



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26, PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PRESENTA EL CONSEJERO ELECTORAL BENITO NACIF HERNÁNDEZ, CON RELACIÓN A LAS RESOLUCIONES DE LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ORDINARIOS UT/SCG/Q/JANC/CG/21/2017 Y UT/SCG/Q/RGG/CG/66/2017, INICIADOS EN CONTRA DE LOS PARTIDOS ACCIÓN NACIONAL Y REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, RESPECTIVAMENTE, POR PRESUNTAS VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL, CONSISTENTES EN LA INDEBIDA AFILIACIÓN DE DIVERSOS CIUDADANOS Y EL USO NO AUTORIZADO DE SUS DATOS PERSONALES PARA ESE FIN, IDENTIFICADAS COMO APARTADOS 1.3 Y 1.5 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CELEBRADA EL PASADO 11 DE MAYO DEL AÑO EN CURSO.

I. Antecedentes

En sesión extraordinaria celebrada el pasado 11 de mayo de 2018, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE) aprobó por mayoría de votos, la resolución respecto del procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/JANC/CG/21/2017, iniciado con motivo de las denuncias presentadas en contra del Partido Acción Nacional (PAN), por supuestas violaciones a la normativa electoral, consistentes en la indebida afiliación al citado instituto político de diversos ciudadanos y el uso no autorizado de sus datos personales.

En la misma sesión, la mayoría del Consejo General aprobó el procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/RGG/CG/66/2017, iniciado en contra del



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Partido Revolucionario Institucional (PRI) por la presunta indebida afiliación de diversos ciudadanos y el uso de sus datos personales para tal fin.

En ambas resoluciones, acompañé que se declararan fundados los procedimientos sancionadores ordinarios seguidos en contra del PAN y el PRI, respectivamente, por haber afiliado indebidamente a diversos ciudadanos en virtud de que, por un lado, éstos desconocieron haberse afiliado libre y voluntariamente a dichos institutos políticos y, por el otro, los referidos partidos políticos no acreditaron que las afiliaciones se realizaron a través de los procedimientos que se prevén en sus normas internas. Tampoco acreditaron que esos ciudadanos hayan entregado sus datos personales con esa finalidad. En consecuencia, se determinó que los citados partidos incumplieron 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 Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución); y 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a) y e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE), vigente al momento de que ocurrieron los hechos; 443, párrafo 1, incisos a) y n); de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), y 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), t) y u) de la Ley General de Partidos Políticos (LGPP).

Sin embargo, me aparté de lo aprobado por la mayoría respecto a determinar que el PAN y el PRI vulneraron la libertad de afiliación de diversos ciudadanos, quienes en sus denuncias reconocieron haberse afiliado voluntariamente a dichos partidos políticos pero al momento de presentar la renuncia a su militancia aparentemente no se le dio trámite a la misma.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Considero que esa determinación se aparta del principio de legalidad que debe satisfacer todo acto de autoridad, particularmente aquellos de naturaleza sancionadora como en el caso que motiva el presente voto particular.

Asimismo, desde mi punto de vista, las resoluciones aprobadas por la mayoría, en los casos motivo de mi disenso, omiten realizar el análisis de las normas internas de los institutos políticos involucrados que regula la forma en cómo se tramitan al interior de los mismos las renunciaciones a la militancia que presenten sus afiliados, en ejercicio de su derecho de autodeterminación. Además, la decisión adoptada por el Consejo General no consideró la normatividad emitida por este Instituto que, en su momento, reguló la forma en que los partidos políticos tramitarían las solicitudes de cancelación de datos personales de sus padrones de militantes,¹ disposiciones respecto de las cuales las resoluciones aprobadas sí se hacen cargo cuando se estudian los casos que propiamente constituyen afiliaciones indebidas.

Enfatizo que coincido en que las autoridades electorales deben garantizar el ejercicio de la libertad de afiliación de los ciudadanos en sus dos vertientes, esto es, el derecho de afiliarse libre y voluntariamente a un partido político y el derecho de desafiliarse de él. Desde mi perspectiva, los proyectos presentados por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en los

¹ Lineamientos para la verificación de los padrones de afiliados de los partidos políticos nacionales para la conservación de su registro y su publicidad, así como para el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales en posesión del Instituto Nacional Electoral, aprobados mediante acuerdo INE/CG172/2016 en sesión extraordinaria del Consejo General del INE celebrada el treinta de marzo de dos mil dieciséis.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

términos en que fueron aprobados por la mayoría de los integrantes de la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto, se hacían cargo de ello al vincular a los partidos políticos involucrados a que dieran de baja de sus padrones de afiliados a los ciudadanos que habían renunciado a su militancia.

Sin embargo, no comparto que se haya sancionado a los partidos políticos por violación a la libertad de afiliación, derivado de la supuesta omisión de dar trámite a las renunciaciones presentadas por sus militantes, porque considero que se aplicó por analogía una sanción que no corresponde a la conducta denunciada, incumpliendo con ello lo dispuesto en el artículo 14 constitucional. Desde mi punto de vista, la facultad punitiva del Estado en el ámbito administrativo se encuentra supeditada a que previo a la imposición de alguna sanción, los gobernados –incluyendo a los partidos políticos– tengan pleno conocimiento de cuál es la conducta que les es exigible y las consecuencias jurídicas en caso de incumplimiento. De otro modo, se genera un espacio de incertidumbre y discrecionalidad que atentan contra el principio constitucional antes referido.

Por lo anterior es que me aparté de lo aprobado por la mayoría y a continuación expongo los motivos por los cuales no acompañé dichas determinaciones respecto de los casos antes apuntados.

II. MOTIVOS DE DISENSO

El artículo 14 constitucional prevé la garantía de legalidad cuya base fundamental se integra por la tipicidad, que exige a las autoridades que exista



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

plena constatación entre los elementos que establece la norma (tipo penal) y la conducta realizada, así como la prohibición de imponer, por simple analogía o por mayoría de razón, pena alguna que no esté decretada por una ley exactamente aplicable al ilícito de que se trate.

Asimismo, dicho principio implica el deber de que las normas que establecen las conductas reprochables y sus consecuencias jurídicas sean lo suficientemente claras, precisas y exactas de modo que, por un lado, los destinatarios de la norma tengan pleno conocimiento de qué conducta le es exigible y las implicaciones en caso de incumplimiento y, por el otro, que las autoridades no incurran en conductas arbitrarias o discrecionales al momento de su aplicación.

Ahora bien, desde mi punto de vista el tipo administrativo de indebida afiliación se ha construido por esta autoridad administrativa a partir de lo que dispone el artículo 25, párrafo 1, inciso e) de la LGPP,² relacionado con los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución; 443, párrafo 1, incisos a) y n); de la LGIPE, y 2, párrafo 1, inciso b), que establece como una **obligación de los institutos políticos cumplir con sus normas de afiliación.**

En el caso de los expedientes UT/SCG/Q/JANC/CG/21/2017 y UT/SCG/Q/RGG/CG/66/2017, la litis se centró en determinar si los

² Los casos acontecidos antes de la entrada de vigor de la LGPP, se han sustentado en el 38, párrafo 1, inciso e) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (COFIPE) vigente al momento de que ocurrieron los hechos.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

ciudadanos quejosos fueron o no indebidamente afiliados a los institutos políticos denunciados. En dieciséis casos,³ aun y cuando los ciudadanos reconocieron expresamente que ellos se afiliaron voluntariamente a dichos partidos, la mayoría consideró que la supuesta omisión de dar trámite a una solicitud de renuncia a la militancia actualizó una vulneración a la libertad de afiliación.

Desde mi punto de vista esa decisión es contraria al principio de legalidad. Primero porque considero que al no existir una norma que describa con claridad la forma y medios para dar cumplimiento a esa obligación y, por tanto, las consecuencias jurídicas en caso de no hacerlo, se genera incertidumbre a los sujetos obligados. En segundo lugar, porque estimo que corresponde a los partidos políticos definir en sus normas internas los procedimientos de afiliación y desafiliación de militantes, en ejercicio de su derecho de autodeterminación. Finalmente, porque la decisión adoptada por la mayoría, desde mi perspectiva, implicó aplicar por analogía una sanción a una conducta diversa, lo cual se encuentra prohibido expresamente por la ley fundamental.

Adicional a lo anterior, considero que en todo caso para determinar si esa conducta era reprochable a los partidos políticos denunciados, esta autoridad debió analizar si en cada caso en particular se siguieron las normas internas que los propios institutos políticos se han dado, como se realiza en los casos

³ En el caso del expediente UT/SCG/Q/JANC/CG/21/2017 se presentaron quince casos y en el expediente UT/SCG/Q/RGG/CG/66/2017 un caso.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

de indebida afiliación. En esos asuntos, este Instituto ha tomado en cuenta, además de las disposiciones constitucionales y legales aplicables, las normas internas de los partidos con la finalidad de decidir si la incorporación de un ciudadano como militante de un instituto político se sujetó a sus propios procedimientos internos.⁴ Desde mi punto de vista, esta autoridad debió proceder de la misma forma en los casos señalados en el presente voto particular, para concluir si existió o no alguna infracción por parte de los denunciados.

Desde mi perspectiva, la omisión en la que pudieron haber incurrido los partidos políticos al presuntamente no dar trámite a las renunciaciones presentadas por sus militantes no constituye, *per se*, una vulneración al derecho de afiliación. Las dimisiones a la militancia no dependen de la aceptación material o formal por parte de los institutos políticos, sino que basta la manifestación de la voluntad del ciudadano para que la renuncia a la militancia surta sus efectos.

Lo anterior se corrobora con lo resuelto por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF), en la tesis XXVII/2016, bajo el rubro "*AFILIACIÓN. LA RENUNCIA A LA MILITANCIA SURTE EFECTOS DESDE EL MOMENTO DE SU PRESENTACIÓN ANTE EL PARTIDO POLÍTICO*". El criterio sostenido por dicho órgano jurisdiccional establece que la renuncia a la militancia surte efectos desde el momento de

⁴ Cfr. Resolución INE/CG315/2017, pp. 41-43 y 52 penúltimo párrafo; resolución INE/CG341/2017, pp. 21-23 y 52, antepenúltimo párrafo, por citar algunos ejemplos.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

su presentación ante el partido político de que se trate, sin necesidad de que sea aceptada material o formalmente por parte del instituto político, debido a que aquélla entraña la manifestación libre, unilateral y espontánea de la voluntad o deseo de apartarse de la calidad de militante a un determinado ente político.

Por otra parte, considero que el procedimiento de desafiliación es un asunto que corresponde a la vida interna de los partidos políticos y, por lo tanto, inicialmente no compete a esta autoridad regular el mismo.

En efecto, el artículo 41, base I de la Constitución establece que las autoridades electorales **solo pueden intervenir en los asuntos internos de los partidos políticos en los términos que señalan la propia Constitución y la ley.** La LGPP, por su parte, en el artículo 5, párrafo 2 señala que la interpretación sobre la **resolución de conflictos de asuntos internos de los partidos políticos** deberá tomar en cuenta el carácter de entidad de interés público de éstos como organización de ciudadanos, así como su **libertad de decisión interna, el derecho a la auto organización de los mismos** y el ejercicio de los derechos de sus afiliados o militantes.

En esa misma tesitura, el artículo 23, párrafo 1, inciso c) de la LGPP, establece que es un **derecho de los partidos políticos, gozar de facultades para regular su vida interna y determinar su organización interior y los procedimientos correspondientes.** El artículo 29, párrafo 1 de la misma ley establece que corresponde a los partidos políticos **contemplar en sus estatutos la forma de garantizar la protección de los**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

datos personales de sus militantes, así como los derechos al acceso, rectificación, cancelación y oposición de éstos.

Ahora bien, la Sala Superior del TEPJF, al resolver los juicios ciudadanos SUP-JDC-809/2016 y SUP-JDC-32/2016, por hechos similares a los que motivan el presente voto particular, determinó que era el propio partido político el que tenía que llevar a cabo el trámite a fin de dar de baja a un ciudadano de su padrón de militantes. Sostuvo que esa **omisión debe ser atendida y resuelta al interior del instituto político responsable.** Asimismo, consideró que **debía privilegiarse que los conflictos entre los miembros del partido y sus órganos, en principio, se resuelvan al interior antes de acudir a las instancias jurisdiccionales.**

Asimismo, recientemente la propia Sala Superior aprobó el Acuerdo General SUP-AG-49/2018, en el que al analizar un asunto relacionado con la omisión de recibir y atender una solicitud de desafiliación, resolvió que el **órgano partidario al que se atribuía esa conducta era el competente para dar respuesta a la ciudadana.** Por otra parte, estimó que este Instituto era competente para conocer si, en su caso, existió o no una indebida afiliación por parte del partido político involucrado, sin que en modo alguno haya determinado que esa omisión constituía una violación a la libertad de afiliación.

En ese sentido, considero que los procedimientos de desafiliación sí podrían corresponder a un asunto que, de inicio, compete a los partidos políticos regular y, por lo tanto resolver, y que las autoridades electorales deben



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

privilegiar que los conflictos entre los miembros de un partido y sus órganos, en principio, se resuelvan al interior del mismo, sin que ello signifique que las autoridades electorales, ya sea administrativas o jurisdiccionales, no deben tutelar el ejercicio de los derechos político-electorales como lo es el de la libertad de asociación política.

Finalmente, estimo que la decisión adoptada por la mayoría omite tomar en consideración, en algunos casos en particular, lo resuelto por el propio Consejo General, al aprobar el acuerdo INE/CG172/2016 mediante el cual se establecieron los Lineamientos para la verificación de los padrones de afiliados de los partidos políticos nacionales para la conservación de su registro y su publicidad, así como para el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales en posesión del Instituto Nacional Electoral.

En dichos Lineamientos este Instituto determinó que, si la solicitud de cancelación de datos personales contenidos en un padrón de afiliados era presentada directamente ante los partidos políticos, éstos debían resolver lo conducente de conformidad con lo establecido en sus normas estatutarias y reglamentarias, e informar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, respecto a la procedencia de la misma.

En ese sentido, desde mi punto de vista existía una disposición que autorizaba a los partidos políticos a sujetarse a sus normas internas al momento de dar atención a una solicitud de baja de sus padrones de militantes, cuando el ciudadano optaba por ejercer su derecho directamente



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

ante ellos, lo que pudo generar en los institutos políticos un error de permisión al considerar que su actuar se encontraba al amparo de la normatividad señalada.

Por las razones antes expuestas es que considero que los procedimientos sancionadores ordinarios incoados en contra del PAN y el PRI, por cuanto hace a los dieciséis casos puntualizados en el presente voto particular, debieron declararse infundados ya que, desde mi punto de vista, la omisión de dar trámite a las solicitudes de desafiliación o hacerlo de manera negligente o tardía no constituye, en sí misma, una vulneración al derecho de afiliación.

Ciudad de México, 15 de mayo de 2018

ATENTAMENTE

A handwritten signature in black ink, appearing to read "BN Hernández".

**Dr. Benito Nacif Hernández
Consejero Electoral**