



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

INE/CG1402/2018

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR
ORDINARIO
EXPEDIENTE:
UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018
DENUNCIANTES: ESTELA AVENDAÑO
BAENA Y OTROS
DENUNCIADO: MOVIMIENTO CIUDADANO

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018, INICIADO CON MOTIVO DE LAS DENUNCIAS PRESENTADAS POR ESTELA AVENDAÑO BAENA, EDGAR DOMÍNGUEZ GARCÍA, HUMBERTO MÉNDEZ CASTRO Y OLIVIA MAGDALENA CANALES MONTES DE OCA, EN CONTRA DE MOVIMIENTO CIUDADANO, POR SUPUESTAS VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL, CONSISTENTES EN LA PROBABLE VIOLACIÓN A SU DERECHO DE LIBERTAD DE AFILIACIÓN Y, EN SU CASO, LA INDEBIDA UTILIZACIÓN DE SUS DATOS PERSONALES

Ciudad de México, 14 de noviembre 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 de Quejas	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

GLOSARIO	
DEPPP	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral
INE/Instituto	Instituto Nacional Electoral
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
LGS MIME	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
MC	Movimiento Ciudadano
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

I. **DENUNCIAS.** En las fechas que a continuación se citan, se recibieron, en la UTCE, cuatro escritos de queja signados por igual número de ciudadanos quienes, en esencia, alegaron la posible violación a su derecho de libertad de afiliación, atribuida a *MC* y, en su caso, el uso indebido de sus datos personales para tal fin:

NO.	NOMBRE DEL QUEJOSO	FECHA DE PRESENTACIÓN
1	Estela Avendaño Baena ¹	03/mayo/2018

¹ Escrito de queja y anexos visibles a fojas 02 a 04 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

NO.	NOMBRE DEL QUEJOSO	FECHA DE PRESENTACIÓN
2	Humberto Méndez Castro ²	08/mayo/2018
3	Olivia Magdalena Canales Montes de Oca ³	11/mayo/2018
4	Edgar Domínguez García ⁴	15/mayo/2018

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN.⁵ Mediante acuerdo de veintitrés de mayo del año en curso, la UTCE determinó integrar el expediente en que se actúa, el cual quedó registrado con la clave UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018.

En dicho acuerdo, se admitió a trámite el procedimiento ordinario sancionador respecto de Estela Avendaño Baena, Edgar Domínguez García, Humberto Méndez Castro y Olivia Magdalena Canales Montes de Oca y se determinó reservar el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación.

En ese sentido, con el propósito de allegarse de mayores elementos probatorios tendentes al esclarecimiento de los hechos denunciados, se ordenó la realización de los siguientes requerimientos:

Sujeto requerido	Oficio	Fecha de Respuesta
<i>MC</i>	INE-UT/7812/2018 24-05-2018 ⁶	28/05/2018 ⁷ y 31/05/2018 (alcance)
<i>DEPPP</i>	INE-UT/7811/2018 23-05-2018 ⁸	24/05/2018 Correo institucional ⁹

² Escrito de queja y anexos visibles a fojas 06 a 18 del expediente.

³ Escrito de queja y anexos visibles a fojas 21 a 24 del expediente.

⁴ Escrito de queja y anexos visibles a fojas 28 a 31 del expediente.

⁵ Visible a fojas 32 a 39 del expediente.

⁶ Visible a foja 46 del expediente.

⁷ Visible a fojas 53 a 58 y alcance de 59 a 63 del expediente.

⁸ Visible a foja 45 del expediente.

⁹ Visible a fojas 49 a 50 del expediente.



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

III. EMPLAZAMIENTO. Mediante proveído de veintisiete de julio de dos mil dieciocho,¹⁰ la *UTCE* ordenó emplazar a *MC*, para que manifestara lo que a su derecho conviniera respecto del presente asunto, proveído que fue notificado conforme a lo siguiente:

Sujeto – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
<i>MC</i> INE-UT/11988/2018 ¹¹ 30/07/2018	Citatorio: ¹² 27 de julio de 2018. Cédula: ¹³ 30 de julio de 2018. Plazo: 31 de julio al 06 de agosto de 2018.	06/agosto/2018 ¹⁴

IV. VISTA PARA ALEGATOS.¹⁵ Por acuerdo de veintisiete de agosto de dos mil dieciocho, se ordenó dar vista a las partes para que, en vía de alegatos, manifestaran lo que a su derecho conviniera; vista que fue desahogada conforme al cuadro siguiente:

Denunciado

Sujeto – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
<i>MC</i> INE-UT/12826/2018 30-08-2018 ¹⁶	Citatorio: 29 de agosto de 2018 ¹⁷ . Cédula: 30 de agosto de 2018 ¹⁸ . Plazo: 31 de agosto al 06 de septiembre de 2018.	31 de agosto de 2018 ¹⁹

Denunciantes

No	Quejosos – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
	Estela Avendaño Baena	Citatorio: 29 de agosto de 2018 ²¹ Cédula: 30 de agosto de 2018 ²²	05/septiembre/2018 ²³

¹⁰ Visible a fojas 89 a 96 del expediente.
¹¹ Visible a foja 104 del expediente.
¹² Visible a fojas 105 a 113 del expediente.
¹³ Visible a foja 114 a 115 del expediente.
¹⁴ Visible a fojas 119 a 140 del expediente.
¹⁵ Visible a fojas 141 a 145 del expediente.
¹⁶ Visible a foja 148 del expediente.
¹⁷ Visible a fojas 151 a 154 del expediente.
¹⁸ Visible a fojas 149 a 150 del expediente.
¹⁹ Visible a fojas 159 a 161 del expediente.
²¹ Visible a fojas 163 a 166 del expediente.
²² Visible a fojas 168 y 169 del expediente.
²³ Visible a foja 180 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

No	Quejosos – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
	INE/JDE32-MEX/VE/1396/2018 ²⁰	Plazo: 31 de agosto al 06 de septiembre de 2018.	
	Humberto Méndez Castro	Estrados: 31 de agosto de 2018 ²⁴ Plazo: 03 al 07 de septiembre de 2018	Sin respuesta
	Olivia Magdalena Canales Montes de Oca INE/GTO/JDE02-VE/372/2018 ²⁵	Cédula: 29 de agosto de 2018 ²⁶ Plazo: 30 de agosto al 05 de septiembre de 2018	Sin respuesta
	Edgar Domínguez García INE-JDE34-MEX/VS/478/2018 ²⁷	Cédula: 29 de agosto de 2018 ²⁸ Plazo: 30 de agosto al 05 de septiembre de 2018	Sin respuesta

V. ELABORACIÓN DE PROYECTO. En su oportunidad, al no haber diligencias pendientes por desahogar, se ordenó elaborar el Proyecto de Resolución correspondiente para someterlo a la consideración de la Comisión de Quejas.

VI. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. En la Octogésima Octava Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, celebrada el ocho de noviembre de este año, la Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral aprobó el proyecto por unanimidad de votos de sus integrantes, y

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA.

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

²⁰ Visible a foja 171 del expediente.
²⁴ Visible a fojas 188 a 191 del expediente.
²⁵ Visible a foja 177 del expediente.
²⁶ Visible a foja 176 del expediente.
²⁷ Visible a foja 183 del expediente.
²⁸ Visible a foja 184 del expediente.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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), t) y u); 44, párrafo 2; 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), 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 Estela Avendaño Baena, Edgar Domínguez García, Humberto Méndez Castro y Olivia Magdalena Canales Montes de Oca.

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.

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 presente procedimiento sancionador ordinario, atribuidas a *MC*, derivado, esencialmente, de la violación al derecho de libertad de afiliación y utilización indebida de datos personales de Estela Avendaño Baena, Edgar



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Domínguez García, Humberto Méndez Castro y Olivia Magdalena Canales Montes de Oca.

Sirve de apoyo a lo anterior, lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-RAP-107/2017,²⁹ en el sentido de que esta autoridad electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con la presunta violación al derecho de libertad de afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos, esencialmente, por las razones siguientes:

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

Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los artículos 443, párrafo 1, incisos a) y n), 459, 464, 467, 468 y 469, de la *LGIPE* —los cuales contienen reglas que ya se encontraban previstas en el *COFIPE*, en los artículos 342, párrafo 1, incisos a) y n); 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.

²⁹ 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

SEGUNDO. NORMATIVA ELECTORAL APLICABLE AL CASO.

En el presente asunto se debe subrayar que la presunta violación al derecho de libertad de afiliación de Edgar Domínguez García y Humberto Méndez Castro, se cometió durante la vigencia del COFIPE, puesto que el registro o afiliación de los quejosos a MC se realizó el ocho de marzo de dos mil catorce y el uno de mayo de dos mil ocho, respectivamente, fecha en la cual se encontraba vigente dicho código.

Por tanto, si al momento de la comisión de las presuntas faltas se encontraba vigente el COFIPE,³⁰ es claro que este ordenamiento legal debe aplicarse para las cuestiones sustantivas del procedimiento que nos ocupa respecto de Edgar Domínguez García y Humberto Méndez Castro, al margen que las faltas pudieran haber sido advertidas por los quejosos y cuestionadas mediante la queja que dio origen al presente asunto, una vez que dicha norma fue abrogada por la LGIPE, así como que este último ordenamiento sea fundamento para cuestiones procesales adjetivas.

No obstante, para el caso de Estela Avendaño Baena, la normatividad aplicable será la LGIPE, toda vez que su afiliación se realizó el veintitrés de octubre de dos mil catorce, es decir durante la vigencia de este cuerpo normativo.

Ahora bien, respecto a Olivia Magdalena Canales Montes de Oca, se aplicará el COFIPE, pues si bien no se cuenta con datos precisos que permitan determinar su fecha de afiliación, de lo informado por la DEPPP, se desprende que el registro de dicha ciudadana fue capturado con anterioridad a la a la entrada en vigor de los abrogados "*Lineamientos para la verificación del padrón de afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su registro*", es decir antes del trece de septiembre de dos mil doce.

Por tanto, en dicho caso se tomará como fecha de afiliación el doce de septiembre de dos mil doce.

³⁰ El COFIPE estuvo vigente hasta el veintitrés de mayo de dos mil catorce.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

Lo anterior es así puesto que esta autoridad solo tiene esa fecha —13 de septiembre de 2012— como único dato cierto que puede ser tomado en consideración para estimar la fecha de afiliación, resultando aplicable, *mutatis mutandi* lo resuelto por la Sala Superior al resolver el SUP-RAP-18/2018, a través del cual se determinó confirmar el acuerdo INE/CG30/2018, en específico, en lo relativo a la consideración que adujo este Instituto de tomar como fecha de afiliación indebida, en ese caso, la de la presentación de la denuncia, el cual, era el único dato certero con que contaba esta autoridad en ese asunto y con lo cual, de acuerdo con lo resuelto por el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, se dotó de certeza y objetividad a la resolución de este Consejo General.

TERCERO. ESTUDIO DE FONDO

1. FIJACIÓN DE LA LITIS

La controversia en el presente procedimiento, se constriñe a determinar si el Partido denunciado violó el derecho de libertad de afiliación de Estela Avendaño Baena, Edgar Domínguez García, Humberto Méndez Castro y Olivia Magdalena Canales Montes de Oca, haciendo para ello uso ilegítimo de su información personal, 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; 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, incisos a) y n), 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 los ciudadanos a los partidos políticos, específicamente por lo que respecta al denunciado, así como las normas relativas al uso y la protección de los datos personales de los particulares.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 6

...

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

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

...



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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

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

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

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

El ejercicio de la libertad de asociación en materia política prevista en el artículo 9o. constitucional está sujeta a varias limitaciones y una condicionante: las primeras



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

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 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 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 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**.³¹

³¹ Consultable en la página: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2002&tpoBusqueda=S&sWord=24/2002>



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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

Esta reforma, conforme al contenido de la exposición de motivos correspondiente,³² 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.

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

³² 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/EAB/JD32/MEX/146/2018

Civiles y Políticos, mismo que estableció en su artículo 22, que toda persona tiene derecho de 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, estableció en su artículo 23, fracción II, numeral 1, incisos a) y b), un mecanismo de certeza encaminado a dar cuenta de que los ciudadanos afiliados a una agrupación política, como precursor de un partido político, habían consentido ser incorporados al respectivo padrón de militantes, como se advierte enseguida:

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

I...



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

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 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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

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

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

B) Lineamientos para la verificación de afiliados

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

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.
- 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

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 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

Constitución, instrumentos internacionales y del *COFIPE*, cuyas disposiciones son previas a la emisión de dichos Lineamientos y de un rango superior, por lo que resultaría impreciso afirmar que previo a la emisión de la norma reglamentaria, los partidos políticos no tenían la carga de obtener y conservar la documentación idónea para poner en evidencia que la afiliación de un determinado ciudadano estuvo precedida de su libre voluntad, como se desarrollará más adelante.

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

De lo anterior, es posible advertir que la línea evolutiva que ha seguido el derecho de libre afiliación para tomar parte en los asuntos políticos del país, ha seguido una tendencia encaminada a garantizar, cada vez de mejor manera, que los ciudadanos gocen de libertad absoluta para decidir su ideario político y, en congruencia con él, determinar si desean o no afiliarse a un partido político y a 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.

Derivado de lo anterior, particularmente de que la infracción presuntamente cometida por MC, consiste precisamente en el incumplimiento de sus propias normas de afiliación, se hace necesario analizar éstas, a fin de conocer las



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

condiciones en que fueron incorporados los ciudadanos denunciantes a su padrón de afiliados.

Estatutos del partido político Movimiento Ciudadano³³

Capítulo Primero De Movimiento Ciudadano

ARTÍCULO 3

De la Afiliación y la Adhesión.

1. Toda ciudadana o ciudadano puede solicitar su afiliación como militante de Movimiento Ciudadano o su adhesión como simpatizante, la cual deberá inscribirse en el Registro Nacional.

...

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

3.

Los órganos de dirección y de control garantizan la protección de los datos personales de sus militantes, así como al acceso, rectificación, cancelación y oposición de éstos.

4. Para afiliarse a Movimiento Ciudadano **se deberán suscribir** los siguientes compromisos:

- a) Aceptar y cumplir la Declaración de Principios, el Programa de Acción y los Estatutos de Movimiento Ciudadano.
- b) Acatar como válidas las resoluciones que dicte Movimiento Ciudadano.
- c) Participar activa, disciplinada y permanentemente en la realización de los objetivos de Movimiento Ciudadano y en las comisiones y tareas que se le asignen.
- d) Contar con la credencial para votar expedida por el Registro Federal de Electores y estar inscrito en el Padrón del Instituto Nacional Electoral.
- e) **Llenar la solicitud respectiva en donde se manifieste su propósito de afiliarse y conste su firma o huella digital.**
- f) En los casos de las y los jóvenes menores de 18 años, éstos deberán presentar su Cédula Única de Registro de Población.

5. La credencial de militante expedida por la Comisión Operativa Nacional certifica la afiliación, el registro de aceptación y la inscripción regular de los militantes de Movimiento Ciudadano.

³³ Estatutos de Movimiento Ciudadano, consultables en la página de internet <http://actores-politicos.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/#/movimiento-ciudadano>



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

D) Protección de datos personales

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

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

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

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

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

- La afiliación a MC es individual, personal, libre, pacífica y voluntaria, y debe solicitarse en la instancia de dicho partido político más próxima al domicilio del interesado.
- Para obtener la afiliación al partido de referencia, se requiere, llenar la solicitud respectiva en donde se manifieste su propósito de afiliarse y en la que deberá constar su firma o huella digital.
- 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.

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

De conformidad con lo expuesto en el punto inmediato anterior, es válido concluir que cuando un ciudadano pretenda, libre y voluntariamente, ser registrado como militante o afiliado 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.

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 el ciudadano en cuestión acudió a solicitar su afiliación y que la misma fue libre y voluntaria, puesto



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

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 espacios 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

- Los partidos políticos sirven de espacio para el ejercicio de este derecho fundamental y, consecuentemente, a éstos les corresponde demostrar que las personas que lo integran fue derivado de una decisión individual, libre y voluntaria.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- 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**,³⁴ 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**,³⁵ el cual tiene distintas vertientes, entre las

³⁴ 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

³⁵ 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria³⁶ y como estándar probatorio.³⁷

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 Nación³⁸ 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:

³⁶ 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.

³⁷ 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.

³⁸ 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/EAB/JD32/MEX/146/2018

- 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 LGSMIME, 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 que conducen a que quien afirme que la incorporación al padrón de militantes estuvo precedida de la manifestación de voluntad del ciudadano, demuestre su dicho.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

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

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

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

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.

Otro aspecto importante a tomar en consideración, radica en que, si el partido político cumple con la carga probatoria que corresponde a su afirmación en el sentido de que la afiliación cuestionada estuvo precedida del consentimiento del quejoso, es decir, si exhibe prueba suficiente sobre la legitimidad de la afiliación motivo de queja, debe considerarse que prevalece el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de estándar probatorio.

Al respecto, cabe destacar que, si la autenticidad o el contenido de dicho documento es cuestionado por el quejoso, se debe estar a las disposiciones contenidas en la *LGIFE* y el *Reglamento de Quejas y Denuncias*, las cuales aluden a las reglas que deben observarse tratándose de la objeción de documentos, como parte del derecho contradictorio que les asiste a las partes, de oponerse o refutar las pruebas que ofrezcan o que se allegue la *Unidad Técnica* durante la secuela de un procedimiento ordinario sancionador.

Así, el artículo 24 del citado cuerpo normativo establece que:

1. *Las partes podrán objetar las pruebas ofrecidas durante la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores*



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

ordinario y especial, siempre y cuando se realice antes de la audiencia de desahogo.

*2. Para los efectos de lo señalado en el párrafo que antecede, las partes podrán objetar la autenticidad de la prueba o bien su alcance y valor probatorio **debiendo indicar** cuál es el aspecto que no se reconoce de la prueba o por qué no puede ser valorado positivamente por la autoridad, esto es, el motivo por el que a su juicio no resulta idóneo para resolver un punto de hecho.*

*3. Para desvirtuar la existencia o verosimilitud de los medios probatorios ofrecidos, no basta la simple objeción formal de dichas pruebas, sino que es necesario señalar las razones correctas en que se apoya la objeción **y aportar elementos idóneos para acreditarlas, mismos que tenderán a invalidar la fuerza probatoria de la prueba objetada.***

Énfasis añadido

Esto es, de conformidad con el precepto reglamentario previamente transcrito, **no basta con objetar de manera formal el medio de prueba ofrecido por el partido político para desvirtuar la existencia o verosimilitud de la constancia de afiliación, sino que es necesario señalar las razones correctas en que se apoya la objeción y, también, aportar en el momento procesal oportuno, los elementos idóneos para acreditar su objeción.**

Resulta aplicable al caso, las Jurisprudencias 4/2005³⁹ y 12/2012⁴⁰ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son los siguientes:

DOCUMENTOS PRIVADOS PROVENIENTES DE LAS PARTES. LA CARGA PROBATORIA DE LA OBJECIÓN DE FIRMA CORRESPONDE A QUIEN LA PLANTEA (LEGISLACIONES DE CHIAPAS Y PUEBLA, ESTA ÚLTIMA ANTES DE LA REFORMA PUBLICADA EL 14 DE SEPTIEMBRE DE 1998). *En términos de lo dispuesto por los artículos 324 del Código de Procedimientos Civiles*

³⁹ Jurisprudencia 1a./J. 4/2005, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Abril de 2005, Página 266.

⁴⁰ 2000608. 1a./J. 12/2012 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VII, Abril de 2012, Pág. 628.



*de Chiapas y 330 del Código de Procedimientos Civiles de Puebla, los documentos privados provenientes de las partes deben ser reconocidos expresa o tácitamente para que adquieran el valor probatorio que las propias legislaciones les otorgan. Ahora bien, **esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio reiterado de que no basta decir que se objeta un documento privado para que éste carezca de valor probatorio, sino que es necesario probar las causas o motivos en que se funde la objeción.** Debido a que en las legislaciones adjetivas en cuestión no se establece ninguna regla específica sobre la carga probatoria en la hipótesis apuntada, para saber a quién corresponde dicha carga de la prueba sobre la objeción formulada, deben atenderse los hechos en que se funde la misma, aplicándose las reglas genéricas establecidas en los artículos 289 del Código de Procedimientos Civiles de Chiapas y 263 del Código de Procedimientos Civiles de Puebla, en cuanto a que **a cada parte corresponde probar los hechos de sus pretensiones. Por tanto, si la objeción de un documento privado proveniente de los interesados base de sus pretensiones se funda en la circunstancia de no haber suscrito el documento el objetante, a él corresponde la carga de la prueba. Dicho de otra forma, quien invoca una situación jurídica está obligado a probar los hechos fundatorios en que aquélla descansa; por lo contrario, quien sólo quiere que las cosas se mantengan en el estado que existen en el momento en que se inicia el juicio, no tiene la carga de la prueba, pues desde el punto de vista racional y de la lógica es evidente que quien pretende innovar y cambiar una situación actual, debe soportar la carga de la prueba.***

OBJECCIÓN DE DOCUMENTOS PRIVADOS PROVENIENTES DE TERCEROS. LA NECESIDAD DE EXPRESAR EL O LOS MOTIVOS EN QUE SE SUSTENTA, DEPENDERÁ DE LA PRETENSIÓN DE QUIEN OBJETA (CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES). Tratándose de la objeción de documentos provenientes de terceros, el artículo 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles, no exige determinada formalidad para formular la oposición respectiva; sin embargo, se considera que, -atendiendo a la naturaleza de la prueba-, si lo que se pretende con la sola objeción de un documento privado proveniente de un tercero, es que no se produzca la presunción del reconocimiento tácito del documento por no haberlo objetado, bastará con que exprese su objeción de manera genérica a



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

fin de que el juzgador tome en consideración este dato al momento de valorar la prueba, -ello con independencia del valor probatorio que se le otorgue, derivado del hecho de que se perfeccione o no la documental-. En cambio, si lo que se pretende con la objeción es controvertir, -entre otras causas-, la autenticidad de la firma o del contenido del documento, se estima que sí constituye un presupuesto necesario para tener por hecha la objeción, que se expresen las razones conducentes, dado que la objeción no es una cuestión de capricho, sino que se compone precisamente de los argumentos o motivos por los que el interesado se opone al documento respectivo. Dichas razones permiten que la parte oferente tenga la oportunidad de saber en qué sentido tiene que perfeccionar su documento, más aún cuando proviene de un tercero, ya que de lo contrario, el cumplimiento de esa carga procesal estará al arbitrio de quien simplemente objeta un documento sin exponer ninguna razón. Además, tal información también resulta importante para que el juzgador, teniendo esos elementos, le otorgue el valor y alcance probatorio en su justa dimensión.

Énfasis añadido

Bajo ese contexto, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación advirtió, en concordancia con los preceptos invocados en líneas que anteceden, que no basta decir que se objeta un documento privado para que éste carezca de valor probatorio, sino que debe ser necesario probar las causas o motivos en que se funde la objeción, es decir, que al objetante corresponde la carga de la prueba.

A efecto de robustecer lo anterior, se citan criterios de diversos Tribunales Colegiados de Circuito, en los que se han pronunciado en tal sentido sobre el tema:

- **DOCUMENTOS PRIVADOS. OBJECIÓN A LOS.**⁴¹
- **DOCUMENTOS PRIVADOS PROVENIENTES DE LAS PARTES. CONFORME AL ARTÍCULO 277 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, LA CARGA PROBATORIA DE LA OBJECIÓN DE FIRMA CORRESPONDE A QUIEN LA PLANTEA.**⁴²

⁴¹ Jurisprudencia I.3Oc. J/8, Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Agosto de 1996, Página 423.

⁴² Tesis Aislada XV.4o.12 C, Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, Página 3128.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

- **DOCUMENTOS PRIVADOS. PARA NEGARLES VALOR PROBATORIO, NO BASTA LA SIMPLE OBJECCIÓN, SINO QUE DEBEN SEÑALARSE LAS CAUSAS EN QUE LA FUNDE Y DEMOSTRARLAS.**⁴³
- **DOCUMENTOS PRIVADOS, CARGA DE LA PRUEBA EN CASO DE OBJECCIÓN A LOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)**⁴⁴
- **DOCUMENTOS PRIVADOS. CARGA DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR LA OBJECCIÓN RESPECTO DE LA AUTENTICIDAD DE LA FIMA CONTENIDA EN ELLOS**⁴⁵
- **DOCUMENTOS PRIVADOS PROVENIENTES DE LAS PARTES, LA CARGA PROBATORIA DE LA OBJECCIÓN DE FIRMA CORRESPONDE A QUIEN LA PLANTEA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO)**⁴⁶

De igual forma, resulta aplicable la Jurisprudencia I.3o.C. J/11⁴⁷, dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, cuyo rubro y texto son los siguientes:

DOCUMENTOS PRIVADOS INSUFICIENTEMENTE OBJETADOS POR EL PROPIO FIRMANTE, VALOR PROBATORIO DE LOS. *En tratándose de documentos privados, debe hacerse la distinción entre aquellos que provienen de terceras personas y los que se atribuyen a las partes litigantes en la controversia. Respecto de los primeros, basta la objeción del instrumento privado, debidamente razonada, para que pierda su valor probatorio, quedando a cargo del oferente la carga de la prueba y apoyar su contenido aportando otros elementos de convicción, y en relación con el segundo supuesto, para tener por*

⁴³ Jurisprudencia III. 10c. J/17, Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Número 63, Marzo de 1993, Página 46.

⁴⁴ Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XII, Agosto de 1993, Página 422.

⁴⁵ Tesis XXXI.3º 8 L, Tercer Tribunal Colegiado de Vigésimo Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Abril de 2002, Página 1254.

⁴⁶ Tesis II. o C, 495 C, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Septiembre de 2005, Página 1454.

⁴⁷ Tesis I.3o. C J/11, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Octubre de 1997, Página 615.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

satisfecho lo dispuesto por el artículo 335 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, es menester que la parte a quien perjudique realice en tiempo, forma y suficiencia la objeción, para que pierda su alcance probatorio dicho instrumento. De esta manera, se tiene que si en un caso la contraparte del oferente, al dársele vista con el documento exhibido, se limitó a manifestar que no lo había firmado, tal aseveración no pudo constituir la causa suficiente de objeción que demeritara el alcance de esa probanza, ya que para tal efecto resulta indispensable que existan causas motivadoras de la invalidez de la prueba y que se aportaran las pruebas idóneas para tal fin, como pudieron ser las periciales grafoscópicas, grafológicas y caligráficas; elementos que no se rindieron para acreditar la impugnación, como lo dispone el artículo 341 del código citado.

Énfasis añadido

En igual sentido, el Primer Tribunal Colegiado en materia civil del Tercer Circuito en la Jurisprudencia III.1o.C. J/29⁴⁸, sostuvo el referido criterio en el siguiente sentido:

DOCUMENTOS PRIVADOS, PRUEBA DE LA FALSEDAD DE LA FIRMA DE LOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO). Una interpretación armónica de los artículos 342, 343, 344, 345, 346 y 351 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, lleva a concluir que cuando **se objeta la autenticidad de la firma de un documento privado es necesario pedir el cotejo de la misma con una señalada como indubitable; además, debe ofrecerse la prueba pericial respectiva, dado que la falsificación de la firma es un punto que sólo puede ser determinado por una persona con conocimientos especiales en la materia, es decir, por un perito grafoscopista, aun cuando exista diferencia notoria entre las firmas cuestionadas, porque tal circunstancia, por sí sola, no revela lo apócrifo de una de ellas, sino únicamente la diferencia entre ambas.**

Énfasis añadido

⁴⁸ Jurisprudencia III.1o.C. J/29, Primer Tribunal Colegiado en materia Civil del Tercer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Febrero de 2002, Página 680.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

Lo anterior, en suma, significa que para destruir la presunción de inocencia que surge en favor del denunciado cuando aporta elementos de prueba idóneos para demostrar que la afiliación cuestionada estuvo precedida de la manifestación de voluntad del quejoso, tal como las constancias de afiliación correspondientes, o bien, elementos que pongan de manifiesto que el quejoso realizó hechos positivos derivados de su militancia, no basta que, de manera abstracta y genérica, el quejoso afirme que dichos medios de convicción no son veraces o auténticos.

Lo anterior, atento que, conforme a la normatividad que rige los procedimientos sancionadores electorales y que inexcusablemente está obligado a seguir este Consejo General, resulta imperativo que quien objeta un medio de prueba, señale específicamente cuál es la parte que cuestiona, y al efecto aporte, o cuando menos señale, conforme a la regla general relativa a que a quien afirma le corresponde probar —vigente en los procedimientos sancionadores electorales conforme a lo establecido por la Sala Superior—, los elementos objetivos y ciertos que puedan conducir a destruir la eficacia probatoria de los elementos aportados por el denunciado en su defensa, pues de otra manera, el principio de presunción de inocencia deberá prevalecer apoyado en las evidencias allegadas al procedimiento por el presunto responsable.

4. HECHOS ACREDITADOS

Como se ha mencionado, las denuncias presentadas por Estela Avendaño Baena, Edgar Domínguez García, Humberto Méndez Castro y Olivia Magdalena Canales Montes de Oca, versan sobre la supuesta violación a su derecho de libertad de afiliación, al haber sido incorporados al padrón de afiliados de *MC*, sin su consentimiento, así como la utilización de sus datos personales por parte de dicho partido político para sustentar la indebida afiliación.

Ahora bien, en torno a la demostración de los hechos constitutivos de la infracción denunciada, en los siguientes cuadros se resumirá, por cada uno de los denunciados, 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/EAB/JD32/MEX/146/2018

Ciudadano	Escrito de queja	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones de MC
Edgar Domínguez García	11 de mayo de 2018 ⁴⁹	Afiliado ⁵⁰ 08/03/2014 en Estado de México	Oficio MC-INE-306/2018⁵¹ Informó que Edgar Domínguez García es militante de MC, aportando copia simple de la cedula de afiliación de dicho ciudadano; posteriormente, mediante oficio MC-INE-333/2018⁵² , proporcionó copia certificada del referido documento. Oficio MC-INE-738/2018⁵³ Refiere que comprobó la debida afiliación del denunciante, que debe darse valor legal pleno a la copia certificada de la cedula de afiliación aportada por dicho partido político, por constituir una fuente legítima para vincular a los ciudadanos con los partidos políticos.
Conclusiones			
A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que:			
1.- No existe controversia respecto de que el denunciante fue incluido en el padrón de afiliados de MC, pues la DEPPP informó que el ciudadano se encuentra afiliado desde el 08/03/2014 y de la documentación aportada por MC se advierte que el denunciante fue afiliado en dicha fecha.			
2.- MC aportó copia certificada de la Cédula de Afiliación de Edgar Domínguez García (certificada por la Secretaría General de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional, de la Comisión Permanente y de la Coordinadora Ciudadana Nacional de MC)			
3.- Con las constancias aportadas por el partido denunciado, se dio vista al quejoso para que en vía de alegatos manifestara lo que a su derecho conviniera, sin que las documentales aportadas por el partido hubieran sido objetadas o controvertidas por el quejoso al no dar contestación a la vista que le fue formulada con las constancias atinentes.			
Por tanto, se arriba a la conclusión de que NO se trata de una afiliación indebida .			

⁴⁹ Visible a foja 28 del expediente.

⁵⁰ Visible a fojas 49 a 50 del expediente.

⁵¹ Visible a fojas 53 a 58 del expediente.

⁵² Visible a fojas 59 a 63 del expediente.

⁵³ Visible a fojas 119 a 140 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

Ciudadano	Escrito de queja	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones de MC
Humberto Méndez Castro	04 de mayo de 2018 ⁵⁴	Afiliado ⁵⁵ 01/05/2008, en Guerrero	<p>Oficio MC-INE-306/2018⁵⁶ Informó que Humberto Méndez Castro es militante de MC, aportando copia simple de la cedula de afiliación de dicho ciudadano; posteriormente, mediante oficio MC-INE-333/2018⁵⁷, proporcionó copia certificada del referido documento.</p> <p>Oficio MC-INE-738/2018⁵⁸ Refiere que comprobó la debida afiliación de Humberto Méndez Castro, que debe darse valor legal pleno a la copia certificada de la cedula de afiliación aportada por dicho instituto político, por constituir una fuente legítima para vincular a los ciudadanos con los partidos políticos.</p>
<p style="text-align: center;">Conclusiones</p> <p>A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- No existe controversia respecto de que Humberto Méndez Castro fue incluido en el padrón de afiliados de MC, pues la DEPPP informó que el ciudadano se encuentra afiliado desde el 01/05/2008 y de la documentación aportada por MC se advierte que el denunciante fue afiliado en dicha fecha. 2.- MC aportó copia certificada de la Cédula de Afiliación de Humberto Méndez Castro (certificada por la Secretaría General de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional, de la Comisión Permanente y de la Coordinadora Ciudadana Nacional de MC) 3.- Con las constancias aportadas por el partido denunciado, se dio vista al quejoso para que en vía de alegatos manifestara lo que a su derecho conviniera, quién no obstante haber sido notificado en términos de lo establecido en el artículo 29, numeral 2, fracción VI, del Reglamento de Quejas, omitió dar contestación a la vista que le fue formulada con las constancias atinentes. <p>Por tanto, se arriba a la conclusión de que NO se trata de una afiliación indebida.</p>			

⁵⁴ Visible a foja 06 del expediente.

⁵⁵ Visible a fojas 49 a 50 del expediente.

⁵⁶ Visible a fojas 53 a 58 del expediente.

⁵⁷ Visible a fojas 59 a 63 del expediente.

⁵⁸ Visible a fojas 119 a 140 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

Ciudadana	Escrito de queja	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones de MC
Estela Avendaño Baena	03 de mayo de 2018 ⁵⁹	Afiliada ⁶⁰ 23/10/2014 en Estado de México	<p>Oficio MC-INE-306/2018⁶¹ Informó que Estela Avendaño Baena es militante de MC, aportando copia simple de la cedula de afiliación de dicha ciudadana; posteriormente, mediante oficio MC-INE-333/2018⁶², proporcionó copia certificada del referido documento.</p> <p>Oficio MC-INE-738/2018⁶³ Refiere que comprobó la debida afiliación de Estela Avendaño Baena, que debe darse valor legal pleno a la copia certificada de la cedula de afiliación aportada por dicho instituto político, por constituir una fuente legitima para vincular a los ciudadanos con los partidos políticos.</p>
<p style="text-align: center;">Conclusiones</p> <p>A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- No existe controversia respecto de que Estela Avendaño Baena fue incluida en el padrón de afiliados de MC, pues la DEPPP informó que dicha ciudadana se encuentra afiliada desde el 23/10/2014 y de la documentación aportada por MC se advierte que la denunciante fue afiliada en dicha fecha. 2.- MC aportó copia certificada de la Cédula de Afiliación de la denunciante (certificada por la Secretaría General de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional, de la Comisión Permanente y de la Coordinadora Ciudadana Nacional de MC) 3.- Al desahogar la vista de alegatos, la ciudadana manifestó en esencia que la letra es diferente a la suya, que no es su firma, ni sección electoral y que ella cuenta con Facebook y correo electrónico desde hace 7 años pero que los mismos no aparecen en la cédula. <p>No obstante, lo anterior, la quejosa no objetó la autenticidad del documento aportado por el denunciado, o su alcance y valor probatorio, en términos de lo previsto en el artículo 24 del Reglamento de Quejas, por tanto, se debe concluir que la afiliación de dicha ciudadana se realizó conforme a las disposiciones legales y estatutarias.</p>			

⁵⁹ Visible a foja 02 del expediente.
⁶⁰ Visible a fojas 49 a 50 del expediente.
⁶¹ Visible a fojas 53 a 58 del expediente.
⁶² Visible a fojas 59 a 63 del expediente.
⁶³ Visible a fojas 119 a 140 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

Ciudadana	Escrito de queja	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones de MC
Olivia Magdalena Canales Montes de Oca	08 de mayo de 2018 ⁶⁴	Afiliada en Guanajuato (la afiliación fue previa al 13 de septiembre de 2012) ⁶⁵	<p>Oficio MC-INE-306/2018⁶⁶ Informó que Olivia Magdalena Canales Montes de Oca, si se encuentra en los registros de MC, que su afiliación fue desde que dicho instituto político era Convergencia por la Democracia, es decir que su afiliación fue previa al mes de septiembre de dos mil doce, cuando los partidos políticos no tenían la obligación de conservar físicamente las constancias respectivas, por lo que no aportó documento alguno respecto a la afiliación de dicha ciudadana.</p> <p>Oficio MC-INE-738/2018⁶⁷ Si bien no cuentan físicamente con la cedula de afiliación de Olivia Magdalena Canales Montes de Oca, si forma parte del archivo histórico de MC, toda vez que su afiliación fue desde que eran Convergencia, que en su momento no tenían la obligación de conservar físicamente las cedula.</p>
<p style="text-align: center;">Conclusiones</p> <p>A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1.- No existe controversia respecto de que la denunciante fue incluida en el padrón de afiliados de MC, pues la DEPPP informó que se encuentra afiliada desde antes del 13/09/2012, y el partido denunciado refirió que la afiliación de Olivia Magdalena Canales Montes de Oca, fue desde que dicho instituto político era Convergencia por la Democracia 2.- Dicha ciudadana negó haberse afiliado a ese partido político. 3.- MC no aportó elementos para acreditar que la afiliación de dicha ciudadana fue voluntaria. <p>Por tanto, se arriba a la conclusión de que se trata de una afiliación indebida cometida en agravio de Olivia Magdalena Canales Montes de Oca y que para su comisión, se hizo un uso no autorizado de sus datos personales.</p>			

Las constancias aportadas por la *DEPPP*, al ser documentos generados en ejercicio de sus atribuciones, se consideran pruebas documentales públicas, de conformidad

⁶⁴ Visible a foja 21 del expediente.

⁶⁵ Visible a fojas 49 a 50 del expediente.

⁶⁶ Visible a fojas 53 a 58 del expediente.

⁶⁷ Visible a fojas 119 a 140 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

con el artículo 22, párrafo 1, del Reglamento de Quejas, mismas que, conforme a lo previsto en los artículos 462, párrafo 2 de la *LGIFE* y 27, párrafo 2 del citado Reglamento, 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, así como por los denunciantes, constituyen documentales privadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 22, numeral 1, fracción II del *Reglamento 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 *LGIFE*, y 27, párrafo 3, del Reglamento en mención.

5. CASO CONCRETO.

Previo al análisis detallado de las infracciones aducidas por los quejosos, 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, lo que significa que una situación antijurídica electoral, debe estar objetivamente demostrada por medio de pruebas.

Posteriormente, es menester verificar que tal situación sea imputable a algún sujeto de Derecho en específico, —partido político, candidato o inclusive cualquier persona física o moral— es decir, la atribubilidad 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 imputabilidad o atribución directa o indirecta



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

(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, estará en aptitud de imponer alguna sanción, para lo cual deberá valorar las circunstancias que rodearon la comisión de la conducta.

En tal sentido, por cuanto hace a la existencia del supuesto normativo, debe reiterarse, como se estableció en apartados previos, que desde hace décadas está reconocido en la legislación de este país, la libertad de los ciudadanos de afiliarse, permanecer afiliado, desafiliarse de un partido político, o bien, no pertenecer a ninguno, y de igual manera, que las personas en este país tienen el derecho de que se proteja su información privada y sus datos personales, todo lo cual está previsto desde el nivel constitucional.

En el caso, si bien en el marco normativo se hace referencia a los *Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro*, identificados con el número de resolución CG617/2012 y, de igual manera se transcribe la parte conducente de las disposiciones estatutarias del partido político denunciado, relacionadas con el procedimiento de afiliación, lo cierto es que, por el carácter constitucional de tales derechos, la existencia de los mismos —y las obligaciones correlativas a éstos—, no están condicionadas al reconocimiento por parte de los sujetos obligados, en este caso, de los partidos políticos.

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

Por cuanto hace al elemento subjetivo señalado líneas arriba, debe destacarse que, la autoridad, para estar en aptitud de conocer la verdad de los hechos y su atribución a las personas involucradas en un procedimiento sancionador, 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.

Como se precisó con anterioridad, 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 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 LGIPE.

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

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

Por lo que, en el caso concreto, la carga de la prueba corresponde a MC, en tanto que el dicho de los quejosos consiste en demostrar que no dieron su consentimiento



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

para ser militantes, es decir, se trata de un hecho negativo, que en principio no es objeto de prueba.

Ahora bien, de lo precisado en el apartado ACREDITACIÓN DE HECHOS, está demostrado a partir de la información proporcionada por la DEPPP que los ciudadanos denunciados se encontraron como afiliados de MC.

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

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

En este orden de ideas, se debe concluir que si la libre afiliación a los partidos políticos es un derecho de los ciudadanos previsto como garantía constitucional en nuestro país desde hace décadas, también lo es la obligación de los partidos políticos de preservar, y en su caso, de demostrar, en todo momento, que cualquier acto que engendre la voluntad de un ciudadano para formar parte en las filas de un



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

instituto político, esté amparado en el o los documentos que demuestren indefectiblemente el acto previo del consentimiento, siendo **ineficaz cualquier alegato en el sentido de que no se tiene o tenía el deber de presentar las pruebas que justifiquen su dicho, sobre la base de que no tenía obligación legal de archivar o conservar las documentales correspondientes.**

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

Así, el estudio de fondo del presente asunto se realizará en dos apartados:

Apartado A. Ciudadanos afiliados debidamente a MC.

De las constancias que obran en el expediente se advierte que a efecto de sostener la legalidad de la afiliación de **Edgar Domínguez García, Humberto Méndez Castro y Estela Avendaño Baena**, MC aportó copia certificada por la Secretaría General de Acuerdos de la Comisión Operativa Nacional, de la Comisión Permanente y de la Coordinadora Ciudadana Nacional de MC⁶⁸, de las cédulas de afiliación de dichos ciudadanos.

Mediante proveído de veintisiete de agosto de dos mil dieciocho, se ordenó dar vista con dichas constancias a los referidos ciudadanos, para que en vía de alegatos manifestaran lo que a su derecho conviniera.

Respecto a **Edgar Domínguez García** la notificación del proveído de referencia se llevó a cabo de manera personal con el propio denunciante, tal y como se advierte de las constancias relativas a la ejecución de dicha diligencia, visibles a fojas 183 a 185 de autos.

⁶⁸ Funcionaria facultada para emitir certificaciones, de conformidad con lo previsto en los artículos 18, numeral 5, inciso d) y 20, numeral 2, inciso v) de los Estatutos de MC.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

No obstante, lo anterior, de la documentación que obra en el sumario que se resuelve, no existe documento alguno que demuestre que Edgar Domínguez García se hubiera opuesto de forma alguna a la cédula exhibida por MC, de la cual es posible advertir su voluntad de afiliarse a dicho instituto político.

Por tanto, lo procedente es declarar **INFUNDADO** el procedimiento sancionador respecto del citado ciudadano.

Ahora bien, respecto de **Estela Avendaño Baena**, el acuerdo de referencia fue notificado a dicha ciudadana el treinta de agosto del año en curso, tal y como se advierte de las constancias que obran a fojas 163 a 174 del expediente.

En atención a la vista de alegatos precisada, presentó escrito, en el cual, se limitó a señalar, en lo que interesa, lo siguiente:

...

Por medio del presente me permito enviarle un cordial saludo y a su vez informar que la cedula que el partido movimiento ciudadano con numero de folio 61 que esta presentando el partido antes mencionado yo Estela Avendaño Baena jamas me afilie por los siguientes puntos:

1-No pertenece a mi letra y ahí se observan dos tipos de letra diferente a la mia.

2-La seccion electoral que ahí se manifiesta no pertenece a la mia pues ahí tiene 0914 y la mia es 0915

3- No es mi firma (anexo copia de mi INE para cotejo)

4-Yo cuento con Facebook y correo electrónico desde hace aproximadamente 7 años y en la cedula no aparecen.

...

Al respecto, si bien es cierto que la quejosa realiza diversas manifestaciones, de conformidad con lo establecido en el artículo 24 del *Reglamento de Quejas*, en concepto de este Consejo General, las afirmaciones vertidas por dicha ciudadana, son insuficientes para desvirtuar aquellos elementos de prueba que obran en el expediente, con los cuales se demuestra su afiliación voluntaria al partido denunciado, toda vez que aun cuando desconoce su afiliación a MC, no realizó manifestaciones suficientes en las que se advirtieran las razones concretas y



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

específicas para restar o nulificar el valor probatorio de los documentos que obran en el presente expediente.

Lo anterior, en virtud de que como se ha sostenido en anteriores resoluciones emitidas por este Consejo General no basta con objetar de manera formal el medio de prueba ofrecido por el partido político para desvirtuar la existencia o verosimilitud de la constancia de afiliación, sino que es necesario señalar las razones en que se apoya la objeción y, también, aportar en el momento procesal oportuno, los elementos idóneos para acreditar su objeción.

Esto es así, pues como se ha manifestado, si el partido político cumple con la carga probatoria que corresponde a su afirmación en el sentido de que la afiliación cuestionada estuvo precedida del consentimiento del quejoso, es decir, si exhibe prueba suficiente sobre la legitimidad de la afiliación motivo de queja, debe considerarse que prevalece el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de estándar probatorio.

Así pues bajo esta misma lógica, respecto a lo aducido por la ciudadana en el sentido de que la letra y firma no corresponden con la asentada en la cédula ofrecida por MC, para lo cual adjuntó copia simple de su credencial de elector, esta autoridad considera que dicha documental por su naturaleza, no es suficiente para objetar la autenticidad o el alcance y valor probatorio de la cédula de afiliación ofrecida por MC, pues si bien la quejosa aduce medularmente que la firma asentada en la documental en cuestión no es la suya, que no es su letra la que se visualiza en la cédula de referencia, no aportó elementos idóneos para acreditar su objeción, o con los cuales, esta autoridad pudiera realizar un investigación más amplia al respecto.

Esto es, la quejosa debió aportar al momento de contestar la vista que se le dio con la documental ofrecida por el partido político, un medio de prueba idóneo o suficiente para sustentar su alegación, ya que la carga probatoria derivada de su afirmación no fue soportada en medio idóneo de prueba, toda vez que la sola referencia a su credencial de elector no es suficiente para objetar el alcance y valor probatorio del documento ofrecido por el partido político, en términos de lo dispuesto en el artículo 24 del *Reglamento de Quejas*.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

En tal sentido, la idoneidad de un elemento probatorio dependerá del valor de convicción que éste genere para acreditar lo que se pretende. En el caso, esta autoridad no se encuentra en posibilidad de valorar la copia simple que refiere la quejosa, pues ésta genera simples indicios de lo que se pretende acreditar, pues por sí solas, no son susceptibles de producir convicción plena sobre la veracidad de su contenido, al tener que ser administradas necesariamente con otros medios de prueba.

Por tanto, se obtiene que, las pruebas idóneas para acreditar la objeción hecha valer por la quejosa en el sentido de desconocer su firma en la cédula de afiliación presentada por MC, pudieron ser las periciales en grafoscopía, grafología y caligrafía que debieron realizarse en tiempo, forma y suficiencia a efecto de que dicha cédula perdiera su alcance probatorio, o en su caso, algún otro medio de convicción idóneo a efecto de que esta autoridad electoral estuviera en condiciones de llevar a cabo el desahogo del mismo y, en su caso, la objetante pudiera probar el hecho que pretendía demostrar.

Bajo esta óptica, si la quejosa sostuvo la falsedad de la firma contenida en la cédula de afiliación que respaldaba su incorporación a las filas de MC, asumió una carga probatoria para demostrar ese aserto, no sólo por la carga genérica que asumen las partes de probar cualquier afirmación que realicen, sino porque la falsificación de un hecho jurídico, *lato sensu*, (en el caso la firma cuestionada) resulta un evento extraordinario que debe justificarse por quien lo afirma, ya que implica un estado de cosas anormal que genera una duda razonable sobre su realización, máxime, si se consideran las inferencias a las que arribó esta autoridad electoral a partir de la cadena de indicios y del material probatorio que obra en autos.

Cabe referir que a similar conclusión arribó este Consejo General el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, en las Resoluciones INE/CG1213/2018/2018, INE/CG1215/2018/2018 e INE/CG1216/2018/2018.

Ahora bien, respecto a lo manifestado por la ciudadana en su escrito de alegatos, relativo a que la sección electoral que se encuentra en el formato de afiliación presentado por MC no corresponde con la suya, y que ella cuenta con Facebook y correo electrónico desde hace aproximadamente siete años.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

Esta autoridad considera que más allá de si los recuadros de las cédulas de afiliación no son llenados o se encuentran mal llenados, con base en el marco normativo señalado previamente, las firmas en las cédulas de afiliación que proporcionan los partidos políticos, son un elemento indispensable para acreditar la voluntad de los ciudadanos para expresar su consentimiento para ser afiliados, pues con la firma se ve reflejada la conformidad con el documento en que se estampa, salvo que exista prueba en contrario, situación que tal como quedó precisado en líneas arriba, en el caso no ocurrió pues la ciudadana no aportó las pruebas idóneas o suficientes para sustentar que la firma no correspondía a la suya.

Cabe referir que a similar conclusión arribó este Consejo General el veintitrés de agosto de dos mil dieciocho, en la Resolución, INE/CG1216/2018; así como el doce de septiembre del año en curso, al aprobar las Resoluciones INE/CG/1252/2018 e INE/CG/1258/2018 y el diecisiete de octubre de dos mil dieciocho, al aprobar la Resolución identificada con la clave INE/CG/1360/2018

En consecuencia, si la quejosa no satisfizo esa carga al no ofrecer medio de prueba alguno, entonces, **resulta dable tener por cierta la firma cuestionada y consecuentemente como lícita la afiliación** de la que la quejosa se duele.

Finalmente, por lo que hace a **Humberto Méndez Castro**, de la documentación que obra en el expediente, se advierte que el referido ciudadano al momento de presentar su queja manifiesta que es militante del Partido Revolucionario Institucional, y acompaña copia simple de diversos nombramientos, para acreditar su dicho.

Por su parte, MC a efecto de acreditar que la afiliación del referido ciudadano fue resultado de la voluntad del mismo, presentó copia certificada de la cédula de afiliación del referido ciudadano. Documento con el cual, mediante proveído de veintisiete de agosto del año en curso, se ordenó dar vista al referido ciudadano.

Dicho proveído fue notificado en términos de lo establecido en el artículo 29, numeral 2, fracción VI, del Reglamento de Quejas, tal y como se advierte de las



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

constancias relativas a la ejecución de dicha diligencia, visibles a fojas 188 a 191 del expediente.

No obstante, lo anterior, de la documentación que obra en el sumario que se resuelve, no existe documento alguno que demuestre que Humberto Méndez Castro se hubieran opuesto de forma alguna al documento exhibido por MC, por tanto, pese a lo manifestado en su escrito inicial de queja, no existe evidencia objetiva en el expediente que haga suponer que la afiliación de dicho ciudadano 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, pese a lo manifestado por el referido ciudadano al momento de presentar su queja, existe la presunción a partir de la existencia de la cédula de afiliación respectiva, de que en su momento hubo una afiliación voluntaria, presunción de inocencia, que como se dijo, no fue controvertida por el ciudadano.

Por lo anterior, al no haberse acreditado plenamente la responsabilidad de MC, este órgano colegiado considera pertinente declarar **infundado** el presente procedimiento respecto de **Estela Avendaño Baena, Edgar Domínguez García y Humberto Méndez Castro**.

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

En ese sentido, con independencia de que, en el fondo se ha declarado **infundado** el procedimiento por cuanto hace a **Estela Avendaño Baena, Edgar Domínguez García y Humberto Méndez Castro**, lo cierto es que resulta indudable que la intención de dichos denunciantes es **no** continuar como afiliados a MC, 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, sean dados de baja inmediatamente,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

para lo cual se solicita la colaboración de la DEPPP de este Instituto a fin de vigilar y corroborar el debido cumplimiento por parte del partido político.

Apartado B. Ciudadana que fue afiliada indebidamente a MC.

Por lo que hace a **Olivia Magdalena Canales Montes de Oca**, de lo precisado en el apartado ACREDITACIÓN DE HECHOS, está demostrado a partir de la información proporcionada por la DEPPP, que la ciudadana denunciante fue incorporada al padrón de militantes de MC antes del trece de septiembre de dos mil doce, situación que fue corroborada por el denunciado.

Lo anterior pone de manifiesto el hecho de que Olivia Magdalena Canales Montes de Oca si fue afiliada al referido instituto político, por tanto, se trata de un hecho no controvertido y por tanto, no sujeto a prueba en términos de lo previsto en el artículo 358 del COFIPE, mismo que se replica en el 461 de la LGIPE.

Ahora bien, como quedó precisado con anterioridad la carga de la prueba corresponde a MC y por ende es quien tuvo que aportar las pruebas suficientes para demostrar que Olivia Magdalena Canales Montes de Oca fue afiliada voluntariamente a dicho partido político.

No obstante, de las constancias que obran en el expediente, no se advierte documento alguno que demuestre, siquiera de forma indiciaria que la afiliación de la citada ciudadana a MC, fue resultado de su voluntad libre e individual, en la cual *muto proprio* expresara su consentimiento y, por ende, proporcionara sus datos personales a fin de ser afiliada a dicho instituto político.

Lo anterior, se corrobora con lo manifestado por el propio partido denunciado mediante oficios MC-INE-306/2018 y MC-INE-738/2018, en los que el representante propietario de Movimiento Ciudadano, señaló en lo que interesa, lo siguiente:

MC-INE-306/2018

En cuanto a la C. Olivia Magdalena Canales Montes de Oca, si se encuentra dentro de los registros de Movimiento Ciudadano, siendo su afiliación cuando éramos Convergencia por la Democracia, por lo tanto, al ser una afiliación con fecha



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

*anterior al mes de septiembre de dos mil doce, que es cuando no existía la obligación de los partidos políticos de conservar físicamente las mismas, por lo que se quedaron en el archivo histórico de este partido, al igual que debe de existir en los archivos del Instituto Nacional Electoral, antes Instituto Federal Electoral, ya que formaron parte de las constancias de militantes que se presentaron al momento de registrar a esa autoridad a este instituto político.
(El resaltado es nuestro)*

MC-INE-738/2018

*En cuanto a la C. Olivia Magdalena Canales Montes de Oca, si bien es cierto que no se encuentra físicamente la cédula de afiliación, si forma parte del archivo histórico de Movimiento Ciudadano, esto es decir que su afiliación deviene desde que éramos Convergencia, por lo tanto, al no existir en su momento la obligación legal de conservar físicamente las cédulas y bastaba que se encontrara en el archivo, para todos los efectos legales conducentes
(El resaltado es nuestro)*

No obstante, las manifestaciones realizadas, no aportó la cédula correspondiente o documento alguno que permitiera acreditar que el registro de Olivia Magdalena Canales Montes de Oca aconteció de forma libre, individual, voluntaria, personal y pacífica.

En efecto, se considera que, en el caso, el medio de prueba esencial para acreditar la debida afiliación de Olivia Magdalena Canales Montes de Oca es la cédula o formato de afiliación o, en su caso, cualquier otra documentación establecida en la normativa interna del denunciado que permitiera a esta autoridad corroborar el deseo de la citada ciudadana de afiliarse a ese partido político.

Al efecto, como se precisó con anterioridad, MC se limitó a manifestar que al ser una afiliación realizada con anterioridad al mes de septiembre de dos mil doce, no existía la obligación de conservarla físicamente.

Sin embargo, tal argumento no lo exime de su responsabilidad de **conservar y resguardar**, con el debido cuidado, la documentación soporte en la que conste la afiliación libre y voluntaria de sus militantes o afiliados, puesto que, se insiste, le corresponde la verificación de dichos requisitos y, por tanto, el resguardo de las



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

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.

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.

Esto es así, porque los partidos políticos, son 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, por lo que 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 la 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 lo anterior, este órgano colegiado considera pertinente declarar **FUNDADO** el presente procedimiento, pues se concluye que MC infringió las disposiciones electorales tendentes a demostrar la libre afiliación de Olivia Magdalena Canales Montes de Oca, quien apareció como afiliada a dicho instituto político, por no demostrar el acto volitivo de la misma para afiliarse a ese partido.

En efecto, como se demostró anteriormente, la denunciante, manifestó que en momento alguno otorgó 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

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 141/2018:⁶⁹

“...si los ciudadanos referidos alegaron que no dieron su consentimiento para pertenecer al partido político recurrente, implícitamente sostienen que no existe la constancia de afiliación atinente; por tanto, los ciudadanos no estaban obligados a probar un hecho negativo (la ausencia de voluntad) o la inexistencia de una documental, pues en términos de carga de la prueba tampoco son objeto de demostración los hechos negativos, salvo que envuelvan una afirmación.⁷⁰”

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 a MC, 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 serían 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,*⁷¹ circunstancia que, en el particular no aconteció.

Así pues, en el caso de Olivia Magdalena Canales Montes de Oca, MC no demostró que la afiliación se hubiera realizado a través del procedimiento que prevé su normativa interna, ni mediante algún otro procedimiento en el que se hiciera constar que dicha ciudadana hubiese dado su consentimiento para ser afiliada, ni mucho menos que hubiese entregado datos personales para tal fin, los cuales se estiman

⁶⁹ 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-0141-2018.pdf

⁷⁰ 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*

⁷¹ 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/EAB/JD32/MEX/146/2018

necesarios para procesar su afiliación, dado que estos elementos se constituyen como insumos obligados para llevar a cabo una afiliación, de ahí que esto sea necesario e inescindible.

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

Es decir, no basta con que la quejosa aparezca como afiliada a MC en sus registros electrónicos, sino que dicho instituto político debió demostrar, con documentación soporte o pruebas idóneas, que dicha afiliación se realizó de forma libre y voluntaria, o bien, que la aparición del nombre y datos de la quejosa 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 a MC implica, además de un acto volitivo y personal, la exhibición o presentación voluntaria de documentos en los que se incluyen datos personales, siendo que, en el caso, no se demostró el consentimiento para el uso de ese tipo de información personal que pudiera haber servido de base o justificación al partido político para afiliar a la ahora quejosa.

Entonces, podemos afirmar que el presunto uso indebido de datos personales, tiene íntima vinculación con la indebida afiliación de la quejosa, 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

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, 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 y era un elemento esencial para la configuración de una afiliación indebida.

Ahora bien, más allá de la determinación de responsabilidad al partido político y la consecuente imposición de la sanción, esta autoridad debe tutelar el derecho fundamental de afiliación de la quejosa, 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.

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

Cabe precisar que la anterior conclusión, es congruente con lo resuelto por la Sala Superior en el juicio ciudadano SUP-JDC-2/2017, de cinco de enero de dos mil diecisiete, en donde consideró necesario 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.

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

CUARTO. CALIFICACIÓN DE LA FALTA E INDIVIDUALIZACIÓN DE LAS SANCIONES.

Una vez demostrada plenamente la comisión de las faltas denunciadas, así como la responsabilidad de MC, en el caso detallado en el considerando que antecede, de conformidad con lo previsto tanto en el artículo 355, párrafo 5 del COFIPE, como en el diverso 458, párrafo 5, de la LGIPE, lo procedente es determinar la sanción que corresponda a las faltas acreditadas, para lo cual se han de considerar las circunstancias en que se actualizó la contravención a la norma administrativa, como es lo relativo a la gravedad de la falta, la responsabilidad del partido político denunciado en la vulneración al bien jurídico tutelado por las normas incumplidas, así como 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 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
MC	La infracción se cometió por una acción del partido político denunciado, que transgrede disposiciones de la <i>Constitución</i> , del <i>COFIPE</i> , la <i>LGIPE</i> y la <i>LGPP</i> , en el momento de su comisión.	La conducta fue la violación a la libre afiliación y el uso no autorizado de los datos personales de Olivia Magdalena Canales Montes de Oca, por parte de MC.	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), t) y u)) y e) del <i>COFIPE</i> ; 443, párrafo 1, incisos a) y n); de la <i>LGIPE</i> , y 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), t) y u) de la <i>LGPP</i> .



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

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

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

En el caso concreto, se acreditó que MC incluyó en su padrón de afiliados a Olivia Magdalena Canales Montes de Oca, sin demostrar que para incorporarla medio su voluntad de inscribirse a dicho instituto político, violentando con ello la norma electoral, en específico las disposiciones precisadas en el recuadro inserto en el subapartado previo.

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

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

En efecto, si bien es cierto, a partir de las constancias que obran en autos no está demostrado que los datos personales hubieran sido utilizados con un propósito



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

diverso a la afiliación, lo es también que dicha información fue necesaria para materializar la incorporación de los datos de la actora al padrón de MC, sin que para ello mediara la voluntad de la hoy denunciante, de ahí que esta situación debe considerarse al momento de fijar la sanción correspondiente.

C. Singularidad o pluralidad de la falta acreditada

Al respecto, cabe señalar que aun cuando se acreditó que MC transgredió lo establecido en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que tenía obligación de observar y que tal infracción se cometió en detrimento de los derechos de una ciudadana, esta situación no conlleva estar en presencia de una pluralidad de infracciones o de faltas administrativas, toda vez que, en el caso, únicamente se acreditó la infracción al derecho político electoral de libertad de afiliación, en el caso que MC incluyó en su padrón de militantes a la hoy quejosa, sin demostrar su 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 a MC, consistieron en inobservar lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II; 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; 342, párrafo 1, incisos a) y n), del **COFIPE** y 443, párrafo 1, incisos a) y n); de la **LGIPE** en relación con los artículos 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), t) y u) de la **LGPP**, vinculados a su vez con lo previsto en los numerales 113, 114 y 116, de la **Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública**; 110, 111, 113 y 117, de la **LFTAIP**, al incluir en su padrón de afiliados a la ciudadana denunciante, sin tener la documentación soporte que acredite fehacientemente la voluntad de esta de pertenecer a las filas del instituto político en el cual se encontró incluida, habiendo hecho uso sin



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

consentimiento de Olivia Magdalena Canales Montes de Oca de sus datos e información personal para llevar a cabo su afiliación.

Así pues, se tiene que el **número de afiliaciones indebidas** en el presente caso es de **una**

b) Tiempo. En el caso concreto, como se razonó en el considerando que antecede, la afiliación denunciada se dió en la temporalidad que se plasma en el cuadro siguiente:

No.	Nombre	Afiliación	Fecha de afiliación proporcionada por la DEPPP
1	Olivia Magdalena Canales Montes de Oca	Sí	Su registro fue realizado con anterioridad al 13 de septiembre de 2012

Cabe precisar, que la temporalidad que se tomará en cuenta para la imposición de la sanción, será aquella informada por la *DEPPP*, respecto a la fecha en que fue capturada la información por el partido político, toda vez que en ese entonces, no era requerida la data de inscripción en aquellos registros que fueron capturados con anterioridad a la entrada en vigor de los abrogados "*Lineamientos para la verificación del padrón de afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su registro*", es decir, antes del 13 de septiembre de 2012.

Por tanto, se tomará el **12 de septiembre de 2012**, para establecer el registro de afiliación, al no contar con otro que permita establecerla; lo anterior, tal y como se precisó en el Considerando SEGUNDO de esta Resolución intitulado *NORMATIVIDAD APLICABLE AL CASO*.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

Además, debe considerarse, *mutatis mutandis*, aplicable lo resuelto por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-18/2018, en donde la Sala Superior consideró que la autoridad electoral implementó un criterio más benéfico para el partido y redujo a la mínima expresión posible el carácter represor al considerar el salario mínimo vigente al momento de que se realizó la afiliación.

c) Lugar. Con base en las razones plasmadas en el escrito de denuncia, se deduce que las faltas atribuidas a MC se cometieron en el estado de Guanajuato, que es el lugar de residencia de la quejosa.

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

Se considera que en el caso existe una conducta **dolosa** por parte de MC, en violación a lo previsto en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III y 41, fracción I de la *Constitución*; 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la *LGIFE*; 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), t) y u) de la *LGPP*

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- El de libre afiliación a un partido político es un **derecho fundamental** cuyo ejercicio requiere de la manifestación personal y directa de la voluntad de cada ciudadano, en términos del precitado artículo 41 constitucional.
- Los partidos políticos son un espacio para el ejercicio de derechos fundamentales en materia política-electoral, partiendo de los fines que constitucionalmente tienen asignados, especialmente como promotores de la participación del pueblo en la vida democrática y canal para el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, por lo que a su interior el ejercicio de tales derechos no solo no se limita, sino por el contrario, **se ensancha y amplía**.
- Todo partido político, tiene la **obligación de respetar la libre afiliación** y, consecuentemente, de cuidar y vigilar que sus militantes sean personas que fehacientemente otorgaron su libre voluntad para ese efecto.
- El ejercicio del derecho humano a la libre afiliación a cualquier partido político, conlleva un **deber positivo a cargo de los institutos políticos**, consistente no sólo en verificar que se cumplen los requisitos para la libre afiliación a su padrón, sino en **conservar, resguardar y proteger la documentación o pruebas en donde conste la libre afiliación** de sus militantes, en términos de lo dispuesto en los artículos 35, fracción III, 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1 y 25, párrafo primero, incisos a) y e) de la *LGPP*.
- El derecho de participación democrática de la ciudadanía, a través de la libre afiliación a un partido político, supone que éste sea el receptáculo natural para la verificación de los requisitos y para la guarda y custodia de la documentación o pruebas en las que conste el libre y genuino ejercicio de ese derecho humano, de lo que se sigue que, en principio, ante una controversia sobre afiliación, **corresponde a los partidos políticos involucrados, demostrar que la afiliación atinente fue libre y voluntaria**.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales debe ser 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

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) La quejosa aduce que no solicitó su registro o incorporación como militante de MC.
- 2) Quedo acreditado que la quejosa aparece en el padrón de militantes de MC.
- 3) MC no demostró que la afiliación de la quejosa se hubiera realizado a través de los mecanismos legales y partidarios conducentes, ni mucho menos que ello se sustentara en la expresión libre y voluntaria de la denunciante.
- 4) El partido denunciado no demostró, ni probó que la afiliación de la quejosa fuera consecuencia de algún error insuperable, o derivado de alguna situación externa que no haya podido controlar o prever, ni ofreció argumentos razonables, ni elementos de prueba que sirvieran de base, aún indiciaria, para estimar que la afiliación de la quejosa fue debida y apegada a Derecho, no obstante que, en principio, le corresponde la carga de hacerlo.

F. Condiciones externas (contexto fáctico)

Resulta atinente precisar que la conducta desplegada por MC, se cometió al afiliar indebidamente a Olivia Magdalena Canales Montes de Oca, sin demostrar el acto volitivo de esta para ingresar a su padrón de militantes o de haber proporcionado sus datos personales para ese fin.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Así, se estima que la finalidad de los preceptos transgredidos, consiste en garantizar el derecho de libre afiliación de los ciudadanos mexicanos, mediante la conservación de los documentos atinentes que permitan demostrar el acto de voluntad de los ciudadanos quejosos de militar en los distintos partidos políticos.

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 materia de esta Resolución, este organismo electoral autónomo considera que **no se actualiza**.

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

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

Lo anterior se desprende del criterio sostenido por el *Tribunal Electoral*, a través de la Tesis de Jurisprudencia 41/2010, de rubro **REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.**⁷⁴

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

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

En este sentido, debe precisarse que, en el presente asunto, no puede considerarse actualizado dicho supuesto por cuanto hace a *MC*, pues en los archivos de este Instituto, no obra alguna resolución en la que se haya sancionado a ese instituto político por los hechos materia de la presente denuncia.

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

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

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

Luego entonces, debe mencionarse que el criterio que esta autoridad ha considerado para la imposición de la calificación de la infracción, en el presente asunto, tomará en consideración los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la acción que produjo la infracción electoral, tales como el tipo de

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=41/2010&tpoBusqueda=S&sWord=41/2010>



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018**

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, pues se comprobó que MC afilió a **UNA** ciudadana, sin demostrar que contaba con la documentación soporte correspondiente, de que medió la voluntad de la misma para pertenecer a dicho instituto político.
- El bien jurídico tutelado por las normas transgredidas es garantizar el derecho de libre afiliación de los ciudadanos mexicanos, de optar por ser o no militante de algún partido político, y la obligación de éstos de velar por el debido respeto de la prerrogativa señalada, a través de los mecanismos idóneos que permitan generar certeza respecto de la voluntad de quienes deseen pertenecer agremiados a los distintos partidos políticos.
- Para materializar la indebida afiliación de la denunciante, se utilizaron indebidamente sus datos personales, pues los mismos eran necesarios para formar parte del padrón de afiliados de MC.
- 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- No existe reincidencia por parte de MC.

Por lo anterior, y en atención a los elementos objetivos precisados con antelación, se considera procedente **calificar la falta** en que incurrió MC 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 al derecho fundamental de los ciudadanos reconocidos en la *Constitución*.

C) Sanción a imponer

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

Así, una vez ubicado en el extremo mínimo, se torna necesario apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de ejecución de los hechos, lo que puede constituir un punto de gravitación para transitar del punto inicial, hacia uno de mayor entidad.⁷⁵

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 MC se determina que debe ser

⁷⁵ 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/EAB/JD32/MEX/146/2018

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

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

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

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

Asimismo, es importante tomar en cuenta el número de ciudadanos afiliados indebidamente a MC, es decir, **UNA CIUDADANA**.

Con base en lo anterior, este *Consejo General* estima que, derivado de las circunstancias que concurrieron a la infracción atribuida a MC, 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

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

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

En este orden de ideas, es pertinente hacer notar, que ha sido criterio de esta autoridad, en la resolución INE/CG120/2018, de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, al resolver el procedimiento sancionador ordinario identificado con la clave UT/SCG/Q/ALC/CG/39/2017, así como en la resolución INE/CG/448/2018, de once de mayo de dos mil dieciocho, al resolver el procedimiento sancionador ordinario identificado con la clave UT/SCG/Q/MGSF/JD31/MEX/76/2018, las cuales fueron confirmadas por el Tribunal Electoral al dictar sentencia el veintiocho de abril y once de mayo de dos mil dieciocho, en los medios de impugnación con clave SUP-RAP-047/2018 y SUP-RAP-137/2018, respectivamente, en los que se sancionó por una indebida afiliación de un ciudadano, en cada caso, con una multa equivalente a 642 (seiscientos cuarenta y dos) días de salario 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

En ese tenor, tomando en cuenta las particularidades que acontecen en esta causa, es claro que la individualización de la sanción aplicada con motivo de la afiliación indebida de la ciudadana a MC, debe considerar las condiciones socioeconómicas del denunciado, y no simplemente, los hechos denunciados y acreditados en el presente procedimiento, a fin de que la sanción que se imponga resulte efectivamente proporcional sin ser excesiva.

En efecto, para que una multa no resulte excesiva o desproporcionada, la autoridad debe determinar su monto o cuantía, **tomando en cuenta** las circunstancias objetivas y subjetivas que rodean la infracción, entre otras, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, y el resto de los elementos por los cuales esta autoridad arribó a la calificación de gravedad del hecho infractor, para así determinar de forma individual 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 que 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**,⁷⁶ 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

⁷⁶ 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>



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

de una infracción que se encuadre, en principio, en alguno de los supuestos establecidos por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los que permiten una graduación, conduce automáticamente a que el infractor se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción, sin que exista fundamento o razón para saltar de inmediato y sin más al punto medio entre los extremos mínimo y máximo. Una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, lo que puede constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción.

Ahora bien, como se precisó con anterioridad se impone a MC una multa equivalente a **seiscientos cuarenta y dos Unidades de Medida y Actualización**, por la afiliación indebida de **Olivia Magdalena Canales Montes de Oca**, así como el uso indebido de sus datos personales.

En virtud de que se tomará como fecha de afiliación el 12 de septiembre de 2012, a fin de adoptar la postura más favorable para los partidos políticos y reducir a la mínima expresión posible el carácter represor con que actúa el estado en los procedimientos de tipo sancionador, es que, para el cálculo de la multa correspondiente, se debe tomar en cuenta el salario mínimo vigente al momento de la afiliación y, una vez obtenido el monto deberá hacerse la conversión a Unidades de Medida y Actualización.

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



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

No.	Ciudadanos	Fecha de afiliación	Salario Mínimo	Sanción a imponer
1	Olivia Magdalena Canales Montes de Oca	12/09/2012 ⁷⁷	\$62.33 ⁷⁸	\$40,015.86
TOTAL				\$40,015.86 [Cifra calculada al segundo decimal, salvo error aritmético].

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

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

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

En esas condiciones, lo procedente es transformar la sanción que se considera idónea, expresada en salarios mínimos, a Unidades de Medida y Actualización para lo cual es necesario dividir el monto inicial (seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México multiplicado por el salario mínimo vigente en 2012), entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización,

⁷⁷ En atención a lo previsto en el considerando segundo de la presente resolución.

⁷⁸ http://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5225150&fecha=19/12/2011



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

misma que equivale, para el ejercicio fiscal en curso, a \$80.60 (ochenta pesos 60/100 M.N.).

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

En el presenta caso, la ciudadana fue afiliada en 2012, por lo que se debe dividir el monto inicial (seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente en 2012, multiplicado por \$62.33) equivalente a \$40,015.86 (Cuarenta mil quince 86/100 M.N) entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, correspondiente a \$80.60 (ochenta pesos 60/100 M.N.). De lo anterior se obtiene que la sanción a imponer es una multa equivalente a 496.47 (cuatrocientas noventa y seis punto cuarenta y siete) Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal, equivalente a 40,015.48 (cuarenta mil quince 48/100 M.N)

Debe precisarse que se considera que la multa impuesta a *MC* constituye una medida suficiente para disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, ya que tomando en consideración los factores objetivos y subjetivos, se concluye que 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 de *MC*, 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, *MC* recibiría mensualmente en el presente ejercicio, por concepto de financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, la siguiente cantidad:

SUJETO	Monto del financiamiento público para el sostenimiento de Actividades Ordinarias del 2018
<i>MC</i>	\$28,465,342.00



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

Ahora bien, según fue informado por la *DEPPP*, a través del oficio **INE/DEPPP/DE/DPPF/6207/2018**, el monto de la ministración mensual correspondiente al mes de noviembre de dos mil dieciocho, debía ser ajustado en función de las sanciones administrativas pendientes de cubrir por dicho instituto político nacional, por lo cual la cifra total a recibir sería la siguiente:

SUJETO	IMPORTE DE LA MINISTRACIÓN DE NOVIEMBRE DE 2018	IMPORTE TOTAL DE LAS SANCIONES	IMPORTE NETO DE LA MINISTRACIÓN
<i>MC</i>	\$28,465,342.00	\$10,001,274	\$18,464,068

F) Impacto en las actividades del sujeto infractor

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

Año	Monto de la sanción	Ciudadano indebidamente afiliado	% de la ministración mensual ⁷⁹
2012	\$40,015.48	1	%0.21

Por consiguiente, la sanción impuesta a *MC* no es de carácter gravoso, si se toma en cuenta el porcentaje que representa con relación a la ministración mensual correspondiente al mes de noviembre 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 *MC* (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

⁷⁹ Cantidades expresadas hasta el segundo decimal.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

se afecta sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político sancionado.

En efecto, la sanción económica que por esta vía se impone resulta adecuada, pues el partido político de mérito —tal como quedó explicado con anterioridad— está en posibilidad de pagar sin que ello afecte sus operaciones ordinarias, además de que las sanciones son proporcionales a las faltas cometidas y se estima que, sin resultar excesivas ni ruinosas, pueden generar un efecto inhibitorio, lo cual —según lo ha establecido la *Sala Superior* en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-250/2009⁸⁰, es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

Similar consideración estableció el *Consejo General* del *INE*, en la determinación **INE/CG1247/2018**, dictada el doce de septiembre de dos mil dieciocho, al resolver el procedimiento sancionador ordinario identificado con la clave **UT/SCG/Q/JLTL/JD09/CHIS/61/2018**, la cual fue confirmada por el *Tribunal Electoral* al dictar sentencia de diez de octubre de dos mil dieciocho, en el medio de impugnación **SUP-RAP-380/2018**.

QUINTO. CANCELACIÓN DE REGISTRO DE LOS QUEJOSOS COMO MILITANTES. En tal sentido, se tiene que la voluntad de los denunciantes es no pertenecer a MC, por lo que se debe vincular al partido político, para que, de ser el caso, en el supuesto de que los quejosos continúen en su padrón de militantes, **sin mayor trámite**, se cancele su registro, **dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente Resolución** con efectos, a partir de la fecha en que presentaron su escrito de denuncia y, hecho lo anterior, de inmediato lo informe a la DEPPP, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, actúe en consecuencia, debiendo remitir a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, 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 del año en curso, 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.

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAB/JD32/MEX/146/2018

SEXTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.

A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, tutelado en el artículo 17 de la *Constitución*,^[1] se precisa que la presente determinación es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el numeral 42 de la *LGSMIME*, así como a través del juicio para la protección de los derechos político- electorales del ciudadano, previsto en el artículo 79 del referido ordenamiento legal, para el caso de la denunciante.

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

PRIMERO. Se declara **infundado** el procedimiento sancionador ordinario, incoado en contra de Movimiento Ciudadano, al no infringir las disposiciones electorales de libre afiliación respecto de Edgar Domínguez García, Humberto Méndez Castro y Estela Avendaño Baena, en términos de lo establecido en el Considerando TERCERO, Numeral 5, Apartado A de la presente Resolución.

SEGUNDO. Se declara **fundado** el procedimiento sancionador ordinario, incoado en contra de Movimiento Ciudadano, al infringir las disposiciones electorales de libre afiliación respecto de Olivia Magdalena Canales Montes de Oca, en términos de lo establecido en el Considerando TERCERO, Numeral 5, Apartado B, de la presente Resolución.

TERCERO. En términos del Considerando CUARTO de la presente Resolución, se impone a Movimiento Ciudadano, **una multa por la indebida afiliación de Olivia Magdalena Canales Montes de Oca**, conforme al monto que se indica a continuación:

[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."



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

No.	Quejoso	Sanción a imponer
1	Olivia Magdalena Canales Montes de Oca	496.47 (cuatrocientas noventa y seis punto cuarenta y siete) Unidades de Medida y Actualización, equivalentes a 40,015.48 (cuarenta mil quince 48/100 M.N) [Ciudadana afiliada en 2012]

CUARTO. En términos de lo establecido en el artículo 458, párrafo 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el monto de la multa impuesta a Movimiento Ciudadano, 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.

QUINTO. Se vincula a MC 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 presentó su escrito de denuncia y, hecho lo anterior, de inmediato lo informe a la *DEPPP*, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, actúe en consecuencia, debiendo remitir a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, los medios de prueba que amparen el cumplimiento, conforme a lo dispuesto en su Considerando QUINTO.

SEXTO. La presente Resolución es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el artículo 42 de la *LGSMIME*, así como a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, previsto en el artículo 79 del referido ordenamiento legal, para el caso de la denunciante.

Notifíquese personalmente a Edgar Domínguez García, Humberto Méndez Castro, Estela Avendaño Baena y Olivia Magdalena Canales Montes de Oca.

Así como a Movimiento Ciudadano, en términos de ley; y por **estrados**, a quienes les resulte de interés.

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

La presente Resolución fue aprobada en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 14 de noviembre de 2018, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, 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, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor Ciro Murayama Rendón; asimismo no estando presente durante el desarrollo de la sesión el Consejero Electoral, Doctor Benito Nacif Hernández.

Se aprobó en lo particular por lo que hace al caso de la Ciudadana Estela Avendaño Baena, en los términos del Proyecto de Resolución originalmente circulado, por cinco votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y cuatro votos en contra de los Consejeros Electorales, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, 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, Doctor Ciro Murayama Rendón; asimismo no estando presente durante el desarrollo de la sesión el Consejero Electoral, Doctor Benito Nacif Hernández.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**