



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

INE/CG1236/2018

**PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO
EXPEDIENTE:**

UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

DENUNCIANTE: MARÍA DE LOS ÁNGELES
ZAVALETA MARTÍNEZ

DENUNCIADO: PARTIDO VERDE ECOLOGISTA
DE MÉXICO

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018 QUE SE DERIVA DE LA QUEJA PRESENTADA POR MARÍA DE LOS ÁNGELES ZAVALETA MARTÍNEZ, QUIEN PRESENTÓ ESCRITO POR EL CUAL HIZO DEL CONOCIMIENTO DE ESTA AUTORIDAD HECHOS PRESUNTAMENTE CONTRAVENTORES DE LA NORMATIVIDAD ELECTORAL, RELACIONADOS CON LA AFILIACIÓN DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO SIN SU CONSENTIMIENTO, PARA LO CUAL, EN SU CASO, SE UTILIZARON SUS DATOS PERSONALES

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

GLOSARIO	
Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

GLOSARIO	
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

ANTECEDENTE

Como se refirió anteriormente, el presente procedimiento deriva de la queja presentada por María de los Ángeles Zavaleta Martínez, quien hizo del conocimiento de esta autoridad hechos presuntamente contraventores de la normatividad electoral, consistentes en la presunta afiliación indebida de la quejosa, porque no medió consentimiento para ello ni para el uso de sus datos personales, conducta que se atribuye al *PVEM*.

Nombre del quejoso	Fecha escrito de queja
María de los Ángeles Zavaleta Martínez	21 de marzo de 2018

RESULTANDO

I. Registro, admisión y reserva de emplazamiento. El cinco de abril de dos mil dieciocho, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral instruyó el registro del procedimiento sancionador ordinario, al cual se le asignó la clave **UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018**, por la presunta afiliación indebida y el uso indebido de datos personales por parte del *PVEM*.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

En el acuerdo en cita, se admitió a trámite el procedimiento de sanción señalado con anterioridad y se reservó lo relativo al emplazamiento de las partes; asimismo, se ordenó la realización de diversas diligencias de investigación.

Finalmente, se ordenó la notificación de dicho acuerdo de admisión al *PVEM*, así como a la ciudadana denunciante.

II. Diligencia de investigación. Con el objeto de proveer lo conducente y para la debida integración del presente asunto, la autoridad instructora determinó requerir a los sujetos que se indican a continuación:

Acuerdo de 05 de abril de 2018 ¹		
Sujeto	Oficio-Fecha de notificación	Oficio-Fecha de respuesta
<i>PVEM</i>	INE-UT/4320/2018 ² 10 de abril de 2018	PVEM-INE-211/2018 ³ 12 de abril de 2018
<i>DEPPP</i>	INE-UT/4321/2018 ⁴ 10 de abril de 2018	Atención al turno DEPPP-2018-4448 Correo electrónico de 13 de abril de 2018 ⁵

III. Requerimientos de información a María de los Ángeles Zavaleta Martínez.⁶

El cinco y veinticinco de abril de dos mil dieciocho, se ordenó requerir a la quejosa a efecto de que precisara diversa información respecto a la afiliación indebida que denunció, llevándose a cabo la diligencia de mérito en los siguientes términos:

Acuerdo de 05 de abril de 2018 ⁷		
Sujeto-Oficio	Fecha de notificación	Plazo - respuesta
María de los Ángeles Zavaleta Martínez INE-OAX/JL/VS/0513/2018 ⁸	Citatorio: 18 de abril de 2018 Cédula: 19 de abril de 2018	Del 20 al 24 de abril de 2018 Omisa en dar respuesta

¹ Visible a páginas 05-12 del expediente.

² Visible a página 19 del expediente.

³ Visible a página 23 del expediente.

⁴ Visible a página 22 del expediente.

⁵ Visible a páginas 24-25 del expediente.

⁶ Visible a páginas 45-48 del expediente.

⁷ Visible a páginas 05-12 del expediente.

⁸ Visible a páginas 57 y 61 del expediente.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Acuerdo de 25 de abril de 2018 ⁹		
Sujeto-Oficio	Fecha de notificación	Plazo - respuesta
María de los Angeles Zavaleta Martínez INE-OAX/JL/VS/0582/2018 ¹⁰	Cédula: 03 de mayo de 2018	Del 04 al 08 de mayo de 2018 Omisa en dar respuesta

IV. Inicio de nueva investigación.¹¹ El once de junio del año de la presente anualidad, derivado de las constancias que obran en autos, se ordenó abrir un cuaderno de antecedentes a efecto de investigar el origen y razón de la página de Internet: <https://www.sarp.com.mx/INE.aspx> en la que se encontraron datos como nombre y clave de elector de la ciudadana María de los Ángeles Zavaleta Martínez.

V. Requerimiento de información al Titular de la DEPPP.¹² El dieciocho de junio del año en curso, se ordenó requerir de nueva cuenta a la DEPPP, a efecto de que proporcionara información, respecto a la afiliación de María de los Ángeles Zavaleta Martínez, siendo notificado en los términos siguientes:

Acuerdo de 18 de junio de 2018 ¹³		
Sujeto	Oficio-Fecha de notificación	Respuesta
DEPPP	INE-UT/10129/2018 ¹⁴ 22 de junio de 2018	Atención al turno DEPPP-2018-8488 Correo electrónico de 26 de junio de 2018 ¹⁵

VI. Nuevo requerimiento de información al Titular de la DEPPP.¹⁶ El veintiséis de junio de dos mil dieciocho, se ordenó requerir nuevamente a la DEPPP, con el propósito de que precisara datos concernientes a la fecha de afiliación de María de los Ángeles Zavaleta Martínez al Partido Verde Ecologista de México, entre otros, siendo notificado de acuerdo a lo siguiente:

Acuerdo de 26 de junio de 2018 ¹⁷		
Sujeto	Oficio-Fecha de notificación	Respuesta y anexos
DEPPP	INE-UT/10971/2018 ¹⁸	Atención al turno DEPPP-2018-8947

⁹ Visible a páginas 45-48 del expediente.
¹⁰ Visible a páginas 57 y 61 del expediente.
¹¹ Visible a páginas 64-66 del expediente.
¹² Visible a páginas 71-73 del expediente.
¹³ Visible a páginas 71-73 del expediente.
¹⁴ Visible a página 77 del expediente.
¹⁵ Visible a páginas 78-79 del expediente.
¹⁶ Visible a páginas 80-83 del expediente.
¹⁷ Visible a páginas 71-73 del expediente.
¹⁸ Visible a página 87 del expediente.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Acuerdo de 26 de junio de 2018 ¹⁷		
Sujeto	Oficio-Fecha de notificación	Respuesta y anexos
	03 de julio de 2018	Correo electrónico de 05 de julio de 2018 ¹⁹

VII. Emplazamiento.²⁰ El trece de julio de dos mil dieciocho, se ordenó el emplazamiento al *PVEM*, para 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:

Acuerdo de 13 de julio de 2018 ²¹		
Sujeto-Oficio	Notificación-Plazo	Oficio-Fecha de respuesta
<i>PVEM</i> INE-UT/11710/2018 ²²	Citatorio: 18 de julio de 2018. ²³ Cédula: 19 de julio de 2018. ²⁴ Plazo: 20 al 26 de julio de 2018.	Sin número de oficio ²⁵ 26 de julio de 2018

VIII. Alegatos.²⁶ El treinta 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

Sujeto-Oficio	Notificación-Plazo	Oficio-Fecha de respuesta
<i>PVEM</i> INE-UT/12155/2018 ²⁷	Citatorio: 02 de agosto de 2018. ²⁸ Cédula: 03 de agosto de 2018. ²⁹ Plazo: 06 al 10 de agosto de 2018.	Sin número de oficio ³⁰ 10 de agosto de 2018

¹⁹ Visible a páginas 88-89 y anexos del 90 al 99 del expediente.

²⁰ Visible a páginas 100-104 del expediente.

²¹ Visible a páginas 100-104 del expediente.

²² Visible a página 109 del expediente.

²³ Visible a páginas 110-113 del expediente.

²⁴ Visible a páginas 113-114 del expediente.

²⁵ Visible a páginas 118-134 del expediente.

²⁶ Visible a páginas 135-137 del expediente.

²⁷ Visible a página 144 del expediente.

²⁸ Visible a páginas 144-146 del expediente.

²⁹ Visible a páginas 147-148 del expediente.

³⁰ Visible a páginas 157-176 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Denunciante

Sujeto-Oficio	Notificación-Plazo	Oficio-Fecha de respuesta
María de los Angeles Zavaleta Martínez INE/OAX/JL/VS/1179/2018 ³¹	Cédula: 03 de agosto de 2018. ³² Plazo: 06 al 10 de agosto de 2018.	Sin respuesta

IX. 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 de Quejas y Denuncias.

X. Sesión de la Comisión de Quejas y Denuncias. En la Octogésima Cuarta Sesión Extraordinaria urgente de carácter privado, celebrada el seis de septiembre de dos mil dieciocho, la Comisión de Quejas, aprobó el proyecto por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, presentes en la sesión.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA

El *Consejo General* es competente para resolver los procedimientos sancionadores ordinarios cuyos proyectos le sean turnados por la Comisión de Quejas y Denuncias, 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*; 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos

³¹ Visible a página 153 del expediente.

³² Visible a páginas 154-155 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

a), e), q), t) y u) de la *LGPP*, con motivo de la probable violación al derecho de libertad de afiliación y la presunta utilización indebida de datos personales, por parte del *PVEM*, en perjuicio de María de los Ángeles Zavaleta Martínez.

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* y 25 de la *LGPP*, respectivamente, los partidos políticos son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones contenidas, 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 *PVEM*, derivado, esencialmente, de la afiliación indebida 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-107/2017,³³ en el sentido de que esta autoridad electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con la presunta afiliación indebida de ciudadanos a los partidos políticos, esencialmente, por las razones siguientes:

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

³³ 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/MAZM/JL/OAX/89/2018

Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los artículos 443, párrafo 1, inciso n), 459, 464, 467, 468 y 469, de la *LGIFE*, 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. ESTUDIO DE FONDO

1. LITIS

En el presente asunto se debe determinar si el **PVEM** afilió indebidamente o no a **María de los Ángeles Zavaleta Martínez** 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; 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIFE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), t) y u) de la *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:

...



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

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

...

Artículo 16.

...

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

...

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

...

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

...

Artículo 41.

...

I. ...

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

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

En efecto, la libertad de asociación, que subyace en ese derecho, constituye una condición fundamental de todo Estado constitucional democrático de derecho, pues



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

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

De esta forma, todo ciudadano mexicano tiene derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; específicamente, es potestad de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos o afiliarse libre e individualmente a ellos, en conformidad con lo dispuesto 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 de la *Constitución*— se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

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, desafiarse. 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**.³⁴

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,³⁵ 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.

³⁴ Consultable en la página del *Tribunal Electoral* o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2002&tpoBusqueda=S&sWord=24/2002>

³⁵ Consultable en la página: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procl.Eg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

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

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

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

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

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

No obstante que el derecho de afiliación libre e individual a los partidos políticos se incorporó al texto fundamental en la década de los noventa del siglo pasado, la



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

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:

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

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, inciso a) 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 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales de mil novecientos noventa.

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

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 veintiocho de marzo de dos mil diecisiete emitió el Acuerdo del *Consejo General* identificado con la clave INE/CG85/2017, por el que se aprueban los Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro.

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

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

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

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

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 Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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 documentos necesarios para conservar su registro.

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



hasta la obligación de éstos de comprobar fehacientemente, a través de documentos idóneos y específicos, que la incorporación de una persona al padrón de militantes de un instituto político fue solicitada por el ciudadano, como expresión de su deseo libre de participar activamente, por ese canal, en la vida pública de la nación.

C) Normativa interna del *PVEM*

A efecto de tener claridad acerca del proceso que un ciudadano debe llevar a cabo para convertirse en militante del partido político ahora denunciado, se hace necesario analizar la norma interna del partido político, para lo cual, enseguida se transcribe la parte conducente de los Estatutos del *PVEM* consiste precisamente en el incumplimiento de sus propias normas de afiliación.³⁶

“Artículo 2.- El Partido Verde Ecologista de México, está abierto para todos los mexicanos que se interesen, respeten y acepten la Declaración de Principios, el Programa de Acción, y los Estatutos del Partido, que colaboren en la defensa y protección del medio ambiente y coincidan con el principio básico de la democracia en el respeto de la decisión de la mayoría.

Los mexicanos que así lo decidan podrán afiliarse libre e individualmente al instituto político de conformidad con las siguientes modalidades:

- I.- Militante, ciudadanos que se valoran como el principal activo del Partido Verde Ecologista de México; con el compromiso y la participación en la toma de decisiones, que contribuyen a definir el proyecto verde ecologista mexicano;
- II.- Adherente, los mexicanos que contribuyen con el Partido Verde Ecologista de México para la realización de sus fines y objetivos mediante aportaciones intelectuales y de propaganda; y
- III.- Simpatizante, los mexicanos que mantienen una voluntad activa de colaboración y se inscriben voluntariamente en un registro del correspondiente ámbito territorial; para recibir información de actividades, reuniones y participación en programas.

La afiliación al Partido Verde Ecologista de México, es individual, personal, intransferible, libre y pacífica. En tal virtud y por tratarse de un Partido Político Nacional, en el cual sus afiliados; militantes, simpatizantes y adherentes participan en forma

³⁶ Consultable en la página de internet del Partido Verde, o bien en la dirección electrónica: <http://portalanterior.ine.mx/archivos3/portal/historico/recursos/FE-v2/DEPPP/DEPPP-DocumentosBasicos/DEPPP-DocumentosBasicos-pdfs/PVEM/ESTATUTOSPVEM.pdf>



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

personal y voluntaria, en el ejercicio de las actividades políticas que se encuentran consideradas en el Artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como prerrogativas de los ciudadanos, la simple afiliación a este Instituto Político de ninguna manera podrá generar derechos laborales.

Artículo 3.- Para ser militante del Partido Verde Ecologista de México, es necesario ser ciudadano mexicano con el compromiso de lograr una sociedad más justa, solidaria e igualitaria, a través de la participación de las ideas y del trabajo, que definan y configuren el proyecto político verde ecologista mexicano de transformación y búsqueda de una sociedad mejor y de una sana relación del hombre con su entorno natural.

Los militantes del Partido Verde Ecologista de México son aquellos ciudadanos que están en pleno ejercicio de sus derechos políticos y estatutarios y acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos:

- I.- Estar registrado en el padrón de adherentes por un plazo no menor a dos años plenamente acreditados conforme al capítulo de afiliación de los presentes Estatutos. En los casos de haber sido dirigente, candidato o haber ocupado un cargo de elección popular postulado por otro instituto político, el plazo a cumplir no podrá ser inferior a por lo menos tres años a partir de su registro como adherente;
- II.- Adquirir el compromiso de participar en forma permanente y disciplinada en la realización de los objetivos del Partido;
- III.- Una vez cumplidos los requisitos anteriores y apoyado por un militante, solicitar por escrito su cambio de carácter al Comité Ejecutivo Estatal correspondiente, quien turnará dicha solicitud al Consejo Político Nacional para su aprobación, quien en su caso registrará su inclusión en el padrón nacional de militantes.

Los objetivos y actividades de los militantes, tienen como meta fundamental: forjar una sólida relación de identificación, de confianza y de credibilidad, con el electorado para hacer efectiva la alternativa de gobierno.

La calidad de militante solo puede ser restringida por incurrir en alguno de los supuestos previstos por el artículo 9, y en los capítulos XI y XII de este cuerpo normativo, previa Resolución dictada por la Comisión Nacional de Honor y Justicia o en su caso por la Comisión Estatal de Honor y Justicia las cuales deberán otorgar la garantía de audiencia y cubrir todas las formalidades establecidas en los presentes Estatutos.

...

Artículo 6.- Podrán afiliarse al Partido las personas que estén ejerciendo algún puesto de elección popular postulados por otro Partido político, ya sea en el ámbito federal, Estatal o municipal, según sea el caso, solamente con el carácter de adherente,



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

solicitando por escrito su afiliación al Comité Ejecutivo Estatal de su ámbito territorial, siempre y cuando presente renuncia por escrito al Partido que lo postuló. En el entendido, que la persona que se encuentre en este supuesto, solamente podrá tener el carácter de militante si reúne lo señalado en los presentes Estatutos.

...

Artículo 69.- Facultades del Comité Ejecutivo Estatal y del Distrito Federal, en cada una de las entidades federativas:

Estará coordinado por el Secretario General del Comité Ejecutivo Estatal, quien será electo por el Consejo Político Estatal de entre uno de sus integrantes.

I.- Administrar los padrones Estatales de adherentes y simpatizantes respectivamente, en la entidad federativa correspondiente;

II.- Registrar a los afiliados que tengan el carácter de adherentes y simpatizantes en el padrón Estatal que corresponda;

...

**CAPÍTULO XVIII
Del Registro de Afiliación**

Artículo 87.- El presente capítulo tiene como finalidad regular los procesos de afiliación y participación de los militantes, adherentes y simpatizantes del Partido Verde Ecologista de México a nivel nacional, Estatal, municipal y delegacional.

Artículo 88.- El proceso de afiliación es responsabilidad del Consejo Político Nacional, que tiene la obligación de llevarlo a cabo con apego a la normatividad respectiva.

Artículo 89.- La administración del proceso de afiliación en materia de captura y expedición de constancias se delegará parcialmente a los Comités Ejecutivos Estatales y del Distrito Federal.

El formato para la credencial de militante y constancia de adherente será único a nivel nacional y será determinado por el Comité Ejecutivo Nacional.

La credencial de militante tendrá una vigencia máxima de doce meses y deberá refrendarse en todos los casos a más tardar en el mes de febrero de cada año, ante el Comité Ejecutivo Estatal correspondiente con la aprobación del Consejo Político Nacional. El procedimiento de refrendo de credenciales estará condicionado a que el militante se encuentre al corriente en el pago de sus cuotas de aportación.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Las credenciales de militante contendrán sin excepción la firma autógrafa del Secretario Técnico y del Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional, previa aprobación de la emisión por el Consejo Político Nacional.

Artículo 90.- El Consejo Político Nacional tomará las medidas pertinentes, para garantizar la adecuada prestación del servicio de afiliación e implementará los mecanismos expeditos para el adecuado desarrollo del proceso.

Artículo 91.- De la afiliación de los Militantes;

Se consideran militantes del Partido los ciudadanos que cumpliendo con lo establecido por el artículo 3 de los presentes Estatutos, hayan obtenido ese carácter de acuerdo a las disposiciones de este capítulo.

Artículo 92.- Para solicitar la credencial como militante, el interesado deberá cumplir la totalidad de los siguientes requisitos:

- I.- Tener el carácter de adherente con al menos dos años de antigüedad al día de la solicitud, si es que no ha sido dirigente, candidato o haya ocupado un cargo de elección popular postulado por otro Instituto Político, en el caso de que no se cumpliera lo anterior, el plazo no podrá ser inferior a cuatro años a partir de su registro como adherente;
- II.- Presentarse personalmente ante el Comité Ejecutivo Estatal y entregar la solicitud correspondiente; y
- III.- Haber participado en alguna de las actividades cívico políticas organizadas por los órganos competentes del Partido.

Artículo 93.- El Comité Ejecutivo Estatal que reciba la solicitud de afiliación como militante, entregará al interesado el comprobante correspondiente que será la garantía de su trámite, procediendo a estudiar la solicitud, y en su caso enviarla al Consejo Político Nacional, para su dictaminación.

Artículo 94.- El Consejo Político Nacional podrá rechazar cualquier trámite de afiliación como militante, cuando éste implique manipulación interesada, o sea producto de presión, compromiso hacia terceros o promesa de beneficio personal, así como cuando el interesado haya incurrido en cualquiera de los supuestos contenidos en el capítulo XI, De las Sanciones, de los presentes Estatutos.

Artículo 95.- El Comité Ejecutivo Estatal correspondiente rechazará las solicitudes cuando:

- I.- El solicitante no reúna los requisitos establecidos en los Estatutos; o



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

II.- Demuestre que el solicitante ha incurrido en actos de indisciplina o conductas contrarias a los principios del Partido durante el tiempo de su adhesión.

Artículo 96.- El Consejo Político Nacional como órgano superior en materia de afiliación, podrá revocar las propuestas de los Comités Ejecutivos Estatales, por incumplimiento a lo señalado en los presentes Estatutos.

...

Artículo 103.- Todos los adherentes tendrán una constancia que acredite su afiliación al Partido.

La constancia de adherente será expedida por el Comité Ejecutivo Estatal, previo acuerdo en sesión del propio Comité.

Artículo 104 bis. - De conformidad con lo previsto por el artículo 7, Base segunda fracciones III y XIII, de los presentes Estatutos, todos los militantes deberán ratificar su militancia en el proceso que para tal efecto convocará en todo el país el Consejo Político Nacional, lo anterior en el entendido de que de no hacerlo dejarán de tener la calidad de militantes y se les considerará como inicio en la etapa de adherentes. Para poder participar en el proceso de ratificación de militancia se deberá estar al corriente en el pago de las cuotas de militante.”

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.
- Al *PVEM* podrán afiliarse los ciudadanos que, libre e individualmente, expresen su voluntad de integrarse al partido.
- Uno de los requisitos formales para afiliarse al *PVEM*, consiste en presentar una solicitud de afiliación por escrito, a la instancia partidista correspondiente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- Para obtener la afiliación al partido de referencia, se requiere, además de ser ciudadano mexicano y expresar **su voluntad libre, individual y pacífica de afiliarse** al Partido, **suscribir personalmente** la solicitud de alta como militante.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- En términos de lo previsto en el artículo 16, párrafo segundo de la *Constitución*, 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 General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, 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.

D) Protección de datos personales

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

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

De conformidad con lo expuesto en el punto inmediato anterior, es válido concluir que cuando un ciudadano pretenda, libre y voluntariamente, ser registrado como militante del **PVEM**, por regla general debe acudir a las instancias partidistas



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

competentes, suscribir una solicitud de afiliación y proporcionar la información necesaria para su afiliación, a fin de ser registrado en el padrón respectivo.

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

Esta conclusión es armónica con la obligación de mantener el mínimo de militantes requerido por las leyes para su constitución y registro, de acuerdo con lo establecido en el artículo 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

obligación de mantener el mínimo de militantes requerido por las leyes para conservar su registro, porque, se insiste:

- El derecho humano de libre afiliación política está previsto y reconocido en la Constitución, tratados internacionales y leyes secundarias, desde décadas atrás y tienen un rango superior a cualquier instrumento administrativo.
- Los partidos políticos sirven de espacio para el ejercicio de este derecho fundamental y, consecuentemente, a éstos corresponde demostrar que las personas que lo integran fue producto de una decisión individual, libre y voluntaria.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- La emisión y operación de Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales tiene como objeto principal revisar el mantenimiento de un número mínimo de afiliados que exige la ley, pero no es un instrumento del que nazca la obligación de los partidos políticos de garantizar la libre afiliación, ni mucho menos para marcar el tiempo a partir del cual los institutos políticos deben conservar los elementos para demostrar lo anterior.

Esta conclusión es acorde con lo sostenido por la *Sala Superior*, al resolver el expediente **SUP-RAP-107/2017**,³⁷ 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**

³⁷ 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/MAZM/JL/OAX/89/2018

SANCIONADORES ELECTORALES,³⁸ el cual tiene distintas vertientes, entre las que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria³⁹ y como estándar probatorio.⁴⁰

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

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

Al respecto, la sentencia en análisis refiere que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴¹ 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:

³⁸ 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.

³⁹ 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.

⁴⁰ 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.

⁴¹ 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/MAZM/JL/OAX/89/2018

- La hipótesis de culpabilidad alegada por los denunciantes 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 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.



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

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

Como se ha mencionado, la denuncia presentada por la quejosa, versa sobre la supuesta violación a su derecho de libertad de afiliación, al ser incorporada al padrón del *PVEM*, sin su consentimiento, así como la utilización de sus datos personales por dicho partido político para sustentar tal afiliación.

Ahora bien, en torno a la demostración de los hechos constitutivos de la infracción denunciada, en el siguiente cuadro se resumirá la información derivada de la investigación preliminar implementada, así como las conclusiones que fueron advertidas:

Ciudadano	Escrito de queja	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político
María de los Ángeles	21/03/2018 ⁴²	Registro de afiliación 21/05/2016 ⁴⁴	PVEM-INE-211/2018 ⁴⁶ No es su afiliada

⁴² Visible a página 2 del expediente.

⁴⁴ Correo electrónico de 05 de julio de 2018, visible a páginas 88-89 del expediente.

⁴⁶ Visible a página 23 del expediente.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Ciudadano	Escrito de queja	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político
Zavaleta Martínez	Anexó impresión de captura de pantalla de la https://www.sarp.com.mx/INE.aspx ⁴³	Anexó copia certificada de oficio INE/DEPPP/DE/DEPPF/1212/2017 ⁴⁵ , mediante el cual se le dio vista al PVEM a fin de que se pronunciara sobre la afiliación de la quejosa.	

Conclusiones

A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que no existe controversia en el sentido de que la denunciante está registrada en el PVEM. Sin embargo, es importante referir que el citado instituto político no aportó elementos para acreditar que la afiliación fue voluntaria, tales como la solicitud de registro de militante o, en su caso, la cédula de afiliación respectiva.

Es importante destacar que la DEPPP, en un primer momento, informó que, de la revisión a los padrones de los Partidos Políticos Nacionales con corte al 31 de marzo de 2017, no encontró registro válido de María de los Angeles Zavaleta Martínez en el padrón de afiliados del PVEM.⁴⁷

No obstante, lo anterior obedeció a que la ciudadana María de los Angeles Zavaleta Martínez, al haber sido registrada por otros partidos políticos distintos al PVEM, apareció como registro "Duplicados en dos o más PPN".

En consecuencia, la DEPPP dio vista a los institutos políticos involucrados en el registro de afiliación de María de los Angeles Zavaleta Martínez, entre ellos al PVEM, para que presentara el formato con firma autógrafa mediante el cual la ciudadana manifestó su deseo de continuar como su afiliada, sin que dicho partido acreditara que la denunciante hubiera solicitado su afiliación al partido denunciado, razón por la cual no fue contabilizada como registro válido.

Sin embargo, se debe precisar que, conforme a lo informado por la DEPPP, el PVEM sí llevó a cabo un registro de afiliación de María de los Angeles Zavaleta Martínez, en el Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos, haciendo uso, para ello, de sus datos personales.

Esto es, independientemente de que se considere como un registro de militante válido o no del PVEM, lo cierto es que dicho instituto político llevó a cabo el registro preliminar de la ciudadana quejosa como su afiliada.

Es por ello que la conclusión debe ser que **SÍ se trata de una afiliación indebida.**

Por lo que hace a las constancias aportadas por la DEPPP, al ser documentos emitidos por autoridades dentro del ámbito de sus facultades, se consideran pruebas documentales públicas, de conformidad con el artículo 22, párrafo 1, del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE, mismas que, conforme a lo previsto en los artículos 462, párrafo 2 de la LGIPE y 27, párrafo 2 del Reglamento citado;

⁴³ Visible a página 4 del expediente.

⁴⁵ Visible a páginas 93-95 del expediente.

⁴⁷ Correo electrónico de 13 de abril de 2018. Visible a páginas 24-25 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

por tanto, tienen valor probatorio pleno, ya que no se encuentran desvirtuadas respecto de su autenticidad o contenido.

En el mismo tenor, la documental allegada al expediente por la denunciante, constituye documental privada, conforme a lo dispuesto en el artículo 22, numeral 1, fracción II del Reglamento de Quejas y Denuncias del *INE*; por lo que, por sí misma, carece de valor probatorio pleno, y sólo alcanzará ese grado cuando, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio, generen convicción en este *Consejo General* sobre la veracidad de los hechos a que se refieren, ello al tenor de lo preceptuado en los artículos 462, párrafo 3 de la *LGIPE*, y 27, párrafo 3, del Reglamento en mención.

5. CASO CONCRETO

Previo al análisis detallado de las infracciones aducidas por María de los Ángeles Zavaleta Martínez, 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.

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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

A partir de la actualización de estos dos elementos esenciales, la autoridad electoral, podrá imponer alguna sanción, para lo cual deberá valorar las circunstancias que rodearon la comisión de la conducta.

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

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

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

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

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 que afirma que contaba con el consentimiento de los quejosos para afiliarlos a su partido político, y no a los ciudadanos que negaron haber solicitado su inclusión en el padrón de militantes del PVEM.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

Así, como vimos, en el apartado *ACREDITACIÓN DE HECHOS*, está demostrado a partir de la información proporcionada por la *DEPPP* que María de los Ángeles Zavaleta Martínez se encontró, en ese momento, registrada como afiliada del *PVEM*.

Por otra parte, el *PVEM* no demuestra con medios de prueba, que el registro de afiliación respectiva sea el resultado de la manifestación de voluntad libre e individual de la ciudadana, en la cual, ella misma, *motu proprio*, expresó su consentimiento y, por ende, proporcionó sus datos personales a fin de llevar a cabo la afiliación a dicho instituto político.

Debiendo precisar que la carga de la prueba corresponde al *PVEM*, en tanto que el dicho de la actora consiste en demostrar que no dio su consentimiento para ser afiliada, es decir, se trata de un hecho negativo, que en principio no es objeto de prueba; por lo que, la defensa del partido político consiste básicamente en afirmar que, si cumplieron las normas que tutelan el derecho fundamental de afiliación tienen el deber de probar esa situación.

Ahora bien, tal y como quedó de manifiesto en el apartado del *MARCO NORMATIVO* de la presente Resolución, así como en el correspondiente a *CARGA Y ESTÁNDAR PROBATORIO SOBRE AFILIACIÓN INDEBIDA 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

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 *INE/CG85/2017*, sino que, como se vio, el derecho tutelado deviene de disposiciones de rango supremo, el cual debe ser tutelado en todo momento, y no a partir de normas internas o reglamentarias que así lo establezcan.

En este orden de ideas, se debe concluir que si la libre afiliación a los partidos políticos es un derecho de los ciudadanos previsto como garantía constitucional en nuestro país desde hace décadas, también lo es la obligación de los partidos políticos de preservar, y en su caso, de demostrar, en todo momento, que cualquier acto que engendre la voluntad de un ciudadano para formar parte en las filas de un instituto político, esté amparado en el o los documentos que demuestren indefectiblemente el acto previo del consentimiento, siendo **ineficaz cualquier alegato en el sentido de que no se tiene o tenía el deber de presentar las pruebas que justifiquen su dicho, sobre la base de que no tenía obligación legal de archivar o conservar las documentales correspondientes.**

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

En este sentido, toda vez que María de los Ángeles Zavaleta Martínez manifiesta no haber otorgado su consentimiento, que su registro de afiliación se comprobó por la autoridad electoral competente, y que *el PVEM*, no cumplió su carga probatoria para demostrar que la afiliación sí se solicitó voluntariamente; esta autoridad electoral considera que existe una vulneración al derecho de afiliación de la quejosa y que, intrínsecamente, para la configuración de esa falta utilizaron sin autorización sus datos personales, lo cual, debe ser considerado por esta autoridad para la imposición de la sanción que, en su caso, amerite.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

En el caso, se considera que **María de los Ángeles Zavaleta Martínez fue afiliada indebidamente al PVEM**, razón por la cual el presente procedimiento sancionador ordinario es **FUNDADO** en contra del instituto político denunciado, por las razones y consideraciones siguientes:

EL *PVEM* informó que no encontró registro dentro de su padrón de afiliados de María de los Ángeles Zavaleta Martínez.

No obstante, lo anterior, de las diligencias de investigación practicadas en el presente procedimiento, se advierte que la *DEPPP*, órgano central del *INE* encargado de la concentración de los padrones de los diversos partidos nacionales, así como de la verificación de los mismos, encontró a esa ciudadana registrada por el *PVEM*.

Es importante destacar que la *DEPPP*, en un primer momento, informó que, de la revisión a los padrones de los Partidos Políticos Nacionales con corte al 31 de marzo de 2017, no encontró registro válido de María de los Ángeles Zavaleta Martínez en el padrón de afiliados del *PVEM*.⁴⁸

No obstante, lo anterior obedeció a que la ciudadana María de los Ángeles Zavaleta Martínez, al haber sido registrada por otros partidos políticos distintos al *PVEM*, apareció como registro “Duplicados en dos o más PPN”.

En efecto, la *DEPPP* informó, en un primer momento, que el registro en el *PVEM* no se consideró como válido, al haber sido registrada, de manera simultánea, en diversos partidos políticos, sin que el instituto político denunciado acreditara la debida afiliación de María de los Ángeles Zavaleta Martínez.

Esto es, la *DEPPP* al detectar el registro de la ciudadana quejosa en otros institutos políticos, procedió a dar vista a los institutos políticos involucrados, entre ellos al *PVEM*, para que presentara el formato con firma autógrafa mediante el cual la ciudadana manifestara su intención de ser su afiliada, sin que dicho partido

⁴⁸ Correo electrónico de 13 de abril de 2018. Visible a páginas 24-25 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

acreditara tal circunstancia, razón por la cual no fue contabilizada como registro válido.

Sin embargo, tal y como se refirió con antelación, el *PVEM* sí llevó a cabo un registro de afiliación de María de los Ángeles Zavaleta Martínez, en el Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos, utilizando, para ello, sus datos personales.

Esto es, independientemente de que, se considere el registro de María de los Ángeles Zavaleta Martínez como militante válido o no del *PVEM*, lo cierto es que dicho instituto político llevó a cabo el registro preliminar de la ciudadana, sin acreditar, en ningún momento, la voluntad de la quejosa de afiliarse de manera libre y personal a ese partido político.

Es importante señalar que, en el presente procedimiento, al contar con la información antes referida se requirió al *PVEM* para que proporcionara la documentación correspondiente respecto a la ciudadana en comento, dicho instituto político fue omiso en aportarla, razón por la cual no acreditó de ninguna forma la afiliación libre, individual, voluntaria, personal y pacífica de la quejosa.

Ahora bien, el partido político denunciado, al dar contestación al emplazamiento y al desahogar la vista para formular alegatos, manifestó, entre otras cuestiones, que mediante oficio PVEM-INE-211/2018, informó a esta autoridad que, después de una consulta al Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos del *INE*, no encontró registro alguno de la ciudadana quejosa en su padrón de militantes. Lo anterior, no obstante que la búsqueda se realizó tanto en el apartado de *Registro de Afiliados-Consulta* como en el correspondiente a *Cancelación de Afiliados-Consulta*, ingresando en cada caso el nombre y clave de elector.

Al respecto, se debe señalar que, tal y como se refirió con antelación, la *DEPPP* sí detectó el registro de la ciudadana en el padrón de afiliados del instituto político denunciado, solo que, al haber sido registrada María de los Ángeles Zavaleta Martínez, a su vez, por distintos partidos políticos al *PVEM*, dicho órgano electoral procedió a dar vista a los mismos, con el objeto de que se pronunciaran sobre la afiliación de la ahora denunciante.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

Lo anterior, en términos de lo previsto en el inciso d), del numeral 2, de los *LINEAMIENTOS PARA LA VERIFICACIÓN DE LOS PADRONES DE AFILIADOS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES PARA LA CONSERVACIÓN DE SU REGISTRO Y SU PUBLICIDAD, ASÍ COMO PARA EL EJERCICIO DE LOS DERECHOS DE ACCESO, RECTIFICACIÓN, CANCELACIÓN Y OPOSICIÓN DE LOS DATOS PERSONALES EN POSESIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL*, que a la letra establece lo siguiente:

“Décimo Primero De la subsanación de los registros no válidos

...

2. Recibida la respuesta a la vista señalada en el numeral que precede, la DEPPP en coordinación con la DERFE, analizará cuáles registros pueden sumarse a los “Registros Preliminares”. Para tales efectos se considerará lo siguiente:

...

d) Respecto a los registros “Duplicados en dos o más PPN” pueden ser sumados a los “Registros Preliminares” siempre y cuando algún PPN presente el formato con firma autógrafa mediante el cual el ciudadano manifieste su deseo de continuar afiliado al PPN que corresponda y renuncia a cualquier otro. Cabe precisar que dicho formato deberá ser requisitado invariablemente con fecha posterior a la del oficio remitido por la DEPPP. (Formato Anexo 1)

El formato se encontrará disponible en el Sistema, sin menoscabo de que los PPN puedan utilizar otro formato, con la condición de que el mismo deberá ser requisitado con fecha posterior al oficio emitido por la DEPPP y en el mismo el ciudadano manifieste, sin lugar a duda, su voluntad de permanencia a un PPN y su renuncia a cualquier otro.”

En el particular, la *DEPPP*, a través del oficio INE/DEPPP/DE/DEPPF/1212/2017,⁴⁹ formuló vista al *PVEM* a fin de que se pronunciara sobre la afiliación de la quejosa.

No obstante, lo anterior, el partido político denunciado fue omiso en desahogar la vista que le fue formulada, esto es, no proporcionó la documentación que diera sustento al registro de afiliación de María de los Ángeles Zavaleta Martínez, es decir, no aportó el formato de afiliación correspondiente.

⁴⁹ Visible a páginas 93-95 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Es por ello que, dicho órgano electoral determinó tener como registro no válido la afiliación de la ahora quejosa al instituto político denunciado, con base en lo establecido en 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 *INE/CG85/2017*.

Sin embargo, como se precisó, con independencia de que el registro de afiliación de María de los Ángeles Zavaleta Martínez al *PVEM* sea considerado por la autoridad electoral como válido o no, lo cierto es que dicho instituto político sí llevo a cabo la acción de registrar a la ciudadana quejosa en su padrón de militantes, tal y como el propio partido político lo reconoce.

No pasa desapercibido que el *PVEM* manifestó que la página electrónica consultada por la quejosa no es la dirección de consulta oficial del Padrón de afiliados de los partidos políticos de *INE* (<https://www.sarp.com.mx/INE.aspx>), razón por la cual, a juicio del denunciado, el medio de prueba aportado por la denunciante, consistente en impresión de consulta de afiliación, carece de todo valor probatorio.

Al respecto, se debe precisar que, corresponde, en principio, la denunciante hacer del conocimiento los hechos que, a su juicio, constituyen una infracción en materia electoral, siendo ello la base del inicio de la investigación de la autoridad administrativa comicial.

Sirve de apoyo a lo anterior, lo establecido en la Tesis **CXVI/2002**,⁵⁰ emitida por la *Sala Superior*, de rubro y contenido siguientes:

“PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LOS HECHOS DENUNCIADOS SÓLO SON LA BASE DEL INICIO DE LA INVESTIGACIÓN. - Conforme con el artículo 82, párrafo 1, inciso t), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales para conocer la verdad de los hechos, es indudable que el ejercicio de la facultad de investigación que tiene el Instituto Federal Electoral, a través del secretario de la Junta General Ejecutiva no está sujeto o condicionado a los estrictos puntos de hecho referidos en el escrito de queja o denuncia. Estos puntos constituyen simplemente la base indispensable para dar inicio

⁵⁰ Consultable en la página del *Tribunal Electoral* o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=CXVI/2002&tpoBusqueda=S&sWord=CXVI/2002>



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

al procedimiento correspondiente, pero una vez que el órgano sustanciador determina, prima facie, que tales cuestiones fácticas pueden ser materia de tal procedimiento, dicho órgano está facultado para hacer uso de esos poderes con el fin de llegar al conocimiento de la verdad de las cosas, en acatamiento de los principios de certeza y legalidad que rigen en la materia."

En el particular, María de los Ángeles Zavaleta Martínez, además de hacer del conocimiento los hechos que, a su juicio, actualizan una infracción en materia electoral, esto es, la presunta afiliación indebida por parte de un instituto político, aportó un medio de prueba, que, independientemente de su origen, así como de su alcance y valor probatorio, da sustento a su afirmación y, sobre todo, sirve de base para el inicio de la investigación, que como se ha señalado, fue corroborada por la *DEPPP*, órgano ejecutivo del *INE*.

Finalmente, como acertadamente lo refiere el partido político denunciado, esta autoridad electoral ordenó el inicio de una nueva investigación, en distinto procedimiento, respecto a los datos contenidos en la página electrónica <https://www.sarp.com.mx/INE.aspx>, lo cual es independiente a la infracción que en el particular se conoce y por la cual se declara fundado el presente procedimiento.

Esto es, el origen y los datos que contiene la página electrónica de referencia, así como la investigación que se practique y la determinación que se adopte en ese procedimiento, en modo alguno inciden en la resolución del presente asunto.

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 *PVEM*.

Por lo anterior, este órgano colegiado considera pertinente declarar **FUNDADO** el presente procedimiento, pues se concluye que el *PVEM* infringió las disposiciones electorales tendentes a demostrar la libre afiliación de María de los Ángeles Zavaleta Martínez, quien apareció como afiliada a dicho instituto político, por no demostrar el acto volitivo de ésta para permanecer agremiada a ese partido.

En efecto, como se demostró anteriormente, la denunciante que apareció afiliada al *PVEM*, manifestó que en momento alguno otorgaron su consentimiento para ello,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

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.

Al respecto, es importante destacar, en lo que interesa, lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada el seis de junio de dos mil dieciocho, al resolver el medio de impugnación con clave SUP-RAP 141/2018:⁵¹

“...si los ciudadanos referidos alegaron que no dieron su consentimiento para pertenecer al partido político recurrente, implícitamente sostienen que no existe la constancia de afiliación atinente; por tanto, los ciudadanos no estaban obligados a probar un hecho negativo (la ausencia de voluntad) o la inexistencia de una documental, pues en términos de carga de la prueba tampoco son objeto de demostración los hechos negativos, salvo que envuelvan una afirmación.⁵²”

Esto es, en el tema que nos ocupa, conforme a lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada en el medio de impugnación SUP-RAP 141/2018, la carga probatoria corresponde a los partidos políticos, en el caso al *PVEM*, ente político que se encuentra obligado 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 o, en su caso, también tenía la posibilidad de probar sus afirmaciones a través de otros medios de prueba como lo sería documentales que justificaran la participación voluntaria de dichas personas en la vida interna del partido y con carácter de militante, como lo serían, por ejemplo, documentales que evidenciaran el pago de cuotas partidistas, la participación en actos del partido, la intervención en asambleas internas, el desempeño de funciones o comisiones partidistas, entre otras,⁵³ circunstancia que, en el particular no aconteció.

Así pues, el *PVEM*, en el caso analizado, no demostró que la afiliación se realizó a través del procedimiento que prevé su normativa interna, ni mediante algún otro procedimiento distinto en el que se hiciera constar que dicha ciudadana haya dado

⁵¹ 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-0141-2018.pdf

⁵² De conformidad con los numerales 461 de la *Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales*, en relación el diverso 441 de ese ordenamiento y 15, segundo párrafo, de la *Ley de Medios*

⁵³ Criterio sostenido en la sentencia dictada en el medio de impugnación SUP-RAP 141/2018.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

su consentimiento para ser afiliada, ni mucho menos que haya permitido o entregado datos personales para ese fin, los cuales se estiman necesarios para procesar las afiliaciones, dado que estos elementos se constituyen como insumos obligados para, en su momento, llevar a cabo una afiliación, de ahí que esto sea necesario e inescindible.

Con base en ello, ante la negativa de la denunciante de haberse afiliado al *PVEM*, 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 de la hoy promovente, lo que no hizo, siendo que el solo hecho de aparecer en su registro electrónico es insuficiente para acreditar el ejercicio libre, personal y voluntario del derecho de afiliación a dicho instituto político.

Es decir, no basta con que la quejosa aparezca como afiliada al *PVEM*, sino que dicho instituto político debió demostrar, con documentación soporte o pruebas idóneas, que dicha afiliación se realizó de forma libre o voluntaria, o bien, que la aparición del nombre y datos de la quejosa en sus registros preliminares ante la *DEPPP*, fue consecuencia de un error involuntario o de alguna circunstancia diversa, pero no lo hizo.

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

Entonces, podemos afirmar que el presunto uso indebido de datos personales, tiene íntima vinculación con la afiliación indebida de María de los Ángeles Zavaleta Martínez, lo cual ya quedó debidamente acreditado y, como consecuencia de ello, merece la imposición de la sanción que se determinará en el apartado correspondiente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

Cabe referir que a similar conclusión arribó este Consejo General en la resolución INE/CG120/2018, de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, al resolver el procedimiento ordinario sancionador identificado con la clave UT/SCG/Q/ALC/CG/39/2017, así como en la resolución INE/CG448/2018, de once de mayo de dos mil dieciocho, al resolver el procedimiento ordinario sancionador identificado con la clave UT/SCG/Q/MGSF/JD31/MEX/76/2017, las cuales fueron confirmadas por el *Tribunal Electoral* al dictar sentencia el veinticinco de abril y once de mayo de dos mil dieciocho, en los medios de impugnación con clave SUP-RAP-047/2018⁵⁴ y SUP-RAP-137/2018,⁵⁵ 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 elemento esencial para la configuración de una afiliación indebida.

TERCERO. 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 *PVEM*, en el caso detallado en el considerando que antecede, procede ahora determinar la sanción correspondiente, en atención a lo dispuesto en el artículo 458, párrafo 5, de la *LGIFE*, relativo a la gravedad de la responsabilidad en que se incurra; el bien jurídico tutelado por las normas transgredidas; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución de la falta; y, en su caso, la reincidencia y el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de la infracción.

En relación con ello, 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.

⁵⁴ 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-0047-2018.pdf

⁵⁵ 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-0137-2018.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

1. Calificación de la falta

A. Tipo de infracción

Partido	Tipo de infracción	Descripción de la conducta	Disposiciones jurídicas infringidas
PVEM	La infracción se cometió por una acción del partido político denunciado, que transgrede disposiciones de la <i>Constitución</i> , así como de la <i>LGIPE</i> y la <i>LGPP</i> .	La conducta fue el registro de María de los Ángeles Zavaleta Martínez como su afiliada y el uso no autorizado de los datos personales, por parte del PVEM	Artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la <i>Constitución</i> ; 443, párrafo 1, inciso a), de la <i>LGIPE</i> ; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), t) y u) de la <i>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 **PVEM** incluyó indebidamente en su padrón de afiliados, a María de los Ángeles Zavaleta Martínez, sin demostrar que para incorporarla medió la voluntad de éstos de inscribirse como militante de dicho instituto político, violentando con ello la norma electoral, en específico las disposiciones precisadas en el recuadro inserto en el subapartado previo.

A partir de esta premisa, es válido afirmar que el bien jurídico tutelado por las normas transgredidas, radica en garantizar el derecho de los ciudadanos mexicanos, de optar libremente por ser o no militante de algún partido político, lo cual implica la obligación de éstos de velar por el debido respeto de la prerrogativa



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

señalada, a través de los mecanismos idóneos que permitan generar certeza respecto de que quienes figuran en sus respectivos padrones de militantes, efectivamente consintieron libremente en ser sus agremiados.

Por otra parte, como se analizó, para la afiliación indebida acreditada en el expediente que se resuelve se usaron los datos personales de la promovente sin que ésta hubiese otorgado su consentimiento para ello, lo cual, constituye un elemento accesorio e indisoluble de la infracción consistente en la afiliación indebida.

En efecto, si bien es cierto, a partir de las constancias que obran en autos no está demostrado que los datos personales hubieran sido utilizados con un propósito diverso a la afiliación indebida en sí misma, o bien su difusión frente a terceros, lo es también que dicha información fue necesaria para materializar la incorporación de los datos de la actora al padrón de militantes del partido político denunciado.

Sirve de apoyo a lo anterior, lo argumentado en la sentencia de siete de junio de dos mil dieciocho dictada por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-141/2018,⁵⁶ en la que se estableció, en lo que interesa sobre el tema, 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.”

De ahí que esta situación debe considerarse al momento de fijar la sanción correspondiente al **PVEM**.

⁵⁶ 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-0141-2018.pdf



C. Singularidad o pluralidad de la falta acreditada

Al respecto, cabe señalar que aun cuando se acreditó que el **PVEM** transgredió lo establecido en las disposiciones constitucionales y legales y aún las de la normativa interna del instituto partido político, y que, tal infracción se cometió en detrimento de los derechos de María de los Ángeles Zavaleta Martínez, 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 a la hoy quejosa, sin demostrar el consentimiento previo para ello.

Cabe precisar, que en apartados subsecuentes se analizará a detalle el impacto que tuvo dicha infracción.

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 **PVEM**, consistieron en inobservar lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III y 41, fracción I de la *Constitución*; 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), t) y u) de la *LGPP*, al incluir en su padrón de afiliados a María de los Ángeles Zavaleta Martínez, sin tener la documentación soporte que acredite fehacientemente la voluntad de ésta de pertenecer a las filas de ese instituto político.
- b) **Tiempo.** En el caso concreto, como se razonó en el considerando que antecede, el registro de afiliación aconteció el **veintiuno de mayo de dos mil dieciséis**.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

- c) **Lugar.** Con base en las razones plasmadas en el escrito de denuncia, se deduce que la falta atribuida al **PVEM** se cometió en el **estado de Oaxaca**.

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

Se considera que en el caso existe una conducta **dolosa** por parte del **PVEM**, 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*; 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIFE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), t) y u) de la *LGPP*.

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

- El **PVEM** 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 **PVEM** está **sujeto al cumplimiento de las normas que integran el orden jurídico nacional e internacional** y está obligado a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, respetando los derechos de los ciudadanos, de acuerdo con el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la *LGPP*.
- 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

participación del pueblo en la vida democrática y canal para el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, por lo que a su interior el ejercicio de tales derechos no solo no se limita, sino por el contrario, **se ensancha y amplía.**

- Todo partido político, tiene la **obligación de respetar la libre afiliación** y, consecuentemente, de cuidar y vigilar que sus militantes sean personas que fehacientemente otorgaron su libre voluntad para ese efecto.
- El ejercicio del derecho humano a la libre afiliación a cualquier partido político, conlleva un **deber positivo a cargo de los institutos políticos**, consistente no sólo en verificar que se cumplen los requisitos para la libre afiliación a su padrón, sino en **conservar, resguardar y proteger la documentación o pruebas en donde conste la libre afiliación** de sus militantes, en términos de lo dispuesto en los artículos 35, fracción III, 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1 y 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, 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

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) María de los Ángeles Zavaleta Martínez aduce que no solicitó en momento alguno su registro o incorporación como militante al *PVEM*.
- 2) Quedó acreditado que María de los Ángeles Zavaleta Martínez apareció en el padrón de militantes del *PVEM*.
- 3) Independientemente de que el registro de militante de María de los Ángeles Zavaleta Martínez en el *PVEM*, sea considerado como válido o no, el instituto político denunciado registró de manera indebida a la ciudadana quejosa, utilizando, para ello, sus datos personales.
- 4) El partido político denunciado no demostró que la afiliación de la quejosa 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 de la denunciante.
- 5) El partido denunciado no demostró ni probó que la afiliación de la quejosa 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 de la quejosa fue debida y apegada a Derecho, no obstante que, en principio, le corresponde la carga de hacerlo.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

F. Condiciones externas (contexto fáctico)

Resulta atinente precisar que la conducta desplegada por el **PVEM**, se cometió al afiliar indebidamente a María de los Ángeles Zavaleta Martínez, sin demostrar al acto volitivo de ésta tanto de ingresar o permanecer inscrita en su padrón de militantes como de haber proporcionado sus datos personales para ese fin.

Así, se estima que la finalidad de los preceptos transgredidos, consiste en garantizar el derecho de libre afiliación y la protección de los datos personales de los ciudadanos mexicanos, mediante la conservación de los documentos atinentes que permitan demostrar el acto de voluntad de los ciudadanos quejosos de militar en los distintos partidos políticos 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 pudieron haber incurrido el **PVEM**, este organismo electoral autónomo considera que **no se actualiza**.

De conformidad con el artículo 458, párrafo 6 de la **LGIPE**, se considerará reincidente a quien, habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere la ley en cita, 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);



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

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

Lo anterior se desprende del criterio sostenido por el *Tribunal Electoral*, a través de la Tesis de Jurisprudencia 41/2010, de rubro **REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.**⁵⁷

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 **PVEM**, 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.

⁵⁷ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/luse/tesisjur.aspx?idtesis=41/2010&tpoBusqueda=S&sWord=41/2010>



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018**

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

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

- Quedó acreditada la infracción al derecho de libre afiliación de la ciudadana, pues se comprobó que el *PVEM* realizó un registro para la afiliación de María de los Ángeles Zavaleta Martínez, sin demostrar contar con la documentación soporte correspondiente, que medió la voluntad de su agremiada de pertenecer o estar inscrita 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 afiliación indebida de María de los Ángeles Zavaleta Martínez, se utilizaron indebidamente sus datos personales, pues los mismos eran necesarios para formar el padrón de afiliados del *PVEM*.
- 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

- 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 *PVEM*.

Por lo anterior, y en atención a los elementos objetivos precisados con antelación, se considera procedente **calificar la falta** en que incurrió el *PVEM* 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 de María de los Ángeles Zavaleta Martínez, lo que constituye una violación al derecho fundamental de los ciudadanos reconocidos en la *Constitución*.

Al respecto, es importante precisar que para efectos de determinar el monto de la sanción a imponer se debe diferenciar, **como en el caso acontece, si se está ante una afiliación indebida** o una violación al derecho de libre afiliación en su vertiente de no permitirle a la quejosa ser desafiliada.

Sirve de apoyo a lo anterior, lo resuelto por la Sala Superior al dictar sentencia en el recurso de apelación SUP-RAP-141/2018, en la que determinó, esencialmente, lo siguiente:

“Finalmente, para efectos de la sanción a imponer, consideró oportuno diferenciar entre aquellos ciudadanos de los que se utilizaron indebidamente sus datos personales para afiliarlos sin su consentimiento al partido denunciado (once ciudadanos) y aquélla que denunció la presunta indebida afiliación en su vertiente de falta de atención al derecho de desafiliación, puesto que, si bien en ambos casos estamos ante la presencia de una falta grave ordinaria, lo cierto es que en el primero de los supuestos hubieron hechos afirmativos tendentes a menoscabar el derecho de libre afiliación, utilizando datos personales de los afectados y en el segundo, se trata de una omisión, lo cual conlleva que la sanción imponer en cada supuesto sea diferenciada.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

Por tal motivo, en el caso concreto, se estima que la motivación expuesta por el Instituto Nacional Electoral fue suficiente para justificar la individualización de la sanción.”

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.⁵⁸

El artículo 456, párrafo 1, inciso a) de la *LGIFE*, 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 *LGIFE*, 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 *PVEM* 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 *LGIFE*, confiere a la autoridad electoral, cierta discrecionalidad para elegir, dentro del catálogo de correctivos aplicables, aquel que se ajuste a la conducta desplegada

⁵⁸ Véase la tesis XXVIII/2003 del *Tribunal Electoral*, 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/MAZM/JL/OAX/89/2018

por el sujeto infractor, y que, a su vez, sea bastante y suficiente para prevenir que cualquier otra persona (en la especie partidos políticos), realicen una falta similar.

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

En ese orden de ideas, este órgano resolutor se encuentra investido con una potestad sancionadora que le permite valorar a su arbitrio las circunstancias que se actualizaron en la comisión de la infracción, así como su gravedad, máxime si se toma en cuenta que la *LGIFE* no determina pormenorizada y casuísticamente, todas y cada una de las condiciones del ejercicio de dicha potestad; por el contrario, solo establece las bases genéricas para el ejercicio de la misma, dejando que sea la autoridad quien determine el tipo de sanción que debe aplicarse y, en su caso, el monto de la misma.

Con base en lo anterior, este Consejo General estima que, derivado de las circunstancias que concurrieron a la infracción atribuida al *PVEM*, justifican la imposición de la sanción prevista en la fracción II, del artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la *LGIFE*, consistente en una **MULTA unitaria por la afiliación indebida de María de los Ángeles Zavaleta Martínez**, 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

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

En este orden de ideas, es pertinente hacer notar, que ha sido criterio de esta autoridad, en la resolución INE/CG120/2018, de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, al resolver el procedimiento ordinario sancionador identificado con la clave UT/SCG/Q/ALC/CG/39/2017, así como en la resolución INE/CG448/2018, de once de mayo de dos mil dieciocho, al resolver el procedimiento ordinario sancionador identificado con la clave UT/SCG/Q/MGSF/JD31/MEX/76/2017, las cuales fueron confirmadas por el *Tribunal Electoral* al dictar sentencia el veinticinco de abril y once de mayo de dos mil dieciocho, en los medios de impugnación con clave SUP-RAP-047/2018⁵⁹ y SUP-RAP-137/2018,⁶⁰ respectivamente, en los que se sancionó por una afiliación indebida de un ciudadano, en cada caso, con una multa equivalente a 642 (seiscientos cuarenta y dos) días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México, al momento de la comisión de la conducta, sanción que se estima debe tomarse como base para el presente asunto, si se considera que en dichos asuntos se demostró la comisión de una infracción similar a la que acontece en los casos que aquí se resuelven.

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

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

⁵⁹ 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-0047-2018.pdf

⁶⁰ 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-0137-2018.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

arribó a la calificación de gravedad del hecho infractor, para así determinar individualizadamente la multa que corresponda.

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

A efecto de lo anterior, esta autoridad goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción, tomando en consideración la graduación de la sanción, es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, partiendo siempre del monto mínimo, que corresponde a la simple demostración de la conducta ilegal, cuestión que tiene sustento en la Tesis relevante **XXVIII/2003**,⁶¹ 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.”

Ahora bien, a juicio de esta autoridad y atendiendo a la gravedad de la falta, con base en lo dispuesto en la fracción II del numeral citado, lo procedente es imponer una **multa** equivalente a **seiscientos cuarenta y dos días de Unidades de Medida**

⁶¹ 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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

y Actualización al PVEM, por el registro de afiliación de María de los Ángeles Zavaleta Martínez.

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

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia 10/2018,⁶² del *Tribunal Electoral*, de rubro y contenido siguiente:

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

Sentando lo anterior, se procede a realizar el cálculo de la sanción que corresponde al PVEM, con base en lo expuesto a continuación:

PVEM		
Total de quejosos	Unidad de Medida y Actualización 2016	Sanción a imponer
1	\$73.04	\$46,891.68

⁶² Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=10/2018&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,10/2018>



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

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

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

Se estima que la infracción cometida por parte del *PVEM*, 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, el *PVEM* 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 mes de septiembre 2018
<i>PVEM</i>	\$30,708,417.00

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 a 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 DE REINTEGRO DE FINANCIAMIENTO LOCAL PARA GASTOS DE CAMPAÑA	IMPORTE NETO DE LA MINISTRACIÓN
<i>PVEM</i>	\$30,708,417.00	\$15,347,622.00	\$0.00	\$15,360,795.00



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

F. Impacto en las actividades del sujeto infractor

Derivado de lo anterior, se considera que la multa impuesta al **PVEM**, 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:

Partido político	Año	Monto de la sanción por ciudadano. ⁶³	Ciudadanos indebidamente afiliados	% de la ministración mensual por ciudadano
PVEM	2016	\$46,891.68	1	0.27%

Por consiguiente, la sanción impuesta al **PVEM** 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 PVEM* (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 las faltas cometidas y se estima que, sin resultar excesivas ni ruinosas, pueden generar un efecto inhibitorio, lo cual —según lo ha establecido la *Sala Superior* en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-250/2009⁶⁴, es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

⁶³ Cantidades expresadas hasta el segundo decimal.

⁶⁴ 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>



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/MAZM/JL/OAX/89/2018

CUARTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, tutelado en el artículo 17 de la *Constitución*,⁶⁵ se precisa que la presente determinación es impugnabile a través del recurso de apelación, así como por juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano, previsto en los numerales 42 y 79, respectivamente, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

PRIMERO. Se declara **fundado** el procedimiento sancionador ordinario, incoado en contra del **PVEM**, al infringir las disposiciones electorales de libre afiliación de **María de los Ángeles Zavaleta Martínez**, en términos de lo establecido en el Considerando SEGUNDO de esta Resolución.

SEGUNDO. En términos del Considerando TERCERO de la presente Resolución, se impone al **PVEM**, una **multa** por la afiliación indebida de María de los Ángeles Zavaleta Martínez, de **seiscientos cuarenta y dos (642) Unidades de Medida y Actualización equivalente a \$46,891.68 (cuarenta y seis mil ochocientos noventa y un pesos 68/100 M.N.)** [Ciudadana registrada como afiliada en 2016].

TERCERO. En términos de lo establecido en el artículo 457, párrafo 7 de la LGIPE, el monto de la multa impuesta al **PVEM**, 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 TERCERO.

⁶⁵ 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.8ª. (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

CUARTO. La presente Resolución es impugnada a través del recurso de apelación, así como por juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, previsto en los numerales 42 y 79, respectivamente, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Notifíquese personalmente a María de los Ángeles Zavaleta Martínez, así como al **PVEM,** por conducto de su respectivo representante ante este Consejo General; y por **estrados,** a quienes les resulte de interés.

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

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 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**