



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

**INE/CG1345/2018**

**PROCEDIMIENTO                      SANCIONADOR**  
**ORDINARIO**  
DENUNCIANTE: **FREDDY ALI SINTA QUINO**  
DENUNCIADO: **PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018, INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR FREDDY ALI SINTA QUINO, A TRAVÉS DE LA CUAL HIZO DEL CONOCIMIENTO DE ESTA AUTORIDAD, HECHOS PRESUNTAMENTE CONTRAVENTORES DE LA NORMATIVIDAD ELECTORAL, CONSISTENTES EN SU PRESUNTA INDEBIDA AFILIACIÓN AL PARTIDO POLÍTICO ACCIÓN NACIONAL Y USO, SIN CONSENTIMIENTO, DE SUS DATOS PERSONALES**

Ciudad de México, 17 de octubre de dos mil dieciocho.

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

<b><i>Comisión</i></b>	La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<b><i>Consejo General</i></b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<b><i>Constitución</i></b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b><i>DEPPP</i></b>	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral
<b><i>DERFE</i></b>	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

<b>IFE</b>	El otrora Instituto Federal Electoral
<b>Instituto o INE</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Ley de Medios</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley de Partidos</b>	Ley General de Partidos Políticos
<b>LGIFE</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<b>PAN o denunciado,</b>	Partido de Acción Nacional
<b>Quejoso o denunciante</b>	Freddy Ali Sinta Quino
<b>Reglamento de Quejas</b>	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<b>Sala Superior</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>UTCE</b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral
<b>UMA</b>	Unidad de Medida y Actualización

## RESULTANDO

I. **DENUNCIA.**<sup>1</sup> El veintiséis de febrero de dos mil dieciocho, Freddy Ali Sinta Quino interpuso escrito de queja en contra del *PAN*, por presuntamente haber sido afiliado sin su consentimiento a dicho partido político, haciendo uso indebido de sus datos personales para tal fin, curso que se recibió en la *UTCE* el veintidós de marzo del mismo año.

II. **REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN.** Por acuerdo<sup>2</sup> de diecisiete de abril de dos mil dieciocho, la *UTCE* determinó, entre otras cuestiones, registrar la queja de mérito bajo el número de expediente citado al rubro; admitirla a trámite en la vía ordinaria;

<sup>1</sup> Visible a fojas 01 a 13 del expediente

<sup>2</sup> Visible a fojas 14 a 21 del expediente



reservar el emplazamiento hasta en tanto se contara con mayores elementos para proveer al respecto; y requerir a la *DEPPP* y al *PAN* a efecto de que informaran si el quejoso fue afiliado a dicho Instituto político y, en su caso, señalara la fecha de afiliación.

**III. CUMPLIMIENTO AL REQUERIMIENTO POR LA DIRECCIÓN EJECUTIVA DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS.** Mediante correo electrónico<sup>3</sup> de diecinueve de abril del año en curso, el Titular de la *DEPPP*, dio cumplimiento al requerimiento de información formulado por la *UTCE*, precisando que el hoy quejoso se encuentra afiliado al partido político denunciado, desde el veintisiete de agosto de dos mil doce.

**IV. CUMPLIMIENTO AL REQUERIMIENTO POR EL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL.** El veintitrés de abril de dos mil dieciocho, el *PAN*<sup>4</sup>, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General, manifestó que el quejoso fue afiliado de manera voluntaria a dicho Instituto político, el veintisiete de agosto de dos mil doce, así mismo señaló que el primero de septiembre de dos mil diecisiete realizó un trámite de actualización de datos, refrendando con ello su consentimiento para seguir afiliado a dicho Instituto Político.

**V. EMPLAZAMIENTO.**<sup>5</sup> Mediante proveído de diecisiete de mayo de dos mil dieciocho, se ordenó el emplazamiento al *PAN*, para efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera respecto a la conducta que se le imputó y aportara las pruebas que considerara pertinentes, corriéndose traslado con copia simple de las constancias que, hasta esa etapa procesal, integraban el presente expediente.

El acuerdo de emplazamiento se diligenció en los siguientes términos

Oficio	Fecha de notificación	Contestación al emplazamiento	Sentido de la respuesta del denunciado
INE-UT/7236/2018 <sup>6</sup>	21/05/ 2018. <sup>7</sup> Notificación por estrados	Oficio RPAN2-0328/2018 <sup>8</sup>	En lo medular, el denunciado adujo que Freddy Ali Sinta Quino se encuentra registrado como militante del Partido

<sup>3</sup> Visible a fojas 32 a 33 del expediente

<sup>4</sup> Visible a fojas 36 a 40 del expediente

<sup>5</sup> Visible a fojas 50 a 57 del expediente.

<sup>6</sup> Visible a foja 65 del expediente

<sup>7</sup> Visible a foja 66 a 79 del expediente.

<sup>8</sup> Visible a foja 82 a 88 del expediente



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018**

Oficio	Fecha de notificación	Contestación al emplazamiento	Sentido de la respuesta del denunciado
	Se entendió con personal de la representación		<p>Acción Nacional desde el veintisiete de agosto de dos mil doce, refrendado su militancia de manera voluntaria en el trámite de actualización de datos el primero de septiembre de dos mil diecisiete, precisando que no cuenta con la constancia de afiliación de inicio de militancia, debido a que mediante Acuerdo de nueve de agosto de dos mil trece la Comisión de Vigilancia del Registro Nacional de Medios determinó la destrucción del archivo muerto de la Dirección del Registro Nacional de Miembros.</p> <p>Respecto al trámite de actualización de datos agregó copia certificada del formato correspondiente, mediante el cual, adjugó que Freddy Ali Sinta Quino, con su firma, manifestó libremente su voluntad de continuar afiliado al PAN, precisando que el procedimiento de afiliación a dicho Instituto Político consta de varias etapas que garantizan los derechos del ciudadano para afiliarse libremente, así como procedimientos para reafirmar la voluntad de seguir afiliado, proporcionando sus datos actualizados y registrando sus huellas digitales, entre otros.</p>

**VI. ALEGATOS**<sup>9</sup>. Mediante proveído de seis de junio de dos mil dieciocho, la *UTCE*, puso los autos a la vista de las partes, para que, en vía de alegatos, manifestaran lo que a su derecho conviniera, acuerdo que se diligenció en los siguientes términos:

<sup>9</sup> Visible a fojas 89 a la 92 del expediente



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018**

Oficio	Sujeto notificado	Fecha de notificación	Fecha de contestación	Alegaciones
INE-UT/8660/2018 <sup>10</sup>	PAN	08/06/2018. <sup>11</sup> Notificación por estrados  Se entendió con la secretaria de la representación.	13/06/2018 <sup>12</sup>	El denunciado reprodujo lo manifestado en la contestación del emplazamiento.
INE/JD19-ver/0942/2018 <sup>13</sup>	Freddy Ali Sinta Quino	08/06/2018 <sup>14</sup>	08/06/2018 <sup>15</sup>	Manifestó, esencialmente, que ratifica el escrito inicial de queja en contra del PAN, debido a que jamás expreso su consentimiento para ello, desconociendo la forma en que el partido denunciado obtuvo su firma, ya que en ningún momento acudió ante dicho partido para solicitar su afiliación.

**VII. A CUERDO DE VISTA.** En acatamiento al principio de contradicción y mediante proveído de seis de junio de dos mil dieciocho, la *UTCE* dio vista al quejoso para que, dentro de los cinco días hábiles siguientes a la notificación de dicho auto, manifestaran lo que a su derecho conviniera respecto de la cédula de afiliación aportadas por el denunciado.

**VIII. ALEGATOS Y DESAHOGO DE VISTA.** Mediante escrito de ocho de junio del año en curso el quejoso, Freddy Ali Sinta Quino, formulo alegatos, en los que manifestó, esencialmente, que ratifica el escrito inicial de queja en contra del *PAN*, debido a que jamás expreso su consentimiento para ello, desconociendo la forma en que el partido denunciado obtuvo su firma, ya que en ningún momento acudió ante dicho partido para solicitar su afiliación.

<sup>10</sup> Visible a foja 97 del expediente

<sup>11</sup> Visible a fojas 98 a 107 del expediente

<sup>12</sup> Visible a fojas 108 a 110 del expediente

<sup>13</sup> Visible a foja 124 del expediente

<sup>14</sup> Visible a fojas 122 a 127 del expediente

<sup>15</sup> Visible a foja 128 del expediente



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

**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*.

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

## CONSIDERANDO

### PRIMERO. COMPETENCIA

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

En el caso, la conducta objeto de análisis en el presente procedimiento sancionador, consiste en la presunta transgresión a los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 38, párrafo 1, incisos a), e), t) y u); y 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*; 2, párrafo 1, inciso b); 3, párrafo 2; 25, párrafo 1, incisos a), e), t), y u), y 29 de la *Ley de Partidos*, con motivo de la probable violación al derecho de libertad de afiliación y la presunta utilización indebida de datos personales, por parte del *PAN*, en perjuicio de Freddy Ali Sinta Quino.

Ahora bien, conforme al artículo 38, párrafo 1, incisos a), del *COFIPE* y 25, párrafo 1, inciso a), de la *Ley de Partidos*, los partidos políticos deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos, correspondiendo al



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018**

*INE* vigilar que las actividades de éstos se desarrollen con apego a la ley, asimismo en términos del inciso e), del mismo ordenamiento los Partidos Políticos deben cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus Estatutos para la postulación de candidatos;

Del mismo modo, de conformidad con los artículos 341, párrafo 1, inciso a); 342, párrafo 1, incisos a) y n), y 354, párrafo 1, inciso a), del *COFIPE*, los partidos políticos son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento jurídico, entre otras, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38, párrafo 1, incisos a), e), t) y u), del mismo ordenamiento jurídico, cuyo contenido es congruente con los artículos 2, párrafo 1, inciso b), y 3, párrafo 2, 25, párrafo 1, incisos a), e), t), y u), y 29 de la *Ley de Partidos*, cuya infracción es sancionable por el *Consejo General*.

En consecuencia, toda vez que corresponde a este órgano superior de dirección conocer de las infracciones a la normatividad electoral y, en su caso, imponer las sanciones atinentes, en el particular, esta autoridad resulta competente para conocer y resolver respecto de la infracción denunciada, atribuida al *PAN*, consistente, en esencia, en la presunta violación al derecho de libertad de afiliación y utilización indebida de datos personales de la quejosa.

Sirve de apoyo a lo anterior, lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-RAP-107/2017, 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.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

- Porque la existencia de un régimen sancionatorio intrapartidista, no excluye la responsabilidad de los partidos políticos por violación a la ley, ni la competencia del *INE* para atender tal cuestión.
- Porque la *Sala Superior* ya ha reconocido que el *INE* es el órgano competente para atender denuncias por afiliación indebida de militantes.

Lo anterior, con fundamento en lo previsto en el artículo 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*, y los diversos 459, 464, 467, 468 y 469, de la *LGIPE*, relacionados con lo dispuesto en los numerales 35, fracción III y 41, párrafo segundo, Base I, segundo párrafo, de la *Constitución*, es decir con base en el derecho humano a la libre asociación, en su vertiente de afiliación política.

## SEGUNDO. NORMATIVA ELECTORAL APLICABLE AL CASO

En el presente asunto se debe subrayar que la presunta falta (indebida afiliación, haciendo uso indebido de los datos personales), atribuidas al *PAN*, se cometieron el veintisiete de agosto de dos mil doce, es decir, de manera previa a la entrada en vigor de la *LGIPE* y la *Ley de Partidos*; consecuentemente, el caso que nos ocupa debe ser resuelto a la luz del Código Federal de Procedimientos e Instituciones Electorales del catorce de enero de dos mil ocho.

## TERCERO. ESTUDIO DE FONDO

Como ha quedado dicho, el presente asunto derivó de la queja presentada por Freddy Ali Sinta Quino en contra del *PAN*, debido, en esencia, a que según su dicho el partido político lo afilió sin que éste prestara su consentimiento para ello, haciendo para conseguirlo, uso indebido de sus datos personales.

### I. EXCEPCIONES Y DEFENSAS.

En lo medular, el denunciado adujo que Freddy Ali Sinta Quino se encuentra registrado como militante del Partido Acción Nacional desde el veintisiete de agosto de dos mil doce, refrendado su militancia de manera voluntaria en el trámite de



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

actualización de datos, el primero de septiembre de dos mil diecisiete, precisando que no cuenta con la constancia de afiliación de inicio de militancia debido a que mediante Acuerdo de nueve de agosto de dos mil trece la Comisión de Vigilancia del Registro Nacional de Medios determinó la destrucción del archivo muerto de la Dirección del Registro Nacional de Miembros.

En este sentido, respecto al trámite de actualización de datos agregó copia certificada del formato correspondiente mediante el cual, con su firma, Freddy Ali Sinta Quino manifestó libremente su voluntad de continuar afiliado al *PAN*, precisando que el procedimiento de afiliación a dicho Instituto Político consta de varias etapas a saber: i) requisitado de la solicitud de afiliación; ii) la realización de un curso-capacitación; y iii) la entrega de formatos de manera personal en las oficinas del partido, con lo cual se garantizan los derechos del ciudadano para afiliarse libremente; asimismo, el *PAN* cuenta con mecanismos adicionales al procedimiento de afiliación, consistente en aplicación de programas específicos de revisión, verificación, actualización, depuración y registro de huellas dactilares, con el propósito de que los militantes manifiesten su derecho de seguir afiliados al Partido Acción Nacional, reafirmen su voluntad de seguir afiliados, proporcionando sus datos actualizados y registrando sus huellas digitales, entre otros, lo que en el caso ocurrió con el hoy quejoso.

Como se observa, las manifestaciones formuladas por el denunciado en defensa de sus intereses tienen que ver con la materia de la controversia y no con cuestiones de índole procesal, que impliquen una cuestión de previo y especial pronunciamiento, razón por la cual serán estudiadas al resolver el caso concreto.

## II. LITIS

Para fijar con precisión la Litis, resulta necesario establecer los planteamientos contradictorios asumidos por las partes.

Así, por un lado, el quejoso sostuvo que fue afiliado de manera indebida al partido denunciado, haciendo para ello uso indebido de sus datos e información personal, desconociendo la forma en como obtuvieron su firma para afiliarlo, mientras que el *PAN* adujo, esencialmente, que no infringió la normatividad electoral en modo



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

alguno, ya que la afiliación del hoy quejoso a dicho instituto político, estuvo precedida de su manifestación de voluntad libre y personal, refrendando, inclusive, su voluntad para continuar como militante.

Bajo este esquema, la controversia en el presente procedimiento, se constriñe a determinar si el partido denunciado afilió o no sin su consentimiento a Freddy Ali Sinta Quino, haciendo uso indebido de sus datos y documentos personales, hechos que, de quedar acreditados, serían infractores de 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*; 38, párrafo 1, incisos a), e), y u), 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*, cuyo contenido retoman los diversos 2, párrafo 1, inciso b); 3, párrafo 2; 25, párrafo 1, incisos a), e), y u); y 29, de la *Ley de Partidos*.

En este sentido, esta autoridad electoral estima que para resolver adecuadamente la cuestión que antecede, en un orden lógico, se debe establecer primero la existencia del hecho denunciado, ya que este constituye la base objetiva de la responsabilidad administrativa que se discute; y enseguida, una vez conchado el hecho infractor, establecer si este debe ser atribuido o no al denunciado, pues sólo de ese modo se le podrá responsabilizar por la comisión de la falta e imponer la sanción que en su caso corresponda.

De esta manera, previo a la decisión del caso, resulta pertinente puntualizar algunas consideraciones en torno al marco normativo y teórico que habrá de sustentar la resolución que nos ocupa.

### III. 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.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

## Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

### Artículo 6

...

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

*A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación, los Estados y el Distrito Federal, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: ...*

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

...

### Artículo 16.

...

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

...

*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.*



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

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

En efecto, la libertad de asociación que subyace en ese derecho, constituye una condición fundamental de todo Estado constitucional democrático de derecho, pues sin la existencia de este derecho fundamental, o ante 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 2, de la Constitución Federal, quedaría socavado; por 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, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9; 35, fracción III; 41, fracción I, párrafo segundo, *in fine*, y IV; y 99, fracción V, de la *Constitución*.

El ejercicio de la libertad de asociación en materia política, prevista en el artículo 9o. constitucional está sujeto 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 ese 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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

mexicanos para asociarse libre e individualmente **a los partidos y agrupaciones políticas**; y si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, lo cierto es que el derecho de afiliación —en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 constitucional— se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios.

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

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

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

Esta reforma, conforme al contenido de la exposición de motivos correspondiente, 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 preveía desde mil novecientos noventa —reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018**

seis de abril del citado año— como un derecho público subjetivo de los ciudadanos, asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país, disposición que ha permanecido incólume desde entonces en el texto de la Ley Fundamental.

El derecho de libre asociación —para conformar una asociación— y el de afiliación —para integrarse a una asociación ya conformada—, como derechos político 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, 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 a las personas, hace más de siete décadas, el derecho fundamental de asociarse libremente y a no ser obligado a formar parte de una colectividad; y el de formar grupos organizados y permanentes —asociarse— para tomar parte en los asuntos políticos de su nación, hace más de cinco.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

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

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

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

*I...*

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

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

*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.*

**Énfasis añadido**



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

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

Esta línea fue continuada por el Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de febrero de mil novecientos ochenta y siete, mismo que también contemplaba, en su artículo 34, fracción II, que era un requisito para constituirse como Partido Político Nacional, haber celebrado el número de asambleas en cada una de las entidades federativas o Distritos Electorales previsto en dicha norma, en las cuales un notario o servidor público autorizado, certificara que los afiliados, además de haber aprobado la declaración de principios, programa de acción y los Estatutos, **suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación.**

En esta línea de tiempo, es pertinente destacar el 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);



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

- 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.**

Asimismo, del *COFIPE* de catorce de enero de dos mil ocho, en lo que interesa, se desprende lo siguiente:

**Artículo 38**

**1. Son obligaciones de los Partidos Políticos Nacionales:**

a) **Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;**

[...]

e) **Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus**

**Estatutos para la postulación de candidatos;**

[...]

u) **Las demás que establezca este Código.**

**Artículo 341**

**1.Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en este Código:**



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

**a) Los partidos políticos;**

**Artículo 342**

**1. Constituyen infracciones de los partidos políticos al presente Código:**

**a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 y demás disposiciones aplicables de este Código;**

**[...]**

**n) La comisión de cualquier otra falta de las previstas en este Código**

**Artículo 354**

**1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:**

**a) Respecto de los partidos políticos:**

**I. Con amonestación pública;**

**II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;**

**III. Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución;**

**IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;**

**V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión**



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

*parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 de este ordenamiento; y*

*VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.*

Esta tendencia ha sido continuada por la normatividad electoral vigente, esto es, la *LGIFE* y la Ley de Partidos, mismas que en lo atinente al caso, son del tenor siguiente:

### ***Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales***

#### ***Artículo 443.***

*1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:*

*a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones aplicables de esta Ley;*

*[...]*

*n) La comisión de cualquier otra falta de las previstas en esta Ley.*

### ***Ley General de Partidos Políticos***

#### ***Artículo 2.***

*1. Son derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos, con relación a los partidos políticos, los siguientes:*

*[...]*

*b) Afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, y*

#### ***Artículo 3.***

*[...]*

*2. Es derecho exclusivo de los ciudadanos mexicanos formar parte de partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, queda prohibida la intervención de:*

*[...]*

#### ***Artículo 25.***

*1. Son obligaciones de los partidos políticos:*



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

[...]

a) **Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;**

[...]

e) **Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus Estatutos para la postulación de candidatos;**

[...]

u) *Las demás que establezcan las leyes federales o locales aplicables.*

#### **Artículo 29.**

1. *Los partidos políticos 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 éstos.*

### **Reglamento del Instituto Nacional Electoral en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública**

#### **Artículo 2.**

##### **Del Glosario**

1. *Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá por:*

[...]

XVII. **Datos personales: la información concerniente a una persona física, identificada o identificable**, entre otra, la relativa a su origen étnico o racial, o que esté referida a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva y familiar, **domicilio**, número telefónico, patrimonio, ideología y **opiniones políticas**, creencias o convicciones religiosas o filosóficas, el estado de salud físico o mental, las preferencias sexuales, u otras análogas que afecten su intimidad;

#### **Artículo 12.**

*De la información confidencial*

1. *Como información confidencial se considerará:*



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

[...]

*II. Los datos personales que requieran el consentimiento de los individuos para su difusión en términos de las disposiciones legales aplicables, y*

**Artículo 70.**

*De las obligaciones*

*1. Los partidos políticos, en el ámbito de sus respectivas competencias nacionales, estatales, municipales y, en su caso, regionales, delegacionales y distritales, estarán obligados a:*

[...]

*III. Asegurar el buen manejo de la información que se encuentre bajo su resguardo, a la cual tengan acceso o conocimiento con motivo de su empleo, cargo o comisión;*

**Énfasis añadido**

Por otro lado, conviene puntualizar que la *LGIFE*, en su artículo 25, párrafo 1, inciso c), establece 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, el Consejo General del entonces *IFE*, el trece de septiembre de dos mil doce, emitió los Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro (**CG617/2012**).

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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018**

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

- La *DEPPP* (en coordinación con la Unidad de Servicios de Informática y la *DERFE*), desarrollará un sistema de cómputo, en el cual los Partidos Políticos Nacionales deben realizar la captura de los datos mínimos y actuales de todos sus afiliados.
- La *DEPPP*, informará mediante oficio a la *DERFE* que el padrón de afiliados del partido político que corresponda, se encuentra en condiciones de ser verificado.
- La *DERFE*, procederá a realizar la verificación conforme a sus Lineamientos, obteniendo un Total preliminar de afiliados, el cual deberá entregar a la *DEPPP*.
- Recibidos los resultados de la verificación por parte de la *DEPPP*, deberá remitir a los partidos políticos, las listas en las que se señalen los datos de 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 que, en caso de no hacerlo, se eliminará del padrón de afiliados de los partidos en los que se encontró registrado.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

En torno a ello, es preciso no perder de vista que el propósito central de los Lineamientos, 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, constituyen el instrumento normativo al que se deberán apegar tanto los partidos políticos como las diversas instancias del *INE* involucradas **en la verificación del requisito legal para la conservación del registro de los Partidos Políticos Nacionales**, que describe las etapas a que se sujetará el procedimiento de verificación y las áreas de responsabilidad de cada uno de los sujetos que intervienen, **pero en modo alguno significa que la obligación de los partidos políticos de respetar el derecho de libre afiliación a sus filas encuentre sustento en dicho instrumento, ni mucho menos, que dicha obligación haya nacido a la par de los Lineamientos mencionados.**

Al respecto, si bien tal ordenamiento contiene distintas previsiones en lo referente a la afiliación de los ciudadanos, la responsabilidad de respetar de manera irrestricta la libertad de éstos de afiliarse, permanecer afiliado, desafiliarse de un partido político, o bien, no pertenecer a ninguno, proviene directamente de la *Constitución*, de instrumentos internacionales, del COFIPE, de la *LEGIPE* y de la *Ley de Partidos*, cuyas disposiciones son 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.

No obstante, 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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

de la Constitución y la Ley, exhibiendo los documentos donde conste la libre voluntad del ciudadano de ser afiliado al partido político que lo reportó como militante, para demostrar que cuenta con los necesarios para conservar su registro.

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

### **C) Normativa interna del PAN**

A efecto de tener claridad acerca del procedimiento que un ciudadano debe llevar a cabo para convertirse en militante del partido político ahora denunciado, se hace necesario analizar la normativa interna del partido político, para lo cual, enseguida se transcribe la parte conducente de los Estatutos del *PAN*

## **TÍTULO SEGUNDO DE LOS MILITANTES Y SIMPATIZANTES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL**

### **CAPÍTULO PRIMERO DE LOS MILITANTES**

#### *Artículo 8*

*1. Son militantes del Partido Acción Nacional, los ciudadanos mexicanos que de forma directa, personal, presencial, individual, libre, pacífica y voluntaria, manifiesten su deseo de afiliarse, asuman como propios los*



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

*principios, fines, objetivos y documentos básicos del Partido Acción Nacional, y sean aceptados con tal carácter.*

(...)

#### Artículo 9

*1. El procedimiento de afiliación se regirá conforme a lo previsto en el Reglamento correspondiente. **La solicitud se presentará por escrito y podrá realizarse ante cualquier Comité del Partido de la entidad federativa correspondiente, independientemente donde se encuentre su domicilio. Los mexicanos residentes en el extranjero, se podrán afiliar fuera del territorio nacional.***

#### Artículo 10

*1. Para ser militante, se requiere cumplir con los siguientes requisitos:*

(...)

*d) **Suscribir el formato aprobado por el Comité Ejecutivo Nacional, acompañando copia de su credencial para votar con fotografía vigente, emitida por el Instituto Nacional Electoral; en el caso de mexicanos que residan en el extranjero, podrán acompañar copia de la matrícula consular. En el formato se expresa la obligación de cumplir y respetar los principios de doctrina y documentos básicos de Acción Nacional y su compromiso de participar en forma activa y permanente en la realización de los fines, objetivos y actividades del Partido;***

(...)

*3. La militancia en el Partido inicia a partir de la aceptación por el Registro Nacional de Militantes, quien verificará el cumplimiento de los requisitos antes mencionados. **En caso de ser aceptado, la fecha de inicio de la militancia será a partir de la recepción de la solicitud de afiliación.***

(...)

### D) Protección de datos personales

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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

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

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

En consecuencia, ordinariamente, los partidos políticos (en el caso en particular el *PAN*), **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 todo caso, probar que sus afiliados cumplieron con los requisitos constitucionales, legales y partidarios.

Esta conclusión es armónica con la obligación de mantener el mínimo de militantes requerido para su constitución y registro, de acuerdo con lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso c) del *COFIPE*, en relación con el 25, párrafo 1, inciso c), de la *Ley de Partidos*.

En suma, los partidos políticos, en tanto entidades de interés público que sirven de vehículo para el acceso de la ciudadanía al poder, y espacio para el ejercicio del derecho humano de afiliación en materia política-electoral, están compelidos a respetar, proteger y garantizar el ejercicio de ese derecho fundamental, para lo cual deben verificar y revisar, en todo momento, que la afiliación se realizó de manera libre, voluntaria y personal y, consecuentemente, conservar cuidadosamente 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 registro partidario.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018**

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 las constancias idóneas para ese fin, y que los titulares de los datos personales, le proporcionaron los mismos con esa finalidad, incluso tratándose de aquellas afiliaciones realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de cualquier instrumento administrativo, emitido con el objeto de verificar la obligación de mantener el mínimo de militantes requerido por las leyes para conservar su registro, porque, se insiste:

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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

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

En el primer aspecto —**regla probatoria**— conduce a delimitar 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 refirió que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que es posible derrotar la presunción de inocencia cuando las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia alegada por el presunto responsable, así como las pruebas de descargo y los indicios que puedan generar una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.

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

- La hipótesis de culpabilidad alegada por los denunciados sea capaz de explicar los datos disponibles en el expediente, integrándolos de manera coherente.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

- Se refuten las demás hipótesis admisibles de inocencia del acusado.

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

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

En cuanto al primer aspecto, opera la regla general relativa a que “el que afirma está obligado a probar” misma que, aun cuando no aparece expresa en la ley sustantiva electoral, se obtiene de la aplicación supletoria del artículo 15, párrafo 2, de la *Ley de Medios*, con fundamento en el diverso 441 de la *LGIPE*, 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 fue afiliada voluntariamente a un partido político, **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 el procedimiento ordinario sancionador una persona alega que **no dio su consentimiento** para pertenecer a un partido político, sostiene también que no existe la constancia de afiliación atinente, de manera que la parte denunciante no está obligada a probar un hecho negativo (la ausencia de voluntad) o la inexistencia de una documental, pues en términos de carga de la prueba, no son objeto de demostración los hechos negativos, sino que conducen a que quien afirme que la incorporación al padrón de militantes estuvo precedida de la manifestación de voluntad del ciudadano, demuestre su dicho.

Esto es, la presunción de inocencia no libera al denunciado de la carga de presentar los medios de convicción idóneos para evidenciar la verdad de sus afirmaciones y,



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

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.

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

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

En suma, que el partido no tuviera el cuidado de conservar una constancia que documentara la libertad con que se condujo un ciudadano previo a su afiliación que dice se llevó a cabo, o que deliberada (o incluso accidentalmente) la haya desechado, o se haya destruido, 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, sin que sea óbice para ello, como acontece en el concreto, que la Comisión de Vigilancia del Registro Nacional de Medios del PAN determinó la destrucción del archivo muerto de la Dirección del Registro Nacional de Miembros.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

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.

## V. HECHOS ACREDITADOS.

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

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

- a) **Documental pública**, consistente en la impresión del correo electrónico de diecinueve de abril del año en curso recibido de la cuenta institucional [patricio.ballados@ine.mx](mailto:patricio.ballados@ine.mx), correspondiente al Titular de la *DEPPP*, mediante



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

el cual se informó a la *UTCE* que el hoy quejoso se encuentra afiliado al *PAN*, así como la fecha en que ello aconteció.

- b) **Documental privada**, consistente en copia simple de la certificación del formato de actualización de militantes 2017, a nombre de Freddy Ali Sinta Quino, expedida por el Secretario General del Comité Nacional de dicho instituto, de la cual se advierte que el primero de septiembre de dos mil diecisiete, el hoy quejoso refrendó su voluntad de mantenerse afiliado al *PAN*.
- c) **Documentales privadas**, consistentes en las copia simple del acuerdo CVRNM/2013/033, mediante el cual se autorizó al Director del Registro Nacional de Miembros del *PAN* para que proceda a la destrucción de su archivo muerto, así como diversas impresiones de imágenes en las que aparentemente se materializo dicha destrucción.
- d) **Documental privada**, consistente en el escrito mediante el cual Freddy Ali Sinta Quino formulo alegatos, manifestando, medularmente que ratifica su escrito inicial de queja en contra del *PAN*, debido a que jamás expresó su consentimiento para tal efecto, además que desconoce la forma en como el partido denunciado obtuvo su firma, ya que en ningún momento acudió ante dicho Partido Político a solicitar su afiliación.

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



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018**

Asimismo, por cuanto hace al medio de prueba identificado como inciso c), esta autoridad estima que resulta impertinente por no relacionarse con la litis planteada, ya que, en todo caso, los hechos que se pretenden acreditar con dicha probanza no relevan al denunciado su obligación de preservar la documentación probatoria para justificar las afiliaciones de sus militantes.

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

<b>Freddy Ali Sinta Quino,</b>		
<b>Quejoso</b>	<b>Información proporcionada por la DEPPP</b>	<b>Manifestaciones del Partido Político</b>
<p>Presentó inconformidad con la afiliación al <i>PAN</i></p> <p>Asimismo, formulo alegatos, manifestando, medularmente que ratifica su escrito inicial de queja en contra del <i>PAN</i>, debido a que jamás expreso su consentimiento para tal efecto, además que desconoce la forma en como el partido denunciado obtuvo su firma, ya que en ningún momento acudió a dicho Partido Político a solicitar su afiliación</p>	<p>Informó que el denunciante se encuentra afiliado al <i>PAN</i>, con fecha de alta de veintisiete de agosto de dos mil doce</p>	<p>En lo medular, adujo que Freddy Ali Sinta Quino se encuentra registrado como militante del Partido Acción Nacional desde el veintisiete de agosto de dos mil doce, refrendado su militancia de manera voluntaria en el trámite de actualización de datos el primero de septiembre de dos mil diecisiete.</p> <p>Que no cuenta con la constancia de afiliación de inicio de militancia debido a que mediante Acuerdo de nueve de agosto de dos mil trece la Comisión de Vigilancia del Registro Nacional de Medios determinó la destrucción del archivo muerto de la Dirección del Registro Nacional de Miembros.</p> <p>Respecto al trámite de actualización de datos, el partido denunciado, agregó copia simple de la certificación certificada del formato correspondiente, mediante el cual Freddy Ali Sinta Quino manifestó,</p>



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018**

<b>Freddy Ali Sinta Quino,</b>		
<b>Quejoso</b>	<b>Información proporcionada por la DEPPP</b>	<b>Manifestaciones del Partido Político</b>
		con su firma, libremente su voluntad de continuar afiliado al <i>PAN</i> , precisando que el procedimiento de afiliación a dicho Instituto Político consta de varias etapas que garantizan los derechos del ciudadano para afiliarse libremente, así como procedimientos para reafirmar la voluntad de seguir afiliado proporcionando sus datos actualizados y registrando sus huellas digitales, entre otros.
<b>Observaciones</b>		
<p>Como se evidencia, la DEPPP y el PAN coinciden en que la fecha de afiliación del denunciante al partido político denunciado fue el veintisiete de agosto de dos mil doce.</p> <p>Lo anterior resulta relevante, pues aun cuando el PAN pretende demostrar la supuesta libre afiliación del denunciante a partir de una constancia de la que, si bien se puede inferir manifestación de la voluntad de Freddy Alí Sinta Quino de pertenecer a dicho partido, lo cierto es que, dicha constancia, al haber sido suscrita uno de septiembre de dos mil diecisiete, resulta insuficiente para acreditar que la afiliación del quejoso, realizada el veintisiete de agosto de dos mil doce sucedió de manera voluntaria.</p> <p>Es decir, la manifestación del quejoso en modo alguno puede considerarse como base para presumir que la afiliación de dos mil doce —que fue desconocida por el quejoso en su escrito inicial— haya sido voluntaria.</p>		
<b>Conclusión</b>		
<p>A partir de los razonamientos previos, en el sentido de que de las documentales aportadas por el partido político no puede desprenderse elemento alguno de que la afiliación controvertida por Freddy Alí Sinta Quino en su escrito inicial de queja, haya cumplido con la formalidad de obtener el consentimiento del denunciante, por lo que debe concluirse que la afiliación que se denuncia se realizó en contravención a la norma electoral.</p>		



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

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

- Conforme a lo informado por la *DEPPP* y lo reconocido por el *PAN*, el hoy quejoso fue afiliado al citado partido político el veintisiete de agosto de dos mil doce.
- Derivado que la incorporación al padrón de afiliados del hoy quejoso es un hecho reconocido por las partes, y constatado por la *DEPPP*, el tema a debate lo constituye **la legalidad o ilegalidad de la afiliación** —sucedida en el año dos mil doce—, lo que habrá de determinarse dependiendo de la existencia del consentimiento de su titular o de la ausencia de este.

En relación con ello, cabe destacar que, si bien dicho partido aportó un documento en el que supuestamente aparece la manifestación de Freddy Alí Sinta Quino, de mantenerse afiliado a ese instituto, lo cierto es que esa constancia resulta insuficiente, por sí misma, para acreditar una militancia voluntaria desde el veintisiete de agosto de dos mil doce, hecho que constituye la base de la controversia a resolver.

En otras palabras, la afiliación indebida que, respecto de Freddy Alí Sinta Quino se atribuye al *PAN*, corresponde al año dos mil doce, por lo que, el documento en el que se asienta que el quejoso actualiza sus datos como militante de ese partido, y que corresponde al año dos mil diecisiete, en modo alguno desvirtúa la imputación.

Por otra parte, esta autoridad no desconoce que el partido político denunciado manifestó que sus órganos internos acordaron la destrucción del “archivo muerto” en el año 2013, pero ello tampoco puede constituir una excluyente de responsabilidad para el *PAN*.

En efecto, como antes se sostuvo, el partido político tiene la obligación de resguardar constancias atinentes para demostrar que los afiliados a ese ente político se incorporaron a sus filas, previa manifestación libre de voluntad.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

En el caso, el partido político denunciado no exhibe constancia alguna de la que se pueda corroborar, de manera fehaciente, que dentro del “archivo muerto”, cuya destrucción se ordenó por ese instituto político en 2013, se hayan incluido, precisamente, las constancias con las que se hubiera podido acreditar la afiliación indebida que se le imputa.

En síntesis, a partir de las constancias que obran en autos, se tiene acreditado que el PAN vulneró el derecho de libertad de afiliación —utilizando indebidamente datos personales—, respecto del ciudadano Freddy Alfí Sinta Quino, afiliándolo de manera indebida el quince de junio de dos mil quince.

## VI. CASO CONCRETO

Previo al análisis detallado de las infracciones aducidas por la parte quejosa, es preciso subrayar que de lo previsto en el artículo 458, párrafo 5, de la *LGIFE*, se pueden advertir los elementos que se deben actualizar para que la autoridad electoral esté en posibilidad de concluir la responsabilidad del denunciado y, en consecuencia, imponer alguna sanción.

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), como condición *sine qua non* para dar lugar a responsabilidad directa o incumplimiento al deber de cuidado.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

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

En este sentido, está demostrado, a partir de la información proporcionada por la *DEPPP*, así como de lo reconocido por el *PAN* y de la constancia de afiliación aportada por el denunciado, que el quejoso fue afiliado al partido político denunciado el veintisiete de agosto de dos mil doce, por lo que a continuación se debe dilucidar si dicha afiliación fue o no voluntaria, pues en este segundo caso, se actualizará la infracción denunciada y, en consecuencia, será procedente imponer una sanción, entre las que establece el artículo 354, párrafo 1, inciso a) del *COFIPE*.

En efecto, la carga de la prueba para demostrar que la afiliación respectiva fue el resultado de la manifestación de voluntad libre e individual del hoy quejoso, corresponde al *PAN*, y no al quejoso acreditar que no dio su consentimiento para ser afiliado a dicho partido, al tratarse de un hecho negativo que no es objeto de prueba. Lo anterior, visto que la defensa establecida por el Partido Político estriba



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

en afirmar que sí cumplió las normas que tutelan el derecho fundamental de afiliación.

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

Así, para sostener la legalidad de la afiliación cuestionada, el *PAN* ofreció como medio de prueba copia simple de la certificación del formato de actualización de militantes 2017, a nombre del hoy quejoso, medio de convicción que esta autoridad electoral, al valorarlo tanto en lo individual como en su conjunto con el caudal probatorio restante, **estima insuficiente para acreditar la licitud de la afiliación controvertida**, ya que, aun en el caso más favorable al partido político, con ella se genera un leve indicio respecto a que el quejoso consintió en permanecer afiliado al *PAN*, pero en modo alguno prueba fehacientemente las excepciones opuestas por el denunciado, es decir, no demuestra que la afiliación de Freddy Ali Sinta Quino, el veintisiete de agosto de dos mil doce sucedió voluntariamente.

De esta forma, aun cuando el denunciado manifestó que no contaba con documentales para justificar que la afiliación del quejoso fue lícita desde el dos mil doce, debido a la destrucción autorizada de su archivo muerto, tal circunstancia en modo alguno puede relevarlo de la carga de acreditar sus afirmaciones, máxime cuando la destrucción de las constancias idóneas y suficientes para demostrar el alegato en el que estriba su defensa —que la afiliación debatida fue voluntaria— fue realizada de manera deliberada por el denunciado, de modo que no puede valerse de dicho error en el presente procedimiento.

En efecto, conforme al principio general del Derecho "el que afirma está obligado a probar", recogido en el artículo 15, párrafo 2, de la *Ley de Medios*, de aplicación supletoria al presente caso, en términos de lo dispuesto por el artículo 441 de la *LGIFE*, si el *PAN* alegó que la afiliación de Freddy Ali Sinta Quino —realizada el



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

veintisiete de agosto de dos mil doce— fue voluntaria, **tenía la carga procesal de acreditarlo con medios de prueba idóneos y suficientes, lo cual no sucedió.**

De este modo, si la libre afiliación a los partidos políticos es un derecho de los ciudadanos previsto como garantía constitucional en nuestro país desde hace décadas, es incuestionable la obligación de los partidos políticos de preservar dicha libertad, y en su caso, contar con los elementos necesarios para demostrar el consentimiento del ciudadano para ser afiliado al instituto político que corresponda, siendo **ineficaz cualquier alegato en el sentido de que no cuenta con la documentación que justifique su dicho, especialmente si dicha imposibilidad es atribuible al propio partido político.**

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

En suma, que el partido no conservara la constancia que documentara la libertad con que se condujo un ciudadano previo a su afiliación, especialmente cuando de manera deliberada la desechó, 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.

En el mismo tenor, es de recalcar el deber del Partido Político de conservar y resguardar, diligentemente, la documentación soporte en la que conste la afiliación libre y voluntaria de sus militantes o afiliados, criterio que ha sido sostenido por este Consejo General —resolución INE/CG444/2018— y confirmado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación mediante sentencia SUP-RAP-138/2018 y su acumulado SUP-RAP-144/2018, emitida, el trece de junio del año en curso.

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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

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.

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

Lo anterior encuentra también sustento en lo establecido por la Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-141/2018, sentencia en la que estableció, en la parte que interesa, 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...”



En consecuencia, al determinarse que el *PAN* infringió la norma electoral ya señalada, lo conducente es declarar **FUNDADO** el presente procedimiento y, en consecuencia, establecer la sanción correspondiente.

Lo anterior es congruente con el criterio asumido por este órgano superior de dirección, en la Resolución identificada con la clave INE/CG444/2018, misma que fue confirmada por la Sala Superior mediante sentencia recaída al expediente SUP-RAP-138/2018 y su acumulado SUP-RAP-144/2018.

#### CUARTO. CALIFICACIÓN DE LA FALTA E INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Una vez que ha quedado demostrada plenamente la comisión de la falta denunciada, así como la responsabilidad por parte del *PAN*, procede ahora determinar la sanción correspondiente, tomando en consideración 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, la *Sala Superior* ha sostenido que para individualizar la sanción a imponer a un partido político por la comisión de alguna irregularidad se deben tomar en cuenta los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la acción u omisión que produjo la infracción electoral.

#### 1. Calificación de la falta

##### A) Tipo de infracción

Tipo de infracción	Descripción de la conducta	Disposiciones jurídicas infringidas
La infracción se cometió por una <b>acción</b> del partido político denunciado, que transgredió	La conducta fue la afiliación indebida y el uso no autorizado de los datos personales de un ciudadano.	Artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la <i>Constitución</i> ; y 5, 38, incisos a), e) y u), 341, párrafo 1, inciso a); 342, párrafo 1, incisos a) y n); y 354, párrafo 1, inciso a) del



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018**

Tipo de infracción	Descripción de la conducta	Disposiciones jurídicas infringidas
disposiciones de la <i>Constitución</i> y de la <i>LGIPE</i> .		<i>COFIPE</i> , disposiciones que se encuentran replicadas en los diversos 442, párrafo 1, inciso a) 443, párrafo 1, incisos a) y n); y 456, párrafo 1, inciso a), de la <i>LGIPE</i> ; y 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u) de la Ley de Partidos.

**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.

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

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

**C) Singularidad o pluralidad de la falta acreditada**

Al respecto, cabe señalar que aun cuando se acreditó que el *PAN* transgredió lo establecido en las disposiciones constitucionales, legales y la normativa interna del



partido político, esta situación no conlleva pluralidad de infracciones o faltas administrativas, toda vez que, en el caso, únicamente se acreditó la infracción al derecho político electoral de libertad de afiliación al instituto político, quien incluyó en su padrón de militantes al hoy quejoso, sin demostrar el consentimiento previo para ello.

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

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

- a) **Modo.** En el caso bajo estudio, la irregularidad cometida por el *PAN* consistió en incorporar a Freddy Alí Sinta Quino como su militante, sin haber obtenido de manera previa su consentimiento para tal efecto, así como para el uso de sus datos personales.
- b) **Tiempo.** En el caso concreto, la afiliación indebida aconteció el veintisiete de agosto de dos mil doce.
- c) **Lugar.** Los hechos sucedieron en el estado de Veracruz.

#### **E) Intencionalidad de la falta (comisión dolosa o culposa)**

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

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

- El *PAN* es un Partido Político Nacional y, por tanto, tiene el estatus de **entidad de interés público**, de conformidad con 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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

- El *PAN*, como cualquier otro partido político, está **sujeto al cumplimiento de las normas que integran el orden jurídico nacional e internacional** y 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 de la *Ley de Partidos*.
- La 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 político-electoral, partiendo de los fines que constitucionalmente tienen asignados, especialmente como promotores de la participación del pueblo en la vida democrática y canal para el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, por lo que a su interior el ejercicio de tales derechos no solo no se limita, sino por el contrario, **se ensancha y amplía**.
- Todo partido político, tiene la **obligación de respetar la libre afiliación** y, consecuentemente, de cuidar y vigilar que sus militantes sean personas que fehacientemente otorgaron su libre voluntad para ese efecto.
- El ejercicio del derecho humano a la libre afiliación a cualquier partido político, conlleva un **deber positivo a cargo de los institutos 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* y 2, párrafo 1, incisos a y b, y 25, incisos a y e, de la *Ley de Partidos*.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

- El derecho de participación democrática de la ciudadanía, a través de la libre afiliación a un partido político, supone que éste sea el receptáculo natural para la verificación de los requisitos y para la guarda y custodia de la documentación o pruebas en las que conste el libre y genuino ejercicio de ese derecho humano, de lo que se sigue que, en principio, ante una controversia sobre afiliación, **corresponde a los partidos políticos involucrados, demostrar que la afiliación atinente fue libre y voluntaria.**
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- La afiliación indebida o sin consentimiento a un partido político, es una violación de orden constitucional y legal que **requiere o implica para su configuración, por regla general, la utilización indebida de datos personales de la persona o ciudadano afiliado sin su consentimiento.**

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

- 1) El *quejoso* aduce que no solicitó en momento alguno su registro o incorporación como militante al partido hoy denunciado.
- 2) Quedó acreditado que el *quejoso* apareció en el padrón de militantes del PAN.
- 3) El partido político denunciado no demostró que la afiliación del *quejoso* se hubiera realizado a través de los mecanismos legales y partidarios



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

conducentes, ni mucho menos que ello se sustentara en la expresión libre y voluntaria del denunciante.

- 4) El *PAN* no demostró ni probó que la afiliación del quejoso fuera consecuencia de algún error insuperable, o derivado de alguna situación externa que no haya podido controlar o prever, ni ofreció argumentos razonables, ni elementos de prueba que sirvieran de base, aun indiciaria, para estimar que la afiliación del quejoso fue debida y apegada a Derecho, no obstante que, en principio, le corresponde la carga de hacerlo.

#### **F) Condiciones externas (contexto fáctico)**

Resulta atinente precisar que la conducta desplegada por el *PAN*, se cometió al afiliarse indebidamente al quejoso, sin demostrar al acto volitivo de éste tanto de inscribirse en su padrón de militantes como de haber proporcionado sus datos personales para ese fin.

### **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**, un infractor es reincidente siempre que habiendo sido declarado responsable de una infracción por resolución firme, vuelve a cometer una falta de similar naturaleza, de manera que en el presente asunto, no puede considerarse actualizado dicho supuesto por cuanto hace al *PAN*, pues en los archivos de este Instituto, no obra constancia de alguna resolución en que se haya sancionado al *PAN* por la indebida afiliación de un ciudadano, **antes del veintisiete de agosto de dos mil doce.**

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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

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, tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la comisión de la falta, tales como el tipo de infracción, el bien jurídico tutelado, la singularidad o pluralidad de la falta, así como las circunstancias de tiempo, modo y lugar, entre otras.

En este sentido, para la graduación de la falta, este *Consejo General* toma en cuenta las siguientes circunstancias:

- Quedó acreditada la infracción al derecho de libre afiliación de Freddy Alí Sinta Quino, pues se comprobó que el *PAN* lo afilió sin demostrar contar con la documentación que acredite que medió su voluntad de pertenecer o estar inscrito a dicho instituto político.
- El bien jurídico tutelado por las normas transgredidas es garantizar el derecho de libre afiliación de los ciudadanos mexicanos, de optar por ser o no militante de algún partido político, y la obligación de éstos es velar por el debido respeto de la prerrogativa señalada, a través de los mecanismos idóneos que permitan generar certeza respecto de la voluntad de quienes deseen pertenecer agremiados a los distintos partidos políticos.
- Para materializar la indebida afiliación del *quejoso*, se utilizaron indebidamente sus datos personales, pues los mismos eran necesarios para formar el padrón de afiliados del partido político denunciado.
- No existió un beneficio por parte del *PAN*, o lucro ilegalmente logrado, ni tampoco existió un monto económico involucrado en la irregularidad.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

- No existió una vulneración reiterada de la normativa electoral.
- No implicó una pluralidad de infracciones o faltas administrativas, toda vez que se configuró una sola conducta infractora.
- No se afectó en forma sustancial la preparación o desarrollo de algún Proceso Electoral.
- No existe reincidencia por parte del *PAN*.

En atención a los elementos objetivos precisados, se considera procedente calificar la falta en que incurrió el partido político como **grave ordinaria**.

### 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 cuantía<sup>16</sup>.

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

---

<sup>16</sup> Véase la tesis XXVIII/2003 de la Sala Superior, de rubro SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018**

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 *PAN* en el caso concreto, se determina que debe ser objeto de una sanción que tenga en cuenta las circunstancias particulares del incumplimiento a la ley, sin que ello implique que ésta incumpla con una de sus finalidades, que es la de disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida.

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

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

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

Con base en lo anterior, este *Consejo General* estima que, derivado de las circunstancias que concurrieron a la infracción atribuida al partido político denunciado, se justifica la imposición de la sanción prevista en la fracción II, del



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

artículo 456, párrafo 1, inciso a) de la *LGIFE*, consistente en una **MULTA**, toda vez que se considera que tal medida permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, ya que una amonestación pública sería insuficiente e inadecuada para prevenir la comisión futura de esta infracción; mientras que las consistentes en reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución y la cancelación del registro como partido político resultarían de carácter excesivo, y la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral sería inaplicable en el presente asunto.

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

En este orden de ideas, es pertinente hacer notar, que ha sido criterio de esta autoridad, al resolver los procedimientos UT/SCG/Q/EOA/CG/5/2016 y su acumulado, y UT/SCG/Q/MECG/JD06/CHIH/4/2016, el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis y siete de marzo de dos mil diecisiete, respectivamente —y que fue reiterado en el diverso UT/SCG/Q/MPCA/JD01/SIN/109/2018, resuelto por este órgano máximo de dirección el veintitrés de agosto del año en curso, en los que se sancionó a distintos partidos políticos 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 se juzga.

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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

del infractor, la reincidencia, y el resto de los elementos por los cuales esta autoridad arribó a la calificación de gravedad del hecho infractor, para así determinar, caso por caso, 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, lo cual resulta 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,<sup>17</sup> emitida por la Sala Superior, misma que a letra dice:

**SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.-** *En la mecánica para la individualización de las sanciones, se debe partir de que la demostración de una infracción que se encuadre, en principio, en alguno de los supuestos establecidos por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los que permiten una graduación, conduce automáticamente a que el infractor se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción, sin que exista fundamento o razón para saltar de 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.*

---

<sup>17</sup> Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, página 57



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018**

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 artículo 456 de la *LGIFE*, lo procedente es imponer una **multa** equivalente a **seiscientos cuarenta y dos** días de salario mínimo general para la Ciudad de México, correspondiente al año dos mil doce, que corresponde a la anualidad en que fue cometida la infracción; lo anterior, en virtud de que el denunciante fue afiliado el veintisiete de agosto de la referida anualidad.

Al respecto, es un hecho notorio que se invoca en términos de lo establecido en el artículo 461 de la *LGIFE*, que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fija anualmente los montos respectivos, mismos que, al ser relacionado con la fecha de afiliación, para obtener la sanción que corresponde, arroja lo siguiente:

No	Ciudadano	Fecha de afiliación	Salario Mínimo	Sanción a imponer
1	Freddy Alf Sinta Quino	27 de agosto de 2012	\$62.33	\$40,015.86

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

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

En esas condiciones, lo procedente es transformar a UMA´s el monto referido en el cuadro anterior, para lo cual es necesario dividirlo entre el valor actual de la UMA, misma que equivale, para el ejercicio fiscal en curso, a \$80.60 (ochenta pesos 60/100 M. N.).

Esto es, el monto en pesos \$40,015.86 (cuarenta mil quince pesos 86/100 M.N.), se divide entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, correspondiente a \$80.60 (ochenta pesos 60/100 M.N.), de lo cual se obtiene que la sanción a



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

imponer es una multa equivalente a **496.47 (cuatrocientas noventa y seis punto cuarenta y siete) UMA's**, calculado al segundo decimal.

Sirve de apoyo a los anteriores razonamientos, la tesis de jurisprudencia 10/2018, emitida por la Sala Superior, de rubro y texto:

*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.*

Debe precisarse que se considera que la multa impuesta constituye una medida suficiente para disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, ya que tomando en consideración los factores objetivos y subjetivos, se concluye que las mismas resultan eficaces y proporcionales.

#### **D. EL MONTO DEL BENEFICIO, LUCRO, DAÑO O PERJUICIO ECONÓMICO DERIVADO DE LA INFRACCIÓN**

Se estima que, respecto de la infracción cometida por el PAN, aun cuando causó un perjuicio al bien jurídico que el legislador buscó proteger, 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**



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

<i>Partido político</i>	<i>Año</i>	<i>Monto de la sanción<sup>18</sup></i>	<i>% de la ministración mensual</i>
<i>PAN</i>	<i>2015</i>	<i>\$40,015.86</i>	<i>0.06%</i>

Por consiguiente, la sanción impuesta al *PAN* no es de carácter gravoso, si se toma en cuenta el porcentaje que representa con relación a la ministración mensual correspondiente al mes de octubre de este año, periodo en el que, conforme con la información proporcionada por la *DEPPP*, a través del oficio *INE/DEPPP/DE/DPPF/6010/2018*, el monto de la ministración mensual para el sostenimiento de actividades ordinarias correspondiente al mes de octubre de dos mil dieciocho para el *PAN* —una vez deducidos los conceptos correspondientes a multas y sanciones—, es de \$68'076,540 (sesenta y ocho millones, setenta y seis mil quinientos cuarenta pesos 00/100 M.N.).

De esta forma, 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 *PAN* (especialmente los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la falta); su grado de responsabilidad en el actuar ilegal, y su capacidad socioeconómica.

Dado el financiamiento que el *PAN* recibió del *INE* para sostener sus actividades ordinarias en el mes de octubre de dos mil dieciocho, la cantidad que se impone como sanción al partido citado resulta mínima y, por tanto, es de concluir que en modo alguno afecta sustancialmente el desarrollo de sus actividades.

<sup>18</sup> Cantidades expresadas hasta el segundo decimal.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

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-250/2009<sup>19</sup>, es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

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

Se vincula al *PAN* para que, de ser el caso, en el supuesto de que el quejoso continúe en su padrón de afiliados, **sin mayor trámite, cancele su registro, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente Resolución con efectos, a partir de la fecha en que presentaron su escrito de denuncia** y hecho lo anterior, de inmediato lo informe a la *DEPPP*, a fin que, en el ámbito de sus atribuciones, actúe en consecuencia, debiendo remitir a la *Unidad Técnica*, las pruebas que amparen el cumplimiento, a fin de vigilar y corroborar el cumplimiento por parte del referido ente político, conforme a lo dispuesto en la presente Resolución.

Como se señaló previamente, toda vez que ha quedado acreditado que el quejoso fue afiliado al *PAN* sin su consentimiento, con la finalidad de lograr el respeto a su derecho de libre afiliación, lo procedente es ordenar al instituto político sancionado que, **dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente Resolución, cancele el registro del quejoso como su militante, y hecho lo anterior, de inmediato lo informe a la DEPPP, para que ésta, en el ámbito de sus atribuciones, proceda a eliminar del registro de afiliados respectivo al Freddy Alí Sinta Quino.**

**SEXTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.** A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, protegido en el artículo 17 de la Constitución Federal,<sup>20</sup> se

<sup>19</sup> 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>

<sup>20</sup> Al respecto, resultan orientadoras las siguientes tesis aisladas emitidas por tribunales del Poder Judicial de la Federación: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 2, Materia: Constitucional, Tesis: III. 40. (III Región) 6 K (10ª), Página: 1481, Rubro: “TUTELA



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

precisa que la presente determinación es impugnabile a través del recurso de apelación, previsto en el numeral 42, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

## RESOLUCIÓN

**PRIMERO.** Se declara **fundado** el procedimiento sancionador ordinario, incoado en contra del *PAN*, por la indebida afiliación y utilización de datos personales de **Freddy Alí Sinta Quino** en términos del Considerando **TERCERO** de esta Resolución.

**SEGUNDO.** En términos del Considerando **CUARTO** de la presente Resolución, se impone al *PAN*, una multa consistente en **496.47 (cuatrocientos noventa y seis punto cuarenta y siete) UMA's**, calculado al segundo decimal, equivalente a **\$40,015.86 (cuarenta mil quince pesos 86/100 M.N.)**.

**TERCERO.** En términos de lo establecido en el artículo 457, párrafo 7 de la *LGIPE*, el monto de la multa impuesta al *PAN*, será deducido de la siguiente ministración mensual del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba dicho instituto político, una vez que esta resolución haya quedado firme, conforme a lo dispuesto en su Considerando **CUARTO**.

**CUARTO.** Se ordena al *PAN*, que, de ser el caso que el quejoso continúe en su padrón de afiliados, **sin mayor trámite, dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente Resolución**, cancele el registro correspondiente y, hecho lo anterior, de inmediato lo informe a la *DEPPP*, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, actúe en consecuencia, debiendo remitir a la *UTCE*, las pruebas que amparen el cumplimiento, conforme a lo dispuesto en su Considerando **QUINTO**.

---

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.8°. (I Región) 1 K (10°.), Página: 2864, Rubro: “TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL.”



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

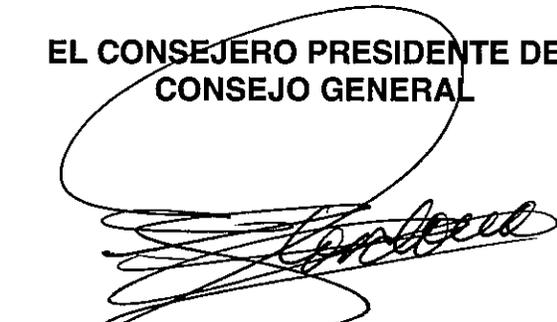
CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018

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

**NOTIFÍQUESE:** **Personalmente** a Freddy Ali Sinta Quino y al PAN, a través de su representante propietario ante el Consejo General; **por oficio** al Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Político; y por **estrados**, a quienes les resulte de interés.

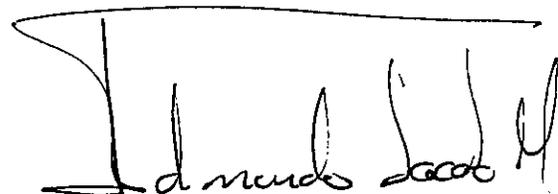
La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 17 de octubre de 2018, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama 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