



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

INE/CG439/2018

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO

EXPEDIENTE:

UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

DENUNCIANTE: JORGE DELGADO MENDOZA

DENUNCIADO: PARTIDO NUEVA ALIANZA

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017, QUE SE DERIVA DEL CUADERNO DE ANTECEDENTES APERTURADO CON MOTIVO DE OFICIO SIGNADO POR LA VOCAL EJECUTIVA DE LA 06 JUNTA DISTRITAL EJECUTIVA DE ESTE INSTITUTO EN EL ESTADO DE COAHUILA, MEDIANTE EL CUAL HIZO DEL CONOCIMIENTO DE ESTA AUTORIDAD, HECHOS PRESUNTAMENTE CONTRAVENTORES DE LA NORMATIVIDAD ELECTORAL, RELACIONADOS CON LA APARICIÓN DE CIUDADANOS EN PADRONES DE MILITANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES QUE ASPIRABAN AL CARGO DE SUPERVISOR ELECTORAL Y/O CAPACITADOR - ASISTENTE ELECTORAL, DENTRO DEL PROCESO ELECTORAL LOCAL QUE SE CELEBRÓ EN 2016 - 2017, EN EL ESTADO DE COAHUILA, PRESUNTAMENTE SIN SU CONSENTIMIENTO

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

| GLOSARIO | |
|-------------------------|--|
| Consejo General: | Consejo General del Instituto Nacional Electoral |
| COFIPE o Código: | Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales |
| Constitución: | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

| GLOSARIO | |
|-------------------------------|--|
| Comisión: | Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral |
| DEPPP: | Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral |
| DERFE: | Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE |
| IFE: | El otrora Instituto Federal Electoral |
| Instituto ó INE: | Instituto Nacional Electoral |
| Ley de Medios: | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral |
| LGIFE: | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales |
| LGPP: | Ley General de Partidos Políticos |
| Nueva Alianza: | Partido Nueva Alianza |
| Quejoso o denunciante: | Jorge Delgado Mendoza |
| 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 |
| Tribunal Electoral: | Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación |
| UTCE: | Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE |

ANTECEDENTES

I. El presente procedimiento se deriva del Cuaderno de Antecedentes que fue instaurado con motivo de la supuesta indebida afiliación de ciudadanos que aspiraban al cargo de Supervisor Electoral o Capacitador Asistente Electoral, relacionado con el Proceso Electoral Local 2016-2017, en el estado de Coahuila, y



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

que aparecieron registrados como afiliados en padrones de los Partidos Políticos Nacionales (en el caso, en el padrón de Nueva Alianza).

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 ciudadanos se encontraban registrados dentro del Padrón de Afiliados de los partidos políticos, así como a los institutos políticos correspondientes, para que proporcionaran información respecto de las afiliaciones detectadas; enseguida se da cuenta de las constancias aportadas en relación con dicha diligencia.

Respuesta de la DEPPP

| No | Expediente | Nº Oficio | Fecha de recepción de la Unidad Técnica de Contencioso Electoral | Contenido del oficio |
|----|-----------------------|--|--|---|
| 1 | UT/SCG/CA/CG/101/2016 | INE/DEPPP/DE/DPPF/0167/2017 ¹ | 19/Enero/2017 | Informó que de la búsqueda efectuada en sus archivos, se localizó en el padrón de militantes del Partido Nueva Alianza a Jorge Delgado Mendoza, sin que se contara con la fecha de su registro. |

Respuesta de Nueva Alianza

| No | Expediente | Nº Oficio | Fecha de recepción de la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto | Contenido del oficio |
|----|-----------------------|------------------|---|---|
| 1 | UT/SCG/CA/CG/101/2016 | S/N ² | 13/Enero/2017 | Informó que al efectuar una búsqueda en su padrón de afiliados, validado por el |

¹ Visible a páginas 48 a 49 del expediente.

² Visible a páginas 47 del expediente.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017**

| No | Expediente | Nº Oficio | Fecha de recepción de la Oficialía de Partes de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto | Contenido del oficio |
|----|------------|-----------|---|---|
| | | | | Consejo General de este Instituto, el treinta de septiembre de dos mil catorce, así como en el padrón de dicho partido, no se encontró afiliación o registro del ciudadano Jorge Delgado Mendoza. |

III. Con los resultados obtenidos de la investigación preliminar, se instruyó dar vista a cada uno de los ciudadanos respecto de los que se tramita el Cuaderno de Antecedentes, a efecto de que manifestaran lo que a su derecho correspondiera, respecto de esa información, a continuación se da cuenta del desahogo realizado por el denunciante en relación con dicha diligencia:

| Nº | Exoediente | Ciudadano | Oficio con el cual se dio vista | Fecha de desahogo de vista | Contenido de desahogo de vista del ciudadano |
|----|-----------------------|-----------------------|---------------------------------|--|---|
| 1 | UT/SCG/CA/CG/101/2016 | Jorge Delgado Mendoza | INE-UT/1080/2017 ³ | Escrito recibido en Oficialía de partes de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto el 27 de febrero de 2017. | Manifestó que no ha colaborado con el partido <i>Nueva Alianza</i> ni ha sido militante, ni simpatizante desde hace aproximadamente 10 años por lo que actualmente no ha manifestado su voluntad de adherirse o participar en alguna actividad del partido <i>Nueva Alianza</i> . |

IV. En su oportunidad,⁴ se dictó acuerdo de cierre en el citado Cuaderno y se ordenó que, en su momento, se iniciaran los procedimientos sancionadores a que hubiera lugar, únicamente por cuanto hace a los ciudadanos que reiteraron su negativa respecto de la afiliación materia de controversia; en su momento, se

³ Visible a página 59 del expediente

⁴ UT/SCG/CA/CG/101/2016 (4 de abril de 2017).



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

realizó el análisis de los ciudadanos respecto de los que se ordenó apertura de procedimiento, y se les agrupó por cada uno de los Partidos Políticos Nacionales con registro vigente; en el caso, el presente procedimiento se inició respecto de Nueva Alianza y el ciudadano que enseguida se enlista:

| No | Expediente | Ciudadano | Proceso |
|----|-----------------------|-----------------------|-------------------------------|
| 1 | UT/SCG/CA/CG/101/2016 | Jorge Delgado Mendoza | Local Coahuila 2016 - 2017 |

RESULTANDO

I. REGISTRO, ADMISIÓN Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO.⁵ Mediante acuerdo de veintiséis de diciembre de dos mil diecisiete, el Titular de la *UTCE* instruyó la integración –a partir del Acuerdo de cierre del Cuaderno de Antecedentes **UT/SCG/CA/CG/101/2016-**, del expediente en que se actúa, el cual quedó registrado con la clave **UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017**, como un procedimiento sancionador ordinario por la presunta indebida afiliación y el uso indebido de datos personales para ese fin.

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

De igual manera, se instruyó atraer, del referido cuaderno de antecedentes, copia certificada de las constancias necesarias para la eficaz tramitación del presente asunto.

⁵ Visible a páginas 78 a 83 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

II. EMPLAZAMIENTO.⁶ El veintitrés de enero de dos mil dieciocho, previa integración de las constancias aludidas en el párrafo anterior, se ordenó el emplazamiento a *Nueva Alianza*, para efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera respecto a la conducta que se le imputó y aportara las pruebas que considerara pertinentes.

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

El acuerdo de emplazamiento se diligenció en los siguientes términos:

| EMPLAZAMIENTO | | | | |
|---|----------------------|---|--|---------------------------------------|
| CONSTANCIA CON LA CUAL SE MATERIALIZÓ LA DILIGENCIA | SUJETO EMPLAZADO | FECHA DE NOTIFICACIÓN | FECHA DE CONTESTACIÓN DE EMPLAZAMIENTO | PRUEBAS OFRECIDAS |
| INE-UT/0672/2018 ⁷ | <i>Nueva Alianza</i> | Veinticinco de enero de dos mil dieciocho | Omisión a desahogar el emplazamiento. | Omisión a desahogar el emplazamiento. |

III. ALEGATOS.⁸ Mediante acuerdo de nueve de febrero de dos mil dieciocho, 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:

Denunciado

| VISTA PARA ALEGATOS | | | | |
|---|----------------------|------------------------|-----------------------|---------------|
| CONSTANCIA CON LA CUAL SE MATERIALIZÓ LA DILIGENCIA | SUJETO NOTIFICADO | FECHA DE NOTIFICACIÓN | FECHA DE CONTESTACIÓN | OBSERVACIONES |
| INE-UT/1419/2018 ⁹ | <i>Nueva Alianza</i> | 14 de febrero de 2018. | NO HUBO RESPUESTA | NO APLICA |

⁶ Visible a páginas 108 a 115 del expediente.

⁷ Visible a página 130 del expediente.

⁸ Visible a páginas 137 a 139 del expediente.

⁹ Visible a página 149 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

Denunciante

| VISTA PARA ALEGATOS | | | | |
|---|-----------------------|------------------------|-----------------------|---------------|
| CONSTANCIA CON LA CUAL SE MATERIALIZÓ LA DILIGENCIA | SUJETO NOTIFICADO | FECHA DE NOTIFICACIÓN | FECHA DE CONTESTACIÓN | OBSERVACIONES |
| JDE/05/VS/040/2018 ¹⁰ | Jorge Delgado Mendoza | 14 de febrero de 2018. | NO HUBO RESPUESTA | NO APLICA |

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

V. SESIÓN DE LA COMISIÓN. En la Cuadragésima Quinta Sesión Extraordinaria de carácter privado, celebrada el dos de mayo de dos mil dieciocho, la *Comisión* analizó y aprobó el proyecto, 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 lo previsto en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), r), t) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1,

¹⁰ Visible a página 157 del expediente.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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 *LGPP*, con motivo de la probable violación al derecho de libertad de afiliación y la presunta utilización indebida de datos personales, por parte de *Nueva Alianza*, en perjuicio del ciudadano Jorge Delgado Mendoza.

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.

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 *LGPP*, 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 *Nueva Alianza*, 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-107/2017,¹¹ en el sentido de que esta autoridad electoral nacional es competente para resolver los procedimientos

¹¹ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

ordinarios sancionadores relacionados con la presunta afiliación indebida de ciudadanos a los partidos políticos, esencialmente, por las razones siguientes:

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

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

SEGUNDO. NORMATIVA ELECTORAL APLICABLE AL CASO

En el presente asunto se debe subrayar que la presunta falta (indebida afiliación) se cometió **durante la vigencia del COFIPE**, puesto que, si bien, de las constancias que obran en autos, no se advierte la fecha de la presunta afiliación de Jorge Delgado Mendoza a *Nueva Alianza*, de la información proporcionada por la Dirección de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, se desprende que en el padrón de militantes del partido político denunciado, con corte al treinta y uno de marzo de dos mil catorce, aparecía el ciudadano denunciante; por lo que,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

se puede concluir, en todo caso, que la supuesta afiliación sucedió antes de la fecha en cita, es decir, que corresponde al periodo en que estaba vigente dicho código.

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

Por tanto, si al momento de la comisión de la presunta falta se encontraba vigente el COFIPE,¹² 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 LGIFE, así como que este último ordenamiento sea fundamento para cuestiones procesales o adjetivas.

TERCERO. ESTUDIO DE FONDO

1.LITIS

En el presente asunto se debe determinar si *Nueva Alianza* afilió indebidamente o no al 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 artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5,

¹² El COFIPE estuvo vigente hasta el veintitrés de mayo de dos mil catorce.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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 *LGPP*.

2. MARCO NORMATIVO

A) Constitución, tratados internacionales y ley

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 6

...

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

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, 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

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 sólo 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*, 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

políticos o afiliarse libre e individualmente a ellos, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 9; 35, fracción III; 41, fracción I, párrafo segundo, *in fine*, y IV; y 99, fracción V, de la *Constitución*.

El ejercicio de la libertad de asociación en materia política prevista en el artículo 9o. constitucional está sujeta a varias limitaciones y una condicionante: las primeras están dadas por el hecho de que su ejercicio sea pacífico y con un objeto lícito, mientras que la última circunscribe su realización a los sujetos que tengan la calidad de ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 33 de la *Constitución*. Asimismo, si el ejercicio de esa libertad política se realiza a través de los partidos políticos, debe cumplirse con las formas específicas que se regulen legalmente para permitir su intervención en el Proceso Electoral.

En este tenor, el derecho de afiliación político-electoral establecido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, *in fine*, de la *Constitución*, es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas; y si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, lo cierto es que el derecho de afiliación —en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 constitucional— se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios.

Cabe señalar, además, que el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también las de conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse. Del mismo modo, la libertad de afiliación no es un derecho absoluto, ya que su ejercicio está sujeto a una condicionante consistente en que sólo los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación se realiza a través de los institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el Proceso Electoral.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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.**¹³

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,¹⁴ 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.

¹³ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2002&tpoBusqueda=S&sWord=24/2002>

¹⁴ Consultable en la página de internet de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, o bien en la dirección electrónica: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/proclcg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

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

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

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

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

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

estableció en su artículo 23, fracción II, numeral 1, incisos a) y b), un mecanismo de certeza encaminado a dar cuenta de que los ciudadanos afiliados a una agrupación política, como precursor de un partido político, habían consentido ser incorporados al respectivo padrón de militantes, como se advierte enseguida:

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

I...

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

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

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

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

Esta línea fue continuada por el Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 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

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.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- 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/JDM/JD06/COAH/75/2017

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*, instrumentos internacionales y del *COFIPE*, cuyas disposiciones son previas a la emisión de dichos Lineamientos y de un rango superior, por lo que resultaría impreciso afirmar que previo a la emisión de la norma reglamentaria, los partidos políticos no tenían la carga de obtener y conservar la documentación idónea para poner en evidencia que la afiliación de un determinado ciudadano estuvo precedida de su libre voluntad, como se desarrollará más adelante.

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



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

C) Normativa interna de *Nueva Alianza*

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 *Nueva Alianza*.¹⁵

...

ARTÍCULO 6.- *Nueva Alianza es una organización abierta a todos los mexicanos y mexicanas que deseen participar en la vida democrática nacional y quieran contribuir con propuestas y esfuerzo al desarrollo de México. Las mexicanas y los mexicanos podrán integrarse de manera libre, individual y pacífica a Nueva Alianza bajo dos modalidades: afiliados y aliados.*

ARTÍCULO 7.- *Se considera afiliado toda persona que de manera individual, libre, voluntaria, personal y pacífica desee afiliarse y cumpla con los siguientes requisitos:*

¹⁵ Consultable en la página de internet de *Nueva Alianza*, o bien en la dirección electrónica: https://www.nueva-alianza.org.mx/estatuto/estatuto_27062014.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- a) Ser ciudadano mexicano;
- b) Encontrarse en pleno goce de sus derechos político-electorales;
- c) Gozar de buena reputación y tener un modo honesto de vivir;
- d) Compartir la ideología partidaria contenida en los Documentos Básicos; y
- e) Suscribir el formato de solicitud aprobado por la Comisión Nacional de Afiliación y los documentos anexos que especifica el Reglamento de la materia;

Para acreditar la calidad de afiliado, la Comisión Nacional de Afiliación de Nueva Alianza expedirá la constancia respectiva en términos del Reglamento que norma la materia.

Para poder formar parte de cualquier órgano de gobierno partidista en cualquiera de sus niveles, los aspirantes deberán acreditar su calidad de afiliado.

ARTÍCULO 8.- *Se considera aliado a todo mexicano que simpatice con las causas de Nueva Alianza, y manifieste su deseo de colaborar con los programas, fines y actividades de nuestro Instituto Político.*

...

ARTÍCULO 9 BIS.- *Para su funcionamiento, la Comisión Nacional de Afiliación tendrá como principios rectores la legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad, honorabilidad, transparencia y demás requisitos contemplados en el presente ordenamiento.*

El procedimiento de afiliación al Partido Nueva Alianza es un acto jurídico bilateral que inicia con la presentación de la solicitud correspondiente por parte de la persona interesada y concluye con la emisión del Dictamen respectivo emitido por la Comisión Nacional de Afiliación de Nueva Alianza; este procedimiento deberá regirse por lo establecido en el Reglamento de la materia.

Los datos personales proporcionados con motivo de la presentación de solicitudes de afiliación, serán utilizados exclusivamente para fines partidarios, y deberán ser protegidos de conformidad con la legislación aplicable, el presente Estatuto y el Reglamento correspondiente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

...

De lo transcrito se obtiene medularmente lo siguiente:

- El derecho de afiliación en materia política-electoral consiste, fundamentalmente, en la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para decidir **libre e individualmente** si desean formar parte de los partidos y agrupaciones políticas.
- Afiliado o Militante es el ciudadano que libre, voluntaria e individualmente, acude a un partido político para solicitar su incorporación al padrón de militantes respectivo, a través de los documentos aprobados por los órganos partidistas correspondientes.
- A *Nueva Alianza* podrán afiliarse los ciudadanos que, libre e individualmente, expresen su voluntad de integrarse al partido.
- Para obtener la afiliación al partido de referencia, se requiere, además de ser ciudadano mexicano y expresar **su voluntad libre, individual y pacífica de afiliarse** al Partido, **suscribir personalmente** la solicitud de alta como militante.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- Los partidos políticos, como sujetos obligados por la ley, deberán contemplar en sus Estatutos la forma de garantizar la protección de los



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

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

D) Protección de datos personales

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

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

De conformidad con lo expuesto en el punto inmediato anterior, es válido concluir que cuando un ciudadano pretenda, libre y voluntariamente, ser registrado como militante de *Nueva Alianza*, por regla general debe acudir a las instancias partidistas competentes, suscribir una solicitud de afiliación y proporcionar la información necesaria para su afiliación, a fin de ser registrado en el padrón respectivo.

En consecuencia, por regla general, los partidos políticos (en el caso *Nueva Alianza*), 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

febrero de dos mil catorce, se reproduce en el diverso 25, párrafo 1, inciso c), de la *LGPP*.

En suma, los partidos políticos, en tanto entidades de interés público que sirven de vehículo para el acceso de la ciudadanía al poder y espacio para el ejercicio del derecho humano de afiliación en materia política-electoral, están compelidos a respetar, proteger y garantizar el ejercicio de ese derecho fundamental, para lo cual deben verificar y revisar, en todo momento, que la afiliación se realiza de manera libre, voluntaria y personal y, consecuentemente, conservar y resguardar los elementos o documentación en donde conste esa situación, a fin de estar en condiciones de probar ese hecho y de cumplir con sus obligaciones legales en materia de constitución y registro partidario.

Por tanto, es dable sostener que, en principio, corresponde al partido político demostrar que sus militantes y afiliados manifestaron su consentimiento, libre y voluntario para formar parte de su padrón, a través de los documentos y constancias respectivas que son los medios de prueba idóneos para ese fin, y que además los titulares de los datos personales le proporcionaron los mismos para esa finalidad, incluso tratándose de aquellas afiliaciones realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de cualquier instrumento administrativo, emitido con el objeto de verificar la obligación de mantener el mínimo de militantes requerido por las leyes para conservar su registro, porque, se insiste:

- El derecho humano de libre afiliación política está previsto y reconocido en la Constitución, tratados internacionales y leyes secundarias, desde décadas atrás y tienen un rango superior a cualquier instrumento administrativo.
- Los partidos políticos sirven de espacio para el ejercicio de este derecho fundamental y, consecuentemente, a éstos corresponde demostrar que las personas que lo integran fue producto de una decisión individual, libre y voluntaria.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.



- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- La emisión y operación de Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales tiene como objeto principal revisar el mantenimiento de un número mínimo de afiliados que exige la ley, pero no es un instrumento del que nazca la obligación de los partidos políticos de garantizar la libre afiliación, ni mucho menos para marcar el tiempo a partir del cual los institutos políticos deben conservar los elementos para demostrar lo anterior.

Esta conclusión es acorde con lo sostenido por la *Sala Superior*, al resolver el expediente **SUP-RAP-107/2017**,¹⁶ donde estableció que la presunción de inocencia es un principio que debe observarse en los procedimientos sancionadores, conforme a su Tesis de Jurisprudencia 21/2013, de rubro **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**,¹⁷ el cual tiene distintas vertientes, entre las que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria¹⁸ y como estándar probatorio.¹⁹

¹⁶ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf

¹⁷ 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.

¹⁸ Tesis de Jurisprudencia: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA". 10ª Época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 478, número de registro 2006093.

¹⁹ Véase la Tesis de jurisprudencia de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA". 10ª Época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 476, número de registro 2006091. Véase la nota 35.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

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 Nación²⁰ 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.

²⁰ 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/JDM/JD06/COAH/75/2017

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 General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con fundamento en el diverso 441 de la *LGIFE*, lo que implica, que el denunciante tiene en principio la carga de justificar que fue afiliado al partido que denuncia.

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

Así, cuando en las quejas que dieron lugar al procedimiento ordinario sancionador una persona alega que **no dio su consentimiento** para pertenecer a un partido, sostiene también que no existe la constancia de afiliación atinente, de manera que la parte denunciante no está obligada a probar un hecho negativo (la ausencia de voluntad) o la inexistencia de una documental, pues en términos de carga de la prueba, no son objeto de demostración los hechos negativos, sino conducen a que quien afirme que la incorporación al padrón de militantes estuvo precedida de la manifestación de voluntad del ciudadano, demuestre su dicho.

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

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

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

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

Lo anterior incide directamente en el derecho de presunción de inocencia en su vertiente de **estándar probatorio**, porque obliga a la autoridad del conocimiento a justificar que los datos derivados del material probatorio que obra en el expediente son consistentes con la acusación, permitiendo integrar toda la información que se genera de manera coherente, refutando la hipótesis de inocencia que hubiere presentado la defensa.

Esto es, la presunción de inocencia no significa que el acusado no tenga que desplegar actividad probatoria alguna, sino que su defensa debe presentar los



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

elementos suficientes para generar duda en la hipótesis de culpabilidad que presenta la parte acusadora. En cambio, para la autoridad, la presunción de inocencia significa que no sólo debe presentar una hipótesis de culpabilidad plausible y consistente, sino que tiene que descartar hipótesis alternativas compatibles con la inocencia del acusado.

4. HECHOS ACREDITADOS Y PRECISIONES

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

- **Jorge Delgado Mendoza**

| Jorge Delgado Mendoza | | |
|------------------------------------|---|---|
| Quejoso | Información proporcionada por la DEPPP ²¹ | Manifestaciones del Partido Político ²² |
| El denunciante negó ser militante. | Informó que el denunciante apareció como afiliado de <i>Nueva Alianza</i> en el corte realizado el 31 de marzo de 2014. | Informó que al efectuar una búsqueda en su padrón de afiliados, validado por el Consejo General de este Instituto, el treinta de septiembre de dos mil catorce, así como en el padrón de dicho partido, no se encontró afiliación o registro alguno del ciudadano Jorge Delgado Mendoza a dicho instituto político. |

²¹ Visible a páginas 48 a 49 del expediente.

²² Visible a páginas 47 del expediente.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

| Observaciones |
|---|
| <p>El denunciante en su escrito inicial, de fecha 9 de diciembre de dos mil 2016, manifiesta que hace aproximadamente diez años le solicitaron en su trabajo como profesor a través del sindicato copia de la credencial de elector para registro del partido pero desconocía que lo tuvieran registrado como militante ya que no ha participado en actividades.</p> |
| Conclusiones |
| <p>La <i>DEPPP</i> informó que el quejoso apareció en el padrón de militantes de <i>Nueva Alianza</i>.</p> <p><i>Nueva Alianza</i> negó que el denunciado fuera su militante y en consecuencia no aportó documento alguno al respecto; no obstante, al existir documental pública de la que se concluye que el denunciante sí apareció en el padrón del citado instituto político, no existe duda de ello.</p> <p>Asimismo mediante Acuerdo de nueve de febrero de dos mil diecisiete dictado dentro del cuaderno de antecedentes <i>UT/SCG/CA/CG/101/2016</i>, se ordenó dar vista al denunciante a fin de que realizara las manifestaciones que considerara oportunas, corriéndole traslado con los documentos aportados por <i>Nueva Alianza</i> así como por la <i>DEPPP</i>.</p> <p>Derivado de lo anterior, mediante escrito recibido en Oficialía de partes de la Secretaría Ejecutiva de este Instituto el 27 de febrero de 2017, el quejoso compareció a desahogar la vista que le fue formulada, precisando que no ha colaborado con <i>Nueva Alianza</i> ni ha sido militante, ni simpatizante desde hace aproximadamente diez años, por lo que no ha manifestado su voluntad de adherirse o participar en alguna actividad del partido.</p> <p>A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que, al no existir controversia en el sentido de que el denunciante fue militante de <i>Nueva Alianza</i>, y que el citado instituto político no aportó elementos para acreditar que la afiliación fue voluntaria, la conclusión debe ser que se trata de una afiliación indebida.</p> |

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 *LGIFE* 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

en el artículo 22, numeral 1, fracción II del *Reglamento Quejas*; por lo que, por sí mismas, carecen de valor probatorio pleno, y sólo alcanzarán ese grado cuando, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio, generen convicción en este *Consejo General* sobre la veracidad de los hechos a que se refieren, ello al tenor de lo preceptuado en los artículos 462, párrafo 3 de la *LGIPE*, y 27, párrafo 3, del Reglamento en mención.

5.CASO CONCRETO

Previo al análisis detallado de las infracciones aducidas por 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.

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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

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.

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 Nueva Alianza.

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 *Nueva Alianza*.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

Por otra parte, *Nueva Alianza* no demostró 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 el actor consiste en demostrar que no dio su consentimiento para ser afiliado, es decir, se trata de un hecho negativo, que en principio no es objeto de prueba.

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

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

En este orden de ideas, se debe concluir que si la libre afiliación a los partidos políticos es un derecho de los ciudadanos previsto como garantía constitucional en nuestro País desde hace décadas, también lo es la obligación de los partidos políticos de preservar, y en su caso, de demostrar, en todo momento, que



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

cualquier acto que engendre la voluntad de un ciudadano para formar parte en las filas de un instituto político, esté amparado en el o los documentos que demuestren indefectiblemente el acto previo del consentimiento, siendo **ineficaz cualquier alegato en el sentido de que no se tiene o tenía el deber de presentar las pruebas que justifiquen su dicho, sobre la base de que no tenía obligación legal de archivar o conservar las documentales correspondientes.**

Lo anterior, porque, como se mencionó, por una parte, las cargas probatorias son independientes de otros deberes legales que no guardan relación con el juicio o procedimiento respectivo; y por otra, la ausencia de un deber legal de archivar o resguardar las constancias de afiliación de militantes, no implica que, de manera insuperable, el partido se encuentre imposibilitado para presentar pruebas que respalden su afirmación.

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

Lo anterior incide directamente en el derecho de presunción de inocencia en su vertiente de **estándar probatorio**, porque obliga a la autoridad del conocimiento a justificar que los datos derivados del material probatorio que obra en el expediente son consistentes con la acusación, permitiendo integrar toda la información que se genera de manera coherente, refutando la hipótesis de inocencia que hubiere presentado la defensa.

Esto es, la presunción de inocencia no significa que el acusado no tenga que desplegar actividad probatoria alguna, sino que su defensa debe presentar los elementos suficientes para generar duda en la hipótesis de culpabilidad que presenta la parte acusadora. En cambio, para la autoridad, la presunción de inocencia significa que no sólo debe presentar una hipótesis de culpabilidad plausible y consistente, sino que tiene que descartar hipótesis alternativas compatibles con la inocencia del acusado.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

En este sentido, toda vez que el denunciante manifiesta no haber otorgado su consentimiento, que su afiliación se comprobó por la autoridad electoral competente, y que *Nueva Alianza*, no cumplió 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 este sentido, el estudio de fondo del presente asunto se realizara en el siguiente apartado:

- **Afiliación respecto de la que el partido político denunciado no acreditó el consentimiento del ciudadano.**

Por lo que se refiere al denunciante Jorge Delgado Mendoza, esta autoridad reitera lo asentado en el recuadro correspondiente, es decir, que a pesar de la negativa del partido político denunciado, prevalece la información aportada por la DEPPP, en el sentido que el denunciante sí fue registrado por el padrón de *Nueva Alianza* y que, 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 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 del *Nueva Alianza*.

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

En efecto, como se demostró anteriormente, el denunciante que apareció afiliado a *Nueva Alianza*, manifestó que en momento alguno otorgó su consentimiento



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

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, *Nueva Alianza*, 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 dicho ciudadano haya dado su consentimiento para ser afiliado, ni mucho menos que haya permitido o entregado datos personales para ese fin, los cuales se estiman necesarios para procesar la afiliación, 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 *Nueva Alianza*, 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, siendo que el solo hecho de aparecer en su registro electrónico es insuficiente para acreditar el ejercicio libre, personal y voluntario del derecho de afiliación a dicho instituto político.

Es decir, no basta con que el quejoso aparezca como afiliado a *Nueva Alianza* en sus registros electrónicos, sino que 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 *Nueva Alianza* 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 afiliarse al ahora quejoso.

Entonces, podemos afirmar que el presunto uso indebido de datos personales, tiene íntima vinculación con la indebida afiliación del quejoso sobre el que se



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

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 1º 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 *Nueva Alianza* 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 *Nueva Alianza* vulneró el derecho de libertad de afiliación — utilizando indebidamente datos personales—, respecto de Jorge Delgado Mendoza.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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

CUARTO. CALIFICACIÓN DE LA FALTA E INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN. Una vez que ha quedado demostrada plenamente la comisión de la falta denunciada, así como la responsabilidad de *Nueva Alianza*, en el caso detallado en el considerando que antecede, procede ahora determinar la sanción correspondiente, tomando en consideración lo dispuesto en el 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 <i>Constitución</i> y del COFIPE, en el momento de su comisión. | La conducta fue la afiliación indebida y el uso no autorizado de los datos personales de Jorge Delgado Mendoza por parte de <i>Nueva Alianza</i> . | 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 COFIPE; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, inciso a), de la <i>LGIPE</i> ; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), t) y u) de la <i>Ley de Partidos</i> . |



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

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 *Nueva Alianza* incluyó indebidamente en su padrón de afiliados, al ciudadano quejoso respecto del que se determinó previamente la indebida afiliación y utilización de datos personales, en razón de que el citado instituto político no demostró que para incorporarlo medió la voluntad de éste de inscribirse como su militante, violentando con ello la norma electoral, en específico las disposiciones precisadas en el recuadro inserto en el subapartado previo.

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

Por otra parte, como se analizó, para la indebida afiliación acreditada en el expediente que se resuelve se usaron los datos personales 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/JDM/JD06/COAH/75/2017

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 padrones 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 *Nueva Alianza* transgredió lo establecido en las disposiciones constitucionales y legales y aún las de la normativa interna del instituto político, y que, tal infracción se cometió en detrimento de los derechos del quejoso, esta situación no conlleva estar en presencia de una pluralidad de infracciones o de faltas administrativas, toda vez que, en el caso, únicamente se acreditó la infracción al derecho político electoral de libertad de afiliación a *Nueva Alianza*, el cual incluyó en su padrón de militantes al 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 *Nueva Alianza*, consistieron en inobservar lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), r), t), y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del COFIPE; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), t) y u) de la *LGPP*, al incluir en su padrón de afiliados al



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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, como se razonó en el considerando que antecede, la afiliación indebida aconteció según la tabla siguiente:

| No | Ciudadano | Afiliado | Fecha de Afiliación |
|----|-----------------------|----------|---------------------|
| 1 | Jorge Delgado Mendoza | Sí | ----- |

Cabe destacar que respecto al ciudadano no se señala la fecha de afiliación, sin embargo, conforme a lo informado por la *DEPPP*, el registro que *Nueva Alianza* realizó, fue validado al treinta y uno de marzo de dos mil catorce.

c) Lugar. Con base en las razones plasmadas en el escrito de denuncia, se deduce que la falta atribuida al partido político se cometió de la siguiente manera:

| No | Ciudadano | Entidad |
|----|-----------------------|----------|
| 1 | Jorge Delgado Mendoza | Coahuila |

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

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

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

- *Nueva Alianza* es un Partido Político Nacional y, por tanto, tiene el estatus de **entidad de interés público**, de conformidad con el artículo 41 constitucional.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

- Los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política, previsto en los artículos 9º, párrafo primero, 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Federal; 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- *Nueva Alianza*, como cualquier otro partido está **sujeto al cumplimiento de las normas que integran el orden jurídico nacional e internacional** y está obligado a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, respetando los derechos de los ciudadanos, de acuerdo con el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del COFIPE.
- El de libre afiliación a un partido político es un **derecho fundamental** cuyo ejercicio requiere de la manifestación personal y directa de voluntad de cada 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**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

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.**
- 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.**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

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 *Nueva Alianza*.
- 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) *Nueva Alianza* 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.

F. Condiciones externas (contexto fáctico)

Resulta atinente precisar que la conducta desplegada por *Nueva Alianza*, se cometió al afiliar indebidamente a Jorge Delgado Mendoza, sin demostrar al acto volitivo de éste tanto de inscribirse en su padrón de militantes como de haber proporcionado sus datos personales para ese fin.

Así, se estima que la finalidad de los preceptos transgredidos, consiste en garantizar el derecho de libre afiliación y la protección de los datos personales de los ciudadanos mexicanos y que la conducta se acredita ante la ausencia de los documentos atinentes que permitan demostrar el acto de voluntad del ciudadano quejoso de militar en los distintos partidos políticos, ni para el uso de sus datos personales.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

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 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:

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**.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

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.**²³

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 *Nueva Alianza*, pues en los archivos de este Instituto, no obra alguna resolución en la que se haya sancionado a ese instituto político por faltas como la que se sanciona por esta vía, que se hayan 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 particulares del 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

²³ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=41/2010&tpoBusqueda=S&sWord=41/2010>



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

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 a los partidos políticos, pues se comprobó que *Nueva Alianza* afilió a Jorge Delgado Mendoza, 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 de velar por el debido respeto de la prerrogativa señalada, a través de los mecanismos idóneos que permitan generar certeza respecto de la voluntad de quienes deseen pertenecer agremiados a los distintos partidos políticos.
- Para materializar la indebida afiliación del denunciante, se utilizaron indebidamente sus datos personales, pues los mismos eran necesarios para formar los padrones de afiliados del partido político denunciado.
- No existió un beneficio por parte de *Nueva Alianza*, 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

- No existe reincidencia por parte de *Nueva Alianza*.

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, *Nueva Alianza*, dolosamente, infringió el derecho de libre afiliación del hoy quejoso, lo que constituye una violación a un derecho fundamental de los ciudadanos reconocido en la *Constitución*.

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 cuantía²⁴.

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.

²⁴ 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

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 *Nueva Alianza* 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.

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 por cuanto hace al ciudadano sobre quien se cometió la falta acreditada**, toda vez



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

que se considera que tal medida permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, ya que una amonestación pública sería insuficiente e inadecuada para prevenir la comisión futura de esta infracción; mientras que las consistentes en reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución y la cancelación del registro como partido político resultarían de carácter excesivo, y la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral sería inaplicable en el presente asunto.

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

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

En ese tenor, es claro que la individualización de la sanción aplicada con motivo de la afiliación indebida de los ciudadanos a los partidos políticos denunciados, debe resultar proporcional al número de ciudadanos en cuyo perjuicio se cometió



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

la falta, sin perder de vista las condiciones socioeconómicas de cada instituto político, y no simplemente, los hechos denunciados y acreditados en el presente procedimiento, a fin de que la sanción que se imponga resulte efectivamente proporcional sin ser excesiva.

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

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

A efecto de lo anterior, esta autoridad goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción, tomando en consideración la graduación de la sanción, es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, partiendo siempre del monto mínimo, que corresponde a la simple demostración de la conducta ilegal, cuestión que tiene sustento en la tesis relevante XXVIII/2003,²⁵ 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

²⁵ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=XXVIII/2003&tpoBusqueda=S&sWord=XXVIII/2003>



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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 **multa** equivalente a **seiscientos cuarenta y dos** días de salario mínimo general para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) a *Nueva Alianza*, **por el ciudadano que se acreditó fue afiliado indebidamente.**

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

Al respecto, es un hecho notorio que se invoca en términos de lo establecido en el artículo 358 del COFIPE, cuyo contenido es congruente con el diverso 461 de la LGIPE, 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 por cuanto al ciudadano indebidamente afiliado, arroja lo siguiente:

| <i>Nueva Alianza</i> | | |
|---------------------------|----------------|-------------------|
| Total de quejosos | Salario mínimo | Sanción a imponer |
| Afiliación en 2014 | | |
| 1 | 67.29 | \$43,199.98 |



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Sanción por ciudadano:

| No | Ciudadano | Fecha de Afiliación | Salario mínimo | Sanción a imponer |
|----|-----------------------|---------------------|----------------|---|
| 1 | Jorge Delgado Mendoza | ----- | \$67.29 | \$43,199.98 |
| | | | | [Cifra calculada al segundo decimal, salvo error aritmético]. |

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

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

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

De esta manera, al aplicar la fórmula mencionada, respecto del ciudadano que fue afiliado indebidamente por *Nueva Alianza*, se obtiene lo siguiente:

El monto en pesos \$43,199.98 (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 2014, esto es, \$67.29 —sesenta y siete pesos 29/100 M. N.—), se divide entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, correspondiente a \$80.60 (ochenta pesos 60/100



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

M.N.), y se obtiene que la sanción a imponer es una multa equivalente a **535.98 (quinientos treinta y cinco punto noventa y ocho) Unidades de Medida y Actualización**, calculado al segundo decimal; dicha cantidad resulta ser la sanción correspondiente respecto del ciudadano ya precisado, y su valor neto en pesos es de **\$43,199.98 (cuarenta y tres mil ciento noventa y nueve pesos 98/100 M.N., redondeado al segundo decimal), por el ciudadano aquí citado.**

Entonces, a *Nueva Alianza* se habrá de aplicar la sanción por el ciudadano, como se ha explicado y se resume enseguida:

| No | Ciudadano | Año de afiliación | Salario Mínimo | Multa en UMAS | Multa en pesos |
|----|-----------------------|-------------------|----------------|---------------|----------------|
| 1 | Jorge Delgado Mendoza | 2014 | 67.29 | 535.98 | 43,199.98 |

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 la misma resulta eficaz y proporcional.

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

Se estima que la infracción cometida por parte de *Nueva Alianza*, 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 correspondientes al mes de abril de dos mil dieciocho para *Nueva Alianza* es de \$22,042,916 (veintidós millones cuarenta y dos mil novecientos dieciséis pesos 00/100 m.n.).



F. Impacto en las actividades del sujeto infractor

Derivado de lo anterior, se considera que la multa impuesta a *Nueva Alianza*, no es de carácter gravoso en virtud de que la cuantía líquida, respecto al monto del financiamiento que recibirá por concepto de actividades ordinarias permanentes en el mes de abril del año en curso, el siguiente porcentaje:

| Partido político | Año | Monto de la sanción Ciudadanos indebidamente por ciudadano. ²⁶ | afiliados | % de la ministración mensual por ciudadano |
|----------------------|------|---|-----------|--|
| <i>Nueva Alianza</i> | 2014 | \$43,199.98 | 1 | 0.20% |

Por consiguiente, la sanción impuesta a *Nueva Alianza* 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 *Nueva Alianza* (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.

En efecto, la sanción económica que por esta vía se impone resulta adecuada, pues el partido político de mérito —tal como quedó explicado con anterioridad— está en posibilidad de pagar sin que ello afecte sus operaciones ordinarias, además de que las sanciones son proporcionales a las faltas cometidas y se

²⁶ Cantidades expresadas hasta el segundo decimal.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

estima que, sin resultar excesivas ni ruinosas, pueden generar un efecto inhibitorio, lo cual —según lo ha establecido la *Sala Superior* en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-250/2009²⁷, es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

QUINTO. CANCELACIÓN DE REGISTRO DEL QUEJOSO COMO MILITANTE.

Conforme con lo razonado en la presente determinación, el denunciante en el presente asunto manifestó su deseo de no pertenecer a *Nueva Alianza*; 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, **dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente Resolución**, cancele el registro del quejoso como su militante, en el supuesto que continúe en su padrón de afiliados —con independencia de que se haya determinado la acreditación o no de la infracción denunciada-, 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,²⁸ se precisa que la presente determinación es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el numeral 42 de la *Ley de Medios*.

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

²⁷ 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>

²⁸ Al respecto, resultan orientadoras las siguientes tesis aisladas emitidas por tribunales del Poder Judicial de la Federación: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 2, Materia: Constitucional, Tesis: III. 40. (III Región) 6 K (10ª), Página: 1481, Rubro: "TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL", y Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, Materia: Constitucional, Tesis: II.8º. (I Región) 1 K (10ª.), Página: 2864, Rubro: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL."



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017

RESOLUCIÓN

PRIMERO. Se declara **fundado** el procedimiento sancionador ordinario, incoado en contra de *Nueva Alianza*, al infringir las disposiciones electorales de libre afiliación de **Jorge Delgado Mendoza**, en términos de lo establecido en el Apartado A del Considerando **TERCERO** de esta Resolución.

SEGUNDO. En términos del Considerando **CUARTO** de la presente Resolución, se impone a *Nueva Alianza*, una multa en los términos que enseguida se precisan, respecto del ciudadano del que se acreditó la falta ya señalada:

| N° | Ciudadano | Importe de la multa |
|----|-----------------------|---|
| 1 | Jorge Delgado Mendoza | 535.98 (quinientas treinta y cinco punto noventa y ocho) Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal, equivalente a \$43,199.98 (Cuarenta y tres mil ciento noventa y nueve pesos 98/100 M. N.) [Ciudadano afiliado en 2014] |

TERCERO. En términos de lo establecido en el artículo 457, párrafo 7 de la LGIPE, el monto de la multa impuesta a *Nueva Alianza*, 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 su Considerando **CUARTO**.

CUARTO. Se vincula a *Nueva Alianza* para que, en el supuesto que los quejosos continúen en su padrón de afiliados, **sin mayor trámite**, cancele el registro de cada uno de ellos como sus militantes, **dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente Resolución** y hecho lo anterior, de inmediato lo informe a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, actúe en consecuencia, debiendo remitir a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, 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 su Considerando **QUINTO**.



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JDM/JD06/COAH/75/2017**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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

Notifíquese personalmente a Jorge Delgado Mendoza.

Así como a **Nueva Alianza**, por conducto de su respectivo 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 CÓRDOVA
VIANELLO**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**