



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

INE/CG438/2018

PROCEDIMIENTO **SANCIONADOR**
ORDINARIO
EXPEDIENTE: UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017
DENUNCIANTE: MIGUEL ÁNGEL NAVARRO
GARCÍA
DENUNCIADO: PARTIDO POLÍTICO
MOVIMIENTO CIUDADANO

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017, QUE SE DERIVA DEL CUADERNO DE ANTECEDENTES APERTURADO CON MOTIVO DEL OFICIO SIGNADO POR EL VOCAL EJECUTIVO DE LA JUNTA DISTRITAL EJECUTIVA NÚMERO 31, EN EL ESTADO DE MÉXICO, A TRAVÉS DEL CUAL HIZO 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 DE DIVERSOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES, PRESUNTAMENTE SIN SU CONSENTIMIENTO

Ciudad de México, 11 de mayo de dos mil dieciocho.

El presente procedimiento sancionador ordinario se tramitó en contra del partido político Movimiento Ciudadano, por la supuesta indebida afiliación de Miguel Ángel Navarro García.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

GLOSARIO

Comisión:	La Comisión de Quejas y Denuncias del INE
Consejo General:	Consejo General del INE
COFIPE o Código:	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DEPPP:	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE
DERFE:	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE
IFE:	El otrora Instituto Federal Electoral
Instituto o INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
LGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Movimiento Ciudadano	Partido Político Movimiento Ciudadano
Quejoso o denunciante:	Miguel Ángel Navarro García
Reglamento de Quejas:	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

UTCE:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del <i>INE</i>
--------------	--

ANTECEDENTES

I. El presente procedimiento se deriva del Cuaderno de Antecedentes que fue precisado previamente, mismo que se relaciona 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 de *Movimiento Ciudadano*).

II. De igual manera, es necesario señalar que en el Cuaderno de Antecedentes ya referido, se ordenó requerir a la *DEPPP*, a efecto de que informara si los entonces aspirantes al cargo de supervisor electoral y/o capacitador asistente electoral, se encontraban registrados en los padrones de afiliados de los Partidos Políticos Nacionales; de igual manera, se solicitó a los institutos políticos correspondientes, 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 tramitó el Cuaderno de Antecedentes, a efecto de que manifestaran lo que a su derecho correspondiera, respecto de esa información.

IV. En su oportunidad,¹ se dictó el Acuerdo de cierre del citado Cuaderno y se ordenó que, en su momento se iniciaran los procedimientos sancionadores a que hubiere lugar, únicamente por cuanto hace a los ciudadanos que reiteraron su negativa respecto de la afiliación materia de controversia; posteriormente, se realizó el análisis de los entonces aspirantes al cargo de supervisor electoral y/o capacitador asistente electoral respecto de los que se ordenó apertura de procedimiento, y se les agrupó respecto de cada uno de los Partidos Políticos Nacionales con registro vigente; en el caso, el presente procedimiento se inició respecto de *Movimiento Ciudadano* y Miguel Ángel Navarro García.

¹ El once de septiembre de dos mil diecisiete



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

RESULTANDO

I. REGISTRO Y RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO. Mediante acuerdo de veintiséis de diciembre de dos mil diecisiete,² el Titular de la *UTCE* instruyó la integración —a partir del Acuerdo de cierre del Cuaderno de Antecedentes que fue precisado previamente—, del expediente en que se actúa, el cual quedó registrado con la clave **UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017**, como un procedimiento sancionador ordinario por la presunta indebida afiliación de Miguel Ángel Navarro García por parte de *Movimiento Ciudadano*, y el uso indebido de datos personales para ese fin.

En el acuerdo en cita, se ordenó reservar lo conducente respecto a la admisión y al emplazamiento, hasta en tanto se tuviera integrado correctamente el presente expediente.

De igual manera, se instruyó la atracción, del referido cuaderno de antecedentes, de las constancias necesarias para la eficaz tramitación del presente asunto en copias certificadas.

II. ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO. El veintitrés de enero de dos mil dieciocho,³ previa integración de las constancias aludidas en el párrafo anterior, se admitió a trámite el procedimiento de sanción señalado con anterioridad y se ordenó el emplazamiento a *Movimiento Ciudadano*, a efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera respecto de 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:

² Visible a páginas 1 a 6, del expediente al rubro indicado.

³ Acuerdo visible en las páginas 89 a 95.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

EMPLAZAMIENTO					
CONSTANCIA CON LA CUAL SE MATERIALIZÓ LA DILIGENCIA	SUJETO EMPLAZADO	FECHA DE NOTIFICACIÓN	FECHA DE CONTESTACIÓN AL EMPLAZAMIENTO	PRUEBAS OFRECIDAS	
INE-UT/0689/2018 ⁴	Movimiento Ciudadano	Veinticuatro de enero de dos mil dieciocho	Treinta y uno de enero de dos mil dieciocho	Copia simple del acuse de recibo del oficio MC-INE-515/2016, signado por el representante de <i>Movimiento Ciudadano</i> , mediante el cual informó a la DEPPP la baja de su padrón de diversos ciudadanos, entre ellos, Miguel Ángel Navarro García.	

III. ALEGATOS. El siete de febrero de dos mil dieciocho,⁵ 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/1245/2018 ⁶	<i>MOVIMIENTO CIUDADANO</i>	Ocho de febrero de dos mil dieciocho	Catorce de febrero de dos mil dieciocho ⁷	Mediante escrito signado por el representante de <i>Movimiento Ciudadano</i> , ratificó el contenido del oficio MC-INE-029/2018, de treinta y uno de enero del año en curso, mismo que obra en el expediente al rubro citado.	
INE-UT/1246/2018 ⁸	MIGUEL ÁNGEL NAVARRO GARCÍA	Ocho de febrero de dos mil dieciocho	Nueve de febrero de dos mil dieciocho ⁹	Ratificó que fue afiliado sin su consentimiento a <i>Movimiento Ciudadano</i> .	

⁴ Visible en la página 102 a 115.

⁵ Visible en las páginas 140 a la 143 del expediente.

⁶ Visible en Páginas 157 a 167 del expediente

⁷ Visible en Páginas 171 y 172 del expediente

⁸ Visible en Páginas 147 a 156 del expediente

⁹ Visible en Páginas 173 y 174 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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 Cuadragésima Quinta sesión extraordinaria de carácter privado, celebrada el dos de mayo de dos mil dieciocho, la *Comisión* analizó el proyecto, y resolvió por unanimidad de votos de sus integrantes presentes, y

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 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 de *Movimiento Ciudadano*, en perjuicio del ciudadano que ha sido señalado a lo largo de la presente determinación.

Ahora bien, conforme al artículo 23 del *COFIPE*, los partidos políticos deben ajustar 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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 a *Movimiento Ciudadano*, derivada 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-107/2017,¹⁰ 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.

¹⁰ 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_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

- 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

De conformidad con las constancias que obran en el expediente, esta autoridad concluye que la normatividad aplicable para la resolución del presente asunto, será el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En efecto, de la contestación formulada por el Titular de la *DEPPP*, se advierte que dicha instancia tuvo por acreditada la militancia de Miguel Ángel Navarro García en las filas de Movimiento Ciudadano, con una antigüedad mayor a la entrada en vigencia de la *LGIPE*. Lo anterior, toda vez que si bien refiere que no existe fecha precisa de su militancia, lo cierto es que los datos de este ciudadano como militante del partido político denunciado, ocurrió con anterioridad al treinta y uno de marzo de dos mil catorce.

Así las cosas, es evidente que para esa data, la normatividad electoral que se encontraba vigente era el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, mismo que fue derogado a partir del veintitrés de mayo de dos mil catorce.

Asimismo, de la respuesta ofrecida por el partido denunciado sobre la fecha de inscripción del quejoso a sus filas, se desprende que éste refiere que “... se encontró al C. Miguel Ángel Navarro García, cuya afiliación se realizó a este instituto político desde que era *Convergencia*, en el estado de México; por lo tanto,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

al tratarse de una afiliación llevada a cabo con fecha anterior al mes de marzo de dos mil once...”

Por tanto, si la *DEPPP* informó que no contaba con la fecha respecto de la afiliación de Miguel Ángel Navarro García a *Movimiento Ciudadano*, y la única fecha que se dispone en el expediente es la señalada por el partido político denunciado, resulta evidente que se trata de un hecho no controvertido y, en tal sentido, válidamente se puede tener como temporalidad de la afiliación, el mes de **marzo de dos mil once**.

Por tanto, si al momento de la comisión de la presunta falta se encontraba vigente el *COFIPE*,¹¹ es claro que este ordenamiento legal debe aplicarse para las cuestiones sustantivas del presente procedimiento, al margen que la falta pudiera haber sido advertida por el quejoso y cuestionada mediante la queja que dio 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.

Respecto de la información proporcionada por la *DEPPP*, debe precisarse que se trata de documentos emitidos por autoridades dentro del ámbito de sus facultades, y por tanto, 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.

TERCERO. ESTUDIO DE FONDO

1. LITIS

En el presente asunto se debe determinar si *Movimiento Ciudadano* afilió indebidamente o no a Miguel Ángel Navarro García, ciudadano que alega 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

¹¹ El *COFIPE* estuvo vigente hasta el veintitrés de mayo de dos mil catorce



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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*.

2.MARCO NORMATIVO

A) Constitución, tratados internacionales y ley

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 6

...

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

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

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

...

Artículo 16.

...

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

...



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017**

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

...

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

...

Artículo 41.

...

I.

...

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

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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, desafilarse. 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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,¹² 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

¹² Consultable en la página https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/proclLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017**

cuarenta y ocho, reconoció en su artículo 20, que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas; y que nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

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

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

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

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

En efecto, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada el cinco de enero de mil novecientos setenta y tres, hace ya cuarenta y cinco años, estableció en su artículo 23, fracción II, numeral 1, incisos a) y b), un mecanismo de certeza encaminado a dar cuenta de que los ciudadanos afiliados a una



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017**

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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

- 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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* e instrumentos internacionales 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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 de Movimiento Ciudadano

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 de *Movimiento Ciudadano*:¹³

CAPÍTULO PRIMERO DE MOVIMIENTO CIUDADANO Y SU ADHESIÓN

ARTÍCULO 3 De la Afiliación y la Adhesión

1. *Todo ciudadano/a inscrito en el Registro Federal de Electores puede solicitar ya sea su afiliación como militante de Movimiento Ciudadano, o su adhesión al mismo como simpatizante.*

Los jóvenes menores de 18 años, pero mayores de 14, también podrán solicitar su adhesión como simpatizantes del Movimiento.

¹³ Consultados en el enlace electrónico <https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/estatutos-2017.pdf>, el siete de febrero de dos mil dieciocho.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017**

Los militantes aceptan y se comprometen a cumplir los Documentos Básicos de Movimiento Ciudadano así como a participar activamente dentro del mismo y realizar las tareas que se les asignen.

Los simpatizantes se comprometen a respetar los Documentos Básicos y contribuir a alcanzar los objetivos de Movimiento Ciudadano mediante su apoyo económico, intelectual, del voto o de propaganda, de opinión o de promoción.

- 2. La afiliación y la adhesión son individuales, libres, pacíficas y voluntarias y se deben solicitar en la instancia de Movimiento Ciudadano más próxima al domicilio del interesado.*
- 3. La actividad política, la gestión social y de promoción que realicen los dirigentes, afiliados y adherentes, no constituyen por sí mismas relación laboral con Movimiento Ciudadano.*

Las afiliaciones y adhesiones se notificarán al órgano superior, y así sucesivamente hasta llegar a la Comisión Permanente, para que se incluyan en el Registro Nacional. La Coordinadora Ciudadana Nacional se reserva el derecho de aprobar y acreditar las solicitudes en última instancia.

Los órganos de dirección y de control garantizan la protección de los datos personales de sus militantes, así como al acceso, rectificación, cancelación y oposición de éstos.

- 3. Para afiliarse a Movimiento Ciudadano se deberán suscribir los siguientes compromisos:*
 - a) Aceptar y cumplir la Declaración de Principios, el Programa de Acción y los Estatutos de Movimiento Ciudadano.*
 - b) Acatar como válidas las resoluciones que dicte Movimiento Ciudadano.*
 - c) Participar activa, disciplinada y permanentemente en la realización de los objetivos de Movimiento Ciudadano y en las comisiones y tareas que se le asignen.*
 - d) Contar con la credencial para votar expedida por el Registro Federal de Electores y estar inscrito en el Padrón del Instituto Nacional Electoral.*
 - e) Llenar la solicitud respectiva en donde se manifieste su propósito de afiliarse y conste su firma o huella digital.*
 - f) en los casos de las y los jóvenes menores de 18 años, éstos deberán presentar su Cédula Única de Registro de Población.*

5. La credencial de militante expedida por la Comisión Operativa Nacional certifica la afiliación, el registro de aceptación y la inscripción regular de los militantes de Movimiento Ciudadano.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

De lo transcrito se obtiene medularmente lo siguiente:

- La afiliación de ciudadanos al partido político *Movimiento Ciudadano*, debe ser de manera libre, pacífica y voluntaria.
- La solicitud de afiliación se presenta en la instancia del citado partido político más cercana al domicilio del interesado.
- Las afiliaciones se notificarán al órgano superior, y así sucesivamente hasta llegar a la Comisión Permanente, para que se incluyan en el Registro Nacional.
- La Coordinadora Ciudadana Nacional se reserva el derecho de aprobar y acreditar las solicitudes en última instancia.
- La credencial de militante expedida por la Comisión Operativa Nacional certifica la afiliación, el registro de aceptación y la inscripción regular de los militantes de *Movimiento Ciudadano*.

D) Protección de datos personales

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

3CARGA 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 de *Movimiento Ciudadano*, por regla general debe acudir a la instancia partidista más cercana a su domicilio, a fin de ser registrado en el padrón respectivo.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

En consecuencia, por regla general, los partidos políticos (en el caso en particular *Movimiento Ciudadano*), 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, incluso tratándose de aquellas afiliaciones realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de cualquier instrumento administrativo, emitido con el objeto de verificar



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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 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**,¹⁴ 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**,¹⁵ el cual tiene distintas vertientes, entre las que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria¹⁶ y como estándar probatorio¹⁷.

¹⁴ http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf

¹⁵ 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

¹⁶ 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.

¹⁷ Véase la jurisprudencia de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA". 10ª Época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 476, número de registro 2006091. ²² Véase la nota 35.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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 Nación¹⁸ ha estimado que es posible derrotar la presunción de inocencia cuando las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia alegada por el presunto responsable, así como las pruebas de descargo y los indicios que puedan generar una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.

Mutatis mutandis, en la materia sancionadora electoral, la Sala Superior consideró en la sentencia referida, que para superar la presunción de inocencia, en su vertiente de estándar probatorio, es necesario efectuar un análisis de las probanzas integradas en el expediente a fin de corroborar que:

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

¹⁸ 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*.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

Así, cuando la acusación del *quejoso* versa sobre la afiliación indebida a un partido político, por no haber mediado el consentimiento del ciudadano, la acusación implica dos elementos:

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

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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 (o, como lo alega el partido político denunciado, dicha obligación se hubiera establecido para una temporalidad limitada), *Movimiento Ciudadano* debía 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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 que en el caso alega en su defensa el partido político denunciante, 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, como a lo largo de la presente determinación se realiza.

4. HECHOS ACREDITADOS Y PRECISIONES

Como se ha mencionado, la denuncia presentada por el *quejoso*, versa sobre la supuesta violación a su derecho de libertad de afiliación, al ser incorporado al padrón de *Movimiento Ciudadano*, 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:

Miguel Ángel Navarro García

Miguel Ángel Navarro García		
Quejoso	Información proporcionada por la DEPPP¹⁹	Manifestaciones del Partido Político
El denunciante	Informó que Miguel Ángel	Mediante oficio MC-INE-594/2016, el representante de Movimiento Ciudadano ²⁰ reconoció que el citado ciudadano

¹⁹ Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/4082/2016 (Páginas 29 a 30)
²⁰ Folio 25 a 27.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

Miguel Ángel Navarro García		
Quejoso	Información proporcionada por la DEPPP¹⁹	Manifestaciones del Partido Político
negó haber dado su consentimiento para que <i>Movimiento Ciudadano</i> le afiliara.	Navarro García sí apareció en el padrón de afiliados de <i>Movimiento Ciudadano</i> , precisando que no contaba con fecha de afiliación en razón de que, en la temporalidad en que se incorporó el registro, no existía obligación de que ese dato se señalara.	<p>era su militante y manifestó que su afiliación fue realizada con fecha anterior a marzo de dos mil once, cuando ese instituto político se denominaba Convergencia, y que la misma se realizó en el Estado de México.</p> <p>En su defensa el representante del partido político denunciado señaló que no cuenta con la cédula de afiliación del <i>quejoso</i>, pues antes de 2011, que es la fecha que se afilió el <i>quejoso</i>, no existía la obligación de los partidos políticos de conservar esos documentos, que esta autoridad debe tener en cuenta la temporalidad establecida para el resguardo documental, y que, en todo caso, debe operar el principio de presunción de inocencia.</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 de forma libre y por voluntad propia de los ciudadanos que proporcionan sus datos con la única finalidad de convertirse en militantes.</p>
Observaciones		
<p>El partido político reconoció que afilió al denunciante y que lo hizo antes de marzo de dos mil once, por tanto, se considera que no existe controversia acerca de la temporalidad en que se llevó a cabo la conducta denunciada.</p> <p>Lo anterior, pues si bien la <i>DEPPP</i> no precisó la fecha de afiliación, sí señaló que tal incorporación del ciudadano al partido político denunciado realizó previo a la vigencia de la <i>Ley de Partidos</i>, lo que refuerza la afirmación del partido político denunciado respecto de la antigüedad del registro.</p> <p>Por tanto, la temporalidad de la afiliación de Miguel Ángel Navarro García al padrón de afiliados de <i>Movimiento Ciudadano</i>, para efectos del presente procedimiento, será el mes de marzo de dos mil once, al tratarse de un hecho aceptado por el denunciado, es decir, no controvertido.</p>		
Conclusiones		
<p>1.- El <i>quejoso</i> negó haber dado su consentimiento para ser afiliado al partido político denunciado.</p> <p>2.- La <i>DEPPP</i> informó que el <i>quejoso</i> apareció afiliado a <i>Movimiento Ciudadano</i>.</p> <p>3.- <i>Movimiento Ciudadano</i> acepta que el ciudadano estuvo afiliado, es decir, no hay controversia al respecto; y si bien formula una serie de manifestaciones para intentar justificar el que no cuente con las constancias idóneas para acreditar que la afiliación se realizó conforme con la normativa aplicable, lo cierto es que 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.</p>		



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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 si 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 el *quejoso*, 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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 del *quejoso* para afiliarlo a su partido político, y no al ciudadano que negó haber solicitado su inclusión en el padrón de militantes de *Movimiento Ciudadano*.

Así, como vimos en el apartado *ACREDITACIÓN DE HECHOS*, está demostrado a partir de la información proporcionada por la *DEPPP* que el ciudadano denunciante se encontró, en ese momento, como afiliado de *Movimiento Ciudadano*.

Por otra parte, *Movimiento Ciudadano* no demuestra con medios de prueba, que la afiliación respectiva sea el resultado de la manifestación de voluntad libre e individual del ciudadano, debiendo precisar que la carga de la prueba corresponde al citado instituto político, en tanto que la carga para 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, tiene el deber de probar esa situación.

Ahora bien, 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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 entonces IFE 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 político 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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 el denunciante manifestó no haber otorgado su consentimiento, que su afiliación se comprobó por la autoridad electoral competente, y que *Movimiento Ciudadano* 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 del *quejoso* y que, intrínsecamente, para la configuración de esa falta, utilizaron sin autorización sus datos personales, lo cual, debe ser considerado por esta autoridad para la imposición de la sanción que, en cada caso, amerite.

En el caso concreto, esta autoridad considera que, a pesar de que el partido político denunciado afirma que la afiliación se realizó de forma voluntaria por Miguel Ángel Navarro García, al no existir documento del que se pueda desprender que la afiliación fue consentida, la conclusión es en el sentido de que la misma se realizó indebidamente.

En principio, debe hacerse notar que el denunciante, desde el origen del cuaderno de antecedentes, manifestó haberse dado cuenta de que se encontraba registrado *indebidamente* como militante de *Movimiento Ciudadano*; mientras que, en su escrito de desahogo de Vista de alegatos, dijo no saber cuándo, cómo o quien le afilió, y señaló su deseo de no pertenecer a partido político alguno.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

Por otra parte, como se evidenció previamente, no existe controversia en cuanto a que el *denunciante* efectivamente fue afiliado a *Movimiento Ciudadano*, pues así fue corroborado por la autoridad competente y aceptado por el referido instituto político.

Ahora bien, también se tiene en autos manifestación del partido político denunciado, de que no cuenta con documento alguno del que pueda inferirse que el denunciante consintió su pertenencia a ese ente político.

Y finalmente, si —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 y, en el caso en análisis, no aportó prueba alguna en ese sentido, es de concluirse que *Movimiento Ciudadano* vulneró el derecho de libertad de afiliación —utilizando indebidamente datos personales—, respecto de Miguel Ángel Navarro García.

Sin que pase inadvertidas las manifestaciones de la representación de *Movimiento Ciudadano*, en el sentido de que la obligación para los partidos políticos de resguardar sus archivos tiene una temporalidad limitada y que, por tanto, no le es exigible la presentación de documentales de la afiliación del denunciante, pues, como se ha establecido, el partido político en mención no solo no presentó documento del que se desprenda que la afiliación fue voluntaria, sino que tampoco aportó constancias a partir de las cuales esta autoridad hubiera podido inferir una participación voluntaria del quejoso 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, que podrían corresponder a un periodo de tiempo más reciente.

Además, cabe mencionar que, dada la temporalidad en que se llevó a cabo la afiliación materia del presente procedimiento, en el supuesto sin conceder que lo afirmado por el denunciado haya ocurrido, es decir, que dicho ente político efectivamente hubiera tenido en algún momento la constancia que se le ha



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

requerido y, por cuestiones de temporalidad o historicidad la hubiera enviado a sus archivos por razón de agotarse el tiempo de resguardo, bien pudo aportar —y no lo hizo—, una documental en la que se apreciara de manera detallada la documentación materia de esa reclasificación archivística.

De ahí que, ante la falta de un elemento de prueba en tal sentido, deba concluirse que, tampoco resulte válida la defensa del denunciado de su omisión de contar con constancias de la afiliación denunciada.

De igual manera, por cuanto hace a la petición del denunciado, en el sentido de que esta autoridad debe respetar la presunción de inocencia a que tiene derecho, esta autoridad ha establecido en la presente determinación que 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, hecho que, en el caso concreto, no acontece, pues Movimiento Ciudadano se limita a formular manifestaciones para acreditar su inocencia, pero no aporta probanzas que conlleven presumir tal inocencia.

Finalmente, por cuanto hace a la manifestación del denunciado, en el sentido de que procedió a tramitar la baja de su padrón del *quejoso*, debe decirse que ello no forma parte de la Litis, pues como se estableció en el apartado respectivo, el pronunciamiento de esta autoridad se constriñe a establecer si, en su momento, la afiliación de Miguel Ángel Navarro García a *Movimiento Ciudadano* se ajustó o no a la norma vigente.

En mérito de lo anterior, existe evidencia que hace suponer que la afiliación a la que se refiere en este apartado, fue producto de una acción ilegal por parte de *Movimiento Ciudadano*.

Por lo anterior, este órgano colegiado considera pertinente declarar **fundado** el presente procedimiento, pues se concluye que *Movimiento Ciudadano* infringió las disposiciones electorales tendentes a demostrar la libre afiliación del ciudadano antes referido, por no demostrar el acto volitivo de éste para permanecer agremiado a ese partido.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

En efecto, como se demostró anteriormente, el denunciante que apareció afiliado a *Movimiento Ciudadano*, manifestó que en ningún momento otorgó su consentimiento para ello, siendo que dicho instituto político no demostró lo contrario, por lo que se actualiza la violación al derecho fundamental de libre afiliación garantizado desde la Constitución y la ley, según se expuso.

Así pues, *Movimiento Ciudadano*, en el caso analizado, no demostró que la afiliación se realizó a través del procedimiento que prevé su normativa interna, ni mediante algún otro procedimiento distinto en el que se hiciera constar que el citado ciudadano haya dado su consentimiento para ser afiliado, ni mucho menos que haya entregado datos personales para ese fin, los cuales se estiman necesarios para procesar las afiliaciones, dado que estos elementos se constituyen como insumos obligados para, en su momento, llevar a cabo una afiliación, de ahí que esto sea necesario e inescindible.

Con base en ello, ante la negativa del denunciante de haberse afiliado a *Movimiento Ciudadano*, correspondía a dicho instituto político demostrar, a través de pruebas idóneas, que la afiliación se llevó a cabo a través de los mecanismos legales para ello, en donde constara fehacientemente la libre voluntad del hoy promovente, lo que no hizo, pues como se detalló, no hay evidencia documental que acredite el ejercicio libre, personal y voluntario del derecho de afiliación a dicho instituto político.

Es decir, dicho instituto político debió demostrar, con documentación soporte o pruebas idóneas, que dicha afiliación se realizó de forma libre o voluntaria, o bien, que la aparición del nombre y datos del *quejoso* en su padrón de militantes, fue consecuencia de un error involuntario o de alguna circunstancia diversa, pero no lo hizo.

Esto último es relevante, porque, como se expuso, la afiliación a *Movimiento Ciudadano* implica, además de un acto volitivo y personal, la exhibición o presentación voluntaria de documentos en los que se incluyen datos personales, siendo que, en el caso, no se demostró el consentimiento para el uso de ese tipo de información personal que pudiera haber servido de base o justificación al partido político para afiliar al ahora *quejoso*.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

Entonces, podemos afirmar que el presunto uso indebido de datos personales, tiene íntima vinculación con la indebida afiliación del *quejoso* sobre el que se declara fundado el presente procedimiento, lo cual ya quedó debidamente acreditado y, como consecuencia de ello, merece la imposición de las sanciones que se determinarán en el apartado correspondiente.

Cabe referir que a similar conclusión arribó este Consejo General en la Resolución INE/CG787/2016, de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, al resolver el procedimiento ordinario sancionador identificado con la clave UT/SCG/Q/EOA/CG/5/2016 y su acumulado UT/SCG/Q/PRD/JL/SIN/6/2016, derivado de una falta de la misma naturaleza a la que aquí se estudia, en donde se determinó que el uso de datos personales poseía un carácter intrínseco o elemento esencial para la configuración de una afiliación indebida.

Ahora bien, más allá de la determinación de responsabilidad al partido político y la consecuente imposición de sanción, esta autoridad debe tutelar el derecho fundamental de afiliación del *quejoso*, es decir, estamos frente a la defensa de un derecho humano de naturaleza político-electoral, que en términos del artículo 1° de la Constitución Federal debe ser respetado, protegido y garantizado por todas las autoridades del Estado Mexicano.

En tal sentido, se tiene que la voluntad del denunciante es no pertenecer a este partido político, por lo que se debe vincular a *Movimiento Ciudadano* para que, de ser el caso, en el supuesto que el *quejoso* continúe en su padrón de militantes, sea dado de baja inmediatamente e informe lo anterior mediante oficio a la *DEPPP*, para que a su vez, en el ámbito de sus atribuciones, proceda conforme a Derecho.

Cabe precisar que la anterior conclusión, es congruente con lo resuelto por la *Sala Superior* en el juicio ciudadano SUP-JDC-2/2017, de cinco de enero del año en curso, en donde concluyó en la necesidad de comunicar la intención de un ciudadano de no pertenecer a las filas de un determinado partido político, a la *DEPPP*, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, procediera a dar de baja al ciudadano en el padrón de militantes así como de cualquier otra base de datos con que cuente el *INE*, que lo vincule con un instituto político en particular.



Por tanto, es de concluirse que, a partir de las constancias que obran en autos, se tiene acreditado que *Movimiento Ciudadano* vulneró el derecho de libertad de afiliación —utilizando indebidamente datos personales—, respecto de Miguel Ángel Navarro García, cuya afiliación, como ya se razonó en la presente Resolución, corresponde al mes de marzo de dos mil once.

En consecuencia, al determinarse que *Movimiento Ciudadano* 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 de *Movimiento Ciudadano*, en el caso detallado 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
La infracción se cometió por una acción del partido político denunciado, que transgredió disposiciones de la	La conducta fue la afiliación indebida y el uso no autorizado de los datos personales de un ciudadano.	Artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la <i>Constitución</i> ; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), r), t) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del <i>COFIPE</i> ; disposiciones que se encuentran replicadas en el



Tipo de infracción	Descripción de la conducta	Disposiciones jurídicas infringidas
Constitución y de la LGIPE, en el momento de su comisión.		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.

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 *Movimiento Ciudadano* incluyó indebidamente en su padrón de afiliados al *quejoso*, sin demostrar que para incorporarlo medió la voluntad de éste de inscribirse como militante de dicho instituto político, 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 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 del promovente sin que éste hubiese otorgado su consentimiento para ello, lo cual, constituye un elemento accesorio e indisoluble de la infracción consistente en la afiliación indebida.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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 del actor 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 *Movimiento Ciudadano* 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 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 al instituto político, quien incluyó en su padrón de militantes al hoy *quejoso*, 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 a *Movimiento Ciudadano* 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 *LGIFE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), t) y u) de la *Ley de Partidos*, al incluir en su padrón de



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

afiliados al *quejoso*, sin tener la documentación soporte que acredite fehacientemente la voluntad de éste de pertenecer a las filas de dicho instituto político.

- b) **Tiempo.** En el caso concreto, se tiene como temporalidad de la afiliación indebida el mes de marzo de dos mil once, según quedó precisado en párrafos precedentes.
- c) **Lugar.** Con base en el oficio MC-INE-594/2016, signado por el representante de *Movimiento Ciudadano* ante el Consejo General de este Instituto, se desprende que la falta atribuida al partido político se cometió en el Estado de México.

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

Se considera que en el caso existe una conducta **dolosa** por parte de *Movimiento Ciudadano*, en violación a lo previsto en los artículos ya establecidos en los párrafos anteriores.

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

- *Movimiento Ciudadano* 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.
- *Movimiento Ciudadano*, 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*.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

- 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*; 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**.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

- 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) El *quejoso* aduce que no solicitó en momento alguno su registro o incorporación como militante al partido hoy denunciado.
- 2) Quedó acreditado que el *quejoso* apareció en el padrón de militantes de *Movimiento Ciudadano*.
- 3) El partido político denunciado no demostró que la afiliación del *quejoso* se hubiera realizado a través de los mecanismos legales y partidarios conducentes, ni mucho menos que ello se sustentara en la expresión libre y voluntaria del denunciante.
- 4) *Movimiento Ciudadano* no demostró ni probó que la afiliación del *quejoso* 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 del *quejoso* fue debida y apegada a Derecho, no obstante que, en principio, le corresponde la carga de hacerlo.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

F. Condiciones externas (contexto fáctico)

Resulta atinente precisar que la conducta desplegada por Movimiento Ciudadano, se cometió al afiliar indebidamente a un ciudadano, sin demostrar al acto volitivo de éste tanto de ingresar inscrito 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 de los ciudadanos mexicanos y que la conducta se acredita ante la ausencia de los documentos atinentes que permitan demostrar el acto de voluntad del ciudadano *quejoso* de militar en el citado partido político, 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 pudo haber incurrido el partido político 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 *LGIPE*, 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:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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.**²¹

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, incurre nuevamente en la comisión de la misma falta.

En este sentido, debe precisarse que en el presente asunto, no puede considerarse actualizado dicho supuesto por cuanto hace a *Movimiento Ciudadano*, 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 haya dictado con anterioridad a los hechos materia de la presente denuncia.

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

²¹ De observancia obligatoria, en términos del artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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 del ciudadano al partido político, pues se comprobó que *Movimiento Ciudadano* afilió al *quejoso*, sin demostrar contar con la documentación que acredite que medió la voluntad de tal ciudadano de pertenecer o estar inscrito 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 del *quejoso*, se utilizaron indebidamente sus datos personales, pues los mismos eran necesarios para formar el padrón de afiliados del partido político denunciado.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

- No existió un beneficio por parte de *Movimiento Ciudadano*, 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 de *Movimiento Ciudadano*.

Por lo anterior, y en atención a los elementos objetivos precisados con antelación, se considera procedente **calificar la falta** en que incurrió el partido político como de **gravedad ordinaria**, toda vez que como se explicó en el apartado de intencionalidad, *Movimiento Ciudadano*, dolosamente, infringió el derecho de libre afiliación del hoy *quejoso*, 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.²²

²² 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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 *Movimiento Ciudadano* 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 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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 *LGIPE* determinan pormenorizada y casuísticamente todas y cada una de las condiciones del ejercicio de dicha potestad; por el contrario, solo establece las bases genéricas para el ejercicio de la misma, dejando que sea la autoridad quien determine el tipo de sanción que debe aplicarse y, en su caso, el monto de la misma.

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 al ciudadano sobre quien 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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 la 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 anteceden en esta causa, en específico **que se refiere a la interposición de una sola queja y afiliación indebida, la cual ha quedado acreditada en autos**, es claro que la individualización de la sanción aplicada con motivo de la afiliación indebida del ciudadano al partido político denunciado, debe resultar proporcional, 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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/2003,²³ 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 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 una **multa** equivalente a **seiscientos cuarenta y dos** días de salario mínimo general para la Ciudad de México **por la afiliación indebida de un ciudadano**, conducta que se acreditó en el presente asunto.

En virtud de que, como se estableció con anterioridad, la temporalidad en que se llevó a cabo la conducta denunciada corresponde al mes de marzo de dos mil once, 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.

²³ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, página 57



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

Al respecto, es un hecho notorio que se invoca en términos de lo establecido en el artículo 461 de la *LGIFE*, que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fija anualmente los montos respectivos, mismos que al ser relacionados con la fecha de afiliación, para obtener la sanción que corresponde, arroja lo siguiente:

Movimiento Ciudadano		
Total de quejosos	Salario mínimo	Monto en pesos
Afiliación en 2011		
1	\$59.82	\$38,404.44
TOTAL		\$38,404.44

Dicha sanción se considera adecuada para castigar la conducta que nos ocupa, pues sin ser gravosa, sí puede inhibir a *Movimiento Ciudadano* 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* —efectuada 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 y ocho pesos 60/100 M. N.).

De esta manera, al aplicar la fórmula mencionada se obtiene lo siguiente:

Ciudadano Miguel Ángel Navarro García, afiliado en el año 2011

El monto en pesos \$ 38,404.44 (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; dicha cantidad resulta ser la sanción correspondiente respecto del ciudadano en cita, y su valor neto en pesos es de **\$38,404.28 (treinta y ocho mil cuatrocientos cuatro pesos 28/100 M.N., redondeado al segundo decimal).**

Entonces, a *Movimiento Ciudadano* se habrá de aplicar una sanción, como se ha explicado y se resume enseguida:

No	Ciudadano	Año de afiliación	Salario Mínimo	Multa en UMAS	Multa en pesos
1	Miguel Ángel Navarro García	2011	59.82	476.48	38,404.28

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 de *Movimiento Ciudadano*, 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/1060/2018**, el monto de la ministración mensual para el sostenimiento de actividades ordinarias correspondiente al mes de abril de dos mil dieciocho para *Movimiento*



Ciudadano —una vez deducidos los conceptos correspondientes a multas y sanciones y renuncia al financiamiento— es de \$28,095,630 (veintiocho millones noventa y cinco mil seiscientos treinta pesos 00/100 m.n.).

F. Impacto en las actividades del sujeto infractor

Derivado de lo anterior, se considera que la multa impuesta a *Movimiento Ciudadano*, no es de carácter gravoso en virtud de que la cuantía líquida, respecto al monto del financiamiento que recibió por concepto de actividades ordinarias permanentes en el mes de abril de dos mil dieciocho, equivale al siguiente porcentaje:

Partido político	Año	Monto de la sanción ciudadano. ²⁴	la Ciudadanos por indebidamente afiliados	% de la ministración mensual por ciudadano
<i>Movimiento Ciudadano</i>	2011	\$38,404.28	1	0.13%

Por consiguiente, la sanción impuesta a *Movimiento Ciudadano* no es de carácter gravoso, si se toma en cuenta el porcentaje que representa con relación a la ministración mensual correspondiente al mes de abril de este año.

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 *Movimiento Ciudadano* (especialmente los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la falta); su grado de responsabilidad en el actuar ilegal, y su capacidad socioeconómica.

Dada la cantidad que se impone como multa al partido antes citado, comparada con el financiamiento que recibe del *INE* para el mes de abril de dos mil dieciocho, para cumplir con sus obligaciones ordinarias, resulta evidente que en modo alguno se afecta sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político sancionado.

²⁴ Cantidades expresadas hasta el segundo decimal.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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 la sanción es proporcional a la falta cometida, y se estima que, sin resultar excesiva ni ruinosa, puede generar un efecto inhibitorio, lo cual —según lo ha establecido la *Sala Superior* en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-250/2009²⁵, es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

QUINTO. CANCELACIÓN DE REGISTRO DEL QUEJOSO COMO MILITANTE.

Como se señaló previamente, ha quedado acreditado que el ciudadano respecto de quien se declaró fundado el presente asunto, fue afiliado sin su consentimiento a *Movimiento Ciudadano*; de igual manera, se tiene constancia de que el señalado partido político solicitó a la *DEPPP* la cancelación del registro del quejoso; en tal sentido, con la finalidad de lograr el respeto a su derecho de libre afiliación, lo procedente es ordenar al instituto político denunciado que, verifique que se haya realizado la baja de *Miguel Ángel Navarro García* del padrón de ese partido que obra en los archivos de este Instituto o bien, —en el supuesto que el quejoso continúe en su padrón de afiliados—, **dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente Resolución** cancele su registro como militante y, hecho lo anterior, de inmediato lo informe a la *DEPPP*, para que, en el ámbito de sus atribuciones, actúe en consecuencia.

SEXTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, tutelado en el artículo 17 de la Constitución Federal,²⁶ se precisa que la presente determinación es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el numeral 42 de la Ley de Medios.

²⁵ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00250-2009.htm>

²⁶ 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 (10^o), 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.8^o. (I Región) 1 K (10^o.), Página: 2864, Rubro: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL."



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

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

SEGUNDO. En términos del Considerando **CUARTO** de la presente Resolución, se impone a *Movimiento Ciudadano*, una multa en los términos que enseguida se precisan:

No	Ciudadano	Importe de la Multa
1	Miguel Ángel Navarro García	476.48 (cuatrocientos setenta y seis punto cuarenta y ocho) Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal, equivalente a \$38,404.28 (treinta y ocho mil cuatrocientos cuatro pesos 28/100 M.N.) [ciudadano afiliado en 2011]

TERCERO. En términos de lo establecido en el artículo 457, párrafo 7 de la *LGIFE*, el monto de la multa impuesta a *Movimiento Ciudadano*, será deducido, según corresponda, de las siguientes ministraciones mensuales del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba dicho instituto político, una vez que esta resolución haya quedado firme, conforme a lo dispuesto en el Considerando **CUARTO**.

CUARTO. Se vincula a *Movimiento Ciudadano* para que verifique que se haya realizado la baja de *Miguel Ángel Navarro García* del padrón de ese partido que obra en los archivos de este Instituto o bien, en el supuesto que el *quejoso* continúe en su padrón de afiliados, **sin mayor trámite**, cancele el registro de dicho ciudadano como su militante, **dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente Resolución**, y hecho lo anterior, de inmediato lo informe a la *DEPPP* a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, actúe en consecuencia, debiendo remitir a la *UTCE* las pruebas que amparen el cumplimiento, a fin de vigilar y corroborar el cumplimiento por parte del referido ente político, conforme a lo dispuesto en el Considerando **QUINTO**.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MANG/CG/73/2017

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 Miguel Ángel Navarro García, así como a *Movimiento Ciudadano*, por conducto de su representante ante este Consejo General; y por **estrados** a quienes les resulte de interés.

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

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 11 de mayo 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.

EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL

DR. LORENZO CORDOVA
VIANELLO

EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL

LIC. EDMUNDÓ JACOBO
MOLINA