



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

INE/CG1355/2018

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR
ORDINARIO
DENUNCIANTES: JUDITH GARCÍA DÍAZ Y
OTROS
DENUNCIADO: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018, INICIADO CON MOTIVO DE LAS DENUNCIAS PRESENTADAS POR DIVERSAS CIUDADANAS Y CIUDADANOS EN CONTRA DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, POR SUPUESTAS VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL, CONSISTENTES EN SU INDEBIDA AFILIACIÓN AL CITADO INSTITUTO POLÍTICO Y, EN SU CASO, EL USO NO AUTORIZADO DE SUS DATOS PERSONALES

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

GLOSARIO	
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral
IFE	Instituto Federal Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
PAN	Partido Acción Nacional
Reglamento de Quejas	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

ANTECEDENTES

1. Denuncias. En las fechas que a continuación se citan, se recibieron seis escritos de queja signados por igual número de ciudadanas y ciudadanos quienes, en esencia, alegaron la posible indebida afiliación de estos, atribuida al *PAN* y, en su caso, el uso de sus datos personales para tal fin:

No	Quejoso	Fecha de presentación
1	Judith García Díaz	02/05/2018 ¹

¹ Visible a páginas 1-9 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

No	Quejoso	Fecha de presentación
2	Irvin Iram Báez Pérez	03/05/2018 ²
3	Francisco Javier Muñoz Franco	07/05/2018 ³
4	Salvador Muñiz Méndez	10/05/2018 ⁴
5	Álvaro Nicolás Serrano	11/05/2018 ⁵
6	Graciela Peña Sahagún	15/05/2018 ⁶

2. Registro, admisión, determinación del emplazamiento y diligencias de investigación.⁷ Mediante proveído de veintiuno de mayo de dos mil dieciocho, se tuvieron por recibidas las denuncias planteadas, quedando radicadas en el **procedimiento sancionador ordinario** identificado con la clave **UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018**, de las cuales cuatro fueron admitidas a trámite.

Asimismo, se reservó lo conducente al emplazamiento de las partes, hasta en tanto se culminara la etapa de investigación.

Cabe señalar, que en dicho acuerdo se realizó requerimiento de información a los Vocales Ejecutivos de las Juntas Local Ejecutiva en la Ciudad de México y 01 Distrital Ejecutiva en el Estado de México, así como a los ciudadanos Francisco Javier Muñoz Franco y Álvaro Nicolás Serrano, a efecto de que adjuntaran el original del escrito de queja, toda vez que de la revisión a las constancias que obraban en el expediente se advirtió que únicamente se contaba con copias simples de los escritos de queja.

El referido proveído fue notificado de la siguiente manera:

Sujeto requerido	Oficio/correo	Fecha de Respuesta
Junta Local Ejecutiva Ciudad de México	24/05/2018 Correo Institucional ⁸	06/06/2018 Oficio INE/JLE-CM/05368/2018 ⁹

² Visible a páginas 10-16 del expediente.
³ Visible a páginas 17-23 del expediente.
⁴ Visible a páginas 24-30 del expediente.
⁵ Visible a páginas 31-37 del expediente.
⁶ Visible a página 38-43 del expediente.
⁷ Visibles a páginas 44-53 del expediente.
⁸ Visible a páginas 55-56 del expediente.
⁹ Visible a páginas 141-158 del expediente.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Sujeto requerido	Oficio/correo	Fecha de Respuesta
Francisco Javier Muñoz Franco	INE/02JDE CM/01488/2018 ¹⁰	No desahogó el requerimiento
01 Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de México	24/05/2018 Correo Institucional ¹¹	07/06/2018 Oficio INE-JDE01-MEX/VS/1944/2018 ¹²
Álvaro Nicolás Serrano	Se notificó por comparecencia el 05/06/2018 ¹³	05/06/2018 Escrito original de queja ¹⁴

Finalmente, y con el propósito de allegarse de mayores elementos probatorios tendentes al esclarecimiento de los hechos denunciados, se requirió a la *DEPPP* y al *PAN*, para que proporcionaran información relacionada con la presunta indebida afiliación de Judith García Díaz, Irvin Iram Báez Pérez, Salvador Muñiz Méndez y Graciela Peña Sahagún, lo cual fue desahogado como se muestra a continuación:

Sujeto requerido	Oficio	Fecha de Respuesta
<i>PAN</i>	INE-UT/7806/2018 ¹⁵	29/05/2018 Oficio RPAN-0321/2018 ¹⁶
<i>DEPPP</i>	INE-UT/7807/2018 ¹⁷	25/05/2018 Correo institucional ¹⁸

3. Desahogo de requerimiento, omisión de dar respuesta y requerimientos de información.¹⁹ Por acuerdo de quince de junio de dos mil dieciocho, la *UTCE* tuvo por desahogado el requerimiento de información formulado a Álvaro Nicolás Serrano, por omiso a Francisco Javier Muñoz Franco, respecto de la prevención formulada y por lo tanto se tuvo por no presentada su queja.

¹⁰ Visible a página 143 del expediente.

¹¹ Visible a página 55-56 del expediente.

¹² Visible a páginas 165-169 del expediente.

¹³ Visible a página 166 del expediente.

¹⁴ Visible a página 168 del expediente.

¹⁵ Visible a páginas 60-63 del expediente.

¹⁶ Visible a páginas 66-68 del expediente.

¹⁷ Visible a página 59 del expediente.

¹⁸ Visible a páginas 64-65 del expediente.

¹⁹ Visible a páginas 185-195 del expediente.



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

En el mismo proveído se ordenó requerir al *PAN* y a la *DEPPP*, a efecto de proporcionaran información relacionada con la presunta indebida afiliación de Álvaro Nicolás Serrano, requerimiento que fue desahogado conforme a lo siguiente:

Sujeto requerido	Oficio	Fecha de Respuesta
<i>PAN</i>	INE-UT/10006/2018 ²⁰	25/06/2018 Oficios RPAN-0450/2018 ²¹ RPAN-0461/2018 ²²
<i>DEPPP</i>	INE-UT/10007/2018 ²³	22/06/2018 Correo institucional ²⁴

4. Emplazamiento.²⁵ El veinticinco de julio de dos mil dieciocho, se ordenó emplazar al *PAN*, como sujeto denunciado, para que manifestara lo que a su derecho conviniera y aportara las pruebas que estimara pertinentes.

Cabe señalar, que para tal efecto se le corrió traslado con copia simple de todas y cada una de las constancias que integraban el expediente de mérito.

El acuerdo de emplazamiento se diligenció en los siguientes términos:

Denunciado	Oficio	Citatorio – Cédula – Plazo	Contestación al Emplazamiento
<i>PAN</i>	INE- UT/11993/2018 ²⁶	Citatorio: 27/07/2018 Cédula: 30/07/2018 Plazo: 31 de julio al 06 de agosto de 2018	Oficio RPAN-0776/2018 ²⁷ 07/08/2018

²⁰ Visible a páginas 200-203 del expediente.
²¹ Visible a páginas 207- 209 del expediente.
²² Visible a páginas 210-211 del expediente.
²³ Visible a página 204 del expediente.
²⁴ Visible a páginas 205-206 del expediente.
²⁵ Visible a páginas 229-236 del expediente.
²⁶ Visible a páginas 257-260 del expediente.
²⁷ Visible a páginas 249-256 del expediente.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

5. Alegatos.²⁸ El veintisiete de agosto de dos mil dieciocho, se ordenó dar vista a las partes, a efecto que, en vía de alegatos, manifestaran lo que a su derecho conviniera, acuerdo que fue notificado y desahogado conforme al siguiente cuadro:

Denunciantes	Oficio	Plazo	Contestación a los Alegatos
Judith García Díaz	INE-UT/12818/2018 ²⁹	Notificación: 04/09/2018 Plazo: 05/09/2018 al 11/09/2018	Cédula al Sin respuesta
Irvin Iram Báez Pérez	INE-PUE/JD07/VSD/2507/2018 ³⁰	Notificación: 29/08/2018 Plazo: 30/08/2018 al 05/09/2018	Cédula al Sin respuesta
Salvador Muñoz Méndez	INE-JDE07-MEX/VS/0592/2018 ³¹	Notificación: 30/08/2018 Plazo: 31/08/2018 al 06/09/2018	Cédula al Sin respuesta
Álvaro Nicolás Serrano	INE/JDE01/VE/2866/2018 ³²	Notificación: 29/08/2018 Plazo: 30/08/2018 al 05/09/2018	Cédula al Sin respuesta
Graciela Peña Sahagún	INE-JAL-JD08-VS-923-2018	Notificación: 30/08/2018 Plazo: 31/08/2018 al 06/09/2018	Cédula al Sin respuesta
Denunciado			
PAN	INE-UT/12817/2018 ³³	Notificación: 29/08/2018 Plazo: 30/08/2018 al 05/09/2018	Cédula al Oficio RPAN-0844/2018³⁴ 05/09/2018

6. Elaboración del proyecto. En su oportunidad, se ordenó la elaboración del Proyecto de Resolución.

²⁸ Visible a páginas 50-52 del expediente.

²⁹ Visible a páginas 285-289 del expediente.

³⁰ Visible a páginas 294-303 del expediente.

³¹ Visible a páginas 313 a 322 del expediente.

³² Visible a páginas 272-284 del expediente.

³³ Visible a páginas 262-269 del expediente.

³⁴ Visible a páginas 290-293 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

7. Sesión de la Comisión de Quejas. 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 del presente procedimiento sancionador es la presunta transgresión a lo previsto en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, fracción 1, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u), de la *LGPP*, con motivo de la probable violación al derecho de libertad de afiliación y la presunta utilización indebida de datos personales, por parte del *PAN*, en perjuicio de las y los denunciados.

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

Del mismo modo, de conformidad con los artículos 341, párrafo 1, inciso a); 342, párrafo 1, incisos a) y n), y 354, párrafo 1, inciso a), del ordenamiento en consulta, los partidos políticos son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones contenidas en dicho Código, entre otras, el incumplimiento de las



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018**

obligaciones señaladas en el artículo 38, del dispositivo legal en cita, las cuales son sancionables por el *Consejo General*.

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

En consecuencia, siendo atribución del *Consejo General* conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes, resulta competente para conocer y resolver respecto de las presuntas infracciones denunciadas en el procedimiento sancionador ordinario, atribuidas al *PAN*, derivado, esencialmente, por la violación al derecho de libre afiliación y utilización indebida de datos personales.

Sirve de apoyo a lo anterior, lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-RAP-107/2017,³⁵ en el sentido de que esta autoridad electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con la presunta afiliación indebida de la ciudadanía a los partidos políticos, esencialmente, por las razones siguientes:

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

³⁵ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los artículos 443, párrafo 1, inciso n), 459, 464, 467, 468 y 469, de la *LGIPE* —los cuales contienen reglas que ya se encontraban previstas en el *COFIPE*, en los artículos 342, párrafo 1, incisos a); 356, 361, 364, 365 y 366—, relacionados con lo dispuesto en los numerales 35, fracción III y 41, párrafo segundo, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*, es decir con base en el derecho humano a la libre asociación, en su vertiente de afiliación política.

SEGUNDO. NORMATIVA ELECTORAL APLICABLE AL CASO

En el presente asunto se debe subrayar que las presuntas faltas, en los casos de Judith García Díaz, Irvin Iram Báez Pérez, Álvaro Nicolás Serrano y Graciela Peña Sahagún, se cometieron **durante la vigencia del *COFIPE***, puesto que su registro o afiliación al *PAN* se realizó antes del veinticuatro de mayo de dos mil catorce, fecha en la cual se encontraba vigente dicho código.

En efecto, de conformidad con lo establecido en el Punto cuarto de los *Lineamientos para la Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su registro*, aprobados por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante Acuerdo CG617/2012, de treinta de agosto de dos mil doce, los Partidos Políticos Nacionales debían capturar en el *Sistema de Cómputo desarrollado por la Unidad Técnica de Servicios de Informática*, los datos de todos sus afiliados en el periodo comprendido **entre el uno de abril de dos mil trece y el treinta y uno de marzo de dos mil catorce**.

Por tanto, si al momento de la comisión de las presuntas faltas se encontraba vigente el *COFIPE*,³⁶ respecto de las y los ciudadanos referidos anteriormente, es claro que este ordenamiento legal debe aplicarse para las cuestiones sustantivas del presente procedimiento, al margen que las faltas pudieran haber sido advertidas por las y los quejosos, y cuestionadas mediante las quejas que dieron origen al presente asunto, una vez que dicha norma fue abrogada por la *LGIPE*, así como que este último ordenamiento sea fundamento para cuestiones procesales o adjetivas.

³⁶ El *COFIPE* estuvo vigente hasta el veintitrés de mayo de dos mil catorce.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

Bajo ese orden de ideas, si tomamos en consideración que la afiliación del ciudadano Salvador Muñiz Méndez, se realizó con posterioridad al día veinticuatro de mayo de dos mil catorce, fecha en que inició la vigencia de la *LGIFE*, lo jurídicamente conducente es que se aplique dicha normatividad.

TERCERO. ESTUDIO DE FONDO

1. PLANTEAMIENTO DEL CASO

En el presente asunto se debe determinar si el *PAN* afilió indebidamente o no a las y los ciudadanos que alegan no haber dado su consentimiento para que esto ocurriera, en contravención a lo dispuesto en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), t) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIFE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), t) y u) de la *LGPP*.

2. MARCO NORMATIVO

A) Constitución, tratados internacionales y ley

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 6.

...

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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

...

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

Artículo 16.

...

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

...

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

...

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

...

Artículo 41.

...

I.

...

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

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

En efecto, la libertad de asociación, que subyace en ese derecho, constituye una condición fundamental de todo Estado constitucional democrático de derecho, pues sin la existencia de este derecho fundamental o la falta de garantías constitucionales que lo tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos y agrupaciones políticas de diversos signos ideológicos, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal, establecido en forma expresa en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la *Constitución*, quedaría socavado; por lo tanto, el derecho de asociación en materia político-electoral es la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas.

De esta forma, toda y todo ciudadano mexicano tienen derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; específicamente, es potestad de las y 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, fracciones I, párrafo segundo, *in fine*, y IV; y 99, fracción V, de la *Constitución*.

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

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

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

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia **24/2002**, emitida por el *Tribunal Electoral*, de rubro **DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES**.³⁷

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 ciudadanas y 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 la ciudadanía puede afiliarse a los institutos políticos, libre e individualmente.

³⁷ Consultable en la página: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2002&tpoBusqueda=S&sWord=24/2002>



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

Esta reforma, conforme al contenido de la exposición de motivos correspondiente,³⁸ tuvo como propósito proteger el derecho constitucional de las y 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 uno de ellos, complementando el artículo 35, fracción III de la *Constitución*, que ya preveía, desde mil novecientos noventa —reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de seis de abril del citado año—, como un derecho público subjetivo de la ciudadanía, asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país; disposición que ha permanecido incólume desde entonces en el texto de la Ley Fundamental.

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

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

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

En congruencia con lo anterior, la Organización de Estados Americanos suscribió en San José de Costa Rica —de ahí que se conozca también con el nombre de Pacto de San José—, en noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, la

³⁸ Consultable en la página: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/proclLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018**

Convención Americana sobre Derechos Humanos, misma que establece en su artículo 16, en lo que al tema interesa, que todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

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

No obstante que el derecho de afiliación libre e individual a los partidos políticos se incorporó al texto fundamental en la década de los noventa del siglo pasado, la legislación secundaria, como sucede con la regulación internacional, tiene una larga tradición en la protección de la voluntad libre de la ciudadanía 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 las y 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,



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018**

programa de acción y Estatutos, y que suscriben el documento como manifestación formal de afiliación, y

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

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

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

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

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

- Que es derecho de las y los ciudadanos mexicanos constituir Partidos Políticos Nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente, en su artículo 5, párrafo 1;



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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

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

B) Lineamientos para la verificación de afiliados

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

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 renunciar 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 o ciudadana en cuestión, que decida cuál es el partido al que desea continuar afiliado, apercibido de que,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

en caso de no hacerlo, se eliminará del padrón de afiliados de los partidos en los que se encontró registrado.

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

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

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

Como se ha mencionado anteriormente, la obligación de los partidos políticos de garantizar el derecho de libre afiliación de sus agremiados, deviene de las propias disposiciones constitucionales, legales y convencionales a que se ha hecho referencia párrafos arriba, por tanto, su cumplimiento, en modo alguno, se encuentra sujeto a las disposiciones internas que cada instituto tiene en su haber normativo.

No obstante, a efecto de tener claridad acerca del proceso que un ciudadano debe llevar a cabo para convertirse en militante del partido político ahora denunciado, se hace necesario analizar la norma interna del *PAN*, para lo cual, enseguida se



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

transcribe la parte conducente de sus Estatutos y Reglamento de Afiliación, en los términos siguientes:³⁹

Estatutos del Partido Acción Nacional

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 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:

- a) Ser ciudadano mexicano;***
- b) Tener un modo honesto de vivir;***
- c) Haber participado en la capacitación coordinada o avalada por el área correspondiente del Comité Ejecutivo Nacional;***
- 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.***

...

Artículo 12

1. Son obligaciones de los militantes del Partido:

...

- g) Mantener sus datos actualizados en el Registro Nacional de Militantes, informando su cambio de domicilio, conforme a los datos registrados en el Instituto Nacional Electoral***

³⁹ Consultable en la página de internet del Partido del Trabajo, o bien en la dirección electrónica: <http://partidodeltrabajo.org.mx/estatutos.php#iv>



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

Reglamento de Militantes del Partido Acción Nacional⁴⁰

Artículo 1. El presente ordenamiento es reglamentario de lo dispuesto en los artículos 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 33 BIS numeral 1 fracciones I y II, 41, 49 y 128 numeral 2 de los Estatutos Generales del Partido Acción Nacional, aprobados por la XVII Asamblea Nacional Extraordinaria.

Artículo 2. El presente Reglamento norma lo siguiente:

I. El procedimiento de afiliación, para el mantenimiento de la calidad de militante a fin de poder ejercer derechos; el procedimiento de actualización de datos; el procedimiento de aclaración y verificación de actividades; y el procedimiento de declaratoria de baja

...

Artículo 4. Para los efectos del presente Reglamento se entenderá por:

...

XXI. REFRENDO. Manifestación de la voluntad del militante de continuar afiliado al Partido, mediante la realización de acciones o actividades electorales, comunitarias, políticas y de formación, registradas y verificables en la PLATAFORMA PAN, en los términos que señalen los Estatutos, Reglamentos y Acuerdos aplicables

...

Artículo 8. Toda ciudadana o ciudadano mexicano que desee afiliarse como militante al Partido, deberá hacerlo de forma individual, libre, pacífica, voluntaria, directa, presencial y personal; asumir como propios los Principios de Doctrina, fines y objetivos; así como los Programas de Acción Política, Plataformas políticas y electorales, Estatutos y Reglamentos.

Artículo 9. La militancia en el Partido inicia a partir de la aceptación por el Registro Nacional de Militantes, el que verificará el cumplimiento de los requisitos exigidos por los Estatutos. Una vez aceptado, la fecha de inicio de la militancia será a partir de que la instancia competente hubiere recibido la solicitud de afiliación.

...

Artículo 12. Toda ciudadana o ciudadano mexicano que desee afiliarse al Partido en los términos del Estatuto y el presente Reglamento, se sujetará al procedimiento siguiente:

⁴⁰ Consultable en la página de internet del PAN, o bien en la dirección electrónica: <http://actores-politicos.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/#!/pan>



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

I. Llenará el formato electrónico de inscripción en el portal del Registro Nacional de Militantes. La inscripción generará un folio que será utilizado por el militante para la inscripción en el Taller de Introducción al Partido;

II. Realizado el curso, reingresará al portal del Registro Nacional de Militantes para generar el formato de solicitud de afiliación, para lo cual deberá acudir de manera presencial y personal a cualquier Comité Directivo Municipal del Estado a que corresponda, o Comité Directivo Delegacional en el caso del Distrito Federal; o incluso a la respectiva sede del Comité Directivo Estatal o del Distrito Federal;

III. El formato de solicitud de afiliación deberá acompañarse, al momento de la entrega, con fotocopias de los siguientes documentos, presentando los originales para cotejo:

a) Credencial para votar con fotografía vigente, expedida por la autoridad electoral nacional, para el efecto de acreditar la ciudadanía. Si dicha credencial no contiene el domicilio, el solicitante deberá anexar adicionalmente la copia de un comprobante de agua, luz, teléfono o gas, con una antigüedad no mayor a 4 meses, así como el original para cotejo; y

b) En su caso, copia de la renuncia a cualquier otro Partido Político en el que haya militado, presentada por lo menos seis meses antes de la fecha de solicitud de afiliación al Partido.

IV. El Comité Directivo receptor, a través de su Director de Afiliación, imprimirá la solicitud de afiliación y adjuntará en la PLATAFORMA PAN, la fotografía del solicitante, con los parámetros establecidos por el Registro Nacional de Militantes;

V. El órgano del Partido receptor de los documentos descritos en la fracción III, registrará y digitalizará, en la PLATAFORMA PAN, los datos contenidos en la solicitud del ciudadano, en un término máximo de 15 días naturales.

Los Directores de afiliación acreditados ante el Padrón Nacional de Estructuras, estarán facultados para hacer entrega personal o por correo certificado o mensajería especializada a la instancia correspondiente, de las solicitudes de afiliación que reciban, en un término máximo de 15 días naturales a partir de dicha recepción.

En el caso de que las estructuras municipales correspondientes no cuenten con los medios tecnológicos para llevar a cabo el procedimiento de adjuntar la documentación en la PLATAFORMA PAN, con independencia del registro de los datos del solicitante, remitirán la documentación al Director de Afiliación del Comité Directivo Estatal, dentro de los 10 días naturales a partir de que reciban las solicitudes de afiliación para su trámite conducente. Pasado este periodo, el solicitante deberá acudir al Comité



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Directivo Municipal receptor a efecto de obtener el comprobante impreso de su solicitud de afiliación; y

VI. El Director de afiliación receptor: recibirá, sellará y asentará su firma en el lugar establecido de la solicitud de afiliación, en caso de que se cumpla con los requisitos establecidos en el presente artículo; en caso contrario, prevendrá al solicitante y registrará, en la PLATAFORMA PAN, sus datos, así como la fecha y el motivo de la prevención.

...

Artículo 37. Es obligación de los militantes del Partido comunicar al Comité Directivo Municipal o Delegacional, Comité Directivo Estatal o del Distrito Federal que les corresponda, o en forma directa al Registro Nacional de Militantes, mediante los formatos autorizados, el trámite de cambio de domicilio o actualización de datos de la Credencial para Votar con Fotografía expedida por el Registro Nacional de Electores, presentando copia de la nueva credencial.

...

Artículo 72. Los militantes causarán baja del Padrón por los siguientes motivos:

...

VIII. Falta de refrendo.

De lo transcrito se obtiene medularmente lo siguiente:

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

- Para obtener la afiliación al partido de referencia, se requiere, además de ser ciudadano mexicano y expresar **su voluntad libre, individual y pacífica de afiliarse** al Partido, **suscribir personalmente** la solicitud de alta como militante.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- Los partidos políticos, como sujetos obligados por la ley, deberán contemplar en sus Estatutos la forma de garantizar la protección de los datos personales de sus militantes, así como los derechos al acceso, rectificación, cancelación y oposición de estos.
- Los militantes del *PAN* causarán baja del padrón de afiliados por falta de refrendo, entendiendo esto como la manifestación de la voluntad del militante de continuar afiliado al partido, mediante la realización de acciones o actividades electorales, comunitarias, políticas y de formación, registradas y verificables en la PLATAFORMA PAN, en los términos que señale el Estatuto, Reglamentos y Acuerdos aplicables.

D) Protección de datos personales

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

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

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

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



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018**

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

la libre afiliación, ni mucho menos para marcar el tiempo a partir del cual los institutos políticos deben conservar los elementos para demostrar lo anterior.

Esta conclusión es acorde con lo sostenido por la *Sala Superior*, al resolver el expediente **SUP-RAP-107/2017**,⁴¹ donde estableció que la presunción de inocencia es un principio que debe observarse en los procedimientos sancionadores, conforme a su Tesis de Jurisprudencia **21/2013**, de rubro **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**,⁴² el cual tiene distintas vertientes, entre las que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria⁴³ y como estándar probatorio.⁴⁴

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

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

Al respecto, la sentencia en análisis refiere que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁴⁵ ha estimado que es posible derrotar la presunción de inocencia cuando las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia alegada

⁴¹ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf

⁴² Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 59 y 60.

⁴³ Tesis de Jurisprudencia: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA**”. 10ª Época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 478, número de registro 2006093.

⁴⁴ Véase la Tesis de jurisprudencia de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA**”. 10ª Época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 476, número de registro 2006091. Véase la nota 35.

⁴⁵ Véanse las tesis **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA**, **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA**, así como **DUDA RAZONABLE. FORMA EN LA QUE DEBE VALORARSE EL MATERIAL PROBATORIO PARA SATISFACER EL ESTÁNDAR DE PRUEBA PARA CONDENAR CUANDO COEXISTEN PRUEBAS DE CARGO Y DE DESCARGO**.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

por el presunto responsable, así como las pruebas de descargo y los indicios que puedan generar una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.

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

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

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

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

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

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

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

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

partidistas, la participación en actos del partido, la intervención en asambleas internas o el desempeño de funciones o comisiones partidistas, entre otras.

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

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

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

4. HECHOS ACREDITADOS

Como se ha mencionado, las denuncias presentadas por las y los quejosos, versa sobre la supuesta violación a su derecho de libertad de afiliación, al ser incorporados al padrón del *PAN*, sin su consentimiento, así como la utilización de sus datos personales por dicho partido político para sustentar tal afiliación.

Ahora bien, en torno a la demostración de los hechos constitutivos de la infracción denunciada, en los siguientes cuadros se resumirá, por cada una de los denunciados, la información derivada de la investigación preliminar implementada, así como de las conclusiones que en cada caso, fueron advertidas:



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018**

Judith García Díaz		
Escrito de queja	Información proporcionada por la DEPPP⁴⁶	Manifestaciones del Partido Político⁴⁷
02/05/2018 ⁴⁸	Informó que la denunciante apareció como afiliada del PAN desde el 09/01/2014	Fue afiliada Informó que la ciudadana causó baja del padrón de militantes el 15/11/2017
Conclusiones		
A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que, toda vez que la DEPPP informó que la denunciante fue militante del PAN , y que la citada ciudadana negó haberse afiliado al referido instituto político y éste no aportó elementos para acreditar que la afiliación fue voluntaria, la conclusión debe ser que se trata de una afiliación indebida .		

Álvaro Nicolás Serrano		
Escrito de queja	Información proporcionada por la DEPPP⁴⁹	Manifestaciones del Partido Político⁵⁰
11/05/2018 ⁵¹	Informó que el denunciante apareció como afiliado del PAN desde el 17/11/2011	Fue afiliado Informó que el ciudadano causó baja del padrón de militantes el 15/11/2017
Conclusiones		
A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que, toda vez que la DEPPP informó que el denunciante fue militante del PAN , y que el citado ciudadano negó haberse afiliado al referido instituto político y éste no aportó elementos para acreditar que la afiliación fue voluntaria, la conclusión debe ser que se trata de una afiliación indebida .		

⁴⁶ Correo electrónico institucional de la **DEPPP**, visible a páginas 64-65 del expediente.

⁴⁷ Oficio RPA2-0321/2018 del **PAN**, visible a páginas 66-68 del expediente.

⁴⁸ Visible a páginas 1-9 del expediente.

⁴⁹ Correo electrónico institucional de la **DEPPP**, visible a páginas 205-206 del expediente.

⁵⁰ Oficio RPA2-0450/2018 del **PAN**, visible a páginas 207-209 del expediente.

⁵¹ Visible a páginas 31-37 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

Salvador Muñiz Méndez		
Escrito de queja	Información proporcionada por la DEPPP ⁵²	Manifestaciones del Partido Político ⁵³
10/05/2018 ⁵⁴	Informó que el denunciante apareció como afiliado del PAN desde el 30/07/2014	Fue afiliado Informó que el ciudadano causó baja del padrón de militantes el 15/11/2017
Conclusiones		
A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que, toda vez que la DEPPP informó que el denunciante fue militante del PAN, y que el citado ciudadano negó haberse afiliado al referido instituto político y éste no aportó elementos para acreditar que la afiliación fue voluntaria, la conclusión debe ser que se trata de una afiliación indebida.		

Graciela Peña Sahagún		
Escrito de queja	Información proporcionada por la DEPPP ⁵⁵	Manifestaciones del Partido Político ⁵⁶
15/05/2018 ⁵⁷	Informó que la denunciante apareció como afiliada del PAN desde el 12/06/2005	Fue afiliada Informó que la ciudadana causó baja del padrón de militantes el 15/11/2017
Conclusiones		
A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que, toda vez que la DEPPP informó que la denunciante fue militante del PAN, y que la citada ciudadana negó haberse afiliado al referido instituto político y éste no aportó elementos para acreditar que la afiliación fue voluntaria, la conclusión debe ser que se trata de una afiliación indebida.		

⁵² Correo electrónico institucional de la DEPPP, visible a páginas 19-21 del expediente

⁵³ Oficio RPAN2-0321/2018 del PAN, visible a páginas 66-68 del expediente.

⁵⁴ Visible a páginas 24-30 del expediente.

⁵⁵ Correo electrónico institucional de la DEPPP, visible a páginas 64-65 del expediente.

⁵⁶ Oficio RPAN2-0321/2018 del PAN, visible a páginas 66-68 del expediente.

⁵⁷ Visible a páginas 38-43 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

Escrito de queja	Irvin Iram Báez Pérez Información proporcionada por la <i>DEPPP</i> ⁵⁸	Manifestaciones del Partido Político ⁵⁹
03/05/2018 ⁶⁰	Informó que el denunciante apareció como afiliado del <i>PAN</i> desde el 07/01/2014	Esta actualmente afiliado Informó que el ciudadano realizó el trámite de actualización de datos el 12/07/2017
<p style="text-align: center;">Conclusiones</p> <p>A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que no existe controversia en el sentido de que el denunciante está registrado en el <i>PAN</i>.</p> <p>Es importante destacar, que el <i>PAN</i> no aportó la cedula de afiliación respectiva, ya que, según su dicho, el archivo muerto de dicho instituto político existente hasta el 31 de diciembre de 2016, fue destruido, sin embargo, en el caso particular el partido político denunciado presentó copia certificada del formato de actualización de datos a nombre del ciudadano de doce de julio de dos mil diecisiete.</p> <p>Esto es, el instituto político denunciado exhibió en el presente procedimiento, un documento que acredita que, con fecha posterior a la presentación del escrito de queja, el ciudadano hizo patente su voluntad de ser afiliado al <i>PAN</i>.</p> <p>Lo anterior resulta relevante, pues el <i>PAN</i> 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 Irvin Iram Báez Pérez de pertenecer a dicho partido, lo cierto es que, dicha constancia, al haber sido suscrita el doce de julio de dos mil diecisiete, resulta insuficiente para acreditar que la militancia del quejoso se realizó de manera voluntaria.</p> <p>Es decir, la manifestación de Irvin Iram Báez Pérez –supuestamente otorgada el doce de julio de dos mil diecisiete - en modo alguno puede considerarse como base para presumir que la afiliación de dos mil catorce –que fue desconocida por el denunciante en su escrito inicial de queja- haya sido voluntaria.</p>		

⁵⁸ Correo electrónico institucional de la *DEPPP*, visible a páginas 64-65 del expediente.

⁵⁹ Oficio RPA2-0321/2018 del *PAN*, visible a páginas 66-68 del expediente.

⁶⁰ Visible a páginas 10-16 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

Escrito de queja	Irvin Iram Báez Pérez Información proporcionada por la <i>DEPPP</i> ⁵⁸	Manifestaciones del Partido Político ⁵⁹
En consecuencia, la conclusión debe ser que se trata de una afiliación indebida.		

Así las cosas, se afirma que las constancias aportadas por la *DEPPP*, al ser documentos generados por una autoridad en ejercicio de sus atribuciones se consideran pruebas documentales públicas, de conformidad con el artículo 22, párrafo 1, del *Reglamento de Quejas*, mismas que, conforme a lo previsto en los artículos 462, párrafo 2, de la *LGIPE* y 27, párrafo 2, del Reglamento citado tienen valor probatorio pleno, ya que no se encuentran controvertidas ni desvirtuadas respecto de su autenticidad o contenido.

En el mismo tenor, las documentales allegadas al expediente por el partido político denunciado, constituyen documentales privadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 22, numeral 1, fracción II del *Reglamento de Quejas*; por lo que, por sí mismas, carecen de valor probatorio pleno, y sólo alcanzarán ese grado cuando, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio, generen convicción en este *Consejo General* sobre la veracidad de los hechos a que se refieren, ello al tenor de lo preceptuado en los artículos 462, párrafo 3 de la *LGIPE*, y 27, párrafo 3, del Reglamento en mención.

5. CASO CONCRETO

Previo al análisis detallado de las infracciones aducidas por las y los quejosos, es preciso subrayar que de lo previsto en el artículo 355, párrafo 5, del *COFIPE*, cuyo contenido se replica en el diverso 458, párrafo 5, de la *LGIPE*, es posible advertir los elementos que se deben actualizar para que la autoridad electoral esté en posibilidad de imponer alguna sanción en materia electoral.

En primer lugar, se debe acreditar la existencia de alguna infracción, esto es, que objetivamente esté demostrada mediante pruebas una situación antijurídica electoral.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018**

Posteriormente, se debe verificar que esa situación antijurídica sea imputable a algún sujeto de Derecho en específico; es decir, partido político, candidato o, inclusive, cualquier persona física o moral; dicho de otra forma, la atribuibilidad de la conducta objetiva a un sujeto en particular.

De esta forma, para la configuración de una infracción administrativa electoral se requiere de la actualización de dos elementos esenciales, por una parte, el hecho ilícito (elemento objetivo) y por otra su imputación o atribución directa o indirecta (elemento subjetivo), lo cual puede dar lugar a responsabilidad directa o incumplimiento al deber de cuidado.

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

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

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

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

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

Así, esta autoridad electoral considera, en consonancia con lo resuelto por la Sala Superior, en el expediente SUP-RAP-107/2017, analizado previamente, que la carga de la prueba corresponde al partido político que afirma que contaba con el consentimiento de las y los quejosos para afiliarlos a su partido político, y no a las y los ciudadanos que negaron haber solicitado su inclusión en el padrón de militantes del PAN.

Así, como vimos, en el apartado *ACREDITACIÓN DE HECHOS*, está demostrado a partir de la información proporcionada por la *DEPPP* que las y los ciudadanos denunciados, se encontraron, en ese momento, como afiliados del *PAN*.

Por otra parte, el *PAN* no demuestra con medios de prueba, que las afiliaciones respectivas sean el resultado de la manifestación de voluntad libre e individual de las y los ciudadanos, en los cuales, ellos mismos, *motu proprio*, expresaron su consentimiento y por ende, proporcionaron sus datos personales a fin de llevar a cabo la afiliación a dicho instituto político.

Debiendo precisar que la carga de la prueba corresponde al *PAN*, en tanto que el dicho de las y los denunciados consiste en afirmar que no dieron su consentimiento para ser afiliados, es decir, se trata de un hecho negativo, que en principio no es objeto de prueba; en tanto que el partido político, cuya defensa consiste básicamente en afirmar que sí cumplieron las normas que tutelan el derecho fundamental de afiliación, tienen el deber de probar esa situación.

Ahora bien, tal y como quedó de manifiesto en el apartado del *MARCO NORMATIVO* de la presente Resolución, así como en el correspondiente a *CARGA Y ESTÁNDAR PROBATORIO SOBRE INDEBIDA AFILIACIÓN A UN PARTIDO POLÍTICO*, la libertad de afiliación en materia político-electoral, es un derecho reconocido y así garantizado para toda ciudadana y ciudadano de nuestro país, al menos desde hace varias décadas, tanto a nivel constitucional como legal,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

el cual es concebido como la potestad que se tiene de afiliarse a un partido político, permanecer afiliado a éste, desafiliarse e, incluso, no pertenecer a ninguno. Asimismo, es incuestionable que el derecho a la protección de datos personales e información relacionada con la vida privada de las personas, es igualmente un derecho con una trayectoria de protección por demás lejana.

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

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

En consecuencia, esta autoridad electoral considera pertinente declarar **fundado** el presente procedimiento, **dado que existe una vulneración al derecho de afiliación de las y los ciudadanos y que, intrínsecamente, para la configuración de esa falta, se utilizaron sin autorización sus datos personales,** lo cual, debe ser considerado por esta autoridad para la imposición de la sanción que, en cada caso, amerite.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

Es importante señalar que el *PAN* reconoció la afiliación y vigencia actual de registro de militancia de un (1) ciudadano Irvin Iram Báez Pérez, así mismo indicó que los cuatro restantes fueron dados de baja de su padrón de afiliados, por no haber mediado escrito de ratificación de militancia.

No obstante, lo anterior, en ningún caso aportó las cédulas correspondientes, a fin de acreditar ante esta autoridad que el registro de las y los mismos aconteció de forma libre, individual, voluntaria, personal y pacífica y que además para llevar a cabo ese trámite se cumplió con los requisitos establecidos para tal efecto en su normatividad interna.

En efecto, se considera que, en el caso, el medio de prueba esencial para acreditar la debida afiliación de esos ciudadanos es la cédula o, en su caso, cualquier otra documentación establecida en la normatividad del *PAN* en materia de afiliación, en la que constará el deseo de las y los ciudadanos a afiliarse a ese partido político, al estar impresa de su puño y letra, el nombre, firma, domicilio y datos de identificación, circunstancia que no aconteció, tal y como se estableció en párrafos precedentes.

En el caso del ciudadano Irvin Iram Báez Pérez, si bien el partido político denunciado presentó copia simple del formato de actualización de datos de militante del año dos mil diecisiete, lo cierto es que tal documentación es insuficiente para desvirtuar la infracción que se le atribuye.

En efecto, el partido político aportó un documento en el que supuestamente aparece la manifestación de Irvin Iram Báez Pérez, de mantenerse afiliado a ese instituto, sin embargo, por la fecha de elaboración de esa constancia —doce de julio de dos mil diecisiete, — resulta insuficiente por sí misma, para acreditar una militancia que, según las constancias del expediente, datan desde el siete de enero de dos mil catorce.

En otras palabras, la afiliación indebida que, respecto de Irvin Iram Báez Pérez se atribuye al *PAN*, corresponde al año dos mil catorce, por lo que, el documento en el que se asienta que el quejoso actualiza sus datos como militante de ese partido, y



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018**

que corresponden al año dos mil diecisiete, en modo alguno desvirtúan la imputación.

Criterio similar sostuvo este *Consejo General* en la resolución INE/CG1198/2018,⁶¹ de veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, al resolver el procedimiento ordinario sancionador identificado con la clave UT/SCG/Q/MPCA/JD01/SIN/109/2018.

Por otra parte, esta autoridad no desconoce que el partido político denunciado manifestó que realizó una destrucción de “archivo muerto” en el año dos mil dieciséis, pero ello tampoco puede constituir una excluyente de responsabilidad para el *PAN*.

En efecto, como se sostuvo en el subapartado en el que se establecieron consideraciones acerca de la Carga y el Estándar probatorio, el partido político tenía la obligación de resguardar constancias con las que pudiera acreditar que los ciudadanos que han sido afiliados a ese ente político lo han realizado previa manifestación de su deseo de hacerlo.

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 dos mil dieciséis, 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 Irvin Iram Báez Pérez, afiliando de manera indebida el siete de enero de dos mil catorce.

⁶¹ Consultable en la página de internet del *INE*, o bien en la dirección electrónica: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98225/CGor20180823-rp-16-22.pdf>



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018**

Criterio similar sostuvo este *Consejo General* en las resoluciones INE/CG119/2018,⁶² e INE/CG1249/2018,⁶³ de veintiocho de febrero y doce de septiembre de dos mil dieciocho, al resolver los procedimientos ordinarios sancionadores identificados con las claves UT/SCG/Q/ERS/CG/33/2017 y UT/SCG/Q/ERML/JD02/COL/151/2018.

Respecto a los cuatro (4) ciudadanos que se citan a continuación, el **PAN argumentó que dichos ciudadanos han sido dados de baja del registro de militantes**, es decir, el partido político denunciado reconoce la afiliación de las y los ciudadanos, esto es, existe una confesional por parte de dicho instituto político que cobra relevancia al caso, porque corrobora de una manera indirecta que los quejosos fueron registrados en su padrón de militantes.

CIUDADANOS AFILIADOS INDEBIDAMENTE	
1	Judith García Díaz
2	Muñiz Mendez Salvador
3	Graciela Peña Sahagún
4	Álvaro Nicolás Serrano

No obstante, lo anterior, dicho argumento resulta ser intrascendente en el presente asunto, ya que en ningún caso el *PAN* aportó la documentación que acredite la afiliación libre, individual, voluntaria, personal y pacífica de tales sujetos, en los términos establecidos en su normatividad interna.

Es decir, el registro de esos cuatro (4) ciudadanos por parte del *PAN* en su padrón de militantes no está controvertido, ni tampoco la circunstancia de que, a la fecha, sigan manteniendo o no su registro en dicho instituto político, sino lo que, en el caso se debe determinar si esa afiliación se llevó a cabo o no de forma libre, individual, voluntaria, personal y pacífica.

⁶² Consultable en la página de internet del *INE*, o bien en la dirección electrónica: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/95142/CGor201802-28-rp-11-3.pdf>

⁶³ Consultable en la página de internet del *INE*, o bien en la dirección electrónica: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/98410/CGex201809-12-rp-1-20.pdf?sequence=1&isAllowed=y>



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

Sobre esto último, como se ha establecido, se considera que la cédula o solicitud de afiliación es el documento idóneo para acreditar la libre afiliación, lo cual no fue acreditado por el *PAN*.

Finalmente, es de referir que, de las diligencias de investigación practicadas en el presente procedimiento, se advierte que la *DEPPP*, órgano central del *INE* encargado de la concentración de los padrones de los diversos partidos nacionales, así como de la verificación de los mismos, encontró a esos cuatro ciudadanos, registrados como militantes del *PAN*.

En mérito de lo anterior, existe evidencia que hace suponer que la afiliación a la que se refiere en este apartado, fue producto de una acción ilegal por parte del *PAN*.

Por lo anterior, este órgano colegiado considera pertinente declarar **FUNDADO** el presente procedimiento, pues se concluye que el *PAN* infringió las disposiciones electorales tendentes a demostrar la libre afiliación de los **cuatro (4) ciudadanos** antes referidos, quienes aparecieron como afiliados a dicho instituto político, por no demostrar el acto volitivo de éstos para permanecer agremiados a ese partido.

En efecto, como se demostró anteriormente, los denunciantes que aparecieron afiliados al *PAN*, manifestaron que en momento alguno otorgaron su consentimiento para ello, siendo que dicho instituto político no demostró lo contrario, por lo que se actualiza la violación al derecho fundamental de libre afiliación garantizado desde la *Constitución* y la ley, según se expuso.

Al respecto, es importante destacar, en lo que interesa, lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada el seis de junio de dos mil dieciocho, al resolver el medio de impugnación con clave SUP-RAP 141/2018:⁶⁴

...si los ciudadanos referidos alegaron que no dieron su consentimiento para pertenecer al partido político recurrente, implícitamente sostienen que no existe la constancia de afiliación atinente; por tanto, los ciudadanos no estaban obligados a probar un hecho negativo (la ausencia de voluntad) o la inexistencia de una

⁶⁴ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0141-2018.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

documental, pues en términos de carga de la prueba tampoco son objeto de demostración los hechos negativos, salvo que envuelvan una afirmación.⁶⁵

Esto es, en el tema que nos ocupa, conforme a lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada en el medio de impugnación SUP-RAP 141/2018, la carga probatoria corresponde a los partidos políticos, en el caso al *PAN*, ente político que se encuentra obligado a demostrar que la solicitud de ingreso al partido fue voluntaria, debiendo acompañar, por ejemplo, la constancia de afiliación respectiva, si desea evitar alguna responsabilidad o, en su caso, también tenía la posibilidad de probar sus afirmaciones a través de otros medios de prueba como lo sería documentales que justificaran la participación voluntaria de dichas personas en la vida interna del partido y con carácter de militante, como lo serían, por ejemplo, documentales que evidenciaran el pago de cuotas partidistas, la participación en actos del partido, la intervención en asambleas internas, el desempeño de funciones o comisiones partidistas, entre otras,⁶⁶ circunstancia que, en el particular no aconteció.

Así pues, el *PAN*, en los **cuatro (4)** casos analizados, no demostró que las afiliaciones se realizaron a través del procedimiento que prevé su normativa interna, ni mediante algún otro procedimiento distinto en el que se hiciera constar que dichos ciudadanos y ciudadanas hayan dado su consentimiento para ser afiliados, ni mucho menos que hayan permitido o entregado datos personales para ese fin, los cuales se estiman necesarios para procesar las afiliaciones, dado que estos elementos se constituyen como insumos obligados para, en su momento, llevar a cabo una afiliación, de ahí que esto sea necesario e inescindible.

Con base en ello, ante la negativa de los denunciantes de haberse afiliado al *PAN*, correspondía a dicho instituto político demostrar, a través de pruebas idóneas, que la afiliación se llevó a cabo a través de los mecanismos legales para ello, en donde constara fehacientemente la libre voluntad de las y los hoy promoventes, lo que no hizo, siendo que el solo hecho de aparecer en su registro electrónico es insuficiente para acreditar el ejercicio libre, personal y voluntario del derecho de afiliación a dicho instituto político.

⁶⁵ De conformidad con los numerales 461 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación el diverso 441 de ese ordenamiento y 15, segundo párrafo, de la Ley de Medios

⁶⁶ Criterio sostenido en la sentencia dictada en el medio de impugnación SUP-RAP 141/2018.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

Es decir, no basta con que los quejosos aparezcan como afiliados al *PAN* en sus registros electrónicos, sino que dicho instituto político debió demostrar, con documentación soporte o pruebas idóneas, que dichas afiliaciones se realizaron de forma libre o voluntaria, o bien, que la aparición del nombre y datos de los quejosos en su padrón de militantes, fue consecuencia de un error involuntario o de alguna circunstancia diversa, pero no lo hizo.

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

Entonces, podemos afirmar que el presunto uso indebido de datos personales, tiene íntima vinculación con la afiliación indebida de las y los **cuatro (4)** quejosos sobre los que se declara fundado el presente procedimiento, lo cual ya quedó debidamente acreditado y, como consecuencia de ello, merece la imposición de las sanciones que se determinarán en el apartado correspondiente.

Cabe referir que a similar conclusión arribó este *Consejo General* en la resolución INE/CG120/2018, de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, al resolver el procedimiento ordinario sancionador identificado con la clave UT/SCG/Q/ALC/CG/39/2017, así como en la resolución INE/CG448/2018, de once de mayo de dos mil dieciocho, al resolver el procedimiento ordinario sancionador identificado con la clave UT/SCG/Q/MGSF/JD31/MEX/76/2017, las cuales fueron confirmadas por el *Tribunal Electoral* al dictar sentencia el veinticinco de abril y once de mayo de dos mil dieciocho, en los medios de impugnación con clave SUP-RAP-047/2018⁶⁷ y SUP-RAP-137/2018,⁶⁸ respectivamente, derivado de una falta de la misma naturaleza a la que aquí se estudia, en donde se determinó que el uso de datos personales poseía un carácter intrínseco o elemento esencial para la configuración de una afiliación indebida.

⁶⁷ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0047-2018.pdf

⁶⁸ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0137-2018.pdf



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

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

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

1. Calificación de la falta

A) Tipo de infracción

Partido	Tipo de infracción	Descripción de la conducta	Disposiciones jurídicas infringidas
PAN	La infracción se cometió por una acción del partido político denunciado, que transgrede disposiciones de la <i>Constitución</i> , del <i>COFIPE</i> , mismas que se replican en la <i>LGIPE</i> y la <i>LGPP</i> .	La conducta fue la afiliación indebida y el uso no autorizado de los datos personales de las y los ciudadanos denunciantes por parte del PAN .	Artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la <i>Constitución</i> ; y 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n), del <i>COFIPE</i> ; misma que se replica en los artículos 442, párrafo 1, inciso a); 443, párrafo 1, incisos a), k) y n); de la <i>LGIPE</i> , y 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u), de la <i>LGPP</i> .



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

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 la ciudadanía de decidir libremente si desean o no afiliarse a un partido político, dejar de formar parte de él o no pertenecer a ninguno, el cual se erige como un derecho fundamental que tienen los individuos para tomar parte en los asuntos políticos del país.

En el presente asunto, se acreditó que el *PAN* incluyó indebidamente en su padrón de afiliados, a las **cinco (5) ciudadanas y ciudadanos quejosos**, respecto de quienes se determinó previamente la indebida afiliación y utilización de datos personales, en razón de que el citado instituto político no demostró que para incorporarlos medió la voluntad de éstas de inscribirse como sus militantes, violentando con ello la norma electoral, en específico las disposiciones precisadas en el recuadro inserto en el subapartado previo.

A partir de esta premisa, es válido afirmar que el bien jurídico tutelado por las normas transgredidas, radica en garantizar el derecho de las y 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 de las y los promoventes sin que estos hubieran otorgado su consentimiento para ello, lo cual, constituye un elemento accesorio e indisoluble de la infracción consistente en la afiliación indebida.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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

Sirve de apoyo a lo anterior, lo argumentado en la sentencia de siete de junio de dos mil dieciocho dictada por la *Sala Superior* al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-141/2018,⁶⁹ en la que se estableció, en lo que interesa sobre el tema, lo siguiente:

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

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

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

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 y legales, y aún las de la normativa interna del referido partido político, y que, tal infracción se cometió en detrimento de los derechos de los quejosos, esta situación conlleva a estar en presencia de una singularidad de la infracción o falta administrativa, consistente en la infracción al derecho político electoral de libertad de afiliación al instituto político denunciado,

⁶⁹ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0141-2018.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

quien incluyó en su padrón de militantes a los hoy denunciados, sin demostrar el consentimiento previo para ello.

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

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

a) Modo. En el caso bajo estudio, las irregularidades atribuibles al *PAN*, consistieron en inobservar lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; y 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*; misma que se replica en los artículos 442, párrafo 1, inciso a); 443, párrafo 1, incisos a), k) y n); de la *LGIFE*, y 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u), de la *LGPP*, por lo siguiente:

Al incluir en su padrón de afiliados a los **cinco** ciudadanas y ciudadanos siguientes:

No.	Personas afiliadas indebidamente
1	Judith García Díaz
2	Irvin Iram Báez Pérez
3	Salvador Muñiz Méndez
4	Álvaro Nicolás Serrano
5	Graciela Peña Sahagún

b) Tiempo. En el caso concreto, como se razonó en el considerando que antecede, las infracciones cometidas por el *PAN*, se realizaron conforme a lo siguiente:

No.	Nombre del quejoso(a)	Fecha de afiliación proporcionada por la DEPPP
1	Judith García Díaz	09/01/2014
2	Irvin Iram Báez Pérez	07/01/2014



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

No.	Nombre del quejoso(a)	Fecha de afiliación proporcionada por la DEPPP
3	Salvador Muñiz Méndez	30/07/2014
4	Álvaro Nicolás Serrano	17/11/2011
5	Graciela Peña Sahagún	12/06/2005

c) Lugar. Con base en las razones plasmadas en los escritos de denuncias, se deduce que las faltas atribuidas al *PAN* se cometieron de la siguiente manera:

No.	Nombre del quejoso	Entidad
1	Judith García Díaz	Ciudad de México
2	Irvin Iram Báez Pérez	Puebla
3	Salvador Muñiz Méndez	Estado de México
4	Álvaro Nicolás Serrano	Estado de México
5	Graciela Peña Sahagún	Jalisco

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 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; y 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*; misma que se replica en los artículos 442, párrafo 1, inciso a); 443, párrafo 1, incisos a), k) y n), de la *LGIPE*, y 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u), de la *LGPP*.

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

- El *PAN* es un Partido Político Nacional y, por tanto, tiene el estatus constitucional de **entidad de interés público**, de conformidad con lo previsto en el artículo 41 constitucional.
- Los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política, previsto en los artículos 9º, párrafo primero, 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, fracción I, de la *Constitución*; 22 y 25 del Pacto Internacional de



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

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

- El *PAN* está **sujeto al cumplimiento de las normas que integran el orden jurídico nacional e internacional** y está obligado a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, respetando los derechos de la ciudadanía, de acuerdo con el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del *COFIPE*, replicado en el precepto 25, párrafo 1, incisos a), de la *LGPP*.
- El de libre afiliación a un partido político es un **derecho fundamental** cuyo ejercicio requiere de la manifestación personal y directa de voluntad de cada ciudadana o ciudadano, en términos del precitado artículo 41 constitucional.
- Los partidos políticos son un espacio para el ejercicio de derechos fundamentales en materia política-electoral, partiendo de los fines que constitucionalmente tienen asignados, especialmente como promotores de la participación del pueblo en la vida democrática y canal para el acceso de las y los ciudadanos al ejercicio del poder público, por lo que a su interior el ejercicio de tales derechos no sólo no se limita, sino por el contrario, **se ensancha y amplía**.
- Todo partido político, tiene la **obligación de respetar la libre afiliación** y, consecuentemente, de cuidar y vigilar que sus militantes sean personas que fehacientemente otorgaron su libre voluntad para ese efecto.
- El ejercicio del derecho humano a la libre afiliación a cualquier partido político, conlleva un **deber positivo a cargo de los institutos políticos**, consistente no sólo en verificar que se cumplen los requisitos para la libre afiliación a su padrón, sino en **conservar, resguardar y proteger la documentación o pruebas en donde conste la libre afiliación** de sus militantes, en términos de lo dispuesto en los artículos 35, fracción III, 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1 y 38, párrafo 1, incisos a) y e), del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en los dispositivos 3, párrafo 2, y 25, párrafo 1, incisos a) y e), de la *LGPP*.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

- 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. Las y los quejosos aducen que no solicitaron en momento alguno su registro o incorporación como militante al *PAN*.
2. Quedó acreditado que las y los quejosos aparecieron en el padrón de militantes del *PAN*.
3. El partido denunciado no demostró que la afiliación de las y los quejosos se hubiera realizado a través de los mecanismos legales y partidarios



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

conducentes, ni mucho menos que ello se sustentara en la expresión libre y voluntaria de los denunciantes.

5. El partido denunciado no demostró ni probó que la afiliación de las y los quejosos fuera consecuencia de algún error insuperable, o derivado de alguna situación externa que no haya podido controlar o prever, ni ofreció argumentos razonables, ni elementos de prueba que sirvieran de base, aun indiciaria, para estimar que la afiliación de los quejosos 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 afiliar indebidamente a **cinco (5)** personas, sin demostrar al acto volitivo de ellas para formar parte del padrón de militantes, así como de haber utilizado sus datos personales para ese fin.

Así, se estima que la finalidad de los preceptos transgredidos, consiste en garantizar el derecho de libre afiliación y la protección de los datos personales de las y los ciudadanos mexicanos, mediante la conservación de los documentos atinentes que permitan demostrar el acto de voluntad de los quejosos de militar en el partido denunciado y, en consecuencia, el uso de sus datos personales.

2. Individualización de la sanción.

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

A) Reincidencia

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

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

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

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

Lo anterior, se desprende del criterio sostenido por el *Tribunal Electoral*, a través de la Tesis de Jurisprudencia **41/2010**, de rubro **REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.**⁷⁰

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

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

⁷⁰ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=41/2010&tpoBusqueda=S&sWord=41/2010>



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

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

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

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

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

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

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

- Quedó acreditada la infracción al derecho de libre afiliación a cinco (5) ciudadanas y ciudadanos.
- Se comprobó que el **PAN afilió a cinco (5)** ciudadanas y ciudadanos, sin demostrar contar con la documentación soporte correspondiente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

- El bien jurídico tutelado por las normas transgredidas es garantizar el derecho de libre afiliación de la ciudadanía mexicana, de optar por ser o no militante de algún partido político, y la obligación de éstos de velar por el debido respeto de la prerrogativa señalada, a través de los mecanismos idóneos que permitan generar certeza respecto de la voluntad de quienes deseen pertenecer agremiados a los distintos partidos políticos.
- Para materializar la indebida afiliación de las y los denunciados, se utilizaron indebidamente sus datos personales, pues los mismos eran necesarios para formar el padrón de afiliados del *PAN*.
- No existió un beneficio por parte del partido denunciado o lucro ilegalmente logrado, ni tampoco existió un monto económico involucrado en la irregularidad.
- No existió una vulneración reiterada de la normativa electoral.
- No implicó una pluralidad de infracciones o faltas administrativas, toda vez que se configuró una sola conducta infractora.
- No se afectó en forma sustancial la preparación o desarrollo de algún Proceso Electoral.
- No existe reincidencia por parte del *PAN*.

Por lo anterior, y en atención a los elementos objetivos precisados con antelación, se considera procedente **calificar la falta** en que incurrió el *PAN* como de **gravedad ordinaria**, toda vez que como se explicó en el apartado de intencionalidad, el partido denunciado dolosamente infringió el derecho de libre afiliación de los quejosos, lo que constituye una violación a un derecho fundamental reconocido en la *Constitución*.

C) Sanción a imponer

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

Así, una vez ubicado en el extremo mínimo, se torna necesario apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de ejecución de los hechos, lo que puede constituir un punto de gravitación para transitar del punto inicial, hacia uno de mayor entidad.⁷¹

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

Tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos de la infracción (especialmente, los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la infracción acreditada), así como la conducta realizada por el *PAN* 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, aquella 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

⁷¹ 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/JGD/JD22/CDMX/138/2018

lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

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

Con base en lo anterior, este *Consejo General* estima que, derivado de las circunstancias que concurrieron a la infracción atribuida al **PAN**, justifican la imposición de la sanción prevista en la fracción II, del artículo 354, párrafo 1, inciso a), del *COFIPE*, cuyo contenido es congruente con el diverso 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la *LGIFE*, consistente en una **MULTA, unitaria por cuanto hace a cada uno de las y los cinco ciudadanos sobre quienes se cometió la falta acreditada**, 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la graduación de la sanción a imponer.

En este orden de ideas, es pertinente hacer notar, que ha sido criterio de esta autoridad, en la resolución INE/CG120/2018, de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, al resolver el procedimiento ordinario sancionador identificado con la clave UT/SCG/Q/ALC/CG/39/2017, así como en la resolución INE/CG448/2018, de once de mayo de dos mil dieciocho, al resolver el procedimiento ordinario sancionador identificado con la clave UT/SCG/Q/MGSF/JD31/MEX/76/2017, las cuales fueron confirmadas por el *Tribunal Electoral* al dictar sentencia el veinticinco de abril y once de mayo de dos mil dieciocho, en los medios de impugnación con clave SUP-RAP-047/2018⁷² y SUP-RAP-137/2018,⁷³ respectivamente, en los que se sancionó por una afiliación indebida de un ciudadano, en cada caso, con una multa equivalente a **642 (seiscientos cuarenta y dos) días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México**, al momento de la comisión de la conducta, sanción que se estima debe tomarse como base para el presente asunto, si se considera que en dichos asuntos se demostró la comisión de una infracción similar a la que acontece en los casos que aquí se resuelven.

En ese tenor, tomando en cuenta las particularidades que acontecen en esta causa, y que, en la especie, el **PAN afilió indebidamente a cinco ciudadanas y ciudadanos, utilizando para ello sus datos personales**, por tanto, es claro que la individualización de la sanción que se aplique, debe resultar proporcional al número de ciudadanos en cuyo perjuicio se cometió la falta, sin perder de vista las condiciones socioeconómicas del instituto político.

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

⁷² Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0047-2018.pdf

⁷³ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0137-2018.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

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

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

A efecto de lo anterior, esta autoridad goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción, tomando en consideración la graduación de la sanción, es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, partiendo siempre del monto mínimo, que corresponde a la simple demostración de la conducta ilegal, cuestión que tiene sustento en la Tesis relevante **XXVIII/2003**,⁷⁴ emitida por el *Tribunal Electoral*, misma que a letra establece:

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

⁷⁴ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=XXVIII/2003&tpoBusqueda=S&sWord=XXVIII/2003>



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Ahora bien, a juicio de esta autoridad y atendiendo a la gravedad de la falta, con base en lo dispuesto en la fracción II del numeral citado, lo procedente es imponer sendas **multas conforme a lo siguiente:**

Como ya ha quedado precisad, lo conducente es imponer una multa de 642 (seiscientos cuarenta y dos) días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México, al momento de la comisión de la conducta, por cada uno de las y los denunciados que fueron indebidamente afiliados al *PAN*.

Ahora bien, para el cálculo de la multa correspondiente, se debe tomar en cuenta el salario mínimo vigente al momento de realizar la afiliación y, obtenido el monto correspondiente, deberá hacerse la conversión a Unidades de Medida y Actualización.

Al respecto, es un hecho notorio que se invoca en términos de lo establecido en el artículo 358, del *COFIPE*, cuyo contenido es congruente con el diverso 461, de la *LGIPE*, que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fija anualmente los montos respectivos, mismos que al ser relacionados con las fechas de afiliación, para obtener la sanción que corresponde por cuanto a cada una de las y los ciudadanos, arrojan los siguiente:

PAN		
Total de quejosos	Salario mínimo vigente	Monto en pesos
Afiliación en 2005		
1	\$46.80 ⁷⁵	\$30,045.60
Afiliación en 2011		
1	\$59.82 ⁷⁶	\$38,404.44
Afiliación en 2014		

⁷⁵ Visible en la página de internet de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/104983/Tabla_de_salarios_minimos_vigentes_a_partir_de_01_enero_2005.pdf

⁷⁶ Visible en la página de internet de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos:
https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/104989/Tabla_de_salarios_minimos_vigentes_a_partir_de_01_enero_2011.pdf



PAN		
Total de quejosos	Salario mínimo vigente	Monto en pesos
3	\$67.29 ⁷⁷	\$129,600.54
Total		\$198,050.58 [Cifra calculada al segundo decimal, salvo error aritmético].

Sanción por ciudadano:

PAN					
No.	Nombre del Quejoso	Monto de la sanción en DSMGV	Año de afiliación	Salario mínimo	Importe en pesos
1	Judith García Díaz	642	2014	\$67.29	\$43,200.18
2	Irvin Iram Báez Pérez	642	2014	\$67.29	\$43,200.18
3	Salvador Muñiz Méndez	642	2014	\$67.29	\$43,200.18
4	Álvaro Nicolás Serrano	642	2011	\$59.82	\$38,404.44
5	Graciela Peña Sahagún	642	2005	\$46.80	\$30,045.60

Dichas sanciones se consideran adecuadas 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* —efectuado por decreto publicado el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, en el Diario Oficial de la Federación—, se determinó que el salario mínimo no podrá ser utilizado para fines ajenos a su naturaleza, esto es, como índice, unidad, base, medida o referencia para fijar el monto de obligaciones o sanciones.

⁷⁷ Visible en la página de internet de la Comisión Nacional de Salarios Mínimos: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/104991/Tabla_de_salarios_minimos_vigentes_a_partir_de_01_enero_2014.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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

Sirve de apoyo lo anterior, tiene sustento en la Jurisprudencia **10/2018**, emitida por el Tribunal Electoral, de rubro **MULTAS. DEBEN FIJARSE CON BASE EN LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN.**⁷⁸

I. Graciela Peña Sahagún, afiliada en el año 2005.

El monto en pesos \$30,045.60 (que se obtiene de la referencia establecida en precedentes, de seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente, multiplicado por el salario mínimo del año en que se realizó la afiliación, esto es, \$46.80 —cuarenta y seis pesos 80/100 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.), y se obtiene que la sanción a imponer es una multa equivalente a **372.77 (trescientos setenta y dos punto setenta y siete) Unidades de Medida y Actualización**, calculado al segundo decimal; dicha cantidad resulta ser la sanción correspondiente respecto de la ciudadana en cita, y su valor neto en pesos es de **\$30,045.26 (treinta mil cuarenta y cinco pesos 26/100 M.N., redondeado al segundo decimal)**.

II. Álvaro Nicolás Serrano, afiliado en el año 2011.

El monto en pesos \$38,404.44 (que se obtiene de la referencia establecida en precedentes, de seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente,

⁷⁸ Consultable en la liga electrónica <http://sief.te.gob.mx/fuse/tesisjur.aspx?idtesis=10/2018&tpoBusqueda=S&sWord=UNIDAD,DE,MEDIDA,DE,ACTUALIZACI%C3%93N>



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

multiplicado por el salario mínimo del año en que se realizó la afiliación, esto es, \$59.82 —cincuenta y nueve pesos 82/100 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.), y se obtiene que la sanción a imponer es una multa equivalente a 476.48 (**cuatrocientos setenta y seis punto cuarenta y ocho**) Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal; dicha cantidad resulta ser la sanción correspondiente respecto del ciudadano en cita, y su valor neto en pesos es de **\$38,404.28 (treinta y ocho mil cuatrocientos cuatro pesos 28/100 M.N., redondeado al segundo decimal).**

III. Judith García Díaz, Irvin Iram Báez Pérez y Salvador Muñiz Méndez, afiliados en el año 2014.

El monto en pesos \$43,200.18 (que se obtiene de la referencia establecida en precedentes, de seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente, multiplicado por el salario mínimo del año en que se realizó la afiliación, esto es, \$67.29 —sesenta y siete pesos 29/100 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.), y se obtiene que la sanción a imponer es una multa equivalente a 535.98 (**quinientos treinta y cinco punto noventa y ocho**) Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal; dicha cantidad resulta ser la sanción correspondiente respecto del ciudadano en cita, y su valor neto en pesos es de **\$43,199.99 (cuarenta y tres mil ciento noventa y nueve pesos 99/100 M.N., redondeado al segundo decimal), por cada uno de los ciudadanos aquí citados.**

No	Ciudadano	Año de afiliación	Salario Mínimo	Multa en UMAS	Multa en pesos
1	Graciela Peña Sahagún	2005	46.8	372.77	\$30,045.26
2	Álvaro Nicolás Serrano	2011	59.82	476.48	\$38,404.28
3	Judith García Díaz	2014	67.29	535.98	\$43,199.99
4	Irvin Iram Báez Pérez	2014	67.29	535.98	\$43,199.99
5	Salvador Muñiz Méndez	2014	67.29	535.98	\$43,199.99

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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

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

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

E) Las condiciones socioeconómicas del infractor

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

SUJETO	Monto del financiamiento público para el sostenimiento de Actividades Ordinarias mensuales de 2018
<i>PAN</i>	\$68.993.261.00

Ahora bien, según fue informado por la *DEPPP*, a través del oficio **INE/DEPPP/DE/DPPF/6010/2018**, el monto de la ministración mensual correspondiente al mes de octubre de dos mil dieciocho, debía ser ajustado en función de las sanciones administrativas pendientes de cubrir por dicho instituto político, por lo cual la cifra total a recibir sería la siguiente:

SUJETO	IMPORTE DE LA MINISTRACIÓN DE OCTUBRE DE 2018	IMPORTE TOTAL DE LAS SANCIONES OCTUBRE 2018	IMPORTE NETO DE LA MINISTRACIÓN
<i>PAN</i>	\$68,993,261.00	\$916,721.00	\$68,076,540.00



F) Impacto en las actividades del sujeto infractor

Derivado de lo anterior, se considera que las multas impuestas al **PAN**, no son de carácter gravoso en virtud de que la cuantía líquida, respecto al monto del financiamiento que recibirá por concepto de actividades ordinarias permanentes en el mes de octubre del año en curso, los siguientes porcentajes:

Partido político	Año	Monto de la sanción por ciudadano. ⁷⁹	Ciudadanos indebidamente afiliados	% de la ministración mensual por ciudadano
PAN	2005	\$30,045.26	1	0.04%
	2011	\$38,404.28	1	0.05%
	2014	\$43,199.99	3	0.06%

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.

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

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

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

⁷⁹ Cantidades expresadas hasta el segundo decimal.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

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-250/2009,⁸⁰ es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

QUINTO. CANCELACIÓN DE REGISTRO DE LAS Y LOS QUEJOSOS COMO MILITANTES.

En tal sentido, se tiene que la voluntad de los denunciantes es no pertenecer al *PAN*, por lo que se debe vincular al partido político, para que, de ser el caso, en el supuesto que los quejosos continúen en su padrón de militantes, **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 sus escritos de denuncia y, hecho lo anterior, de inmediato lo informe a la *DEPPP*, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, actúe en consecuencia, debiendo remitir a la *UTCE*, los medios de prueba que amparen el cumplimiento.

Cabe precisar que la anterior conclusión, es congruente con lo resuelto por la *Sala Superior* en el juicio ciudadano SUP-JDC-2/2017,⁸¹ de cinco de enero de dos mil diecisiete, en donde concluyó en la necesidad de comunicar la intención de un ciudadano de no pertenecer a las filas de un determinado partido político, a la *DEPPP*, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, procediera a dar de baja al ciudadano en el padrón de militantes así como de cualquier otra base de datos con que cuente el *INE*, que lo vincule con un instituto político en particular.

SEXTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.

A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, tutelado en el artículo 17 de la *Constitución*,⁸² se precisa que la presente determinación es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el numeral 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁸⁰ 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>

⁸¹ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/JDC/2/SUP_2017_JDC_2-626321.pdf

⁸² 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: IISL 40. (III Región) 6 K (10ª), Página: 1481, Rubro: "TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL", y Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, Materia: Constitucional, Tesis: II.8ª. (I Región) 1 K (10ª), Página: 2864, Rubro: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL."



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

PRIMERO. Se declara **fundado** el procedimiento sancionador ordinario, incoado en contra del **PAN** al infringir las disposiciones electorales de libre afiliación en perjuicio de cinco (5) ciudadanas y ciudadanos, en términos de lo establecido en el numeral 5 del Considerando **TERCERO** de esta Resolución.

SEGUNDO. En términos del Considerando **CUARTO** de la presente Resolución, se impone al **PAN**, una multa por la indebida afiliación, de cada uno de las y los **cinco ciudadanos**, conforme a los montos que se indican a continuación:

No	Ciudadano	Importe de la multa
1	Judith García Díaz	535.98 (Quinientos treinta y cinco punto noventa y ocho) Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal, equivalente a \$43,199.99 (Cuarenta y tres mil ciento noventa y nueve pesos 99/100 M.N.) [ciudadana afiliada en 2014]
2	Irvin Iram Báez Pérez	535.98 (Quinientos treinta y cinco punto noventa y ocho) Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal, equivalente a \$43,199.99 (Cuarenta y tres mil ciento noventa y nueve pesos 99/100 M.N.) [ciudadano afiliado en 2014]
3	Salvador Muñiz Méndez	535.98 (Quinientos treinta y cinco punto noventa y ocho) Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal, equivalente a \$43,199.99 (Cuarenta y tres mil ciento noventa y nueve pesos 99/100 M.N.) [ciudadano afiliado en 2014]
4	Álvaro Nicolás Serrano	476.48 (Cuatrocientos setenta y seis punto cuarenta y ocho) Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal, equivalente a \$38,404.28 (Treinta y ocho mil cuatrocientos cuatro pesos 28/100 M.N.) [ciudadano afiliado en 2011]



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

No	Ciudadano	Importe de la multa
5	Graciela Peña Sahagún	372.77 (Trescientos setenta y dos punto setenta y siete) Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal, equivalente a \$30,045.26 (Treinta mil cuarenta y cinco pesos 26/100 M.N.) [ciudadana afiliada en 2005].

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

CUARTO. Se vincula al **PAN** para que, en el supuesto que las y los quejosos continúen en su padrón de militantes, **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 cada uno presentó su escrito de denuncia y, hecho lo anterior, de inmediato lo informe a la **DEPPP**, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, actúe en consecuencia, debiendo remitir a la **UTCE**, los medios de prueba que amparen el cumplimiento, conforme lo dispuesto en el Considerando QUINTO.

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

Notifíquese personalmente a los ciudadanos Judith García Díaz, Irvin Iram Báez Pérez, Salvador Muñiz Méndez, Álvaro Nicolás Serrano y Graciela Peña Sahagún, por **oficio**, al **Partido Acción Nacional**, por conducto de su respectivo representante ante este Consejo General; y por **estrados**, a quienes les resulte de interés.

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



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGD/JD22/CDMX/138/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

La presente Resolución fue aprobada en lo general 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, 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, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Maestro Jaime Rivera Velázquez.

Se aprobó en lo particular por lo que hace al criterio de reiteración en los términos del Proyecto de Resolución originalmente circulado, por siete votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y tres votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña y Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles; no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Maestro Jaime Rivera Velázquez.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**