

INE/CG1348/2018

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO

EXPEDIENTE:

UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

DENUNCIANTES: JUNIOR GEOVANNI MEDEL MARTÍNEZ

DENUNCIADO: MOVIMIENTO CIUDADANO

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018, INTEGRADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR JUNIOR GEOVANNI MEDEL MARTÍNEZ, POR SUPUESTAS VIOLACIONES A LA NORMATIVIDAD ELECTORAL, CONSISTENTES EN LA PRESUNTA VIOLACIÓN A SU DERECHO DE LIBRE AFILIACIÓN, Y, EN SU CASO, LA UTILIZACIÓN INDEBIDA DE SUS DATOS PERSONALES

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

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

GLOSARIO	
<i>LGPE</i>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<i>LGPP</i>	Ley General de Partidos Políticos
<i>MC</i>	Movimiento Ciudadano
<i>RQyD</i>	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<i>Sala Superior</i>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<i>Tribunal Electoral</i>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<i>UTCE</i>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

R E S U L T A N D O

I. Presentación de la queja. ¹ El dieciocho de junio de dos mil dieciocho, se recibió en la *UTCE*, el oficio INE/JDE08/VE/0404/2018, signado por la Vocal Ejecutiva de la 08 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en Guerrero, mediante el cual, remitió el escrito de queja firmado por Junior Geovanni Medel Martínez, con el que denunció su presunta afiliación de manera indebida al padrón de militantes de *MC* y, el aparente uso de sus datos personales para tal fin, dado que no otorgó su consentimiento para ello.

II. Registro, admisión y reserva de emplazamiento. ² El seis de julio de dos mil dieciocho, el Titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral instruyó el registro del procedimiento sancionador ordinario, al cual le fue asignada la clave **UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018**, con motivo de la presunta afiliación indebida y uso de datos personales sin consentimiento del quejoso, por parte de *MC*.

¹ Visible a fojas 03 a 05.

² Visible a páginas 06-14 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

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

Sujeto	Oficio-Fecha de notificación	Oficio-Fecha de respuesta
MC	INE-UT/11336/2018³ 09 de julio de 2018	MC-INE-523/2018 ⁴ 12 de julio de 2018
DEPPP	INE-UT/11337/2018⁵ 09 de julio de 2018	Atención al turno DEPPP-2018-9094 Correo electrónico de 10 de julio de 2018 ⁶

Finalmente, se ordenó la notificación de dicho acuerdo de admisión al *MC*, así como al ciudadano denunciante.

III. Emplazamiento.⁷ Mediante proveído de nueve de agosto de dos mil dieciocho, la *UTCE* ordenó emplazar al *MC*, para efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera respecto a la conducta que se le imputó y aportara los medios de prueba que considerara pertinentes.

Sujeto – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
<i>MC</i> INE-UT/12581/2018 ⁸ 15/08/2018	Citatorio: ⁹ 14 de agosto de 2018. Cédula: ¹⁰ 15 de agosto de 2018. Plazo: 16 al 22 de agosto de 2018.	20/agosto/2018 ¹¹

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

³ Visible a página 25-27 del expediente.
⁴ Visible a página 30-32 del expediente.
⁵ Visible a página 24 del expediente.
⁶ Visible a páginas 28-29 del expediente.
⁷ Visible a fojas 34 a 40 del expediente.
⁸ Visible a foja 46 del expediente.
⁹ Visible a fojas 47 a 49 del expediente.
¹⁰ Visible a foja 50 a 51 del expediente.
¹¹ Visible a fojas 60 a 73 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

IV. Alegatos.¹² El veintiuno de agosto de dos mil dieciocho se ordenó dar vista a las partes, a efecto de que, en vía de alegatos, manifestaran lo que a su derecho conviniera.

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

Denunciado

Sujeto-Oficio	Notificación-Plazo	Oficio-Fecha de respuesta
MC INE-UT/12756/2018 ¹³ 28/08/2018	Citatorio: 27 de agosto de 2018. ¹⁴ Cédula: 28 de agosto de 2018. ¹⁵ Plazo: 29 de agosto al 04 de septiembre de 2018.	MC-INE-793/2018 ¹⁶ 29 de agosto de 2018

Denunciante

Quejoso-Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
Junior Geovanni Medel Martínez INE/JDE08/VE/0645/2018 ¹⁷	Cédula: 28 de agosto de 2018 ¹⁸ Plazo: 29 de agosto al 04 de septiembre de 2018.	Sin respuesta

V. Elaboración de proyecto. En su oportunidad, toda vez que no había diligencias pendientes por desahogar, se procedió a formular el presente Proyecto de Resolución, para ser sometido al conocimiento de la Comisión de Quejas y Denuncias.

VI. Sesión de la Comisión de Quejas y Denuncias. En la Octogésima Quinta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, celebrada el once de octubre de dos mil dieciocho, la *Comisión* aprobó el presente proyecto, para su correspondiente discusión en el Consejo General, por unanimidad de votos de sus integrantes presentes en la sesión.

¹² Visible a páginas 75-78 del expediente.

¹³ Visible a página 85 del expediente.

¹⁴ Visible a páginas 86-88 del expediente.

¹⁵ Visible a páginas 89-90 del expediente.

¹⁶ Visible a páginas 95-97 del expediente.

¹⁷ Visible a página 99 del expediente.

¹⁸ Visible a páginas 100-101 del expediente.

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

PRIMERO. COMPETENCIA

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

En el caso, la conducta objeto del presente procedimiento sancionador es la presunta transgresión a lo previsto en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), r), t) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), t) y u) de la *LGPP*, con motivo de la probable violación al derecho de libertad de afiliación y la presunta utilización indebida de datos personales, por parte de *MC*, en perjuicio de Junior Geovanni Medel Martínez. Ahora bien, conforme al artículo 23 del *COFIPE*, los partidos políticos ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas en el citado Código, correspondiendo al Instituto Federal Electoral —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 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.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

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 a *MC*, derivado, esencialmente, de la indebida afiliación al citado instituto político 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-107/2017,¹⁹ en el sentido de que esta autoridad electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con la presunta afiliación indebida de ciudadanos a los partidos políticos, esencialmente, por las razones siguientes:

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

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.

¹⁹ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

No pasa inadvertido que *MC* al responder al emplazamiento que le fue formulado, señaló, a manera de excepción, que no es una atribución del *INE* conocer sobre el tema relacionado con el uso de datos personales y, por tanto, se debería remitir el expediente al órgano competente para ello.

Contrario a lo manifestado por el denunciado, esta autoridad estima que sí cuenta con competencia para conocer de asuntos relacionados con la afiliación indebida y, en consecuencia, el uso de datos personales, habida cuenta que ambas conductas se encuentran indefectiblemente relacionadas una con otra.

En efecto, si un ciudadano desea afiliarse a un ente político, en pleno ejercicio de su derecho de libre asociación política consagrado en los artículos 35 y 41 Constitucionales, es necesario que para ello proporcione sus datos personales para ese fin. *A contrario sensu*, si un ciudadano refiere haber sido afiliado indebidamente a un partido, es válido concluir que también se encuentra comprometido el uso de datos personales por parte del partido para llevar a cabo su registro como militante.

Aunado a lo anterior, debe precisarse que las anteriores conclusiones han sido avaladas por el Consejo General de este Instituto al emitir las Resoluciones *INE/CG444/2018* e *INE/CG446/2018*, que resolvieron los procedimientos ordinarios sancionadores *UT/SCG/Q/JANC/CG/21/2017* e *UT/SCG/Q/RGG/CG/66/2017*.

Incluso, se debe precisar que la resolución *INE/CG446/2018*, fue impugnada y confirmada por la *Sala Superior* al resolver expediente *SUP-RAP-141/2018* y, por ende, la sanción impuesta.

SEGUNDO. NORMATIVA ELECTORAL APLICABLE AL CASO

En el presente asunto se debe subrayar que la presunta falta (indebida afiliación) se cometió **durante la vigencia del COFIPE**, puesto que, en el presente caso, el registro o afiliación del quejoso a *MC* se realizó antes del treinta y uno de mayo de dos mil catorce, esto es, el veinticuatro de febrero de dos mil catorce, fecha en la cual se encontraba vigente dicho código.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

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 IFE mediante Acuerdo CG617/2012, de treinta de agosto de dos mil doce, los Partidos Políticos Nacionales debían capturar en el *Sistema de Cómputo desarrollado por la Unidad Técnica de Servicios de Informática*, los datos de todos sus afiliados en el periodo comprendido **entre el uno de abril de dos mil trece y el treinta y uno de marzo de dos mil catorce**, siendo que precisamente en el registro realizado en ese periodo se advierte la aparición del quejoso en el partido político *MC*.

Por tanto, si al momento de la comisión de la presunta falta se encontraba vigente el COFIPE,²⁰ es claro que este ordenamiento legal debe aplicarse para las cuestiones sustantivas del presente procedimiento, al margen que la falta pudiera haber sido advertida por el quejoso y cuestionada mediante la queja que dio origen al presente asunto, una vez que dicha norma fue abrogada por la LGIPE, así como que este último ordenamiento sea fundamento para cuestiones procesales o adjetivas.

Sin perjuicio que, en lo conducente, puedan aplicarse los plazos precisados en los transitorios correspondientes del referido Decreto, así como las reglas procesales contenidas en la *LGIPE*,²¹ y en el *reglamento*.

Lo anterior, en consonancia con lo establecido en la tesis de jurisprudencia de rubro **RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS PROCESALES.**²²

²⁰ El *COFIPE* estuvo vigente hasta el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

²¹ Al respecto, resultan aplicables las **jurisprudencias** del Poder Judicial de la Federación de rubros: **RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES, NO EXISTE POR REGLA GENERAL.**, Novena Época, Tribunales colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Julio de 1998, materia Penal, tesis VI.2°, J/140, Página 30; **RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS PROCESALES**, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Abril de 1997, materia Civil, tesis I.8°.C. J/1, Página 178 y **DERECHOS PROCESALES ADQUIRIDOS. CONCEPTO DE, EN MATERIA DE RETROACTIVIDAD DE LA LEY**, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Apéndice 1917-Septiembre 2011, Tomo V. Civil Segunda Parte-TCC Primera Sección-Civil Subsección 2-Adjetivo, materia Civil, tesis 1048, página 1172.

²² Consulta disponible en la dirección electrónica: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1012/1012265.pdf>

TERCERO. ESTUDIO DE FONDO

1. EXCEPCIONES Y DEFENSAS.

En respuesta a la imputación de la que es objeto *MC*, a través de su Representante ante el *Consejo General*, en síntesis, hizo valer en su defensa lo siguiente:²³

- *Su actuar es de buena fe y confían en los datos que asientan los ciudadanos en las cédulas de afiliación, máxime que los proporcionan bajo protesta de decir verdad.*
- *Los datos que ostentan en su base de datos los militantes son los mismos que los que se obtuvieron del registro libre y voluntario de cada uno de los ciudadanos que en su momento desearon formar parte de su partido político.*
- *Respetar la libre voluntad de los ciudadanos de afiliarse y acceder a sus derechos ARCO, siempre y cuando el titular o su representante legal acrediten su identidad o representación, según sea el caso.*
- *Los ciudadanos quejosos, deben acudir a las instancias competentes, en este caso al Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, cuando sea vulnerado un derecho ARCO, como lo es en el presente caso, no así ante el Instituto Nacional Electoral.*
- *Debe prevalecer el principio de presunción de inocencia, toda vez que de los elementos aportados por la parte acusadora no resultan suficientes para acreditar la afiliación indebida y mal uso de datos personales del denunciante.*

2. LITIS

En el presente asunto se debe determinar si *MC* afilió indebidamente o no, a Junior Geovanni Medel Martínez, transgrediendo con ello lo dispuesto en los artículos 6,

²³ Visible a fojas 170 a 189 y 210 a 212 del expediente

apartado A, fracción II, 16 párrafo segundo, 35, fracción III, 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*, así como 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), t) y u); 44, párrafo 2; 171 párrafo 3, 192, párrafo 2 y 342 párrafo, incisos a) y n) del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en los diversos preceptos 443, párrafo 1, incisos a), k) y n), de la *LGIPE*; y 2, párrafo 1, inciso b); 3, párrafo 2 y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u) de la *LGPP*.

3. MARCO NORMATIVO

A) Constitución, tratados internacionales y ley

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 6

...

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

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

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

...

Artículo 16.

...

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

...

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

...

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

...

Artículo 41.

...

I.

...

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

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

En efecto, la libertad de asociación, que subyace en ese derecho, constituye una condición fundamental de todo Estado constitucional democrático de derecho, pues sin la existencia de este derecho fundamental o la falta de garantías constitucionales que lo tutelen, no solo se impediría la formación de partidos y agrupaciones políticas de diversos signos ideológicos, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal, establecido en forma expresa en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la *Constitución*, 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.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

De esta forma, todo ciudadano mexicano tiene derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; específicamente, es potestad de los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos o afiliarse libre e individualmente a ellos, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 9; 35, fracción III; 41, fracciones I, párrafo segundo, *in fine*, y IV; y 99, fracción V, de la *Constitución*.

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

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**.²⁴

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

Esta reforma, conforme al contenido de la exposición de motivos correspondiente,²⁵ tuvo como propósito proteger el derecho constitucional de los mexicanos a la libre afiliación a partidos y asociaciones políticas, garantizando que se ejerza en un ámbito de libertad plena y mediante la decisión voluntaria de cada ciudadano, complementando el artículo 35, fracción III constitucional, que ya preveía, desde mil novecientos noventa —reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de seis de abril del citado año—, como un derecho público subjetivo de los ciudadanos, asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país; disposición que ha permanecido incólume desde entonces en el texto de la Ley Fundamental.

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

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

²⁵ Consultable en la página: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

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

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

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

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

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

En efecto, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada el cinco de enero de mil novecientos setenta y tres, hace ya cuarenta y cinco años, estableció en su artículo 23, fracción II, numeral 1, incisos a) y b), un mecanismo de

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

certeza encaminado a dar cuenta de que los ciudadanos afiliados a una agrupación política, como precursor de un partido político, habían consentido ser incorporados al respectivo padrón de militantes, como se advierte enseguida:

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

I...

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

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

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

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

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

Esta línea fue continuada por el Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de febrero de mil novecientos ochenta y siete, mismo que también contemplaba en su artículo 34, fracción II, inciso a) que era un requisito para constituirse como Partido Político Nacional, haber celebrado el número de asambleas en cada una de las entidades federativas o Distritos

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

Electoral 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:

- Es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir Partidos Políticos Nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente, en su artículo 5, párrafo 1;
- 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);
- Era obligación de los Partidos Políticos Nacionales, cumplir sus normas de afiliación, ello en el artículo 38, párrafo 1, inciso e); y
- 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 *LGIFE*, 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.

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.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

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

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

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

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

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

C) Normativa interna de MC

Como se ha mencionado, 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 en párrafos que anteceden, 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 de *MC*, para lo cual, enseguida se transcribe la parte conducente de sus Estatutos, en los términos siguientes:²⁶

“Estatutos de MC”

ARTÍCULO 3

De la Afiliación y la Adhesión

1. Todo ciudadano/a inscrito en el Registro Federal de Electores puede solicitar ya sea su afiliación como militante del MC, o su adhesión al mismo como simpatizante.

2. La afiliación y la adhesión son individuales, libres, pacíficas y voluntarias y se deben solicitar en la instancia del MC más próxima al domicilio del interesado.

...

4. Para afiliarse al MC se deberán suscribir los siguientes compromisos:

...

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

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

²⁶ Consultable en la dirección electrónica <https://movimientociudadano.mx/estatutos>.

Con relación a las normas transcritas, se obtiene lo siguiente:

- Por disposición constitucional y legal, sólo los ciudadanos mexicanos tienen el derecho político electoral de formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos.
- Afiliado o Militante es el ciudadano que en pleno goce y ejercicio de sus derechos político-electorales **se registra libre, voluntaria e individualmente a un partido político.**
- Pueden solicitar su afiliación o adhesión a *MC*, los jóvenes mayores de dieciocho años.
- Mayores de 14 años pueden solicitar su adhesión como simpatizantes del movimiento.
- La afiliación se debe solicitar en la instancia más cercana al domicilio del interesado

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.

4. 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 de *MC*, por regla general debe acudir a las instancias partidistas competentes, suscribir una solicitud de afiliación y proporcionar la información necesaria para su afiliación, a fin de ser registrado en el padrón respectivo.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

En consecuencia, por regla general, los partidos políticos (en el caso *MC*), tienen la carga de conservar y resguardar, con el debido cuidado, los elementos o la documentación en la cual conste que 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.

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.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

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

Esta conclusión es acorde con lo sostenido por la *Sala Superior*, al resolver el expediente **SUP-RAP-107/2017**,²⁷ 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**,²⁸ el cual tiene distintas vertientes, entre las

²⁷ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf

²⁸ 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.

que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria²⁹ y como estándar probatorio.³⁰

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 Nación³¹ ha estimado que es posible derrotar la presunción de inocencia cuando las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia alegada por el presunto responsable, así como las pruebas de descargo y los indicios que puedan generar una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.

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

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ 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**.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

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

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

5. ACREDITACIÓN DE LOS HECHOS

La denuncia presentada por Junior Geovanni Medel Martínez, versa sobre la presunta vulneración a su derecho de libertad de afiliación, al ser incorporado al padrón de *MC*, 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, la información y conclusiones derivadas de la investigación preliminar implementada se resumirá en el cuadro siguiente:

Ciudadano	Escrito de queja	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político
Junior Geovanni Medel Martínez	Recibido en la 08 Junta Distrital Ejecutiva de este Instituto en Guerrero 17 de mayo de 2018 ³²	Correo electrónico de 10 de julio de 2018 ³³ Afiliado 24/02/2014	Oficio MC-INE-523/2018 ³⁴ , firmado por el representante propietario de <i>MC</i> ante el Consejo General del INE, mediante cual informó que el quejoso está afiliado de manera libre, voluntaria, individual y personal,

³² Visible a páginas 03-05 del expediente.

³³ Visible a páginas 28-29 del expediente.

³⁴ Visible a páginas 30-31 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

Ciudadano	Escrito de queja	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político
			<p>con fecha de alta el <u>veinticuatro de febrero de dos mil catorce</u>.</p> <p>Para demostrarlo, anexó copia certificada por la Secretaria General de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional de la Comisión Permanente y de la Coordinadora Ciudadana Nacional de MC, de la cédula de afiliación.³⁵</p>
Observaciones			
<p>El partido político denunciado aportó copia certificada de la cédula de afiliación, en la que aparecen los datos del denunciante, los cuales tienen coincidencia con los que aparecen en la credencial para votar del quejoso, además de contener, aparentemente, su firma autógrafa.</p> <p>En uno de los apartados de la cédula de afiliación exhibida por el denunciado, se advierte la fecha de afiliación del quejoso (24 de febrero de 2014); lo cual, se estima, no se contraponen con lo informado por la DEPPP, en el sentido que el quejoso fue militante del partido político denunciado, ya que dicho instituto político acepta que el ciudadano de mérito formaba parte de sus filas.</p> <p>Es importante destacar que previo al asentamiento de la firma que aparece en la cédula de afiliación se lee la leyenda: <i>Por mi libre voluntad, solicito a ustedes mi ingreso a Movimiento Ciudadano, en virtud de estar de acuerdo con sus Documentos Básico...</i></p>			
Conclusiones			
<p>Del análisis a la información y pruebas recabadas, se puede concluir lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Junior Geovanni Medel Martínez, fue registrado como militante del MC; 2. La afiliación mencionada tuvo lugar el veinticuatro de febrero de dos mil catorce; 3. MC aportó elementos a partir de los cuales esta autoridad concluye que la afiliación del quejoso a dicho partido se realizó conforme con las disposiciones legales y estatutarias aplicables. 			
<p>De acuerdo a la información proporcionada por la DEPPP y MC, no existe controversia en el sentido de que el denunciante fue militante del referido instituto político.</p> <p>Por tanto, a partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que, al no existir controversia en el sentido de que el denunciante es militante de MC y que el partido político aportó copia certificada de la <i>constancia de afiliación</i> como prueba para acreditar que la afiliación fue voluntaria y, que el quejoso no objetó la autenticidad del documento base del denunciado, así como tampoco su alcance y valor probatorio, en términos de lo dispuesto en el artículo 24 del <i>Reglamento de Quejas</i>, se debe concluir que, la afiliación de la ciudadana se realizó conforme con las disposiciones legales y estatutarias aplicables.</p> <p>De ahí que, NO se advierte que se hayan utilizado indebidamente sus datos personales, ni que el mismo haya sido indebidamente afiliado a dicho instituto político.</p>			

³⁵ Visible a página 32 del expediente.

6. CASO CONCRETO

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

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

Posteriormente, verificar que esta situación sea imputable a algún sujeto de derecho en específico; esto es, partido político, candidato o inclusive cualquier persona física o moral, es decir, la atribución de la conducta objetiva a un sujeto en particular.

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

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

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

Para ello, la autoridad deberá analizar y ponderar 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.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

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

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

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

Como se observó en el apartado denominado *acreditación de hechos*, quedó demostrado, a partir de la información proporcionada por la *DEPPP*, así como de lo manifestado por el propio instituto político denunciado, que el ciudadano quejoso se encontró como afiliado en el padrón de militantes de *MC*.

Debiendo precisar que la carga de la prueba corresponde al denunciado, en tanto que el dicho del actor consiste en que no otorgó su consentimiento para ser afiliado, es decir, se trata de un hecho negativo, que en principio no es objeto de prueba.

En lo tocante a la voluntad del quejoso, como elemento indispensable para acreditar el libre ejercicio de su derecho de afiliación partidista, éste niega haber tenido o manifestado el propósito de afiliarse a *MC*, aduciendo que tuvo conocimiento de la existencia de su vínculo con el mencionado partido político, derivado de la verificación al portal de este Instituto Nacional Electoral, particularmente al sitio denominado "*Afiliados por Partidos Políticos Nacionales*", acción que llevó a cabo toda vez que, al pretender participar en el pasado Proceso Electoral como representante del Partido Revolucionario Institucional, fue informado por la dirigencia de ese instituto político (del que manifiesta ser miembro activo) de su afiliación a *MC*.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

En ese sentido, a fin de tener plena certeza respecto de la afiliación de dicho ciudadano al partido político denunciado, esta autoridad formuló diversos requerimientos y remitió la clave de elector de Junior Geovanni Medel Martínez tanto al propio partido, como a la *DEPPP* para que compulsara dicha información, con las constancias existentes en la base de datos y archivos correspondientes a *MC*, a fin de estar en posibilidad de localizar a dicho ciudadano en el respectivo padrón de afiliados.

Como se adelantó en apartados previos, de la respuesta al requerimiento formulado a la *DEPPP*, se advierte que en sus archivos se detectó que el ahora quejoso sí se encuentra afiliado a *MC*.

Asimismo, la referida Dirección Ejecutiva informó que no cuenta en sus archivos con la constancia de afiliación, en razón de que el proceso de verificación no incluye como requisito que los partidos políticos adjunten documentación que acredite el carácter de afiliados, salvo el caso de doble afiliación, por tanto, no existen en esa instancia originales o copias certificadas legibles de las mismas.

En efecto, en el punto Décimo de los "*Lineamientos para la Verificación de los Padrones de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la Conservación de su Registro*", se establece que la revisión del número mínimo de afiliados para que una organización partidista preserve tal calidad, se efectuará a partir de confrontar los datos inscritos en el respectivo padrón de afiliados y el padrón electoral federal con corte al treinta y uno de marzo del año previo a la Jornada Electoral federal; a partir de tal operación, denominada "primera compulsa", al total de registros reportados por el partido político atinente, se descontarán los registros duplicados en el propio padrón partidista, de manera que el número de registros restantes serán denominados "registros únicos".

Asimismo, en términos del mismo punto de los Lineamientos invocados, los "registros únicos" serán considerados "válidos" si efectivamente fueron localizados en el padrón electoral y, por tanto, no causaron baja de éste por defunción, suspensión de derechos políticos, cancelación de solicitudes de trámite de credenciales para votar por no acudir a recogerlas, tratarse de registros duplicados en el propio padrón, no localizados en el mismo o registros con datos irregulares.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

Por consiguiente, Junior Geovanni Medel Martínez, cuyo registro se detectó por la *DEPPP* en el padrón de militantes de *MC*, en principio fue considerado válido, por no encontrarse en alguno de los supuestos que condujeran a ponerlo en entredicho durante la última verificación del mencionado padrón partidista.

Ahora bien, *MC*, con la finalidad de acreditar sus afirmaciones exhibió en el presente procedimiento copia certificada por la Secretaria General de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional de la Comisión Permanente y de la Coordinadora Ciudadana Nacional de *MC*, de la manifestación formal de afiliación del ciudadano quejoso.

Al respecto, es de señalar que dicho medio de convicción, revisten el carácter de **documentales privadas**, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 358, párrafo 3, inciso a), 359 párrafos 1 y 2 del *COFIPE*, cuyos artículos coinciden con los diversos 461, párrafo 3, inciso a) y 462 párrafos 1 y 2 de la *LGIPE*, en relación con el 22 párrafo 1, fracción I del Reglamento de Quejas.

En tal sentido, esa manifestación formal de afiliación, es un indicio de que Junior Geovanni Medel Martínez fue afiliado a *MC* por voluntad propia.

En ese orden de ideas, en proveído de veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, emitido por el Titular de la *UTCE*, se dio vista a Junior Geovanni Medel Martínez para que manifestara lo que a su derecho conviniera respecto a las manifestaciones realizadas por *MC*, se pusieron a su disposición las constancias del expediente y, particularmente la documentación que amparaba su afiliación a dicho instituto político.

Sin embargo, no obstante ser debidamente notificado de dicho acuerdo y de tener conocimiento de la existencia de un documento que da cuenta de su afiliación a *MC*, no se recibió respuesta alguna de dicho ciudadano para, en su caso, controvertir tal circunstancia.

Por esta razón, este Órgano Colegiado considera que la citada copia certificada de "*Cédula de afiliación*" resulta suficiente para generar la presunción de que existió el consentimiento del quejoso para afiliarse libremente a *MC*, toda vez que de su contenido presumiblemente se aprecia su firma autógrafa, de lo que se infiere que su solicitud para ser parte de *MC*, fue genuina.

Por tanto, no existe evidencia objetiva que haga suponer que la afiliación de Junior Geovanni Medel Martínez, haya sido producto de una acción ilegal por parte de *MC*, concluyendo que dicho ente político, cumplió su carga probatoria para demostrar la afiliación voluntaria del ciudadano en cuestión y, ante ello, se considera que no es posible atribuir responsabilidad y la imposición de la consecuente sanción, pues existe la presunción a partir de la existencia de la cédula de afiliación respectiva, de que en su momento hubo una afiliación voluntaria, presunción que como se dijo, no fue controvertida u objetada de manera frontal y directa, ni por la vía idónea, por parte del ciudadano quejoso, no obstante, como ya fue señalado, que en su momento estuvo en la aptitud y garantía procesal de haberlo hecho; de ahí que resulte **infundado** el presente procedimiento.

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

Al constituir una de las principales intenciones del quejoso, dejar de formar parte del padrón de militantes de *MC*, esto es, no continuar como afiliado al partido político denunciado, con independencia de que, en el fondo se ha declarado **infundado** el procedimiento, se ordena a *MC* para que, en el supuesto que el quejoso continúe en su padrón de afiliados, **sin mayor trámite**, cancele el registro del mismo como su militante, **dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente Resolución** con efectos, a partir de la fecha en que presentó su 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*, las pruebas que amparen el cumplimiento.

Lo anterior, dado que, esta autoridad debe tutelar el derecho fundamental de afiliación del quejoso, es decir, estamos frente a la defensa de un derecho humano de naturaleza político-electoral, que en términos del artículo 1° de la *Constitución* debe ser respetado, protegido y garantizado por todas las autoridades del Estado Mexicano.

Cabe precisar que, dicha determinación es congruente además, con lo resuelto por la Sala Superior en el juicio ciudadano SUP-JDC-2/2017, de cinco de enero de dos mil diecisiete, en donde concluyó en la necesidad de comunicar la intención de un ciudadano de no pertenecer a las filas de un determinado partido político a la

DEPPP, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, procediera a dar de baja al ciudadano en el padrón de militantes así como de cualquier otra base de datos con que cuente el *INE*, que lo vincule con un instituto político en particular.

QUINTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, amparado en el artículo 17 de la *Constitución*^[1], se precisa que la presente determinación es impugnabile mediante el **recurso de apelación**, así como por juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano, previsto en los numerales 42 y 79, respectivamente, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

R E S O L U C I Ó N

PRIMERO. Se declara **infundado** el procedimiento sancionador ordinario incoado en contra de *MC*, por la afiliación indebida Junior Geovanni Medel Martínez, de conformidad con lo asentado en el Considerando **TERCERO** de esta Resolución.

SEGUNDO. Se vincula al partido político *MC* para que, de ser el caso, en el supuesto de que el quejoso continúe en su padrón de afiliados, **sin mayor trámite**, cancele su registro **dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente Resolución** con efectos, a partir de la fecha en que 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 a lo dispuesto en su Considerando CUARTO.

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JGMM/JD08/GRO/199/2018

TERCERO. La presente Resolución es impugnabile mediante el recurso de apelación, así como por juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano, previsto en los numerales 42 y 79, respectivamente, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Notifíquese personalmente a Junior Geovanni Medel Martínez; así como a **MC**, por medio de su representante ante este Consejo General; y por **estrados**, a quienes les resulte de interés.

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

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 17 de octubre de 2018, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**