



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

INE/CG1235/2018

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR
ORDINARIO
DENUNCIANTE: JORGE ITURBE AVILA
DENUNCIADO: PARTIDO NUEVA ALIANZA

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018, INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR JORGE ITURBE ÁVILA EN CONTRA DEL PARTIDO NUEVA ALIANZA, POR SUPUESTAS VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL, CONSISTENTES EN LA INDEBIDA AFILIACIÓN DE DICHO CIUDADANO, AL CITADO INSTITUTO POLÍTICO Y, EN SU CASO, EL USO NO AUTORIZADO DE SUS DATOS PERSONALES

Ciudad de México, 12 de septiembre de dos mil dieciocho.

GLOSARIO

| | |
|------------------------|--|
| COFIPE | Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales |
| Consejo General | Consejo General del Instituto Nacional Electoral |
| Constitución | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| Comisión | Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral |
| DEPPP | Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral |
| DERFE | Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral |
| INE | Instituto Nacional Electoral |



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

| | |
|-----------------------------|--|
| LGIFE | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales |
| LGPP | Ley General de Partidos Políticos |
| PANAL | Partido Nueva Alianza |
| Reglamento de Quejas | Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral |
| Sala Superior | Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación |
| Tribunal Electoral | Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación |
| UTCE | Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral |

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA¹. El veintitrés de marzo de dos mil dieciocho, se recibió en la *UTCE* del *INE*, el oficio *INE/JD11-VER/2286/2018*, firmado por la Licenciada Cruz del Carmen Ávila López, Vocal Ejecutiva de la 11 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en el estado de Veracruz, a través del cual remite el escrito de queja y sus respectivos anexos, signado por el ciudadano Jorge Iturbe Ávila, mediante el que hace del conocimiento de esta autoridad electoral, posibles indicios de que el *PANAL* lo afilió sin su consentimiento y, para ello, utilizó indebidamente sus datos personales.

II. REGISTRO, ADMISIÓN Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO.² El cinco de abril de dos mil dieciocho, se registró el escrito de queja con el número de expediente citado al rubro, como un procedimiento sancionador ordinario por la presunta indebida afiliación y el uso indebido de datos personales para ese fin.

Además, se admitió a trámite la queja y se reservó el emplazamiento a las partes involucradas en el procedimiento, hasta en tanto se encontrará debidamente integrado el expediente que nos ocupa, con el fin de esclarecer los hechos y pretensiones que se hacen del conocimiento de esta autoridad.

¹ Visible a páginas 1 a 6 del expediente

² Visibles a páginas 7 a 14 del expediente



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

III. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR. Con el propósito de allegarse de mayores elementos probatorios tendentes al esclarecimiento de los hechos denunciados, el Titular de la *UTCE* emitió proveído en el que ordenó la práctica de diversas diligencias de investigación, mismas que son debidamente reseñadas en el apartado denominado 4. *HECHOS ACREDITADOS Y PRECISIONES*, las cuales se deberán tener por reproducidas como si a la letra se insertasen, a fin de evitar repeticiones innecesarias.

Asimismo, cabe señalar que dentro de la investigación implementada por la *UTCE*, el cinco de abril del año en curso, se ordenó requerir información al *PANAL* en relación a la supuesta indebida afiliación del ciudadano quejos, toda vez que fue omiso en dar cumplimiento al requerimiento de información formulado por esta autoridad; mediante Acuerdo de siete de mayo del año en curso, por lo que la *UTCE* consideró pertinente requerir de nueva cuenta al citado instituto político, para que proporcionara la información requerida, siendo omiso el partido político en ambas ocasiones.

IV. EMPLAZAMIENTO.³ El once de junio de dos mil dieciocho, se ordenó el emplazamiento al *PANAL*, a efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera respecto a la conducta que se le imputó y aportara los medios de prueba 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:

| Sujeto – Oficio | Notificación-Plazo | Respuesta |
|--|-----------------------------------|--|
| PANAL INE-UT/9463/2018 ⁴ 15/06/2018 | Plazo: 18 al 22 de junio de 2018. | Escrito signado por el representante propietario del <i>PANAL</i> ante el <i>Consejo General</i> , presentado el 22 de junio de 2018. ⁵ |

³ Visible a páginas 41-48 del expediente.

⁴ Visible a página 51 del expediente.

⁵ Visible a página 68 del expediente.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

V. ALEGATOS.⁶ El tres de julio de dos mil dieciocho, se ordenó dar vista a las partes, a efecto de que en vía de alegatos manifestaran lo que a su derecho conviniera.

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

DENUNCIADO

| Oficio | Notificación-Plazo | Respuesta |
|---|---|---|
| PANAL INE- UT/11155/2018 ⁷ 06/07/2018 | Plazo: 09 de julio al 13 de julio de 2018. | Escrito signado por el representante propietario del PANAL ante el <i>Consejo General</i> , presentado el 13 de julio de 2018. ⁸ |

DENUNCIANTE

| Oficio | Notificación-Plazo | Respuesta |
|---|--|------------------|
| Jorge Iturbe Ávila INE-VS-JLE/0739/2018 ⁹ | Notificación personal: ¹⁰ 13 de julio de 2018. Plazo: 16 de mayo al 20 de julio de 2018. | No da respuesta |

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 Cuarta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, celebrada el seis de septiembre de dos mil dieciocho, la *Comisión de Quejas* analizó y aprobó el proyecto de mérito, por unanimidad de votos de sus integrantes; y

⁶ Visible a páginas 69 a 71 del expediente.

⁷ Visible a página 76 del expediente.

⁸ Visible a página 88 del expediente.

⁹ Visible a página 88 del expediente.

¹⁰ Visible a páginas 89 a 94 del expediente.



CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA

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

En el caso, la conducta objeto del presente procedimiento sancionador es la presunta transgresión a lo previsto en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e) y u); 341, párrafo 1, inciso a) y 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*; 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u) de la *LGPP*, con motivo de la probable violación al derecho de libertad de afiliación y la presunta utilización indebida de datos personales, por parte del *PANAL*, en perjuicio del ciudadano Jorge Iturbe Ávila.

Del mismo modo, de conformidad con los artículos 442, párrafo 1, inciso a); 443 párrafo 1, incisos a) y n), y 456, párrafo 1, incisos a), de la *LGIPE*, los partidos políticos son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones contenidas en dicha Ley, entre otras, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en los artículos 2 y 25, de la *LGPP*, las cuales son sancionables por el *Consejo General*.

En consecuencia, siendo atribución del *Consejo General* conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes, resulta competente para conocer y resolver respecto de las presuntas infracciones denunciadas en el procedimiento sancionador ordinario, atribuidas al *PANAL*, derivado, esencialmente, de la indebida afiliación al citado instituto político.

Sirve de apoyo a lo anterior, lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-RAP-107/2017,¹¹ en el sentido de que esta autoridad electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

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

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

Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los artículos 443, párrafo 1, incisos a) y n), 459, 464, 467, 468 y 469, de la *LGIPE*, relacionados con lo dispuesto en los numerales 35, fracción III y 41, párrafo segundo, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*, es decir con base en el derecho humano a la libre asociación, en su vertiente de afiliación política.

SEGUNDO. NORMATIVIDAD APLICABLE AL CASO

En el presente asunto se debe subrayar que la presunta violación al derecho de libertad de afiliación se cometió **durante la vigencia del COFIPE**, puesto que el registro o afiliación del ciudadano Jorge Iturbide Ávila al *PANAL*, de conformidad con las documentales que obran en el expediente vitado al rubro, se realizó el primero de agosto de dos mil trece, fecha en la cual se encontraba vigente dicho Código.¹²

Por tanto, si al momento de la comisión de las presuntas faltas se encontraba vigente el *COFIPE*, es claro que este ordenamiento legal debe aplicarse para las cuestiones sustantivas del presente procedimiento, al margen que las faltas pudieran haber sido advertidas por el quejoso y cuestionadas 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.

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



TERCERO. ESTUDIO DE FONDO

1. FIJACIÓN DE LA LITIS

En el presente asunto se debe determinar si el *PANAL* afilió indebidamente o no al ciudadano que alega no haber dado su consentimiento para estar en sus filas, 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) y u); 341, párrafo 1, inciso a) y 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*; 443, párrafo 1, incisos a) y n) de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u) de la *LGPP*.

2. MARCO NORMATIVO

A) Constitución, tratados internacionales y ley

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 6

...

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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 solo se impediría la formación de partidos y agrupaciones políticas de diversos signos ideológicos, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal, establecido en forma expresa en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la *Constitución Federal*, quedaría socavado; por lo tanto, el derecho de asociación en materia político-electoral es la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas.

De esta forma, todo ciudadano mexicano tiene derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; específicamente, es potestad de los ciudadanos mexicanos constituir partidos



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

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

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

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

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

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia **24/2002**, emitida por el *Tribunal Electoral*, de rubro **DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES**.¹³

¹³ Consultable en la página: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2002&tpoBusqueda=S&sWord=24/2002>



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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

Esta reforma, conforme al contenido de la exposición de motivos correspondiente,¹⁴ tuvo como propósito proteger el derecho constitucional de los mexicanos a la libre afiliación a partidos y asociaciones políticas, garantizando que se ejerza en un ámbito de libertad plena y mediante la decisión voluntaria de cada ciudadano, complementando el artículo 35, fracción III constitucional, que ya preveía, desde mil novecientos noventa —reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de seis de abril del citado año—, como un derecho público subjetivo de los ciudadanos, asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país; disposición que ha permanecido incólume desde entonces en el texto de la Ley Fundamental.

El derecho de libre asociación —para conformar una asociación— y afiliación —para integrarse a una asociación ya conformada—, como derechos políticos electorales, se encuentra consagrado 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 libertad de reunión y de asociación pacíficas; y que nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

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

¹⁴ Consultable en la página: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

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:

“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:



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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 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;



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- 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:



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

- 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 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

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 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 cuál, así como abandonarlo o permanecer al margen de todos, pues la regulación respectiva ha



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

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 Nueva Alianza.

Derivado de lo anterior, particularmente de que la infracción presuntamente cometida por el PANAL, consiste precisamente en el incumplimiento de sus propias normas de afiliación, se hace necesario analizar éstas, a fin de conocer las condiciones en que fueron incorporados los ciudadanos a su padrón de afiliados.

Estatuto del PANAL¹⁵

CAPÍTULO SEGUNDO DE LOS AFILIADOS Y ALIADOS

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

ARTÍCULO 7.- Se considera afiliado todo aquel ciudadano mexicano que en pleno goce de sus derechos político electorales suscriba de manera individual, libre y voluntaria, el documento formal de afiliación y cumpla con los requisitos establecidos en el presente Estatuto y el Reglamento que al efecto se emita.

Para acreditar la calidad de afiliado, se deberá contar con la identificación debida, la cual se emitirá en los términos del presente Estatuto y permitirá la adecuada actualización del padrón de afiliados.

ARTÍCULO 9.- Para efecto de lo dispuesto en el artículo 7, segundo párrafo, el Comité de Dirección Nacional autorizará el formato único y emitirá la identificación debida, de conformidad con lo establecido en el artículo 63,

¹⁵ Los cuales se encontraban vigentes al momento de la afiliación de los denunciantes. Mismos que fueron aprobados el catorce de septiembre de dos mil once, en sesión extraordinaria del Consejo General del Instituto Nacional Electoral y pueden ser consultados en http://portal anterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2011/Septiembre/CGex201109-14_1/CGe140911rp1_x1.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

fracción III del presente Estatuto, previa verificación del cumplimiento de los requisitos.

En caso de que estime que no se reúnen tales requisitos, emitirá el Dictamen en el que se asienten los fundamentos y razones que justifiquen dicha determinación.

D) Protección de datos personales

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

Lo anterior, se robustece con el criterio sostenido por la Sala Superior, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-141/2018, en el que determinó, entre otras cuestiones, lo siguiente:

“...los datos personales de los militantes de los partidos políticos se consideran públicos si son precedidos de la voluntad del ciudadano para afiliarse; por tanto, si es deseo de un ciudadano pertenecer a un partido político, no puede alegar que existe uso indebido de sus datos personales porque se consideran públicos.

En cambio, si no existe una libre y voluntaria afiliación del ciudadano de pertenecer al partido político, el uso de datos personales al integrar el padrón de militantes es indebido, porque la información ahí contenida deja de ser pública respecto de quienes no tenían ese deseo de afiliarse al partido y, se insiste, aparecer en un padrón al cual no deseaban pertenecer...”

Así, de lo transcrito, se obtiene medularmente lo siguiente:

- El derecho de afiliación en materia política-electoral consiste, fundamentalmente, en la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para decidir libre e individualmente si desean formar parte de los partidos y agrupaciones políticas.
- Afiliado o Militante es el ciudadano que libre, voluntaria e individualmente, acude a un partido político para solicitar su incorporación al padrón de militantes respectivo, a través de los documentos aprobados por los órganos partidistas correspondientes.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

- Al *PANAL* podrán afiliarse los ciudadanos que, libre e individualmente, expresen su voluntad de integrarse al Partido.
- Para obtener la afiliación al *PANAL*, se requiere, además de ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos político electorales, suscribir de manera voluntaria, individual y libre el documento de formal afiliación.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- Los partidos políticos, como sujetos obligados por la ley, deberán contemplar en sus Estatutos la forma de garantizar la protección de los datos personales de sus militantes, así como los derechos al acceso, rectificación, cancelación y oposición de estos.

E) 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 afiliado del *PANAL*, por regla general debe suscribir el documento formal de afiliación.

En consecuencia, por regla general, los partidos políticos (en el caso *PANAL*), 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

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 *LGPP*.

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

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

- El derecho humano de libre afiliación política está previsto y reconocido en la Constitución, tratados internacionales y leyes secundarias, desde décadas atrás y tienen un rango superior a cualquier instrumento administrativo.
- Los partidos políticos sirven de espacio para el ejercicio de este derecho fundamental y, consecuentemente, a éstos les corresponde demostrar que las personas que lo integran fue derivado 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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

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

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.

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

¹⁷ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 59 y 60.

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

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

Al respecto, la sentencia en análisis refiere que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁰ ha estimado que es posible derrotar la presunción de inocencia cuando las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia alegada por el presunto responsable, así como las pruebas de descargo y los indicios que puedan generar una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.

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

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

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

²⁰ Véanse las tesis *PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA, PRESUNCIÓN DE INOCENCIA*, así como *DUDA RAZONABLE. FORMA EN LA QUE DEBE VALORARSE EL MATERIAL PROBATORIO PARA SATISFACER EL ESTÁNDAR DE PRUEBA PARA CONDENAR CUANDO COEXISTEN PRUEBAS DE CARGO Y DE DESCARGO*.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

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

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

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

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

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

En efecto, aunque el partido no tuviera el mencionado deber, sí podía contar con la prueba de la afiliación de una persona, teniendo en cuenta que es un documento que respalda el cumplimiento de otros deberes legales, además de que resulta



viable probar la afiliación conforme al marco convencional, constitucional y legal concerniente a la libertad de afiliación a través de otros medios de prueba que justifiquen la participación voluntaria de una persona en la vida interna del partido con carácter de militante, como por ejemplo, documentales sobre el pago de cuotas partidistas, la participación en actos del partido, la intervención en asambleas internas o el desempeño de funciones o comisiones partidistas, entre otras.

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

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

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

4. HECHOS ACREDITADOS Y PRECISIONES

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.

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

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 trece de abril de dos mil dieciocho, recibido de la cuenta institucional patricio.ballados@ine.mx, correspondiente al Director Ejecutivo de la DEPPP, mediante el cual se informó a la UTCE que el hoy quejoso se encuentra afiliado al PANAL, así como la fecha en que ello aconteció.
- b) **Documentales privadas** consistentes en los escritos firmados por el representante propietario del PANAL, mediante los cuales da respuesta al emplazamiento y vista de alegatos, formulados por esta autoridad, mediante el que informa que existe imposibilidad de satisfacer el requerimiento solicitado.

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 la documental privada referida en el inciso b) sólo hará prueba plena cuando, al ser valorada 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:

| Ciudadano | Escrito de queja | Información proporcionada por la DEPPP | Manifestaciones del Partido Político |
|--------------------|-----------------------------------|--|--|
| Jorge Iturbe Ávila | 15 de marzo de 2018 ²¹ | Afiliado 01-08-2013 ²² | Escrito, ²³ signado por el representante propietario del PANAL, por el que informó, entre otras cuestiones, que <i>después de haber enviado el requerimiento al</i> |

²¹ Visible a página 3 a 6 del expediente.

²² Visible a páginas 28 a 29 del expediente.

²³ Visible a página 68 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

| Ciudadano | Escrito de queja | Información proporcionada por la DEPPP | Manifestaciones del Partido Político |
|---|------------------|--|--|
| | | | <i>Comité de Dirección de Nueva Alianza en el Estado de Veracruz, no se recibió contestación alguna de dicho Comité, es por ello que, de nuestra parte existe imposibilidad de satisfacer el requerimiento en los términos en los que dispone.</i> |
| <p style="text-align: center;">Conclusiones</p> <p>A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que, al no existir controversia de que el denunciante fue afiliado del PANAL, y que dicho ciudadano negó haberse afiliado a ese partido político y que éste no aportó elementos para acreditar que la afiliación fue voluntaria, la conclusión a la que se arriba es que se trata de una afiliación indebida.</p> | | | |

En este sentido, a partir del contenido de los medios de prueba antes citados, de su relación con los hechos señalados por las partes y la verdad conocida, este Consejo General arriba a las siguientes conclusiones:

- Conforme a lo informado por la DEPPP, el hoy quejoso, Jorge Iturbe Ávila, fue afiliado al citado partido político el primero de agosto de dos mil trece.
- Derivado que la incorporación al padrón de afiliados del hoy quejoso es un hecho constatado por la DEPPP, el tema a debate lo constituye la legalidad o ilegalidad de dicha afiliación, lo que habrá de determinarse dependiendo de la existencia del consentimiento de su titular o de la ausencia de este.

5. CASO CONCRETO

Previo al análisis detallado de las infracciones aducidas por el quejoso, es preciso subrayar que de lo previsto 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

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.

En otras palabras, si la libre afiliación a los institutos políticos es un derecho de los ciudadanos de este país desde hace varios decenios, resulta por demás evidente que las obligaciones de los partidos políticos que deriven de esta garantía -respetar la libertad de afiliación y, de ser necesario, acreditar que la incorporación a cada instituto político- no debe estar sujeta o condicionada a que éstos establezcan en sus normas internas disposiciones encaminadas a su protección, es decir, no depende, del momento en el que los partidos políticos hayan incluido en sus normas internas la obligación de que la afiliación sea voluntaria.

Ahora bien, para estar en aptitud de conocer la verdad de los hechos y su atribución a las personas involucradas en un procedimiento sancionador, la autoridad debe contar con elementos suficientes que generen convicción para arribar a tal conclusión, y, de ser el caso, determinar responsabilidad y la sanción respectiva.

Para ello, la autoridad, analizará y ponderará el caudal probatorio que obre en el expediente, del cual es posible obtener indicios, entendidos como el conocimiento de un hecho desconocido a partir de uno conocido, o bien, prueba plena para el descubrimiento de la verdad.

En principio, corresponde al promovente demostrar con pruebas suficientes la comisión de la conducta ilícita, así como el señalamiento que formula en contra de la parte denunciada (atribuibilidad), es decir, la carga de la prueba corresponde al quejoso.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

Lo anterior, es acorde al principio general del Derecho "el que afirma está obligado a probar", recogido en el artículo 15, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de aplicación supletoria al presente caso, en términos de lo dispuesto por el artículo 340 del *COFIPE*, mismo que se reproduce con el diverso 441 de la *LGIPE*.

En tanto que al que niega se le releva de esa carga, salvo cuando su negación envuelva la afirmación expresa de un hecho; supuesto en el que estará obligado también a demostrarlo en el procedimiento.

Así, esta autoridad electoral considera, en consonancia con lo resuelto por la Sala Superior, en el expediente SUP-RAP-107/2017, analizado previamente, que la carga de la prueba corresponde al partido político, y no al ciudadano que negó haber solicitado su inclusión en el padrón de militantes del PANAL.

Como vimos, en el apartado *ACREDITACIÓN DE HECHOS*, está demostrado a partir de la información proporcionada por la *DEPPP* que el ciudadano **Jorge Iturbe Ávila**, se encontró, como afiliado del *PANAL*, desde el primero de agosto de dos mil trece.

Por otra parte, el *PANAL* informó que *después de haber enviado el requerimiento al Comité de Dirección de Nueva Alianza en el Estado de Veracruz, no se recibió contestación alguna de dicho Comité, es por ello que, existe imposibilidad de satisfacer el requerimiento en los términos en los que dispone.*

Bien entonces, *el PANAL*, no demuestra con medios de prueba idóneos, que la afiliación respectiva sea el resultado de la manifestación de voluntad libre e individual del ciudadano **Jorge Iturbe Ávila**, en la cual, él mismo *-motu proprio-* haya expresado su consentimiento y, por ende, proporcionó sus datos personales a fin de llevar a cabo la afiliación a dicho instituto político, a pesar de las múltiples oportunidades que tuvo durante la secuela procesal, siendo que ni durante la etapa de investigación, emplazamiento o alegatos haya aportado la documentación idónea para acreditar el deseo del quejoso de ser incorporado a las filas de agremiados del denunciado.

Por el contrario, quedó sabido que el ciudadano **Jorge Iturbe Ávila**, en ningún momento otorgó su consentimiento para pertenecer al partido denunciado, siendo que dicho instituto político no demostró lo contrario, por lo que se actualiza la violación al derecho fundamental de libre afiliación garantizado desde la Constitución y la ley, según se expuso.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

Ahora bien, tal y como quedó de manifiesto en el apartado del *MARCO NORMATIVO* de la presente Resolución, así como en el correspondiente a *CARGA Y ESTÁNDAR PROBATORIO SOBRE INDEBIDA AFILIACIÓN A UN PARTIDO POLÍTICO*, **la libertad de afiliación en materia político-electoral, es un derecho reconocido y así garantizado para todo ciudadano de nuestro país, al menos desde hace varias décadas, tanto a nivel constitucional como legal, el cual es concebido como la potestad que se tiene de afiliarse a un partido político, permanecer afiliado a éste, desafiliarse e, incluso, no pertenecer a ninguno.**

Asimismo, es incuestionable que el derecho a la protección de datos personales e información relacionada con la vida privada de las personas, es igualmente un derecho con una trayectoria de protección por demás lejana.

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

En este orden de ideas, se debe concluir que si la libre afiliación a los partidos políticos es un derecho de los ciudadanos previsto como garantía constitucional en nuestro País desde hace décadas, también lo es la obligación de los partidos políticos de preservar, y en su caso, de demostrar, en todo momento, que cualquier acto que engendre la voluntad de un ciudadano para formar parte en las filas de un instituto político, esté amparado en el o los documentos que demuestren indefectiblemente el acto previo del consentimiento, siendo ineficaz cualquier alegato en el sentido de que se encuentra imposibilitado de presentar la documentación idónea para demostrar la libre afiliación del ciudadano en comento, derivado de un requerimiento realizado al interior del propio partido político, y que este no fue atendido por sus órganos administrativos.

Lo anterior, porque, como se mencionó, por una parte, las cargas probatorias son independientes de otros deberes legales que no guardan relación con el juicio o procedimiento respectivo; y por otra, la ausencia de un deber legal de archivar o



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

resguardar las constancias de afiliación de militantes, no implica que, de manera insuperable, el partido se encuentre imposibilitado para presentar pruebas que respalden su afirmación.

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

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

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

A mayor abundamiento, toda vez que el denunciante manifestó no haber otorgado su consentimiento, que su afiliación se comprobó por la autoridad electoral competente, y que el *PANAL*, no cumplió su carga para demostrar que la afiliación sí se solicitó voluntariamente; por lo que **esta autoridad electoral considera que existe una vulneración al derecho de afiliación del quejoso y que, intrínsecamente, para la configuración de esa falta, utilizaron sin autorización sus datos personales**, lo cual, debe ser considerado por esta autoridad para la imposición de la sanción.

Es importante señalar que el *PANAL*, fue omiso al requerimiento de información para conocer si el ciudadano está actualmente afiliado o no se encuentra registrado en el Padrón de Afiliados de ese instituto político, lo cierto es que la *DEPPP* informó a esta autoridad electoral nacional que el ciudadano **Jorge Iturbe Ávila**, si apareció



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

registrado en el padrón de militantes del instituto político denunciado en fecha primero de agosto de dos mil trece.

No obstante, lo anterior, se considera que tal circunstancia, en modo alguno, exime de responsabilidad al *PANAL*, respecto a la conducta que se le atribuye, ya que, conforme a lo informado por la *DEPPP*, se acreditó que Jorge Iturbe Ávila, sí es afiliado del partido denunciado, sin que dicho instituto político aportara elemento de prueba para acreditar que esa afiliación aconteció conforme a su normatividad interna.

Ahora bien, cabe señalar que obra en el expediente una documental pública expedida por una autoridad en el ejercicio de sus funciones sobre el registro de afiliación de Jorge Iturbe Ávila al *PANAL* y, por otra, la manifestación del instituto político denunciado dentro de sus escritos de emplazamiento y alegatos, formulados por esta autoridad, en el sentido de que el Comité de Dirección de Nueva Alianza en el estado de Veracruz, fue omisa en remitir las constancias atinentes a la afiliación del ciudadano al instituto político denunciado, por lo cual, se considera fue de manera indebida.

Finalmente, es importante precisar que no obstante que, durante la sustanciación del presente procedimiento, se requirió información al partido político denunciado, sin que este la haya proporcionado, particularmente, como se ha establecido, la cédula de afiliación o alguna otra documentación que acreditara que la afiliación del ciudadano Jorge Iturbe Ávila, aconteció de forma libre, individual, voluntaria, personal y pacífica.

Lo anterior, al considerar que la cédula de afiliación, con firma, son un indicio de que el citado ciudadano fue afiliado al instituto político en mención por voluntad propia, circunstancia que, en el particular, no aconteció. En mérito de lo anterior, existe evidencia que hace suponer que la afiliación a la que se refiere en este apartado, fue producto de una acción ilegal por parte del *PANAL*.

No pasa inadvertido que el *PANAL* manifestó al dar contestación al emplazamiento y a la vista de alegatos formulados por la *UTCE*, que *después de haber enviado el requerimiento al Comité de Dirección de Nueva Alianza en el Estado de Veracruz, no se recibió contestación alguna de dicho Comité, es por ello que, existe imposibilidad de satisfacer el requerimiento de información.*

Al respecto, se debe señalar lo siguiente:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- Si bien, a dicho del denunciado, este requirió al Comité de Dirección de Nueva Alianza en el estado de Veracruz, a fin de que proporcionara la cédula de afiliación a nombre de **Jorge Iturbe Ávila**, ello no es suficiente para eximir de la carga procesal, por el hecho de ser omiso en presentar el citado documento.
- A mayor abundamiento, el *PANAL* contó con la oportunidad para hacer llegar la información a la autoridad electoral, toda vez, que fue requerida en dos momentos distintos (cinco de abril y siete de mayo, ambos de dos mil dieciocho); así como en el emplazamiento y vista de alegatos formulados por esta autoridad, sin embargo, como se apuntó, resulto omiso en presentar la documentación requerida.
- En ese sentido, y como se apuntó *“nadie puede invocar su propio error o negligencia en su beneficio”*, es por ello, que no es causa justificada que, derivado de una solicitud desatendida al interior del propio partido, justifique la omisión del *PANAL* ante esta autoridad electoral.

Es decir, el hecho de haber solicitado a otra instancia del mismo partido político y esta haya sido omisa en dar respuesta al requerimiento, no exime al *PANAL* de la obligación permanente que tiene de constituirse como garante de la plena e irrestricta observancia de la *Constitución*, así como de las leyes que de ella emanen, debiendo hacer un especial énfasis en aquellas previsiones que entrañen la protección a los derechos fundamentales en favor de todo gobernado, como lo es, en el caso, la de salvaguarda la garantía de protección de datos personales, de conformidad con los dispuesto en los artículos 41 constitucional, y 25, párrafo 1, inciso a), de la *Ley de Partidos*.

6. CONCLUSIÓN

Asimismo, de las constancias que obran en autos, no se advierte que el *PANAL* haya llevado de manera legal el proceso de afiliación del quejoso; lo anterior, para respetar el derecho de libre afiliación del ciudadano, toda vez que, por regla general, el *PANAL* tiene la carga de conservar, resguardar y en su caso restituir las documentales que acrediten la afiliación libre y voluntaria a su partido.

Ahora bien, ante la negativa del denunciante de haberse afiliado al *PANAL*, correspondía a dicho instituto político demostrar, a través de pruebas idóneas, que la afiliación se llevó a cabo a través de los mecanismos legales para ello, en donde constara fehacientemente la libre voluntad del hoy promovente, lo que no hizo,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

siendo que el solo hecho de indicar que el Comité de Dirección de Nueva Alianza en el Estado de Veracruz no le remitió la cédula de afiliación, es insuficiente para acreditar el ejercicio libre, personal y voluntario del derecho de afiliación a dicho instituto político.

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

Entonces, podemos concluir que el presunto uso indebido de datos personales, tiene íntima vinculación con la indebida afiliación del ciudadano **Jorge Iturbe Ávila**, lo cual ya quedó debidamente acreditado y, como consecuencia de ello, merece la imposición de la sanción que se determinará en el apartado correspondiente.

Aunado a lo anterior, cabe referir que similar criterio fue adoptado por este máximo órgano de dirección, al dictar las resoluciones INE/CG787/2016 e INE/CG53/2017²⁴, dentro de los procedimientos sancionadores ordinarios UT/SCG/Q/EOA/CG/5/2016 y UT/SCG/Q/PRD/JL/SIN/6/2016 acumulados, y UT/SCG/Q/MECG/JD06/CHIH/4/2016, respectivamente, derivado de una falta de la misma naturaleza a la que aquí se estudia, en donde se determinó que el uso de datos personales poseía un carácter intrínseco o un elemento esencial para la configuración de una afiliación indebida.

Cabe destacar que la resolución INE/CG53/2017, fue confirmada por la Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-107/2017, donde se consideró que, ***conforme a las reglas de carga de la prueba, el partido político denunciado debía justificar que la quejosa fue afiliada voluntariamente, de manera que la prueba idónea que podía aportar al procedimiento para demostrar su hipótesis de inocencia, era precisamente la constancia de afiliación de la ciudadana, sin que así lo hubiera hecho.***

Por lo anterior, este órgano colegiado considera pertinente declara **fundado** el presente procedimiento, pues de las constancias que obran en el expediente se concluye que el *PANAL* infringió las disposiciones electorales tendentes a

²⁴ Aprobado en Sesión Extraordinaria del Consejo General celebrada el siete de marzo de dos mil diecisiete. Consultable en la liga de internet http://portalanterior.ine.mx/archivos2/portal/historico/contenido/recursos/IFE-v2/DS/DS-CG/DS-SesionesCG/CG-resoluciones/2017/03_Marzo/CGex201703-07/CGex201703-7-rp-2.1.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

demostrar la libre afiliación de Jorge Iturbe Ávila, quien apareció como afiliado a dicho instituto político, por no demostrar el **acto volitivo** de éste para permanecer agremiado a ese partido.

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

En tal sentido, se tiene que la voluntad del denunciante es no pertenecer a este partido político, por lo que se debe ordenar al *PANAL* para que, en el supuesto que el quejoso continúe en su padrón de afiliados, sin mayor trámite, cancele su registro como su militante, y hecho lo anterior, de inmediato lo informe a la *DEPPP*, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, actúe en consecuencia, debiendo remitir a la *UTCE*, las pruebas que amparen el cumplimiento.

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

CUARTO. CALIFICACIÓN DE LA FALTA E INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Una vez que ha quedado demostrada plenamente la comisión de la falta denunciada, así como la responsabilidad por parte del *PANAL*, en el caso en concreto, procede ahora determinar la sanción correspondiente, tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 355, párrafo 5 del *COFIPE*, como en el diverso 458, párrafo 5, de la *LGIPE*, relativo a la gravedad de la responsabilidad en que se incurra; el bien jurídico tutelado por las normas transgredidas; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución de la falta; y, en su caso, la reincidencia y el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de la infracción.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

En relación con ello, el *Tribunal Electoral* ha sostenido que para individualizar la sanción a imponer a un partido político por la comisión de alguna irregularidad se deben tomar en cuenta los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la acción u omisión que produjo la infracción electoral.

1. Calificación de la falta

A) Tipo de infracción

| Partido | Tipo de infracción | Descripción de la conducta | Disposiciones jurídicas infringidas |
|---------|---|---|---|
| PANAL | La infracción se cometió por una acción del partido político denunciado, que transgrede disposiciones de la <i>Constitución</i> , del <i>COFIPE</i> , la <i>LGIPE</i> y la <i>LGPP</i> , en el momento de su comisión. | La conducta fue la afiliación indebida y el uso no autorizado de los datos personales del ciudadano Jorge Iturbe Ávila por parte del <i>PANAL</i> . | Artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la <i>Constitución</i> ; y 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a) e) y u) del <i>COFIPE</i> ; 443, párrafo 1, incisos a) y n); de la <i>LGIPE</i> , y 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u) de la <i>LGPP</i> . |

B) Bien jurídico tutelado (trascendencia de las normas transgredidas)

Por bienes jurídicos se deben entender aquellos que se protegen a través de las normas jurídicas que pueden ser vulnerados con las conductas tipificadas o prohibidas.

En el caso, las disposiciones legales vulneradas tienden a preservar el derecho de los ciudadanos de decidir libremente si desean o no afiliarse a un partido político, dejar de formar parte de él o no pertenecer a ninguno, el cual se erige como un derecho fundamental que tienen los individuos para tomar parte en los asuntos políticos del país.

En el caso concreto, se acreditó que el *PANAL* incluyó en su padrón de afiliados, al ciudadano Jorge Iturbe Ávila, sin demostrar que para incorporarlo medió la voluntad de éste de inscribirse, el deseo de continuar como afiliado, violentando con ello lo establecido en los artículos 41 de la *Constitución*; 342, párrafo 1, inciso a), en relación con el diverso 38, párrafo 1, incisos a), e) y u), del *COFIPE*.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

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

Por otra parte, como se analizó, para la indebida afiliación se usaron los datos personales del promovente sin que éste hubiese otorgado su consentimiento para ello, lo cual, constituye un elemento accesorio e indisoluble de la infracción consistente en la afiliación indebida, que a la postre debe ser sancionado por esta autoridad.

En efecto, si bien es cierto, a partir de las constancias que obran en autos no está demostrado que los datos personales hubieran sido utilizados con un propósito diverso a la afiliación, lo es también que dicha información fue necesaria para materializar la incorporación de los datos del actor al padrón de afiliados del *PANAL*, sin que para ello mediara la voluntad del hoy denunciante, de ahí que esta situación debe considerarse al momento de fijar la sanción correspondiente.

C) Singularidad o pluralidad de la falta acreditada

Al respecto, cabe señalar que aun cuando se acreditó que el *PANAL* transgredió lo establecido en las disposiciones constitucionales y legales y aún las de la normativa interna del instituto político, y que, tal infracción se cometió en detrimento de los derechos del ciudadano Jorge Iturbe Ávila, esta situación no conlleva estar en presencia de una pluralidad de infracciones o de faltas administrativas, toda vez que, en el caso, únicamente se acreditó la infracción al derecho político electoral de libertad de afiliación al instituto político denunciado, quien incluyó en su padrón de militantes al hoy quejoso, sin demostrar el consentimiento previo para ello.

D) Circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción

Ahora bien, para llevar a cabo la individualización de la sanción, la conducta debe valorarse conjuntamente con las circunstancias objetivas que concurren en el caso, como son:

- a) **Modo.** En el caso bajo estudio, las irregularidades atribuibles al *PANAL*, consistieron en inobservar lo establecido en los artículos 6, apartado A,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

fracción II; 35, fracción III y 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e) y u); 44, párrafo 2; 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE* y 443, párrafo 1, incisos a), e) y u); de la *LGIPE* en relación con los artículos 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), y u) de la *LGPP*, al incluir en su padrón de afiliados al ciudadano Jorge Iturbe Ávila, sin tener la documentación soporte que acredite fehacientemente la voluntad de éste de pertenecer a las filas del instituto político en el cual se encontró incluido.

- b) **Tiempo.** En el caso concreto, como se razonó en el considerando que antecede, la afiliación denunciada aconteció el primero de agosto de dos mil trece.
- c) **Lugar.** Con base en las razones plasmadas en el escrito de denuncia, se deduce que la falta atribuida al *PANAL* se cometió en el **estado de Veracruz**.

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

Se considera que en el caso existe una conducta dolosa por parte del *PANAL* en violación a lo previsto en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III y 41, fracción I de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e) y u) del *COFIPE*.

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

- El *PANAL* es un Partido Político Nacional y, por tanto, tiene el estatus constitucional de **entidad de interés público**, de conformidad con lo previsto en el artículo 41 constitucional.
- Los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política, previsto en los artículos 9º, párrafo primero, 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, fracción I, de la *Constitución*; 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- El *PANAL* está **sujeto al cumplimiento de las normas que integran el orden jurídico nacional e internacional** y está obligado a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, respetando los derechos de los ciudadanos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 25, párrafo 1, inciso a) de la *LGPP*.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

- El de libre afiliación a un partido político es un **derecho fundamental** cuyo ejercicio requiere de la manifestación personal y directa de voluntad de cada ciudadano, en términos del precitado artículo 41 constitucional.
- Los partidos políticos son un espacio para el ejercicio de derechos fundamentales en materia política-electoral, partiendo de los fines que constitucionalmente tienen asignados, especialmente como promotores de la participación del pueblo en la vida democrática y canal para el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, por lo que a su interior el ejercicio de tales derechos no sólo no se limita, sino por el contrario, **se ensancha y amplía**.
- Todo partido político, tiene la **obligación de respetar la libre afiliación** y, consecuentemente, de cuidar y vigilar que sus militantes sean personas que fehacientemente otorgaron su libre voluntad para ese efecto.
- El ejercicio del derecho humano a la libre afiliación a cualquier partido político, conlleva un **deber positivo a cargo de los institutos políticos**, consistente no sólo en verificar que se cumplen los requisitos para la libre afiliación a su padrón, sino en **conservar, resguardar y proteger la documentación o pruebas en donde conste la libre afiliación** de sus militantes, en términos de lo dispuesto en los artículos 35, fracción III, 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a) y e), de la *LGPP*.
- El derecho de participación democrática de la ciudadanía, a través de la libre afiliación a un partido político, supone que éste sea el receptáculo natural para la verificación de los requisitos y para la guarda y custodia de la documentación o pruebas en las que conste el libre y genuino ejercicio de ese derecho humano, de lo que se sigue que, en principio, ante una controversia sobre afiliación, **corresponde a los partidos políticos involucrados, demostrar que la afiliación atinente fue libre y voluntaria**.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.

- La afiliación indebida o sin consentimiento a un partido político, es una violación de orden constitucional y legal que **requiere o implica para su configuración, por regla general, la utilización indebida de datos personales de la persona o ciudadano afiliado sin su consentimiento.**

Tomando en cuenta las consideraciones jurídicas precisadas, en el presente caso la conducta se considera dolosa, porque:

- 1) El quejoso aduce que no solicitó en momento alguno su registro o incorporación como militante o afiliado al *PANAL*.
- 2) Quedó acreditado que el quejoso apareció en el padrón de militantes del *PANAL* como afiliado el primero de agosto de dos mil trece.
- 3) El partido político denunciado no demostró que la afiliación del quejoso se hubiera realizado a través de los mecanismos legales y partidarios conducentes, ni mucho menos que ello se sustentara en la expresión libre y voluntaria del denunciante.
- 4) El partido denunciado no demostró ni probó que la afiliación del quejoso fuera consecuencia de algún error insuperable, o derivado de alguna situación externa que no haya podido controlar o prever, ni ofreció argumentos razonables, ni elementos de prueba que sirvieran de base, aun indiciaria, para estimar que la afiliación del quejoso fue debida y apegada a Derecho, no obstante que, en principio, le corresponde la carga de hacerlo.

F. Condiciones externas (contexto fáctico)

Resulta atinente precisar que la conducta desplegada por el *PANAL*, se cometió al afiliar indebidamente al **ciudadano Jorge Iturbe Ávila**, sin demostrar el acto volitivo de éste tanto de ingresar o permanecer inscrito en su padrón de militantes como de haber proporcionado sus datos personales para ese fin.

Así, se estima que la finalidad de los preceptos transgredidos, consiste en garantizar el derecho de libre afiliación y la protección de los datos personales del ciudadano



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

mexicano, mediante la conservación de los documentos atinentes que permitan demostrar el acto de voluntad del ciudadano quejoso de militar en el partido político denunciado, ni para el uso de sus datos personales.

2. Individualización de la sanción.

Una vez sentadas las anteriores consideraciones, **y a efecto de individualizar apropiadamente la sanción**, se procede a tomar en cuenta los siguientes elementos:

A. Reincidencia

Por cuanto a la **reincidencia** en que pudo haber incurrido el *PANAL*, este organismo electoral autónomo considera que **no se actualiza**.

De conformidad con el artículo 355 párrafo 6 del *COFIPE*, cuyo contenido reproduce el diverso 458, párrafo 6 de la *LGIFE*, se considerará reincidente a quien, habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el mencionado Código, incurra nuevamente en la misma conducta infractora.

Al respecto, la *Sala Superior* ha establecido que los elementos mínimos que se deben tomar en cuenta a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción en el procedimiento administrativo sancionador, son los siguientes:

1. Que el infractor haya cometido con anterioridad una infracción (repetición de la falta);
2. Que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protegen el mismo bien jurídico; y,
3. Que en ejercicios anteriores el infractor **haya sido sancionado por esa infracción mediante Resolución o sentencia firme**.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

Lo anterior se desprende del criterio sostenido por el *Tribunal Electoral*, a través de la Tesis de Jurisprudencia 41/2010, de rubro **REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.**²⁵

De lo expuesto, se advierte que un infractor es reincidente siempre que habiendo sido declarado responsable de una infracción por resolución ejecutoria, vuelva a cometer una falta de similar naturaleza a aquella por la que fue sancionado con anterioridad.

En ese tenor, la reincidencia, en el ámbito del derecho administrativo sancionador se actualiza, cuando el infractor que ha sido juzgado y condenado por sentencia firme, incurre nuevamente en la comisión de la misma falta.

En este sentido, debe precisarse que, en el presente asunto, no puede considerarse actualizado dicho supuesto por cuanto hace al *PANAL*, pues en los archivos de este Instituto, no obra alguna resolución en la que se haya sancionado a ese instituto político por faltas como la que se sanciona por esta vía, que se hayan dictado con anterioridad a los hechos materia de la presente denuncia.

B. Calificación de la gravedad de la infracción en que se incurra

En el presente caso, atendiendo a los elementos objetivos anteriormente precisados, la infracción debe calificarse dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso concreto, contando con una amplia facultad discrecional para calificar la gravedad o levedad de una infracción.

Bajo este contexto, una vez acreditada la infracción, esta autoridad electoral debe determinar, en principio, si la falta fue levísima, leve o grave, y en caso del último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor.

Luego entonces, debe mencionarse que el criterio que esta autoridad ha considerado para la imposición de la calificación de la infracción, en el presente asunto, tomará en consideración los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la acción que produjo la infracción electoral, tales como el tipo de infracción; el bien jurídico tutelado; singularidad y pluralidad de la falta; las circunstancias de tiempo, modo y lugar; el dolo o culpa; la reiteración de infracciones; las condiciones externas y los medios de ejecución.

²⁵ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=41/2010&tpoBusqueda=S&sWord=41/2010>



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

En este sentido, para la graduación de la falta, se deben tomar en cuenta las siguientes circunstancias:

- Quedó acreditada la infracción al derecho de libre afiliación del ciudadano Jorge Iturbe Ávila al partido denunciado, pues se comprobó que el *PANAL* lo afilió, sin demostrar contar con la documentación soporte correspondiente, que medió la voluntad de su agremiado de pertenecer o estar inscrito a dicho instituto político.
- El bien jurídico tutelado por las normas transgredidas es garantizar el derecho de libre afiliación de los ciudadanos mexicanos, de optar por ser o no militante de algún partido político, y la obligación de éstos de velar por el debido respeto de la prerrogativa señalada, a través de los mecanismos idóneos que permitan generar certeza respecto de la voluntad de quienes deseen pertenecer agremiados a los distintos partidos políticos.
- Para materializar la indebida afiliación del denunciante, se utilizaron indebidamente sus datos personales, pues los mismos eran necesarios para formar el padrón de afiliados del *PANAL*.
- No existió un beneficio por parte del partido denunciado, o lucro ilegalmente logrado, ni tampoco existió un monto económico involucrado en la irregularidad.
- No existió una vulneración reiterada de la normativa electoral.
- No implicó una pluralidad de infracciones o faltas administrativas, toda vez que se configuró una sola conducta infractora.
- No se afectó en forma sustancial la preparación o desarrollo de algún Proceso Electoral.
- No existe reincidencia por parte del *PANAL*.

Por lo anterior, y en atención a los elementos objetivos precisados con antelación, se considera procedente **calificar la falta** en que incurrió el *PANAL* como de **gravedad ordinaria**, toda vez que como se explicó en el apartado de intencionalidad, el partido denunciado dolosamente infringió el derecho de libre



afiliación del hoy quejoso, lo que constituye una violación al derecho fundamental del ciudadano Jorge Iturbe Ávila, reconocida en la *Constitución*.

C. Sanción a imponer

Ahora bien, la mecánica para la individualización de la sanción, una vez que se tenga por acreditada la falta y la imputabilidad correspondientes, consiste en imponer al infractor, por lo menos, el mínimo de la sanción.

Así, una vez ubicado en el extremo mínimo, se torna necesario apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de ejecución de los hechos, lo que puede constituir un punto de gravitación para transitar del punto inicial, hacia uno de mayor entidad.²⁶

El artículo 354, párrafo 1, inciso a) del *COFIPE*, cuyo contenido es congruente con el diverso 456, párrafo 1, inciso a) de la *LGIPE*, dispone el catálogo de sanciones a imponer cuando se trate de partidos políticos, como acontece en el caso particular, siendo estas: amonestación pública; multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México; reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda; con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita; y en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la *Constitución* y de la *LGIPE*, con la cancelación de su registro como partido político.

Tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos de la infracción (especialmente, los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la infracción acreditada), así como la conducta realizada por el *PANAL* se determina que debe ser objeto de una sanción que tenga en cuenta las circunstancias particulares del incumplimiento a la ley, sin que ello implique que ésta incumpla con una de sus finalidades, que es la de disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida.

Para determinar el tipo de sanción a imponer, debe recordarse que la *LGIPE*, confiere a la autoridad electoral, cierta discrecionalidad para elegir, dentro del catálogo de correctivos aplicables, aquel que se ajuste a la conducta desplegada por el sujeto infractor, y que, a su vez, sea bastante y suficiente para prevenir que cualquier otra persona (en la especie partidos políticos), realicen una falta similar.

²⁶ Véase la tesis XXVIII/2003 de la Sala Superior, de rubro SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese orden de ideas, este órgano resolutor se encuentra investido con una potestad sancionadora que le permite valorar a su arbitrio las circunstancias que se actualizaron en la comisión de la infracción, así como su gravedad, máxime si se toma en cuenta que la *LGIPE*, determina pormenorizada y casuísticamente, todas y cada una de las condiciones del ejercicio de dicha potestad; por el contrario, sólo establece las bases genéricas para el ejercicio de la misma, dejando que sea la autoridad quien determine el tipo de sanción que debe aplicarse y, en su caso, el monto de la misma.

Con base en lo anterior, este *Consejo General* estima que, derivado de las circunstancias que concurrieron a la infracción atribuida al *PANAL*, justifican la imposición de la sanción prevista en la fracción II, del artículo 354, párrafo 1, inciso a) del *COFIPE*, cuyo contenido es congruente con el diverso 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la *LGIPE*, consistente en una **MULTA**, toda vez que se considera que tal medida permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, ya que una amonestación pública sería insuficiente e inadecuada para prevenir la comisión futura de esta infracción; mientras que las consistentes en reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución y la cancelación del registro como partido político resultarían de carácter excesivo, y la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral sería inaplicable en el presente asunto.

Ahora bien, es de explorado derecho que las autoridades al momento de imponer una sanción pecuniaria deben respetar los límites que la propia ley establece, al fijar un monto mínimo y uno máximo, dejando al arbitrio de la autoridad determinar cuál es el aplicable, y por otra parte, deberá expresar las circunstancias de hecho que justifiquen el monto determinado; valoración en la que la autoridad deberá atender



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

tanto a la afectación que la conducta ilícita ha generado al bien jurídico tutelado en el respectivo ordenamiento, como a la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la graduación de la sanción a imponer.

En este orden de ideas, es pertinente hacer notar, que ha sido criterio de esta autoridad, al resolver los procedimientos UT/SCG/Q/EOA/CG/5/2016 y su acumulado, y UT/SCG/Q/MECG/JD06/CHIH/4/2016, el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis y siete de marzo de dos mil diecisiete, respectivamente —y que fue reiterado en el diverso SCG/Q/FSG/CG/33/INE/80/2014 y su acumulado SCG/Q/JAEB/JL/CHIH/37/INE/84/2014, resuelto por este órgano máximo de dirección el ocho de septiembre de dos mil diecisiete, bajo la clave INE/CG401/2017—, en los que se sancionó por una indebida afiliación de un ciudadano, en cada caso, con una multa equivalente a **642 (seiscientos cuarenta y dos) días de salario mínimo²⁷ general vigente en el Distrito Federal** (ahora Ciudad de México), al momento de la comisión de la conducta, sanción que se estima debe tomarse como base para el presente asunto, si se considera que en dichos asuntos se demostró la comisión de una infracción similar a la que acontece en el caso que aquí se resuelve.

En ese tenor, tomando en cuenta las particularidades que acontecen en esta causa, es claro que la individualización de la sanción aplicada con motivo de la afiliación indebida del ciudadano quejoso al partido político denunciado, en cuyo perjuicio se cometió la falta, debe ser proporcional, sin perder de vista las condiciones socioeconómicas del instituto político, y no simplemente, los hechos denunciados y acreditados en el presente procedimiento, a fin de que la sanción que se imponga resulte efectivamente proporcional sin ser excesiva.

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

²⁷ Ahora, Unidad de Medida y Actualización.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

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

A efecto de lo anterior, esta autoridad goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción, tomando en consideración la graduación de la sanción, es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, partiendo siempre del monto mínimo, que corresponde a la simple demostración de la conducta ilegal, cuestión que tiene sustento en la Tesis relevante **XXVIII/2003**,²⁸ emitida por el *Tribunal Electoral*, misma que a letra establece:

“SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.- En la mecánica para la individualización de las sanciones, se debe partir de que la demostración de una infracción que se encuadre, en principio, en alguno de los supuestos establecidos por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los que permiten una graduación, conduce automáticamente a que el infractor se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción, sin que exista fundamento o razón para saltar de inmediato y sin más al punto medio entre los extremos mínimo y máximo. Una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, lo que puede constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción.”

²⁸ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/USE/tesisjur.aspx?idtesis=XXVIII/2003&tpoBusqueda=S&sWord=XXVIII/2003>



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Ahora bien, como se precisó con anterioridad se impone al *PANAL* una multa equivalente a **seiscientos cuarenta y dos Unidades de Medida y Actualización**, al *PANAL*, en virtud de que el ciudadano denunciante fue **afiliado en 2013**, a fin de adoptar la postura más favorable para los partidos políticos y reducir a la mínima expresión posible el carácter represor con que actúa el estado en los procedimientos de tipo sancionador, es que, para el cálculo de la multa correspondiente, se debe tomar en cuenta el salario mínimo vigente al momento de la afiliación y, una vez obtenido el monto deberá hacerse la conversión a Unidades de Medida y Actualización.

Al respecto, es un hecho notorio que se invoca en términos de lo establecido en el artículo 358 del *COFIPE*, cuyo contenido es congruente con el diverso 461 de la *LGIPE*, que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fija anualmente los montos respectivos, mismos que al ser relacionados con la fecha de afiliación, arroja lo siguiente:

| Ciudadano quejoso | Fecha de afiliación | Multa impuesta en UMA | Salario mínimo²⁹ | SANCIÓN A IMPONER |
|--------------------------|----------------------------|------------------------------|------------------------------------|--|
| Jorge Iturbe Ávila | 01/08/2013 | 642 | \$64.76 | \$41,575.92 [Cifra calculada al segundo decimal, salvo error aritmético] |

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

Lo anterior, se robustece con lo establecido en la Jurisprudencia de la Sala Superior 10/2018, de rubro y texto:

MULTAS. DEBEN FIJARSE CON BASE EN LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE LA

²⁹ Consultable en la página de internet: http://www.conasami.gob.mx/pdf/tabla_salarios_minimos/2013/01_01_2013.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

INFRACCIÓN.- De la interpretación sistemática de los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, transitorios segundo y tercero del Decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del mismo ordenamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis; así como 44, párrafo primero, inciso aa), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, tomando en consideración el principio de legalidad que rige en los procedimientos sancionadores, se advierte que el Instituto Nacional Electoral, al imponer una multa, debe tomar en cuenta el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente al momento de la comisión de la infracción, pues de esa manera se otorga seguridad jurídica respecto al monto de la sanción, ya que se parte de un valor predeterminado en la época de la comisión del ilícito.

En esas condiciones, lo procedente es transformar la sanción que se considera idónea, expresada en salarios mínimos, a Unidades de Medida y Actualización para lo cual es necesario dividir el monto inicial (seiscientos cuarenta y dos de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México multiplicado por el salario mínimo vigente en 2013), entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, misma que equivale, para el ejercicio fiscal en curso, a \$80.60 (ochenta pesos 60/100 M.N.).

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

En el presenta caso, el ciudadano fue afiliado en 2013, por lo que se debe dividir el monto inicial (seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente en 2013, multiplicado por \$64.76) equivalente a **\$41,575.92 (Cuarenta y un mil quinientos setenta y cinco 76/100 M. N.)** entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, correspondiente a \$80.60 (ochenta pesos 60/100 M.N.).

De lo anterior se obtiene que la sanción a imponer es una multa equivalente a **515.83 (quinientos quince punto ochenta y tres) Unidades de Medida y Actualización**, calculado al segundo decimal, equivalente a **41,575.89 (cuarenta y un mil quinientos ochenta y cinco 89/100M.N)**

Debe precisarse que se considera que la multa impuesta al PANAL constituye una medida suficiente para disuadir la posible comisión de infracciones similares en el



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

futuro, ya que tomando en consideración los factores objetivos y subjetivos, se concluye que la misma resulta eficaz y proporcional.

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

Se estima que la infracción cometida por parte del *PANAL*, aun cuando causó un perjuicio a los objetivos buscados por el legislador, no se cuenta con elementos objetivos para cuantificar el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio económico ocasionado con motivo de la infracción.

E. Las condiciones socioeconómicas del infractor

Sobre este punto, es preciso señalar que conforme al Acuerdo INE/CG339/2017, emitido por este *Consejo General* el diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, se estableció que, entre otros, *PANAL* recibiría mensualmente en el presente ejercicio, por concepto de financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, la siguiente cantidad:

| SUJETO | Monto del financiamiento público para el sostenimiento de Actividades Ordinarias del 2018 |
|---------------|--|
| PANAL | \$ 22,042,916.00 |

Ahora bien, según fue informado por la *DEPPP*, a través del oficio **INE/DEPPP/DE/DPPF/5693/2018**, el monto de la ministración mensual correspondiente al mes de septiembre de dos mil dieciocho, debía ser ajustado en función de las sanciones administrativas pendientes de cubrir por dicho instituto político nacional, por lo cual la cifra total a recibir sería la siguiente:

| SUJETO | IMPORTE DE LA MINISTRACIÓN DE SEPTIEMBRE DE 2018 | IMPORTE TOTAL DE LAS SANCIONES SEPTIEMBRE 2018 | IMPORTE DEL REINTEGRO DEL FINANCIAMIENTO LOCAL PARA GASTOS DE CAMPAÑA | IMPORTE NETO DE LA MINISTRACIÓN |
|---------------|---|---|--|--|
| PANAL | \$22,042,916.00 | \$3,978,653.91 | \$0.41 | \$18,359,332.27 |



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

F. Impacto en las actividades del sujeto infractor

Derivado de lo anterior, se considera que la multa impuesta al *PANAL*, no es de carácter gravoso en virtud de que la cuantía líquida, respecto al monto del financiamiento que recibirá por concepto de actividades ordinarias permanentes en el mes de septiembre del año en curso, los siguientes porcentajes:

| Año | Monto de la sanción | Ciudadano | % de la ministración mensual ³⁰ |
|------|---------------------|--------------------|--|
| 2013 | \$41,575.89 | Jorge Iturbe Ávila | 0.23% |

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

De esta forma, debe señalarse que esta autoridad considera que la multa impuesta constituye una medida suficiente para disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos de la infracción cometida por el *PANAL* (especialmente los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la falta); su grado de responsabilidad en el actuar ilegal, y su capacidad socioeconómica.

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

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

³⁰ Elevado al segundo decimal



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

excesiva ni ruinosa, pueden generar un efecto inhibitorio, lo cual —según lo ha establecido la *Sala Superior* en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-250/2009³¹, es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

QUINTO. CANCELACIÓN DE REGISTRO DEL QUEJOSO COMO MILITANTE

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**, en el supuesto que el quejoso continúe en su padrón de afiliados, **sin mayor trámite**, cancele el registro como su militante, con efectos, a partir de la fecha en que presentó su escrito de denuncia, y hecho lo anterior, de inmediato lo informe a la *DEPPP*, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, actúe en consecuencia, debiendo remitir a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, las pruebas que amparen el cumplimiento.

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

SEXTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, tutelado en el artículo 17 de la *Constitución*,³² se precisa que la presente determinación es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el numeral 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

³¹ Consultable en la página de internet del Tribunal *Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00250-2009.htm>

³² Al respecto, resultan orientadoras las siguientes tesis aisladas emitidas por tribunales del Poder Judicial de la Federación: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 2, Materia: Constitucional, Tesis: III. 40. (III Región) 6 K (10ª), Página: 1481, Rubro: "TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL", y Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 4, Materia: Constitucional, Tesis: II.8º. (I Región) 1 K (10ª), Página: 2864, Rubro: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL."



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

PRIMERO. Se declara **fundado** el procedimiento sancionador ordinario, incoado en contra del **Partido Nueva Alianza**, al infringir las disposiciones electorales de libre afiliación de Jorge Iturbe Ávila, en términos de lo establecido en el numeral 5 del Considerando TERCERO de esta Resolución.

SEGUNDO. En términos del Considerando CUARTO de la presente Resolución, se impone al **Partido Nueva Alianza**, una **multa** por la indebida afiliación del ciudadano de referencia, consistente en **515** (quinientos quince) Unidades de Medida y Actualización, equivalente a **\$41,575.89** (cuarenta y un mil quinientos ochenta y cinco 89/100M.N) [Ciudadano afiliado en 2013]

TERCERO. En términos de lo establecido en el artículo 457, párrafo 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el monto de la multa impuesta al **Partido Nueva Alianza**, será deducido de las siguientes ministraciones mensuales del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba dicho instituto político, una vez que esta resolución haya quedado firme, conforme a lo dispuesto en su Considerando CUARTO.

CUARTO. Ante lo fundado del procedimiento en que se actúa, se ordena al Partido Nueva Alianza para que, de ser el caso que el quejoso continúe en su padrón de afiliados, sin mayor trámite, cancele su registro como su militante, dentro de las **veinticuatro horas** siguientes a la notificación de la presente Resolución, con efectos, a partir de la fecha en que presentó su escrito de denuncia, y hecho lo anterior, de inmediato lo informe a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, actúe en consecuencia, debiendo remitir a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, las pruebas que amparen el cumplimiento, a fin de vigilar y corroborar el cumplimiento por parte del referido ente político.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JIA/JD11/VER/83/2018

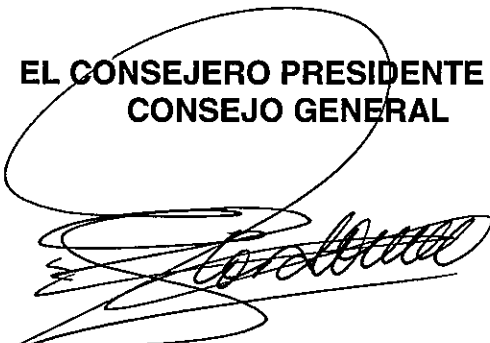
QUINTO. La presente Resolución es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Notifíquese personalmente a las partes en el presente asunto.

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

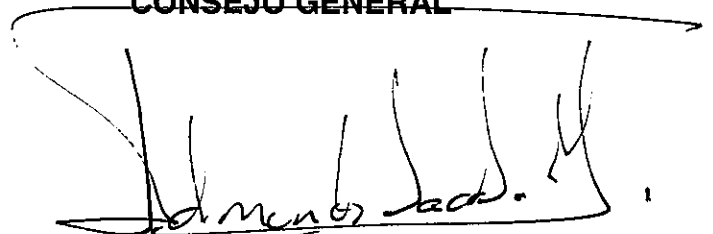
La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 12 de septiembre de 2018, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**



**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**



**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**