria de protección por demás lejana.

En este sentido, es pertinente dejar en claro que la garantía y protección a los citados derechos, evidentemente no deriva de disposiciones reglamentarias al interior de los institutos políticos, que prevean como obligación del partido político, la conservación de los expedientes de afiliación de cada miembro, ni tampoco a partir de la emisión de los *Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro*, emitidos por el propio INE en la Resolución CG617/2012, sino que, como se vio, el derecho tutelado deviene de disposiciones de rango supremo, el cual debe ser tutelado en todo momento, y no a partir de normas internas o reglamentarias que así lo establezcan.



En este orden de ideas, se debe concluir que si la libre afiliación a los partidos políticos es un derecho de los ciudadanos previsto como garantía constitucional en nuestro País desde hace décadas, también lo es la obligación de los partidos políticos de preservar, y en su caso, de demostrar, en todo momento, que cualquier acto que engendre la voluntad de un ciudadano para formar parte en las filas de un instituto político, esté amparado en el o los documentos que demuestren indefectiblemente el acto previo del consentimiento, siendo **ineficaz cualquier alegato en el sentido de que no se tiene o tenía 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.**

Lo anterior, porque, como se mencionó, 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 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 deliberada (o incluso accidentalmente) 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.

En este sentido, toda vez que los denunciantes manifiestan no haber otorgado su consentimiento, que su afiliación se comprobó por la autoridad electoral competente, y que el *PAN* no cumplió con su carga para demostrar que la afiliación sí se solicitó voluntariamente, esta autoridad electoral considera que existe una vulneración al derecho de afiliación de los quejosos 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, en cada caso, amerite.

En consecuencia, al determinarse que el *PAN* infringió la norma electoral ya señalada, lo conducente es establecer la sanción correspondiente.

**CUARTO. CALIFICACIÓN DE LA FALTA E INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS SANCIONES.** Una vez que ha quedado demostrada plenamente la comisión de las faltas denunciadas, así como la responsabilidad por parte del *PAN*, en los casos detallados en el considerando que antecede, procede ahora determinar la sanción correspondiente, tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 355, párrafo 5 del COFIPE, cuyo contenido se reproduce en el diverso 458, párrafo 5, de la *LGIPE*, relativo a la gravedad de la responsabilidad en que se incurra; el bien jurídico tutelado por las normas transgredidas; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución de la falta; y, en su caso, la reincidencia y el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de la infracción.

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.

**1. Calificación de la falta**

**A) Tipo de infracción**

Tipo de infracción	Descripción de la conducta	Disposiciones jurídicas infringidas
<p>La infracción se cometió por una <b>acción</b> del partido político denunciado, que transgredió disposiciones de la <i>Constitución</i> y del <i>COFIPE</i>, en el momento de su comisión.</p>	<p>La conducta fue la afiliación indebida y el uso no autorizado de los datos personales de ocho ciudadanos.</p>	<p>Artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), r), t) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n) 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), q), t) y u) de la Ley de Partidos, vinculados a su vez con lo previsto en los numerales 113, 114 y 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110, 111, 113 y 117, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública.</p>

**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.

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

En el caso concreto, se acreditó que el *PAN* incluyó indebidamente en su padrón de afiliados, a los *quejosos* (ciudadanos identificados como tales al inicio de la presente determinación), sin demostrar que para incorporarlos medió la voluntad de éstos de inscribirse como militantes de dichos institutos políticos, 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 los ciudadanos mexicanos, de optar libremente por 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 respecto de que quienes figuran en sus respectivos padrones de militantes, efectivamente consintieron libremente en ser sus agremiados.

Por otra parte, como se analizó, para la indebida afiliación acreditada en el expediente que se resuelve se usaron los datos personales de los promoventes sin que éstos hubiesen 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 los actores al padrón de militantes del partido político denunciado.

De ahí que esta situación debe considerarse al momento de fijar la sanción correspondiente al partido político involucrado.

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

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 más de un ciudadano, 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 a los institutos políticos, quienes incluyeron en su

padrón de militantes a los hoy quejosos, 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:

**a) 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), r), t) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n) 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), q), t) y u) de la Ley de Partidos, vinculados a su vez con lo previsto en los numerales 113, 114 y 116, de la Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública; 110, 111, 113 y 117, de la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública, al incluir en su padrón de afiliados a los *quejosos*, sin tener la documentación soporte que acredite fehacientemente la voluntad de éstos de pertenecer a las filas de dicho instituto político.

Como se ha precisado, las afiliaciones indebidas respecto de las que se entabló el presente procedimiento son un total de **ocho**.

**b) Tiempo.** En el caso concreto, las afiliaciones indebidas acontecieron en diversos momentos, como se detalla en la tabla siguiente:

No	Ciudadano	Fecha de afiliación
1	Eleazar Ramírez Santos	13 de marzo de 2000
2	Alma Yudid García Velarde	25 de julio de 2005
3	Isidra Austria Sánchez	16 de enero de 2002
4	Alfredo Méndez Romo	26 de noviembre de 2013
5	Rangel Cárdenas Rivas	7 de septiembre de 2012

No	Ciudadano	Fecha de afiliación
6	Irma Palomino Francisco	15 de junio de 2011
7	Marco Antonio Montalvo Hernández	09 de febrero de 2007
8	Berenisse Luján Gómez	21 de noviembre de 2004

- c) **Lugar.** Con base en las razones plasmadas en los escritos de denuncias, se deduce que la falta atribuidas al partido político se cometieron de la siguiente manera:

No	Ciudadano	Junta Distrital
1	Eleazar Ramírez Santos	03 VERACRUZ
2	Alma Yudid García Velarde	05 SINALOA
3	Isidra Austria Sánchez	03 TAMAULIPAS
4	Alfredo Méndez Romo	02 ZACATECAS
5	Rangel Cárdenas Rivas	02 ZACATECAS
6	Irma Palomino Francisco	06 VERACRUZ
7	Marco Antonio Montalvo Hernández	02 TAMAULIPAS
8	Berenisse Luján Gómez	07 CHIHUAHUA

### **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 ya establecidos en los párrafos anteriores.

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

- El *PAN* es un Partido Político Nacional y, por tanto, tiene el estatus de **entidad de interés público**, de conformidad con 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*; 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*, como cualquier otro partido político, está **sujeto al cumplimiento de las normas que integran el orden jurídico nacional e internacional** y 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*.
- La libre afiliación a un partido político es un **derecho fundamental** cuyo ejercicio requiere de la manifestación personal y directa de voluntad de cada ciudadano, en términos del precitado artículo 41 constitucional.
- Los partidos políticos son un espacio para el ejercicio de derechos fundamentales en materia política-electoral, partiendo de los fines que constitucionalmente tienen asignados, especialmente como promotores de la participación del pueblo en la vida democrática y canal para el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, por lo que a su interior el ejercicio de tales derechos no solo no se limita, sino por el contrario, **se ensancha y amplía**.
- Todo partido político, tiene la **obligación de respetar la libre afiliación** y, consecuentemente, de cuidar y vigilar que sus militantes sean personas que fehacientemente otorgaron su libre voluntad para ese efecto.
- El ejercicio del derecho humano a la libre afiliación a cualquier partido político, conlleva un **deber positivo a cargo de los institutos políticos**, consistente no sólo en verificar que se cumplen los requisitos para la libre afiliación a su padrón, sino en **conservar, resguardar y proteger la documentación o pruebas en donde conste la libre afiliación** de sus militantes, en términos de lo dispuesto en los artículos 35, fracción III, 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución* y 5, párrafo 1 y 38, párrafo 1, incisos a) y e) del *COFIPE*.
- 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, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- La afiliación indebida o sin consentimiento a un partido político, es una violación de orden constitucional y legal que **requiere o implica para su configuración, por regla general, la utilización indebida de datos personales de la persona o ciudadano afiliado sin su consentimiento.**

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

- 1) Los *quejosos* aducen que no solicitaron en momento alguno su registro o incorporación como militantes al partido hoy denunciado.
- 2) Quedó acreditado que los *quejosos* aparecieron en el padrón de militantes del PAN.
- 3) El partido político denunciado no demostró que las afiliaciones de los *quejosos* se hubieran realizado a través de los mecanismos legales y partidarios conducentes, ni mucho menos que ello se sustentara en la expresión libre y voluntaria de los denunciados.



- 4) El PAN no demostró ni probó que la afiliación de los quejosos fuera consecuencia de algún error insuperable, o derivado de alguna situación externa que no haya podido controlar o prever, ni ofreció argumentos razonables, ni elementos de prueba que sirvieran de base, aun indiciaria, para estimar que la afiliación de los quejosos fue debida y apegada a Derecho, no obstante que, en principio, le corresponde la carga de hacerlo.

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

Resulta atinente precisar que la conducta desplegada por el *PAN*, se cometió al afiliarse indebidamente a ocho ciudadanos, sin demostrar al acto volitivo de éstos 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 y que la conducta se acredita ante la ausencia de los documentos atinentes que permitan demostrar el acto de voluntad de los ciudadanos quejosos de militar en los distintos partidos políticos, ni para el uso de sus datos personales.

### **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 a la **reincidencia** en que pudieron haber incurrido los partidos materia de esta Resolución, este organismo electoral autónomo considera que **no se actualiza**.

De conformidad con el artículo 355 párrafo 6 del *COFIPE*, cuyo contenido reproduce el diverso 458, párrafo 6 de la *LGIFE*, se considerará reincidente a quien, habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el mencionado *Código*, incurra nuevamente en la misma conducta infractora.

Al respecto, la *Sala Superior* ha establecido que los elementos mínimos que se deben tomar en cuenta a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción en el procedimiento administrativo sancionador, son los siguientes:

1. Que el infractor haya cometido con anterioridad una infracción (repetición de la falta);
2. Que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protegen el mismo bien jurídico; y,
3. Que en ejercicios anteriores el infractor **haya sido sancionado por esa infracción mediante Resolución o sentencia firme.**

Lo anterior se desprende del criterio sostenido por la Sala Superior, a través de la Jurisprudencia 41/2010, cuyo rubro es: ***REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.***<sup>40</sup>

De lo expuesto, se advierte que un infractor es reincidente siempre que habiendo sido declarado responsable de una infracción por resolución ejecutoria, vuelva a cometer una falta de similar naturaleza a aquella por la que fue sancionado con anterioridad.

En ese tenor, la reincidencia, en el ámbito del derecho administrativo sancionador se actualiza, cuando el infractor que ha sido juzgado y condenado por sentencia firme, incurra nuevamente en la comisión de la misma falta.

---

<sup>40</sup> De observancia obligatoria, en términos del artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

En este sentido, debe precisarse que en el presente asunto, no puede considerarse actualizado dicho supuesto por cuanto hace al *PAN*, pues en los archivos de este Instituto, no obra alguna resolución en la que se haya sancionado a ese ente político por faltas como la que se sanciona por esta vía, que se hayan dictado con anterioridad a los hechos materia de las presentes denuncias.

**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 los ciudadanos a los partidos políticos, pues se comprobó que el *PAN* afilió a los *quejosos*, sin demostrar contar con la documentación que acredite que medió la voluntad de tales ciudadanos de pertenecer o estar inscritos a dicho instituto político.
- El bien jurídico tutelado por las normas transgredidas es garantizar el derecho de libre afiliación de los ciudadanos mexicanos, de optar por ser o no militante de algún partido político, y la obligación de éstos es velar por el debido respeto de la prerrogativa señalada, a través de los mecanismos

idóneos que permitan generar certeza respecto de la voluntad de quienes deseen pertenecer agremiados a los distintos partidos políticos.

- Para materializar la indebida afiliación de los *quejosos*, se utilizaron indebidamente sus datos personales, pues los mismos eran necesarios para formar el padrón de afiliados del partido político denunciado.
- No existió un beneficio por parte del *PAN*, 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 incurrieron los partidos políticos como de **gravedad ordinaria**, toda vez que como se explicó en el apartado de intencionalidad, el *PAN*, dolosamente, infringió el derecho de libre afiliación de los hoy quejosos, lo que constituye una violación a un derecho fundamental de los ciudadanos.

### **C. Sanción a imponer**

Ahora bien, 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.

Así, una vez ubicado en el extremo mínimo, se torna necesario apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo

y lugar de ejecución de los hechos, lo que puede constituir un punto de gravitación para transitar del punto inicial, hacia uno de mayor cuantía<sup>41</sup>.

El artículo 354, párrafo 1, inciso a) del *COFIPE*, cuyo contenido es congruente con el diverso 456, párrafo 1, inciso a) de la *LGIPE*, dispone el catálogo de sanciones a imponer cuando se trate de partidos políticos, como acontece en el caso particular, siendo estas: amonestación pública; multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México; reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda; con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita; y en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la *Constitución* y de la *LGIPE*, con la cancelación de su registro como partido político.

Tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos de la infracción (especialmente, los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la infracción acreditada), así como la conducta realizada por el *PAN* en el caso concreto, se determina que debe ser objeto de una sanción que tenga en cuenta las circunstancias particulares del incumplimiento a la ley, sin que ello implique que ésta incumpla con una de sus finalidades, que es la de disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida.

Para determinar el tipo de sanción a imponer, debe recordarse que la *LGIPE*, confiere a la autoridad electoral, cierta discrecionalidad para elegir, dentro del catálogo de correctivos aplicables, aquel que se ajuste a la conducta desplegada por el sujeto infractor, y que a su vez, sea bastante y suficiente para prevenir que cualquier otra persona (en la especie partidos políticos), realicen una falta similar.

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada

---

<sup>41</sup> Véase la tesis XXVIII/2003 de la Sala Superior, de rubro SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.

caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

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 ni el COFIPE ni la *LGIFE* determinan pormenorizada y casuísticamente, todas y cada una de las condiciones del ejercicio de dicha potestad; por el contrario, solo establecen 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.

Asimismo, es importante tomar en cuenta el número de ciudadanos afiliados indebidamente al *PAN*, es decir, los **ocho ciudadanos**.

Con base en lo anterior, este *Consejo General* estima que, derivado de las circunstancias que concurrieron a la infracción atribuida al partido político denunciado, justifican la imposición de la sanción prevista en la fracción II, del artículo 354, párrafo 1, inciso a) del **COFIPE**, consistente en una **MULTA unitaria por cuanto hace a cada uno de los ocho ciudadanos sobre quienes se cometió la falta acreditada**, 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.

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.

En este orden de ideas, es pertinente hacer notar, que ha sido criterio de esta autoridad, al resolver los procedimientos UT/SCG/Q/EOA/CG/5/2016 y su acumulado, y UT/SCG/Q/MECG/JD06/CHIH/4/2016, el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis y siete de marzo de dos mil diecisiete, respectivamente —y que fue reiterado en el diverso SCG/Q/FSG/CG/33/INE/80/2014 Y SU ACUMULADO SCG/Q/JAEB/JL/CHIH/37/INE/84/2014, resuelto por este órgano máximo de dirección el ocho de septiembre de dos mil diecisiete, bajo la clave INE/CG401/2017—, en los que se sancionó por una indebida afiliación de un ciudadano, en cada caso, con una multa equivalente a 642 (seiscientos cuarenta y dos) días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México, al momento de la comisión de la conducta, sanción que se estima debe tomarse como base para el presente asunto, si se considera que en dichos asuntos se demostró la comisión de una infracción similar a la que acontece en los casos que aquí se resuelven.

En ese tenor, tomando en cuenta las particularidades que acontecen en esta causa, en específico **que no se refiere a la interposición de una sola queja** —a diferencia de lo que aconteció en los precedentes citados—, **sino de varias quejas y afiliaciones indebidas, las cuales han quedado acreditadas en autos**, es claro que la individualización de la sanción aplicada con motivo de la afiliación indebida de los ciudadanos al partido político denunciado, debe resultar proporcional al número de ciudadanos en cuyo perjuicio se cometió la falta, sin perder de vista las condiciones socioeconómicas del instituto político, y no simplemente, los hechos denunciados y acreditados en el presente procedimiento, a fin de que la sanción que se imponga resulte efectivamente proporcional sin ser excesiva.

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 individualizadamente 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, lo cual resulta 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 que tiene sustento en la tesis relevante XXVIII/2003,<sup>42</sup> emitida por la Sala Superior, misma que a letra dice:

**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*

---

<sup>42</sup> Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, página 57



*varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción.*

Ahora bien, a juicio de esta autoridad y atendiendo a la gravedad de la falta, con base en lo dispuesto en la fracción II del numeral citado, lo procedente es imponer sendas **multas** equivalentes a **seiscientos cuarenta y dos** días de salario mínimo general para la Ciudad de México **por cada uno de los ciudadanos que se acreditó fueron afiliados indebidamente** y que aparecen en su padrón de afiliados.

En virtud de que los ciudadanos denunciados fueron afiliados en diferentes momentos, aun cuando se trata de una infracción de tracto sucesivo, es decir que se prolonga en el tiempo desde el momento en que el ciudadano es incorporado sin su consentimiento al padrón de afiliados de un partido político, hasta que deja de ser parte del mismo, a fin de adoptar la postura más favorable para los partidos políticos y reducir a la mínima expresión posible el carácter represor con que actúa el estado en los procedimientos de tipo sancionador, es que, para el cálculo de la multa correspondiente, se debe tomar en cuenta el salario mínimo vigente al momento de realizar la afiliación y, obtenido el monto correspondiente, deberá hacerse la conversión a Unidades de Medida y Actualización.

Al respecto, es un hecho notorio que se invoca en términos de lo establecido en el artículo 358 del *COFIPE*, cuyo contenido es congruente con el diverso 461 de la *LGIFE*, que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fija anualmente los montos respectivos, mismos que al ser relacionados con las fechas de afiliación, para obtener la sanción que corresponde por cuanto a cada uno de los ciudadanos indebidamente afiliados, arrojan lo siguiente:

Sanción por ciudadano:

No	Ciudadano	Fecha de afiliación	Salario Mínimo	Sanción a imponer
1	Eleazar Ramírez Santos	13 de marzo de 2000	37.90	24331.8
2	Isidra Austria Sánchez	16 de enero de 2002	42.15	27060.3
3	Berenisse Luján Gómez	21 de noviembre de 2004	45.24	29044.08

**CONSEJO GENERAL  
UT/SCG/Q/ERS/CG/33/2017**

<b>No</b>	<b>Ciudadano</b>	<b>Fecha de afiliación</b>	<b>Salario Mínimo</b>	<b>Sanción a imponer</b>
4	Alma Yudid García Velarde	25 de julio de 2005	46.8	30045.6
5	Marco Antonio Montalvo Hernández	09 de febrero de 2007	50.57	32465.94
6	Irma Palomino Francisco	15 de junio de 2011	59.82	38404.44
7	Rangel Cárdenas Rivas	7 de septiembre de 2012	62.33	40015.86
8	Alfredo Méndez Romo	26 de noviembre de 2013	64.76	41575.92

Dicha sanción se considera adecuada para castigar la conducta que nos ocupa, pues sin ser gravosa, sí puede inhibir al *PAN* para que en el futuro vigile el cumplimiento de las normas de la materia.

Ahora bien, es importante no perder de vista que mediante reforma al artículo 123, apartado A, fracción VI, párrafo primero, de la *Constitución* —efectuado por decreto publicado el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, en el Diario Oficial de la Federación—, se determinó que el salario mínimo no podrá ser utilizado para fines ajenos a su naturaleza, esto es, como índice, unidad, base, medida o referencia para fijar el monto de obligaciones o sanciones.

En esas condiciones, lo procedente es transformar la sanción que se considera idónea, construida a partir de la referencia legal de salarios mínimos, a Unidades de Medida y Actualización, para lo cual es necesario dividir el monto base establecido (la suma de multiplicar seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México por el salario mínimo vigente en el año correspondiente a la afiliación), entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, misma que equivale, para el ejercicio fiscal en curso, a \$80.60 (ochenta pesos 60/100 M. N.).

De esta manera, al aplicar la fórmula mencionada, respecto de cada uno de los ciudadanos que fueron afiliados indebidamente por el *PAN*, se obtiene lo siguiente:

**1. Ciudadano Eleazar Ramírez Santos, afiliado en el año 2000.**

El monto en pesos \$ 24,331.8 (que se obtiene de la referencia establecida en precedentes, de seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente, multiplicado por el salario mínimo del año en que se realizó la afiliación, esto es, \$37.90 —treinta y siete pesos 90/100 M. N.—) se divide entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, correspondiente a \$80.60 (ochenta pesos 60/100 M.N.), y se obtiene que la sanción a imponer es una multa equivalente a **301.88 (trescientos una punto ochenta y ocho)** Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal, que resulta ser la sanción correspondiente respecto del ciudadano en cita.

**2. Ciudadana Isidra Austria Sánchez, afiliada en el año 2002**

El monto en pesos \$ 27,060.3 (que se obtiene de la referencia establecida en precedentes, de seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente, multiplicado por el salario mínimo del año en que se realizó la afiliación, esto es, \$42.15 —cuarenta y dos pesos 15/100 M. N.) se divide entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, correspondiente a \$80.60 (ochenta pesos 60/100 M.N.), y se obtiene que la sanción a imponer es una multa equivalente a **335.73 (trescientos treinta y cinco punto setenta y tres)** Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal, que resulta ser la sanción correspondiente respecto de la ciudadana aquí señalada.

**3. Ciudadana Berenisse Luján Gómez, afiliada en el año 2004**

El monto en pesos \$ 29044.08 (que se obtiene de la referencia establecida en precedentes, de seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente, multiplicado por el salario mínimo del año en que se realizó la afiliación, esto es, \$45.24—cuarenta y cinco pesos 24/100 M. N.) se divide entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, correspondiente a \$80.60 (ochenta pesos 60/100 M.N.), y se obtiene que la sanción a imponer es una multa equivalente a **360.34 (trescientos sesenta punto treinta y cuatro)** Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal, que resulta ser la sanción correspondiente respecto de la ciudadana aquí señalada.

**4. Ciudadana Alma Yudid García Velarde, afiliada en el año 2005**

El monto en pesos \$ 30045.6 (que se obtiene de la referencia establecida en precedentes, de seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente, multiplicado por el salario mínimo del año en que se realizó la afiliación, esto es, \$46.8—cuarenta y seis pesos 80/100 M. N.) se divide entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, correspondiente a \$80.60 (ochenta pesos 60/100 M.N.), y se obtiene que la sanción a imponer es una multa equivalente a **372.77 (trescientos setenta y dos punto setenta y siete)** Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal, que resulta ser la sanción correspondiente respecto de la ciudadana aquí señalada.

**5. Ciudadano Marco Antonio Montalvo Hernández, afiliado en el año 2007**

El monto en pesos \$ 32465.94 (que se obtiene de la referencia establecida en precedentes, de seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente, multiplicado por el salario mínimo del año en que se realizó la afiliación, esto es, \$50.57 —cincuenta pesos 57/100 M. N.) se divide entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, correspondiente a \$80.60 (ochenta pesos 60/100 M.N.), y se obtiene que la sanción a imponer es una multa equivalente a **402.80 (cuatrocientos dos punto ochenta)** Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal, que resulta ser la sanción correspondiente respecto del ciudadano aquí precisado.

**6. Ciudadana Irma Palomino Francisco, afiliada en el año 2011**

El monto en pesos \$ 38404.44 (que se obtiene de la referencia establecida en precedentes, de seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente, multiplicado por el salario mínimo del año en que se realizó la afiliación, esto es, \$59.82 —cincuenta y nueve pesos 82/100 M. N.) se divide entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, correspondiente a \$80.60 (ochenta pesos 60/100 M.N.), y se obtiene que la sanción a imponer es una multa equivalente a **476.48 (cuatrocientos setenta y seis punto cuarenta y ocho)** Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal, que resulta ser la sanción correspondiente respecto de la ciudadana ya mencionada.

**7. Ciudadano Rangel Cárdenas Rivas, afiliado en el año 2012**

El monto en pesos \$ 40015.86 (que se obtiene de la referencia establecida en precedentes, de seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente, multiplicado por el salario mínimo del año en que se realizó la afiliación, esto es, \$62.33 —sesenta y dos pesos 33/100 M. N.) se divide entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, correspondiente a \$80.60 (ochenta pesos 60/100 M.N.), y se obtiene que la sanción a imponer es una multa equivalente a **496.47 (cuatrocientos noventa y seis punto cuarenta y siete)** Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal, que resulta ser la sanción correspondiente respecto del denunciante ya precisado.

**8. Ciudadano Alfredo Méndez Romo, afiliado en el año 2013**

El monto en pesos \$ 41575.92 (que se obtiene de la referencia establecida en precedentes, de seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente, multiplicado por el salario mínimo del año en que se realizó la afiliación, esto es, \$64.76 —sesenta y cuatro pesos 76/100 M. N.) se divide entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, correspondiente a \$80.60 (ochenta pesos 60/100 M.N.), y se obtiene que la sanción a imponer es una multa equivalente a **515.83 (quinientos quince punto ochenta y tres)** Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal, que resulta ser la sanción correspondiente respecto del ciudadano ya mencionada.

Entonces, al PAN se habrá de aplicar una sanción por cada uno de los ciudadanos, como se ha explicado y se resume enseguida:

<b>No</b>	<b>Ciudadano</b>	<b>Fecha de afiliación</b>	<b>Salario Mínimo</b>	<b>Sanción a imponer (Pesos)</b>	<b>Multa en UMAS</b>
1	Eleazar Ramírez Santos	13 de marzo de 2000	37.90	24331.8	301.88
2	Isidra Austria Sánchez	16 de enero de 2002	42.15	27060.3	335.73
3	Berenisse Luján Gómez	21 de noviembre de 2004	45.24	29044.08	360.34
4	Alma Yudid García Velarde	25 de julio de 2005	46.8	30045.6	372.77

No	Ciudadano	Fecha de afiliación	Salario Mínimo	Sanción a imponer (Pesos)	Multa en UMAS
5	Marco Antonio Montalvo Hernández	09 de febrero de 2007	50.57	32465.94	402.80
6	Irma Palomino Francisco	15 de junio de 2011	59.82	38404.44	476.48
7	Rangel Cárdenas Rivas	7 de septiembre de 2012	62.33	40015.86	496.47
8	Alfredo Méndez Romo	26 de noviembre de 2013	64.76	41575.92	515.83

Debe precisarse que se considera que la multa impuesta 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 las mismas resultan eficaces y proporcionales.

#### **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.

#### **E. Las condiciones socioeconómicas del infractor**

Al respecto, resulta necesario precisar que, conforme con la información proporcionada por la *DEPPP*, a través del oficio **INE/DEPPP/DE/DPPF/3643/2017**, el monto de la ministración mensual para el sostenimiento de actividades ordinarias correspondiente al mes de enero de dos mil dieciocho para el PAN — una vez deducidos los conceptos correspondientes a multas y sanciones y renuncia al financiamiento— es de \$38,917,369 (treinta y ocho millones novecientos diecisiete mil trescientos sesenta y nueve pesos 00/100 m.n.).

## F. Impacto en las actividades del sujeto infractor

Derivado de lo anterior, se considera que la multa impuesta al *PAN*, no resulta de carácter gravoso en virtud de que la cuantía líquida representa, únicamente 0.67% respecto al monto del financiamiento que el ente político denunciado recibirá por concepto de actividades ordinarias permanentes en el mes de enero de dos mil dieciocho, por lo que, resulta evidente que en modo alguno se afecta sustancialmente el desarrollo de las actividades del citado partido político.

En efecto, la sanción económica que por esta vía se impone resulta adecuada, pues el partido político de mérito —tal como quedó explicado con anterioridad— está en posibilidad de pagar sin que ello afecte sus operaciones ordinarias, además de que las sanciones son proporcionales a las faltas cometidas y se estima que, sin resultar excesivas ni ruinosas, pueden generar un efecto inhibitorio, lo cual —según lo ha establecido la Sala Superior en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-250/2009<sup>43</sup>, es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

De esta forma, debe señalarse que esta autoridad considera que la multa impuesta constituye una medida suficiente para disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos de la infracción cometida por el *PAN* (especialmente los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la falta); su grado de responsabilidad en el actuar ilegal, y su capacidad socioeconómica.

## QUINTO. CANCELACIÓN DE REGISTRO DE LOS QUEJOSOS COMO MILITANTES.

Como se señaló previamente, toda vez que ha quedado acreditado que los ciudadanos respecto de quienes se declaró fundado el presente asunto, fueron afiliados sin su consentimiento al *PAN*, con la finalidad de lograr el respeto a su derecho de libre afiliación, lo procedente es ordenar al instituto político denunciado que, según corresponda y **dentro de las veinticuatro horas siguientes a la**

---

<sup>43</sup> Consultable en la página <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00250-2009.htm>

**notificación de la presente Resolución**, inicie el trámite o procedimiento interno respectivo a fin de cancelar el registro de los *quejosos* como sus militantes, y hecho lo anterior, de inmediato lo informen a la DEPPP, para que, en el ámbito de sus atribuciones, proceda a eliminar del registro de afiliados respectivo a los ciudadanos en cuestión.

**SEXTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.** A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, tutelado en el artículo 17 de la Constitución Federal,<sup>44</sup> se precisa que la presente determinación es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el numeral 42 de la Ley de Medios.

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

## RESOLUCIÓN

**PRIMERO.** Se declara **fundado** el procedimiento sancionador ordinario, incoado en contra del *PAN*, en términos del Considerando **TERCERO** de esta Resolución.

**SEGUNDO.** En términos del Considerando **CUARTO** de la presente Resolución, se impone al *PAN*, **una multa en los términos que enseguida se precisan, respecto de cada uno de los ciudadanos de los que se acreditó la falta ya señalada:**

No	Ciudadano	Fecha de afiliación	Salario Mínimo	Sanción a imponer (Pesos)	Multa en UMAS
1	Eleazar Ramírez Santos	13 de marzo de 2000	37.90	24331.8	301.88

<sup>44</sup> Al respecto, resultan orientadoras las siguientes tesis aisladas emitidas por tribunales del Poder Judicial de la Federación: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 2, Materia: Constitucional, Tesis: III. 40. (III Región) 6 K (10ª), Página: 1481, Rubro: "TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL", y Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, Materia: Constitucional, Tesis: II.8º. (I Región) 1 K (10ª), Página: 2864, Rubro: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL."



**CONSEJO GENERAL  
UT/SCG/Q/ERS/CG/33/2017**

No	Ciudadano	Fecha de afiliación	Salario Mínimo	Sanción a imponer (Pesos)	Multa en UMAS
2	Isidra Austria Sánchez	16 de enero de 2002	42.15	27060.3	335.73
3	Berenisse Luján Gómez	21 de noviembre de 2004	45.24	29044.08	360.34
4	Alma Yudid García Velarde	25 de julio de 2005	46.8	30045.6	372.77
5	Marco Antonio Montalvo Hernández	09 de febrero de 2007	50.57	32465.94	402.80
6	Irma Palomino Francisco	15 de junio de 2011	59.82	38404.44	476.48
7	Rangel Cárdenas Rivas	7 de septiembre de 2012	62.33	40015.86	496.47
8	Alfredo Méndez Romo	26 de noviembre de 2013	64.76	41575.92	515.83

**TERCERO.** En términos de lo establecido en el artículo 457, párrafo 7 de la *LGIFE*, el monto de las multas impuestas al **PAN**, será deducido, según corresponda, de las siguientes ministraciones mensuales del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciban dichos institutos políticos, una vez que esta resolución haya quedado firme, conforme a lo dispuesto en su Considerando CUARTO.

**CUARTO.** Se ordena al *PAN* que, según corresponda **y dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente Resolución**, inicie el trámite o procedimiento interno respectivo a fin de cancelar el registro de los quejosos como sus militantes, y hecho lo anterior, de inmediato lo informe a la DEPPP, para que, en el ámbito de sus atribuciones, proceda a eliminar del registro de afiliados respectivo a los ciudadanos en cuestión.

**QUINTO.** La presente Resolución es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el artículo 42 de la Ley de Medios.

**Notifíquese personalmente** a Eleazar Ramírez Santos; Alma Yudid García Velarde; Isidra Austria Sánchez; Alfredo Méndez Romo; Rangel Cárdenas Rivas; Irma Palomino Francisco; Marco Antonio Montalvo Hernández y Berenisse Luján Gómez; así como al *PAN*, por conducto de su representante ante este Consejo General; y por **estrados** a quienes les resulte de interés.

**CONSEJO GENERAL  
UT/SCG/Q/ERS/CG/33/2017**

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

La presente Resolución fue aprobada en lo general en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 28 de febrero de 2018, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

Se aprobó en lo particular por lo que hace al criterio de reiteración, en los términos del Proyecto de Resolución originalmente circulado, por nueve votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y dos votos en contra de los Consejeros Electorales, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña y Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL  
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA  
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**