



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**VOTO CONCURRENTENTE QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL DANIA PAOLA RAVEL CUEVAS, EN RELACIÓN CON LAS RESOLUCIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL A LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ORDINARIOS IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES ALFANUMÉRICAS UT/SCG/Q/CLM/CG/32/2017 UT/SCG/Q/MWM/CG/54/2017, UT/SCG/Q/ALS/JD03/CHS/55/2017, UT/SCG/Q/SOML/CG/58/2017, UT/SCG/Q/GPM/JL/OAX/28/2018, INICIADOS POR DIVERSAS DENUNCIAS POR PRESUNTA INDEBIDA AFILIACIÓN DE LOS CIUDADANOS A LOS PADRONES DE MILITANTES DE MOVIMIENTO CIUDADANO, MORENA, PARTIDO DEL TRABAJO Y PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA.**

Con fundamento en el artículo 26, numeral 7 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, me permito presentar el presente voto concurrente, toda vez que, si bien acompaño en lo general el sentido de las Resoluciones aprobadas por el Consejo General, disiento de la parte considerativa en la que se realiza la individualización de la sanción, pues considero que, en efecto, existe una reiteración de la conducta de cada uno de los partidos infractores, cuyo estudio ha sido omitido en el cuerpo de las resoluciones que recayeron a los procedimientos ordinarios sancionadores identificados con las claves UT/SCG/Q/CLM/CG/32/2017 UT/SCG/Q/MWM/CG/54/2017, UT/SCG/Q/ALS/JD03/CHS/55/2017, UT/SCG/Q/SOML/CG/58/2017 y UT/SCG/Q/GPM/JL/OAX/28/2018.

Es importante señalar que desde la Vigésima Segunda Sesión Extraordinaria Urgente de la Comisión de Quejas y Denuncias celebrada el pasado 22 de febrero, se determinó eliminar de los proyectos de resolución de los procedimientos ordinarios sancionadores que versaban sobre afiliación indebida el apartado en el que se analizaba la reiteración de la conducta de los partidos políticos denunciados.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Desde mi perspectiva, es de suma relevancia que este apartado sea reincorporado a las Resoluciones por dos cuestiones particulares: primero, cumplir con el principio de exhaustividad para la determinación de los elementos que integran la conducta infractora de forma originaria, y de encontrar fundada la infracción alegada, agotar el estudio de todos los elementos necesarios para realizar una correcta y adecuada individualización de la sanción a imponer, que permitan dotar a la autoridad administrativa de una visión amplia de las condiciones particulares de cada conducta y de cada infractor, garantizando la imposición de una sanción justa, proporcional y consistente; y segundo, la obligación que tiene este Consejo General como autoridad para conducirse bajo el principio de congruencia.

No podemos dejar de considerar que las autoridades que con motivo del ejercicio de sus facultades lleguen a imponer sanciones, a fin de cumplir con el principio de fundamentación y motivación, están obligadas, por un lado, a señalar con precisión el precepto que resulte aplicable del ordenamiento en que se sustente el acto, y por otro, expresar los razonamientos lógico-jurídicos que la llevaron a considerar que la conducta infractora que se resuelve, se adecua al supuesto normativo previsto en el precepto legal que estima aplicable.

Ahora bien, es importante considerar que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció un parámetro de sanción entre un mínimo y un máximo, para que las autoridades puedan válidamente fijar su monto o cuantía, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva, y todas aquellas circunstancias, atenuantes o agravantes que coadyuven a determinar la sanción a imponer. Lo anterior encuentra sustento en la Tesis IV/2018, que a la letra dice:

A handwritten signature in black ink, consisting of a stylized, cursive script.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

*Partido Revolucionario Institucional*  
*Vs.*  
*Sala Regional Especializada del*  
*Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*  
*Tesis IV/2018*

**INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN. SE DEBEN ANALIZAR LOS ELEMENTOS RELATIVOS A LA INFRACCIÓN, SIN QUE EXISTA UN ORDEN DE PRELACIÓN.-** *Del artículo 458, párrafo 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que para la individualización de las sanciones, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta los siguientes elementos: a) la **gravedad** de la responsabilidad; b) las circunstancias de modo, tiempo y lugar; c) las condiciones socioeconómicas del infractor; d) las condiciones externas y los medios de ejecución; e) la **reincidencia**, y f) en su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado. Sin embargo, dichos elementos no se listan como una secuencia de pasos, por lo que no hay un orden de prelación para su estudio, pues lo importante es que todos ellos sean considerados adecuadamente por la autoridad y sean la base de la individualización de la sanción.*

En este orden de ideas, determinar la reiteración en la que incurre un infractor resulta relevante en virtud de que es un elemento indispensable para definir una posible reincidencia.

Es así que, la Tesis de Jurisprudencia **41/2010**, de rubro **REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN**.<sup>1</sup>, 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:

1. Que el infractor haya cometido con anterioridad una infracción (repetición de la falta);

<sup>1</sup> Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/luse/tesisjur.aspx?idtesis=41/2010&tpoBusqueda=S&sWord=41/2010>



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

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.

Así las cosas, para poder determinar que existe o no la reincidencia como agravante, la autoridad administrativa electoral debe analizar si se colman los elementos descritos con antelación, para entonces, valorarla en la imposición de la sanción, y poder determinar si el primer elemento se colma, debe estudiarse si, como en el caso que nos ocupa, los partidos políticos denunciados han cometido la misma conducta en más de una ocasión.

En el caso que nos ocupa, aunado a que cada uno de los partidos políticos que se sancionan en los procedimientos citados, han afiliado indebidamente a más de un ciudadano o ciudadana, situación que por sí misma actualiza la reiteración de la conducta reprochada, el instituto político Movimiento Ciudadano es el ente sancionado por esta misma infracción en dos de los cinco procedimientos sancionadores sobre los que se emite el presente voto concurrente.

No puede obviarse que la naturaleza de la reincidencia tiene como fundamento la reiteración de la conducta infractora, es decir, aún y cuando el mismo bien jurídicamente tutelado sea vulnerado por más de una acción u omisión, si no es posible identificar una misma conducta, que repetidamente produzca la misma infracción, no estaríamos en posibilidad de determinar que existe tal reincidencia. Así, la reiteración de la conducta constituye el elemento primordial para la actualización y construcción jurídica del supuesto de la reincidencia.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Atendiendo a un fundamento de consistencia en el actuar administrativo electoral, las resoluciones que emita la autoridad en ejercicio de sus atribuciones, deben atender a criterios analizados por ella, detectando las situaciones que han sido resueltas con anterioridad y que vulneran un mismo bien jurídicamente tutelado, generando certeza en sus actos de autoridad y reforzando las motivaciones de su función.

Desde luego, cada procedimiento atiende a su propia naturaleza y a sus características particulares; en el caso, las actuaciones de los sujetos en el procedimiento ordinario sancionador deben ser ponderadas y analizadas contextualmente, atendiendo a la naturaleza, circunstancias y condiciones únicas de cada asunto a resolver. Sin embargo, lo anterior no es impedimento para que la autoridad observe los criterios que anteriormente ha establecido.

El apartado en el que se analiza la reiteración de la conducta ha sido estudiado, fundado y motivado en la individualización de sanciones por este Consejo General en la mayoría de los procedimientos ordinarios sancionadores aprobados por éste; expedientes como los identificados con las claves SCG/Q/FSG/CG/33/INE/80/2014, UT/SCG/Q/EOA/CG/5/2016, UT/SCG/Q/MGSF/JD31/MEX/76/2017 y UT/SCG/Q/CG/178/2015, a las que ha recaído una resolución de este Consejo General, previo a la reincidencia, han incluido un apartado razonado donde la autoridad analiza la reiteración de la conducta infractora.

Me parece que retirar en el caso que nos ocupa, el apartado en el que se analiza la existencia o no de la reiteración de las conductas denunciadas es incongruente con las resoluciones que ha aprobado con anterioridad el Consejo General, y es por ello que no comparto esa determinación que aprobó la mayoría de las y los Consejeros Electorales en las resoluciones que dan origen al presente voto concurrente.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

Considero que la exhaustividad en el análisis de los elementos necesarios para realizar, conforme a derecho, la correcta individualización de la sanción, permite a la autoridad administrativa electoral no sólo concientizar el actuar de los denunciados, sino detectar la sistematicidad de la conducta infractora y entonces, tomar las medidas necesarias para optar por sanciones que cumplan a cabalidad con el fin disuasorio de las mismas.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, es que emito el presente voto concurrente.

A large, stylized handwritten signature in black ink, written over a horizontal line. The signature is highly cursive and loops around itself.

**CONSEJERA ELECTORAL  
MTRA. DANIA PAOLA RAVEL CUEVAS**