

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

**INE/CG1214/2018**

**PROCEDIMIENTO**                      **SANCIONADOR**  
**ORDINARIO**  
**EXPEDIENTE:** UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018  
**DENUNCIANTE:**                      QUETZALCOATL  
VILLANUEVA RODRÍGUEZ.  
**DENUNCIADO:** MOVIMIENTO CIUDADANO.

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018, INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR QUETZALCÓATL VILLANUEVA RODRÍGUEZ EN CONTRA DEL PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO, POR SUPUESTAS VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL, CONSISTENTES EN SU INDEBIDA AFILIACIÓN AL CITADO INSTITUTO POLÍTICO Y, EN SU CASO, EL USO NO AUTORIZADO DE SUS DATOS PERSONALES**

Ciudad de México, 23 de agosto de dos mil dieciocho.

**G L O S A R I O**

<b><i>Comisión:</i></b>	La Comisión de Quejas y Denuncias del INE
<b><i>Consejo General:</i></b>	Consejo General del INE

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

<b><i>COFIPE o Código:</i></b>	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b><i>Constitución:</i></b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b><i>DEPPP:</i></b>	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE
<b><i>DERFE:</i></b>	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE
<b><i>IFE:</i></b>	El otrora Instituto Federal Electoral
<b><i>Instituto o INE:</i></b>	Instituto Nacional Electoral
<b><i>Ley de Medios:</i></b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b><i>Ley de Partidos:</i></b>	Ley General de Partidos Políticos
<b><i>LGIPE:</i></b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b><i>MC:</i></b>	Partido Político Movimiento Ciudadano
<b><i>Quejoso o denunciante:</i></b>	Quetzalcóatl Villanueva Rodríguez

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

<b>Reglamento de Quejas:</b>	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>UTCE:</b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE

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

**I. PRESENTACIÓN DE LA QUEJA.** Mediante escrito de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, recibido en la oficialía de partes común del *Instituto* el nueve de marzo del mismo año dos mil, Quetzalcóatl Villanueva Rodríguez denunció que supuestamente fue afiliado de manera indebida al padrón de militantes del partido político *MC*, y que, para ello, presuntamente se utilizaron de ilegalmente sus datos personales.

**II. REGISTRO, ADMISIÓN Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO.** Mediante acuerdo de dos de abril de dos mil dieciocho,<sup>1</sup> el Titular de la *UTCE* instruyó la integración del expediente en que se actúa, el cual quedó registrado con la clave **UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**, como un procedimiento sancionador ordinario por la presunta indebida afiliación y el uso indebido de datos personales para ese fin.

---

<sup>1</sup> Visible en las páginas 4 a la 11 del expediente. En todos los casos, se alude al expediente que se resuelve.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

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

Así también se ordenaron los siguientes requerimientos de información:

REQUERIMIENTOS DE INFORMACIÓN				
CONSTANCIA CON LA CUAL SE MATERIALIZÓ LA DILIGENCIA	SUJETO NOTIFICADO	FECHA DE NOTIFICACIÓN	FECHA DE CONTESTACIÓN	OBSERVACIONES
INE-UT/39842018 <sup>2</sup>	DEPPP	Dos de abril de dos mil dieciocho	Cuatro de abril de dos mil dieciocho	El ciudadano Quetzalcóatl Villanueva Rodríguez, se encuentra afiliado a MC desde el siete de enero de dos mil catorce.
INE-UT/3983/2018 <sup>3</sup>	MC	Tres de abril de dos mil dieciocho	Dieciocho de mayo de dos mil dieciocho	El ciudadano Quetzalcóatl Villanueva Rodríguez, se encuentra afiliado a MC desde el siete de enero de dos mil catorce. Se adjunta copia certificada de la cédula de afiliación.

**III. EMPLAZAMIENTO.** El dieciocho de abril de dos mil dieciocho,<sup>4</sup> previa integración de las constancias aludidas en el párrafo anterior, se ordenó el emplazamiento al partido político MC, 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:

<sup>2</sup> Visible en la página 12 del expediente.

<sup>3</sup> Visible en las páginas 14 del expediente.

<sup>4</sup> Acuerdo visible en las páginas 47 a la 53 del expediente.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

EMPLAZAMIENTO				
CONSTANCIA CON LA CUAL SE MATERIALIZÓ LA DILIGENCIA	SUJETO EMPLAZADO	FECHA DE NOTIFICACIÓN	FECHA DE CONTESTACIÓN AL EMPLAZAMIENTO	PRUEBAS OFRECIDAS
INE-UT/4726/2018 <sup>5</sup>	<i>MC</i>	Veinte de abril de dos mil dieciocho.	Veintiséis de abril de dos mil dieciocho.	<p>El partido político denunciado formuló diversas manifestaciones respecto del cúmulo probatorio del expediente, las cuales serán valoradas en el apartado correspondiente del presente Proyecto de Resolución.</p> <p>Asimismo, debe señalarse que <i>MC</i> ofreció las pruebas:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- Instrumental de Actuaciones</li> <li>- Presuncional en su doble aspecto, legal y humana.</li> </ul>

**IV. ALEGATOS.** El nueve de mayo de dos mil dieciocho,<sup>6</sup> se ordenó dar vista a las partes, a efecto de que en vía de alegatos manifestaran lo que a su derecho conviniera.

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

VISTA PARA ALEGATOS				
CONSTANCIA CON LA CUAL SE MATERIALIZÓ LA DILIGENCIA	SUJETO NOTIFICADO	FECHA DE NOTIFICACIÓN	FECHA DE CONTESTACIÓN	OBSERVACIONES
INE-UT/6736/2017 <sup>7</sup>	<i>MC</i>	Diez de mayo de dos mil dieciocho	Quince de mayo de dos mil dieciocho	Ratifica el contenido de escritos previos.
INE-UT/6737/2017 <sup>8</sup>	Quetzalcóatl Villanueva Rodríguez	Catorce de mayo de dos mil dieciocho	Dieciocho de mayo de dos mil dieciocho	Escrito libre

**V. PRONUNCIAMIENTO RESPECTO DE LA SOLICITUD FORMULADA POR EL PARTIDO POLÍTICO *MC*.** Al momento de desahogar los alegatos respectivos *MC*

<sup>5</sup> Visible en la página 56

<sup>6</sup> Visible en las páginas 87 a la 89 del expediente.

<sup>7</sup> Visible en las páginas 91 del expediente.

<sup>8</sup> Visible en las páginas 96 a la 104 del expediente.

solicitó se requiriera a la Dirección Ejecutiva de Registro Federal de Electores de este Instituto, a efecto de que proporcionara el historial de las credenciales para votar que ha tenido Quetzalcóatl Villanueva Rodríguez, toda vez que en autos obran copias de dos versiones de la misma emitidas en distintos momentos.

Por lo cual, mediante proveído de veinticuatro de julio de dos mil dieciocho, se acordó la negativa a dicha solicitud en virtud de no considerarse necesario para el desarrollo de la investigación, toda vez que el afectado, reconoció la existencia y autenticidad de ambos documentos, y por ende no se trataba de un acto controvertido sujeto a prueba.

**VI. 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*.

**VII. SESIÓN DE LA COMISIÓN.** En la Octogésima Tercera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, celebrada el diecisiete de agosto de dos mil dieciocho, la *Comisión* analizó y aprobó el proyecto, por unanimidad de votos de sus integrantes presentes, y

## **C O N S I D E R A N D O**

### **PRIMERO. COMPETENCIA**

El *Consejo General* es competente para resolver los procedimientos sancionadores ordinarios cuyos proyectos le sean turnados por la *Comisión*, conforme a lo dispuesto en los artículos 44, párrafo 1, incisos aa) y jj), y 469, párrafo 5, de la *LGIPE*.

En el caso, la conducta objeto del presente procedimiento sancionador es la presunta transgresión a los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), r), t) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

*COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), t) y u) de la *Ley de Partidos*, con motivo de la probable violación al derecho de libertad de afiliación y la presunta utilización indebida de datos personales, por parte del instituto político *MC*, en perjuicio del ciudadano que ha sido señalado a lo largo de la presente determinación.

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

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

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

En consecuencia, siendo atribución del máximo órgano de dirección del *INE* conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes, esta autoridad resulta competente para conocer y resolver respecto de la presunta infracción denunciada, atribuida al partido *MC*, 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,<sup>9</sup> en el sentido de que esta autoridad electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios

---

<sup>9</sup> Consultable en la página de internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o bien en la dirección electrónica: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf)

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

sancionadores relacionados con la presunta afiliación indebida de las y los 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 en el caso que nos ocupa, el registro o afiliación del quejoso al partido político *MC* se realizó el siete de enero de dos mil catorce, fecha en la cual se encontraba vigente dicho código.

En efecto, de conformidad con lo establecido en el Punto cuarto de los Lineamientos para la Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su registro, aprobados por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante Acuerdo CG617/2012, de treinta de agosto de



dos mil doce, los Partidos Políticos Nacionales debían capturar en el *Sistema de Cómputo desarrollado por la Unidad Técnica de Servicios de Informática*, los datos de todos sus afiliados en el periodo comprendido **entre el uno de abril de dos mil trece y el treinta y uno de marzo de dos mil catorce**, siendo que precisamente el registro realizado en ese periodo corresponde la más reciente fecha de alta del quejoso en el partido *MC*.

**Por tanto, si al momento de la comisión de la presunta falta se encontraba vigente el *COFIPE*,<sup>10</sup> es claro que este ordenamiento legal debe aplicarse para las cuestiones sustantivas del presente procedimiento, al margen que la falta pudiera haber sido advertida por el quejoso y cuestionada mediante la queja que dio origen al presente asunto, una vez que dicha norma fue abrogada por la *LGIPE*, así como que este último ordenamiento sea fundamento para cuestiones procesales o adjetivas.**

### **TERCERO. ESTUDIO DE FONDO**

#### **1. LITIS**

En el presente asunto se debe determinar si el partido político *MC* afilió indebidamente o no a Quetzalcóatl Villanueva Rodríguez, quien 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, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), r), t) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), t) y u) de la *Ley de Partidos*.

---

<sup>10</sup> El *COFIPE* estuvo vigente hasta el veintitrés de mayo de dos mil catorce

## **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 la ciudadanía 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 y las entidades federativas, 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.*

*...*

*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 Federal*, quedaría socavado; por lo tanto, el derecho de asociación en materia político-electoral es la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas.

De esta forma, toda la ciudadanía mexicana tiene derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; específicamente, es potestad de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos o afiliarse libre e individualmente a ellos, de conformidad con lo dispuesto

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

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 ciudadanas y ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 33 de la *Constitución*. Asimismo, si el ejercicio de esa libertad política se realiza a través de los partidos políticos, debe cumplirse con las formas específicas que se regulen legalmente para permitir su intervención en el Proceso Electoral.

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

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

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

Conviene tener presente que la afiliación libre e individual a los partidos políticos fue elevada a rango constitucional mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, cuando se estableció que los partidos políticos, en tanto organizaciones de ciudadanos, tienen como fin hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo a los programas, principios e idearios que postulan; y que únicamente los ciudadanos pueden afiliarse a los institutos políticos, libre e individualmente.

Esta reforma, conforme al contenido de la exposición de motivos correspondiente,<sup>11</sup> tuvo como propósito proteger el derecho constitucional de los mexicanos a la libre afiliación a partidos y asociaciones políticas, garantizando que se ejerza en un ámbito de libertad plena y mediante la decisión voluntaria de cada ciudadano, complementando el artículo 35, fracción III constitucional, que ya preveía, desde mil novecientos noventa —reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de seis de abril del citado año—, como un derecho público subjetivo de los ciudadanos, asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país; disposición que ha permanecido incólume desde entonces en el texto de la Ley Fundamental.

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

En efecto, la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de diez de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, reconoció en su artículo 20, que toda persona tiene derecho a la

---

<sup>11</sup> Consultable en la página [https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/136%20-%202022%20AGO%201996.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/136%20-%202022%20AGO%201996.pdf)

libertad de reunión y de asociación pacífica; y que nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

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

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

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

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

En efecto, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada el cinco de enero de mil novecientos setenta y tres, hace ya cuarenta y cinco años, estableció en su artículo 23, fracción II, numeral 1, incisos a) y b), un mecanismo de certeza encaminado a dar cuenta de que los ciudadanos afiliados a una agrupación política, como precursor de un partido político, habían consentido ser incorporados al respectivo padrón de militantes, como se advierte enseguida:

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

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

*I...*

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

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

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

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

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

Esta línea fue continuada por el Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de febrero de mil novecientos ochenta y siete, mismo que también contemplaba en su artículo 34, fracción II, que era un requisito

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

para constituirse como Partido Político Nacional, haber celebrado el número de asambleas en cada una de las entidades federativas o Distritos Electorales previsto en dicha norma, en las cuales un notario o servidor público autorizado, certificara que los afiliados, además de haber aprobado la declaración de principios, programa de acción y los Estatutos, suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación.

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

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

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

Por otro lado, conviene dejar establecido que este mismo *Código*, en su artículo 38, párrafo 1, inciso c), establecía, como lo hace ahora la *LGIPE*, que es obligación de los Partidos Políticos Nacionales mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o Distritos Electorales, requeridos para su constitución y registro.



## **B) Lineamientos para la verificación de afiliados**

En congruencia con lo anterior, para llevar a cabo la verificación del padrón de afiliados de los partidos políticos, la autoridad electoral nacional, el trece de septiembre de dos mil doce, emitió el Acuerdo del *Consejo General del IFE* por el que, en acatamiento a la sentencia emitida por la *H. Sala Superior* en el expediente **SUP-RAP-570/2011**, se aprueban los Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro (**CG617/2012**).

De ahí que la *DERFE* y la *DEPPP*, en el año de dos mil catorce, iniciaron un procedimiento de verificación de los padrones de afiliados de los Partidos Políticos Nacionales, con la finalidad de comprobar si los mismos contaban con el mínimo de adeptos en las entidades federativas o Distritos Electorales requeridos para su constitución y registro.

Así, de las disposiciones contenidas en los Lineamientos mencionados, se obtienen las siguientes conclusiones respecto al procedimiento para la verificación del padrón de los Partidos Políticos Nacionales:

- La *DEPPP* (en coordinación con la Unidad de Servicios de Informática y la *DERFE*), desarrollará un sistema de cómputo, en el cual los Partidos Políticos Nacionales deben realizar la captura de los datos mínimos y actuales de todos sus afiliados.
- La *DEPPP*, informará mediante oficio a la *DERFE* que el padrón de afiliados del partido político que corresponda, se encuentra en condiciones de ser verificado.
- La *DERFE*, procederá a realizar la verificación conforme a sus Lineamientos, obteniendo un Total preliminar de afiliados, el cual deberá entregar a la *DEPPP*.
- Recibidos los resultados de la verificación por parte de la *DEPPP*, deberá remitir a los partidos políticos, las listas en las que se señalen los datos de

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

los afiliados que se encuentren duplicados en dos o más partidos, para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

- Recibida la respuesta de los partidos políticos, la *DEPPP* (en coordinación con la *DERFE*), analizará cuáles registros pueden sumarse al Total preliminar de afiliados, para obtener el número Total de afiliados del partido; asimismo, deberán señalar que en aquellos casos en los que se encuentren afiliados a su vez a algún otro partido político con registro, para que puedan ser sumados al Total de afiliados del partido, éste deberá presentar escrito con firma autógrafa del ciudadano, en el que manifieste su deseo de continuar afiliado al partido político que corresponda y renuncia a cualquier otro.
- En caso de que más de un partido político presentara el documento a que se refiere el párrafo que antecede, la *DEPPP*, con el apoyo de las Juntas Locales y Distritales del Instituto, solicitará por oficio al ciudadano en cuestión, que decida cuál es el partido al que desea continuar afiliado, apercibido de que en caso de no hacerlo, se eliminará del padrón de afiliados de los partidos en los que se encontró registrado.

En torno a ello, es preciso no perder de vista que el propósito central de los Lineamientos analizados consistió en regular el procedimiento para determinar si los partidos políticos con registro nacional cuentan o no con el mínimo de afiliados exigido por la ley para la conservación de su registro, pero en modo alguno constituyen la fuente de la obligación de los partidos políticos para cumplir la normatividad general y la interna de cada uno de ellos, ni mucho menos para respetar el derecho de libre afiliación de los ciudadanos, pues, como se señaló, tal derecho emana de la *Constitución*, de los instrumentos internacionales y de la ley.

Esto es, los Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro, únicamente constituye el instrumento normativo al que se deberán apegar tanto los partidos políticos como las diversas instancias del *INE* involucradas en la verificación del requisito legal para la conservación del registro de los Partidos Políticos Nacionales, que describe las etapas a que se sujetará el procedimiento de verificación y las áreas de responsabilidad de cada uno de los sujetos que intervienen, pero en modo alguno significa que la obligación de los partidos políticos de respetar el derecho de libre

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

afiliación a sus filas encuentre sustento en dicho instrumento, ni mucho menos que dicha obligación haya nacido a la par de los Lineamientos mencionados.

Al respecto, si bien tal ordenamiento contiene distintas previsiones en lo referente a la afiliación de los ciudadanos, la responsabilidad de respetar de manera irrestricta la libertad de los ciudadanos de afiliarse, permanecer afiliado, desafiliarse de un partido político, o bien, no pertenecer a ninguno, proviene directamente de la *Constitución*, instrumentos internacionales y del *COFIPE*, cuyas disposiciones son previas a la emisión de dichos Lineamientos y de un rango superior, por lo que resultaría impreciso afirmar que previo a la emisión de la norma reglamentaria, los partidos políticos no tenían la carga de obtener y conservar la documentación idónea para poner en evidencia que la afiliación de un determinado ciudadano estuvo precedida de su libre voluntad, como se desarrollará más adelante.

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

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

de su deseo libre de participar activamente, por ese canal, en la vida pública de la nación.

### **C) Normativa interna del partido político MC**

A efecto de tener claridad acerca del proceso que un ciudadano debe llevar a cabo para convertirse en militante del partido político ahora denunciado, se hace necesario analizar la norma interna del partido político, para lo cual, enseguida se transcribe la parte conducente de los Estatutos del partido político MC<sup>12</sup>

#### **Estatutos del partido político Movimiento Ciudadano<sup>13</sup>**

...

### **ARTÍCULO 3**

#### ***De la Afiliación y la Adhesión***

*1. Todo ciudadano/a inscrito en el Registro Federal de Electores<sup>2</sup> puede solicitar ya sea su afiliación como militante del Movimiento Ciudadano, o su adhesión al mismo como simpatizante.*

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

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

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

*2. La afiliación y la adhesión son individuales, libres, pacíficas y voluntarias y*

---

<sup>12</sup> Consultados en el enlace electrónico <https://www.movimientociudadano.mx/>

<sup>13</sup> Estatutos de Movimiento Ciudadano publicados en el Diario oficial de la Federación el 17 de octubre de 2011, consultables en la página de internet <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/historico-documentos/MC07102011EST.pdf> . Es importante precisar que si bien existieron modificaciones a los mismos, en lo concerniente al citado precepto, el mismo mantuvo su contenido hasta 2013.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

*se deben solicitar en la instancia del Movimiento Ciudadano más próxima al domicilio del interesado.*

*3. En caso de que se produzca la afiliación o adhesión de una persona ante una instancia de la estructura territorial diferente al lugar de su residencia, ésta debe informar a la organización del sitio de su domicilio. El órgano dirigente ante el cual se presente la solicitud decidirá la afiliación o adhesión.*

*La actividad política, la gestión social y de promoción que realicen los dirigentes, afiliados y adherentes, no constituyen por sí mismas relación laboral.*

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

*4. Para afiliarse al Movimiento Ciudadano se deberán suscribir los siguientes compromisos:*

*a) Aceptar y cumplir la Declaración de Principios, el Programa de Acción y los Estatutos del Movimiento Ciudadano.*

*b) Acatar como válidas las resoluciones que dicte el Movimiento Ciudadano.*

*c) Participar activa, disciplinada y permanentemente en la realización de los objetivos del Movimiento Ciudadano y en las comisiones y tareas que se le asignen.*

*d) Contar con la credencial para votar expedida por el Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral.*

*e) Llenar la solicitud respectiva en donde se manifieste su propósito de afiliarse y conste su firma o huella digital.*

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

*6. Los Ciudadanos que deseen participar en el Movimiento Ciudadano podrán hacerlo de manera directa como asistentes y/o ponentes en conferencias, reuniones o eventos, sin necesidad de asumir los documentos básicos del Movimiento.*

...

De lo transcrito se obtiene medularmente lo siguiente:

- Para militar en el partido *MC*, los mexicanos, mujeres y hombres, deberán aceptar y suscribir los Documentos Básicos y sus políticas específicas.
- Para estar afiliado al partido *MC*, los mexicanos mujeres y hombres deberán aceptar la Declaración de Principios, el Programa de Acción y los Estatutos y deberán de colaborar con algunas tareas del Partido, especialmente las electorales.
- Uno de los requisitos formales para afiliarse al partido *MC*, consiste en presentar una solicitud de afiliación por escrito, a la instancia partidaria correspondiente.

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

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

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

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

**En consecuencia, por regla general, los partidos políticos (en el caso en particular el instituto político *MC*), tienen la carga de conservar y resguardar, con el debido cuidado, los elementos o la documentación en la cual conste que el ciudadano en cuestión acudió a solicitar su afiliación y que la misma fue libre y voluntaria, puesto que —se insiste— le corresponde la verificación de dichos requisitos y, por tanto, el resguardo de las constancias atinentes, a fin de proteger, garantizar y tutelar el ejercicio de ese derecho fundamental y, en su caso, probar que las personas afiliadas al mismo cumplieron con los requisitos constitucionales, legales y partidarios.**

Esta conclusión es armónica con la obligación de mantener el mínimo de militantes requerido por las leyes para su constitución y registro, de acuerdo con lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso c), del *COFIPE*, precepto que, derivado de la reforma constitucional en materia política electoral de diez de febrero de dos mil catorce, se reproduce en el diverso 25, párrafo 1, inciso c), de la *Ley de Partidos*.

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

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

- El derecho humano de libre afiliación política está previsto y reconocido en la *Constitución*, tratados 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**,<sup>14</sup> donde estableció que la presunción de inocencia es un principio que debe observarse en los procedimientos sancionadores, conforme a su Jurisprudencia 21/2013, de rubro: **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**,<sup>15</sup> el cual tiene distintas vertientes, entre las que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria<sup>16</sup> y como estándar probatorio<sup>17</sup>.

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

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

Al respecto, la sentencia en análisis refiere que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>18</sup> ha estimado que es posible derrotar la presunción de

---

<sup>14</sup> [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf)

<sup>15</sup> Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 59 y 60

<sup>16</sup> Jurisprudencia: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA**”. 10ª Época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 478, número de registro 2006093.

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

<sup>18</sup> Véanse las tesis **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA, PRESUNCIÓN DE INOCENCIA**, así como **DUDA RAZONABLE. FORMA EN LA QUE DEBE VALORARSE EL MATERIAL PROBATORIO PARA SATISFACER EL ESTÁNDAR DE PRUEBA PARA CONDENAR CUANDO COEXISTEN PRUEBAS DE CARGO Y DE DESCARGO**.

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.

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

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

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

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

expresión manifiesta de que un ciudadano desea pertenecer a un instituto político determinado.

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

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

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

En efecto, aunque el partido no tuviera el mencionado deber, sí podía contar con la prueba de la afiliación de una persona, teniendo en cuenta que es un documento que respalda el cumplimiento de otros deberes legales, además de que resulta viable probar la afiliación conforme al marco convencional, constitucional y legal concerniente a la libertad de afiliación a través de otros medios de prueba que

justifiquen la participación voluntaria de una persona en la vida interna del partido con carácter de militante, como por ejemplo, documentales sobre el pago de cuotas partidistas, la participación en actos del partido, la intervención en asambleas internas o el desempeño de funciones o comisiones partidistas, entre otras.

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

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

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

Otro aspecto importante a tomar en consideración, radica en que, si el partido político cumple con la carga probatoria que corresponde a su afirmación en el sentido de que la afiliación cuestionada estuvo precedida del consentimiento del quejoso, es decir, si exhibe prueba suficiente sobre la legitimidad de la afiliación motivo de queja, debe considerarse que prevalece el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de estándar probatorio.

Al respecto, cabe destacar que, si la autenticidad o el contenido de dicho documento es cuestionado por el quejoso, se debe estar a las disposiciones contenidas en la *LGIFE* y el *Reglamento de Quejas y Denuncias*, las cuales aluden a las reglas que deben observarse tratándose de la objeción de documentos, como parte del derecho contradictorio que les asiste a las partes, de oponerse o refutar las pruebas que ofrezcan o que se allegue la *Unidad Técnica* durante la secuela de un procedimiento ordinario sancionador.

Así, el artículo 24 del citado cuerpo normativo establece que:

1. *Las partes podrán objetar las pruebas ofrecidas durante la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores **ordinario** y especial, siempre y cuando se realice antes de la audiencia de desahogo.*
2. *Para los efectos de lo señalado en el párrafo que antecede, las partes podrán objetar la autenticidad de la prueba o bien su alcance y valor probatorio **debiendo indicar** cuál es el aspecto que no se reconoce de la prueba o por qué no puede ser valorado positivamente por la autoridad, esto es, el motivo por el que a su juicio no resulta idóneo para resolver un punto de hecho.*
3. *Para desvirtuar la existencia o verosimilitud de los medios probatorios ofrecidos, no basta la simple objeción formal de dichas pruebas, sino que es necesario señalar las razones correctas en que se apoya la objeción **y aportar elementos idóneos para acreditarlas, mismos que tenderán a invalidar la fuerza probatoria de la prueba objetada.***

***Énfasis añadido***

Esto es, de conformidad con el precepto reglamentario previamente transcrito, **no basta con objetar de manera formal el medio de prueba ofrecido por el partido político para desvirtuar la existencia o verosimilitud de la constancia de afiliación, sino que es necesario señalar las razones correctas en que se apoya la objeción y, también, aportar en el momento procesal oportuno, los elementos idóneos para acreditar su objeción.**

Resulta aplicable al caso, la Jurisprudencia 4/2005<sup>19</sup> de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son los siguientes:

**DOCUMENTOS PRIVADOS PROVENIENTES DE LAS PARTES. LA CARGA PROBATORIA DE LA OBJECIÓN DE FIRMA CORRESPONDE A QUIEN LA PLANTEA (LEGISLACIONES DE CHIAPAS Y PUEBLA, ESTA ÚLTIMA ANTES DE LA REFORMA PUBLICADA EL 14 DE SEPTIEMBRE DE 1998).** *En términos de lo dispuesto por los artículos 324 del Código de Procedimientos Civiles de Chiapas y 330 del Código de Procedimientos Civiles de Puebla, los documentos privados provenientes de las partes deben ser reconocidos expresa o tácitamente para que adquieran el valor probatorio que las propias legislaciones les otorgan. Ahora bien, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio reiterado de que no basta decir que se objeta un documento privado para que éste carezca de valor probatorio, sino que es necesario probar las causas o motivos en que se funde la objeción. Debido a que en las legislaciones adjetivas en cuestión no se establece ninguna regla específica sobre la carga probatoria en la hipótesis apuntada, para saber a quién corresponde dicha carga de la prueba sobre la objeción formulada, deben atenderse los hechos en que se funde la misma, aplicándose las reglas genéricas establecidas en los artículos 289 del Código de Procedimientos Civiles de Chiapas y 263 del Código de Procedimientos Civiles de Puebla, en cuanto a que a cada parte corresponde probar los hechos de sus pretensiones. Por tanto, si la objeción de un documento privado proveniente de los interesados base de sus pretensiones se funda en la circunstancia de no haber suscrito el documento el objetante, a él corresponde la carga de la prueba. Dicho de otra forma, quien invoca una situación jurídica está obligado a probar los hechos fundatorios en que aquélla descansa; por lo contrario, quien sólo quiere que las cosas se mantengan en el estado que existen en el momento en que se inicia el juicio, no tiene la carga de la prueba, pues desde el punto de vista racional y de la lógica es evidente que quien pretende innovar y cambiar una situación actual, debe soportar la carga de la prueba.*

**Énfasis añadido**

Bajo ese contexto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advirtió, en concordancia con los preceptos invocados en líneas que anteceden, que no basta decir que se objeta un documento privado para que éste carezca de valor probatorio, sino que debe ser necesario probar las causas o motivos en que se funde la objeción, es decir, que al objetante corresponde la carga de la prueba.

---

<sup>19</sup> Jurisprudencia 1a./J. 4/2005, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Abril de 2005, Página 266.

A efecto de robustecer lo anterior, se citan criterios de diversos Tribunales Colegiados de Circuito, en los que se han pronunciado en tal sentido sobre el tema:

- ***DOCUMENTOS PRIVADOS. OBJECCIÓN A LOS.***<sup>20</sup>
  
- ***DOCUMENTOS PRIVADOS PROVENIENTES DE LAS PARTES. CONFORME AL ARTÍCULO 277 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, LA CARGA PROBATORIA DE LA OBJECCIÓN DE FIRMA CORRESPONDE A QUIEN LA PLANTEA.***<sup>21</sup>
  
- ***DOCUMENTOS PRIVADOS. PARA NEGARLES VALOR PROBATORIO, NO BASTA LA SIMPLE OBJECCIÓN, SINO QUE DEBEN SEÑALARSE LAS CAUSAS EN QUE LA FUNDE Y DEMOSTRARLAS.***<sup>22</sup>
  
- ***DOCUMENTOS PRIVADOS, CARGA DE LA PRUEBA EN CASO DE OBJECCIÓN A LOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)***<sup>23</sup>
  
- ***DOCUMENTOS PRIVADOS. CARGA DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR LA OBJECCIÓN RESPECTO DE LA AUTENTICIDAD DE LA FIRMA CONTENIDA EN ELLOS***<sup>24</sup>
  
- ***DOCUMENTOS PRIVADOS PROVENIENTES DE LAS PARTES, LA CARGA PROBATORIA DE LA OBJECCIÓN DE FIRMA CORRESPONDE A QUIEN LA PLANTEA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO)***<sup>25</sup>

---

<sup>20</sup> Jurisprudencia I.30c. J/8, Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, agosto de 1996, Página 423.

<sup>21</sup> Tesis Aislada XV.4o.12 C, Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, septiembre de 2009, Página 3128.

<sup>22</sup> Jurisprudencia III. 10c. J/17, Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Número 63, marzo de 1993, Página 46.

<sup>23</sup> Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XII, agosto de 1993, Página 422.

<sup>24</sup> Tesis XXXI.3º 8 L, Tercer Tribunal Colegiado de Vigésimo Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, abril de 2002, Página 1254.

<sup>25</sup> Tesis II. o C, 495 C, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, septiembre de 2005, Página 1454.

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

De igual forma, resulta aplicable la Jurisprudencia I.3o.C. J/11<sup>26</sup>, dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, cuyo rubro y texto son los siguientes:

**DOCUMENTOS PRIVADOS INSUFICIENTEMENTE OBJETADOS POR EL PROPIO FIRMANTE, VALOR PROBATORIO DE LOS.** *En tratándose de documentos privados, debe hacerse la distinción entre aquellos que provienen de terceras personas y los que se atribuyen a las partes litigantes en la controversia. Respecto de los primeros, basta la objeción del instrumento privado, debidamente razonada, para que pierda su valor probatorio, quedando a cargo del oferente la carga de la prueba y apoyar su contenido aportando otros elementos de convicción, y en relación con el segundo supuesto, para tener por satisfecho lo dispuesto por el artículo 335 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, es menester que la parte a quien perjudique realice en tiempo, forma y suficiencia la objeción, para que pierda su alcance probatorio dicho instrumento. De esta manera, se tiene que si en un caso la contraparte del oferente, al dársele vista con el documento exhibido, se limitó a manifestar que no lo había firmado, tal aseveración no pudo constituir la causa suficiente de objeción que demeritara el alcance de esa probanza, ya que para tal efecto resulta indispensable que existan causas motivadoras de la invalidez de la prueba y que se aportaran las pruebas idóneas para tal fin, como pudieron ser las periciales grafoscópicas, grafológicas y caligráficas; elementos que no se rindieron para acreditar la impugnación, como lo dispone el artículo 341 del código citado.*

**Énfasis añadido**

En igual sentido, el Primer Tribunal Colegiado en materia civil del Tercer Circuito en la Jurisprudencia III.1o.C. J/29<sup>27</sup>, sostuvo el referido criterio en el siguiente sentido:

**DOCUMENTOS PRIVADOS, PRUEBA DE LA FALSEDAD DE LA FIRMA DE LOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).** *Una interpretación armónica de los artículos 342, 343, 344, 345, 346 y 351 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, lleva a concluir que cuando se objeta la autenticidad de la firma de un documento privado es necesario pedir el cotejo de la misma con una señalada como indubitable; además, debe ofrecerse la prueba pericial respectiva, dado que la falsificación de la firma es un punto que sólo puede ser determinado por una persona con conocimientos especiales en la materia, es*

---

<sup>26</sup> Tesis I.3o. C J/11, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Octubre de 1997, Página 615.

<sup>27</sup> Jurisprudencia III.1o.C. J/29, Primer Tribunal Colegiado en materia Civil del Tercer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Febrero de 2002, Página 680.



*decir, por un perito grafoscopista, aun cuando exista diferencia notoria entre las firmas cuestionadas, porque tal circunstancia, por sí sola, no revela lo apócrifo de una de ellas, sino únicamente la diferencia entre ambas.*

**Énfasis añadido**

Lo anterior, en suma, significa que para destruir la presunción de inocencia que surge en favor del denunciado cuando aporta elementos de prueba idóneos para demostrar que la afiliación cuestionada estuvo precedida de la manifestación de voluntad del quejoso, tal como las constancias de afiliación correspondientes, o bien, elementos que pongan de manifiesto que el quejoso realizó hechos positivos derivados de su militancia, no basta que, de manera abstracta y genérica, el quejoso afirme que dichos medios de convicción no son veraces o auténticos.

Lo anterior, atento que, conforme a la normatividad que rige los procedimientos sancionadores electorales y que inexcusablemente está obligado a seguir este Consejo General, resulta imperativo que quien objeta un medio de prueba, señale específicamente cuál es la parte que cuestiona, y al efecto aporte, o cuando menos señale, conforme a la regla general relativa a que a quien afirma le corresponde probar —vigente en los procedimientos sancionadores electorales conforme a lo establecido por la Sala Superior—, los elementos objetivos y ciertos que puedan conducir a destruir la eficacia probatoria de los elementos aportados por el denunciado en su defensa, pues de otra manera, el principio de presunción de inocencia deberá prevalecer apoyado en las evidencias allegadas al procedimiento por el presunto responsable.

#### **4. HECHOS ACREDITADOS Y PRECISIONES**

En principio, es importante considerar que la responsabilidad administrativa atribuida al infractor de una norma electoral, debe estar sustentada en dos principios que constituyen la base objetiva de todo procedimiento sancionador: por un lado, la existencia fáctica de la conducta prevista como falta en la norma; y por otro, la responsabilidad del sujeto a quien se le atribuye dicha conducta, esto es, el nexo causal que debe quedar demostrado entre la realización de la conducta infractora y la responsabilidad en su comisión por el presunto infractor.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

Así, a efecto de determinar la legalidad o ilegalidad de los hechos cuestionados y la responsabilidad atribuida al partido denunciado, se verificará en principio, la existencia de los mismos y las circunstancias de modo tiempo y lugar en que se materializaron, a partir del acervo probatorio que obra en el sumario, mismo que se integra por los elementos siguientes:

- a) **Documental pública**, consistente en la impresión del correo electrónico de cuatro de abril de dos mil dieciocho, recibido de la cuenta institucional [patricio.ballados@ine.mx](mailto:patricio.ballados@ine.mx), correspondiente al Director de la *DEPPP*, mediante el cual se informó a la *UTCE* que el hoy quejoso se encuentra afiliado al partido *MC*, así como la fecha en que ello aconteció.
- b) **Documental privada** consistente en copia certificada de la cédula de afiliación de Quetzalcóatl Villanueva Rodríguez al partido *MC*, de la que se advierte la afiliación cuestionada, así como la fecha en que esta se realizó.
- c) **Documental privada** consistente en el desahogo de vista de Quetzalcóatl Villanueva Rodríguez, en el que medularmente manifestó que el partido denunciado se valió de falsificaciones de sus datos y de su firma para ingresarlo a sus filas.

En torno a los medios de convicción citados, la documental pública indicada en el inciso a), cuenta con valor probatorio pleno, por provenir de un funcionario electoral en el ejercicio de sus atribuciones, tal como lo prevén los artículos 462, párrafo 2, de la *LGIPE*; y 27, párrafo 2, del *Reglamento de Quejas*, mientras que las documentales privadas referidas en los incisos b) y c) sólo harán prueba plena cuando, al ser valoradas por este Consejo General, y concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos a que se refieren, con base en lo establecido en los artículos 462, párrafo 3, de la *LGIPE*; y 27, párrafo 3, del *Reglamento de Quejas*.

Así las cosas, de los medios de prueba referidos se puede colegir los siguiente:

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

<b>Quetzalcóatl Villanueva Rodríguez</b>		
<b>Quejoso</b>	<b>Información proporcionada por la DEPPP<sup>28</sup></b>	<b>Manifestaciones del Partido Político<sup>29</sup></b>
<p>Presentó escrito de queja debido a su inconformidad con la afiliación a <i>MC</i>.</p> <p>En la vista que se le dio con la cedula de afiliación aportada por el denunciado, manifestó que el partido denunciado se valió de falsificaciones de sus datos y de su firma para ingresarlo a sus filas, sin que para tal efecto ofreciera medio de convicción que respaldara sus afirmaciones.</p> <p>También señaló que la copia de la credencial para votar que adjuntó el denunciado al formato de afiliación, corresponde a una credencial que le fue robada.</p> <p>Finalmente menciona que a raíz de que le fue robada la credencial para votar, decidió cambiar su firma para subsecuentes trámites.</p>	<p>Informó que el denunciante apareció como afiliado del <i>MC</i> desde el 07/01/2014.</p>	<p>Confirmó la existencia de un registro a nombre del denunciante, con fecha de alta el <u>siete de enero de dos mil catorce</u>, y anexó copias —con certificación interna—, del formato de afiliación y de la credencial para votar del denunciante.</p>
<b>Observaciones</b>		
<p>El partido político denunciado aportó copia certificada de la cedula de afiliación, en la que aparecen los datos del denunciante, los cuales tienen coincidencia con los datos que aparecen en la credencial para votar expedida en favor del quejoso, con número de emisión <b>05</b>, además de contener, aparentemente, su firma autógrafa.</p> <p>En uno de los apartados de la cédula de afiliación exhibida por el denunciado, se advierte la fecha de afiliación del denunciante (07 de enero de 2014), lo cual, se estima, no se contrapone con lo</p>		

<sup>28</sup> Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/0296/2016 (Páginas 411 a 412)

<sup>29</sup> Oficio REP-PT-INE-PVG-761/2016 (Páginas 413 a 416)

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

informado por la *DEPPP*, en el sentido que el quejoso aparece como militante del partido político denunciado desde esa fecha, ya que éste también así lo refiere.

Es importante destacar que, la constancia referida en el párrafo anterior, tiene una firma y la leyenda: *Por mi libre voluntad, solicito a ustedes mi ingreso a Movimiento Ciudadano, en virtud de estar de acuerdo con sus Documentos Básicos. Asimismo, me comprometo a cumplir con sus Estatutos y junto con sus demás miembros a trabajar con entusiasmo por México en Movimiento.*

Asimismo, resulta pertinente puntualizar que el quejoso señaló que la firma que aparece en la cédula de afiliación fue falsificada, además adujo que los datos ahí contenidos no corresponden a su persona; sin embargo, como se razona más adelante, dicha circunstancia no quedó acreditada en autos.

**Conclusiones**

Del análisis vertido respecto a la información y pruebas recabadas se advierte lo siguiente:

- 1.- Quedó acreditado que el quejoso apareció en el padrón de militantes del partido político *MC*.
- 2.- La afiliación mencionada tuvo lugar el siete de enero de dos mil catorce.
- 3.- El instituto político *MC* aportó elementos a partir de los cuales esta autoridad concluye que, la afiliación del quejoso a dicho partido se realizó conforme con las disposiciones legales y estatutarias aplicables.
- 4.- Si bien es cierto, Quetzalcóatl Villanueva Rodríguez al desahogar la vista que le dio la autoridad sustanciadora con la cédula de afiliación aportada al procedimiento por el partido *MC*, señaló que su firma fue falsificada, también lo es que no señaló, mucho menos aportó, medio de convicción alguno que sirviera para respaldar dichas afirmaciones, de manera que no existe agregado en el expediente elemento objetivo alguno —más allá de su aserto— que ponga en tela de duda la veracidad y autenticidad de la constancia de afiliación.

## 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.

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.

Así, en consonancia con lo hasta aquí razonado, se tiene que la carga de la prueba respecto a que la afiliación materia de queja fue voluntaria, cuando en tal circunstancia se basa la defensa del partido político denunciado, corresponde a éste; mientras que la demostración de la objeción a la veracidad o autenticidad de dichas constancias corresponde al quejoso, pues de otra forma, deberá prevalecer la presunción de inocencia que asiste al partido político.

Así, en un primer momento, está demostrado, a partir de la información proporcionada por la *DEPPP*, así como de lo reconocido por el partido político *MC* y de la constancia de afiliación aportada por el denunciado, que el quejoso fue afiliado al partido político el siete de enero de dos mil catorce, por lo que a continuación se debe dilucidar si dicha afiliación fue o no voluntaria, pues en este segundo caso, se actualizará la infracción denunciada y, en consecuencia, será procedente imponer una sanción entre las que establece el artículo 456, párrafo 1, inciso a) de la *LGIPE*.

En este sentido, la carga de la prueba para demostrar que la afiliación respectiva fue resultado de la manifestación de voluntad libre e individual del hoy quejoso, corresponde al instituto político *MC*, y no al quejoso acreditar que no dio su consentimiento para ser afiliado a dicho partido, al tratarse de un hecho negativo que no es objeto de prueba. Lo anterior, visto que la defensa establecida por el partido político estriba en afirmar que sí cumplió las normas que tutelan el derecho fundamental de afiliación.

Así, al haberse demostrado la existencia de la afiliación del quejoso al partido denunciado, el hecho a dilucidar se reduce a determinar si dicha afiliación fue consentida por el denunciante y por ende resulta legalmente válida, o si por el contrario, tal afiliación adolece de manifestación de la voluntad libre, individual, pacífica y personal de Quetzalcóatl Villanueva Rodríguez, y en consecuencia debe reputarse ilícita.

Así las cosas, para sostener la legalidad de las afiliaciones cuestionadas el partido *MC* ofreció como medio de prueba copia certificada de la cédula de afiliación del hoy quejoso, medio de convicción que esta autoridad electoral, al valorarlo tanto en lo individual como en su conjunto con el caudal probatorio restante, estima suficientes, idóneos y pertinentes para **acreditar la licitud de la afiliación controvertida**.

No es obstáculo a lo anterior el hecho que se trata de una documental privada que *per se* no tiene una eficacia demostrativa plena, pues apreciada en su contexto y concatenada con el caudal probatorio que obra en autos, de conformidad con los

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

principios de la lógica y la sana crítica, así como las máximas de la experiencia, permiten a esta autoridad electoral concluir la licitud de las afiliaciones discutidas, ya que fueron el resultado de la manifestación libre y voluntaria del hoy quejoso, la cual, como ya se dijo, quedó constatada con la firma autógrafa que el mismo imprimió en dichos formatos.

En efecto, si bien es cierto las cédula respectiva fue exhibida en copia certificada, autorizada por la Secretaria General de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional del partido político, circunstancia que no las torna en prueba documental pública con valor probatorio pleno, lo cierto es que, conforme a lo establecido en los artículos 18, numeral 5, inciso d) y 20, numeral 2, inciso v) de los Estatutos del partido *MC*, dicha funcionaria partidista, está facultada emitir certificaciones cuando así se requiera.

De este modo, esta autoridad resolutora engarzó una cadena de indicios a partir de diversos hechos que en la especie se tuvieron como demostrados, en la especie: i) las manifestaciones de las partes y la *DEPPP* respecto a la existencia de la afiliación; ii) las documentales privadas del formato de afiliación del quejoso, en cuyo contenido aparece su manifestación de voluntad (firma autógrafa) y; iii) la falta de objeción eficaz de ese formato.

En efecto, en su momento procesal oportuno, Quetzalcóatl Villanueva Rodríguez señaló:

- La copia de la credencial de elector que exhibió *MC*, junto con la copia certificada de la cédula de afiliación, corresponde a una credencial que le fue robada;
- A partir de que le robaron la credencial para votar decidió cambiar su firma.
- La firma que se asentó en el referido formato de afiliación es falsa.
- La firma utilizada en el formato de afiliación contiene una letra con características similares a la suya, sin embargo, señala que no todos los rasgos corresponden a los que él utiliza.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

De lo anterior se advierte que si bien el denunciante, indicó el aspecto que no reconoce de la prueba aportada por *MC*, pues refiere que la firma asentada en el formato de afiliación es falsa, lo cierto es que en términos del artículo 24 del Reglamento de Quejas y Denuncias, está obligado a aportar elementos idóneos para acreditar sus manifestaciones, lo que no ocurrió en el caso concreto, pues se limitó a realizar una serie de afirmaciones y descalificaciones sin tener un soporte o base objetivo.

En ese sentido, el denunciante estaba en condiciones de aportar diversos medios de prueba tendentes a acreditar que efectivamente la cédula de afiliación exhibida por *MC*, no era auténtica, entre otros, algún documento en el que se hubiera estampado la rúbrica que solía utilizar antes del robo de su credencial para votar, la pericial en materia de grafoscopía o cualquier otra que considerara oportuna.

En efecto, en virtud de que su alegato se desarrolló en torno a la falsedad de una firma asentada en un documento, la prueba idónea para acreditarlo era la pericial en materia de grafoscopía tal y como ha sido establecido en las Tesis de Jurisprudencia I.3o.C. J/11<sup>30</sup> de rubro **DOCUMENTOS PRIVADOS INSUFICIENTEMENTE OBJETADOS POR EL PROPIO FIRMANTE, VALOR PROBATORIO DE LOS** e III.1o.C. J/29,<sup>31</sup> de rubro **DOCUMENTOS PRIVADOS, PRUEBA DE LA FALSEDAD DE LA FIRMA DE LOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)**, mismas que ya han sido transcritas en el apartado **CARGA Y ESTANDAR PROBATORIO SOBRE INDEBIDA AFILIACIÓN A UN PARTIDO POLÍTICO**, de la presente Resolución.

Lo anterior, toda vez que como el propio denunciante lo reconoce, la firma asentada en la cédula de afiliación tiene características similares a la que éste utilizó al menos en el momento en que se le expidió una credencial para votar, misma que obra en autos y no fue objetada en cuanto a su autenticidad.

---

<sup>30</sup> Tesis I.3o. C J/11, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Octubre de 1997, Página 615.

<sup>31</sup> Jurisprudencia III.1o.C. J/29, Primer Tribunal Colegiado en materia Civil del Tercer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Febrero de 2002, Página 680.



**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

En síntesis, si bien es cierto que el quejoso, manifestó que la firma estampada en la copia certificada de la cédula correspondiente fue falsificada, de manera que implícitamente afirma que su firma auténtica (que utilizaba en ese momento) era otra, lo es también que no ofreció y mucho menos aportó a la controversia elemento de convicción alguno que soportara su dicho, puesto que se limitó a hacer un análisis sin una fase técnica o científica sobre la firma dubitada.

De tal manera, debe concluirse que dicho denunciante faltó a la carga de la prueba, absteniéndose de aportar pruebas que soportaran su dicho, de modo que la sola objeción del documento bajo análisis, basada en la afirmación no demostrada de que su firma es distinta de la que calza la constancia de afiliación, es insuficiente para derrotar la presunción de inocencia que surge de la documental en cuestión.

Así, la cadena de indicios mencionada no resultó fragmentada por las manifestaciones de Quetzalcóatl Villanueva Rodríguez, en el sentido de que su firma fue falsificada por el hoy denunciado, ya que la carga probatoria derivada de su afirmación no fue soportada en medio de prueba alguno.

Bajo esta óptica, resulta claro que si el quejoso sostuvo la falsedad de la firma contenida en la cédula de afiliación que respaldaba su incorporación a las filas del partido político *MC*, asumió una carga probatoria para demostrar ese aserto, no sólo por la carga genérica que asumen las partes de probar cualquier afirmación que realicen, sino porque la falsificación de un hecho jurídico, *lato sensu*, (en el caso la firma cuestionada) resulta un evento extraordinario que debe justificarse por quien lo afirma, ya que implica un estado de cosas anormal que genera una duda razonable sobre su realización, máxime, si se consideran las inferencias a las que arribó esta autoridad electoral a partir de la cadena de indicios y del material probatorio que obra en autos.

En consecuencia, si el quejoso no satisfizo esa carga al no ofrecer medio de prueba alguno, entonces, resulta dable tener por cierta la firma cuestionada y consecuentemente como lícita la afiliación de la que el quejoso se duele.

- **CONCLUSIÓN.**

A partir de los razonamientos establecidos en el apartado previo, esta autoridad considera que la afiliación de Quetzalcóatl Villanueva Rodríguez al partido *MC* fue apegada a derecho, ya que, de lo expuesto puede afirmarse que la conducta realizada por el justiciable resulta atípica en relación con los injustos descritos en la normatividad electoral que le fueron imputados.

Lo anterior es así, porque como fue antes razonado, la actualización del tipo administrativo en estudio tiene como elementos constitutivos: i) una incorporación al partido político que se traduce en el acto de afiliación formal y, ii) la falta de consentimiento libre del ciudadano para ser afiliado.

En este sentido para colmar la hipótesis normativa contenida en los artículos 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), r), t) y u); 44, párrafo 2; 342, párrafo 1, incisos a) y n) del *COFIPE*, cuya infracción se imputó al denunciado, resultaba necesario que concurriera la acreditación de los dos elementos referidos, lo que no sucedió en el particular.

Es decir, en el caso debió demostrarse fehacientemente no solamente la afiliación del quejoso al partido *MC*, sino también la ausencia de voluntad del mismo para ser afiliado, en razón de que el núcleo del tipo administrativo en estudio lo constituye la libertad de asociación, de ahí que si en la especie solamente se justificó la afiliación del quejoso sin evidenciar la ausencia de voluntad del mismo en ese acto, entonces, es inconcuso que no se colmó el tipo administrativo sujeto a escrutinio.

De igual manera, por las razones expuestas con antelación, tampoco se actualizó el presunto uso indebido de los datos personales del quejoso, ya que al concluirse que el hoy quejoso se afilió libremente al partido justiciable, por mayoría de razón debe afirmarse que el partido político *MC* no utilizó indebidamente la información y datos personales de los impetrantes, porque estos, en su oportunidad, consintieron afiliarse al partido político, para lo cual, conforme al marco normativo descrito en la presente Resolución, era menester proporcionar al partido *MC* esa información y documentos.

En suma, al no acreditarse uno de los extremos en que se finca el procedimiento sancionador, específicamente la falta de voluntad de afiliarse al partido denunciado, se concluye la inexistencia del tipo administrativo, por lo que no procede imponer a *MC* sanción alguna.

En suma, ante lo razonado en líneas precedentes, se debe concluir que el bien jurídico tutelado por las normas constitucionales y legales que protegen la libertad de los ciudadanos para afiliarse voluntariamente a un partido político, **no fue transgredido** por el partido político *MC* y, consecuentemente, el presente procedimiento sancionador debe considerarse **INFUNDADO**.

Similares consideraciones fueron expresadas por este *Consejo General* en el acuerdo **INE/CG535/2018**, aprobado el veinte de junio del dos mil dieciocho, dentro del expediente **UT/SCG/Q/LRPZ/JD04/JAL/64/2017**.

#### **CUARTO. CANCELACIÓN DE REGISTRO DEL QUEJOSO COMO MILITANTE.**

Conforme con lo razonado en el cuerpo de esta determinación, el denunciante en el presente asunto manifestó su deseo de no pertenecer a *MC*; 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 de Quetzalcóatl Villanueva Rodríguez como su militante, en el supuesto que continúe en su padrón de afiliados, para lo cual se solicita la colaboración de la *DEPPP* de este Instituto a fin de vigilar y corroborar el debido cumplimiento por parte del partido político.

#### **QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.**

A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, tutelado en el artículo 17 de la Constitución Federal,<sup>32</sup> se precisa que la presente determinación es

---

<sup>32</sup> Al respecto, resultan orientadoras las siguientes tesis aisladas emitidas por tribunales del Poder Judicial de la Federación: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro

impugnable a través del recurso de apelación previsto en el numeral 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como a través del juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano, previsto en el artículo 79 del referido ordenamiento legal, para el caso de los denunciantes.

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

## **R E S O L U C I Ó N**

**PRIMERO.** Se declara **infundado** el procedimiento sancionador ordinario, incoado en contra el partido político *MC*, por parte de **Quetzalcóatl Villanueva Rodríguez**, en términos del Considerando **TERCERO** de esta Resolución.

**SEGUNDO.** Se vincula al partido político *MC* para que, en el supuesto de que el quejoso continúe en su padrón de militantes, **sea dado de baja dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente Resolución**, para lo cual se solicita la colaboración de la *DEPPP* a fin de vigilar y corroborar el cumplimiento por parte del partido político denunciado, conforme a lo dispuesto en su Considerando CUARTO.

**TERCERO.** La presente Resolución es impugnable a través del recurso de apelación previsto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como a través del juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano, previsto en el artículo 79 del referido ordenamiento legal, para el caso de los denunciantes.

---

VI, Marzo de 2012, Tomo 2, Materia: Constitucional, Tesis: III. 40. (III Región) 6 K (10ª), Página: 1481, Rubro: **“TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL”**, y Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 4, Materia: Constitucional, Tesis: II.8º. (I Región) 1 K (10ª.), Página: 2864, Rubro: **“TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL.”**

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/QVA/JL/AGS/75/2018**

**Notifíquese personalmente** al partido político *MC*, por conducto de su representante ante este Consejo General; **por oficio** a la *DEPPP* 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 ordinaria del Consejo General celebrada el 23 de agosto de 2018, por ocho votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello y tres votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña y Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL  
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA  
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**