



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

INE/CG1398/2018

**PROCEDIMIENTO**                      **SANCIONADOR**  
**ORDINARIO**  
**EXPEDIENTE:**  
UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018  
**DENUNCIANTE:** JESSICA LIZBETH GARCÍA  
TORRES Y OTROS  
**DENUNCIADO:** PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018 APERTURADO CON MOTIVO DE LAS QUEJAS PRESENTADAS ANTE ESTA AUTORIDAD ELECTORAL A TRAVÉS DE OFICIOS SIGNADOS POR SERVIDORES PÚBLICOS DE ÓRGANOS DESCONCENTRADOS DE ESTE INSTITUTO EN DIVERSAS ENTIDADES FEDERATIVAS, A TRAVÉS DE LOS CUALES HICIERON DEL CONOCIMIENTO DE ESTA AUTORIDAD, HECHOS PRESUNTAMENTE CONTRAVENTORES DE LA NORMATIVIDAD ELECTORAL, RELACIONADOS CON LA APARICIÓN DE CIUDADANOS, ASPIRANTES AL CARGO DE SUPERVISORES ELECTORALES Y/O CAPACITADORES ASISTENTES ELECTORALES, QUE SE ENCONTRARON EN EL PADRÓN DEL PARTIDO POLÍTICO ACCIÓN NACIONAL PRESUNTAMENTE SIN SU CONSENTIMIENTO**

Ciudad de México, 14 de noviembre de dos mil dieciocho.

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

Comisión:	La Comisión de Quejas y Denuncias del INE
Consejo General:	Consejo General del INE



**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018**

**Instituto Nacional Electoral**  
**CONSEJO GENERAL**

COFIPE o Código:	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DEPPP:	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE
DERFE:	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE
IFE:	El otrora Instituto Federal Electoral
Instituto o INE:	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos:	Ley General de Partidos Políticos
LGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
PAN:	Partido Acción Nacional
Quejosos o denunciantes:	Jessica Lizbeth García Torres, Laura Yunuén Bejarano Salinas, Lilia Carolina Zúñiga Linares, Alfonso de la Torre Quiñones y Fausto Rivera Coronado.
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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

UTCE:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE
-------	---

## RESULTANDO

**I. REGISTRO, ADMISIÓN, REQUERIMIENTOS Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO.** Mediante acuerdo de cuatro de julio del año en curso,<sup>1</sup> el Titular de la *UTCE* instruyó la integración del expediente en que se actúa, el cual quedó registrado con la clave **UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018**, como un procedimiento sancionador ordinario por la presunta indebida afiliación y el uso indebido de datos personales para ese fin.

En el acuerdo en cita, se admitió a trámite el procedimiento de sanción señalado con anterioridad respecto de los quejosos que enseguida se precisan:

No.	Nombre
1	Jessica Lizbeth García Torres
2	Laura Yunuén Bejarano Salinas
3	Lilia Carolina Zúñiga Linares
4	Alfonso de la Torre Quiñones
5	Fausto Rivera Coronado

De la misma forma, se ordenó reservar lo conducente respecto al emplazamiento, hasta en tanto fueran compiladas y analizadas las constancias que integrarían dicho expediente, y se determinara la pertinencia o no de la realización de nuevas diligencias de investigación.

Asimismo, se ordenó requerir a la *DEPPP*, a efecto de que informara si los ciudadanos se encontraban registrados dentro del Padrón de Afiliados del *PAN*, así

<sup>1</sup> Visible en las páginas 45 a 52 del expediente.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

como al citado instituto político, para que proporcionaran información respecto de las afiliaciones detectadas.

**Respuesta de la DEPPP:<sup>2</sup>**

Informó que los cinco denunciados fueron afiliados al PAN; en el apartado correspondiente se desglosará la información.

**Respuesta del PAN:<sup>3</sup>**

Proporcionó, en copia con certificación interna, dos formatos de documento identificado como Actualización de Militantes, correspondiente a las ciudadanas Lilia Carolina Zúñiga Linares y Laura Yunuén Bejarano Salinas, así como cédula de publicación en estrados del Acuerdo partidista denominado *Autorización del Programa Específico de Revisión, Verificación, Actualización, Depuración y Registro de Datos y Huellas Digitales [...]*, correspondientes a las entidades de Jalisco, Michoacán y Sonora; de igual manera, formuló diversas manifestaciones; las probanzas y las expresiones serán analizadas en el apartado correspondiente.

**II. VISTA A LAS QUEJOSAS.<sup>4</sup>** El diecinueve de julio de dos mil dieciocho, se ordenó dar vista a las quejas respecto de las que el partido político denunciado aportó documentos relacionados con la afiliación denunciada.

En relación con este apartado, debe precisarse que las denunciadas a las que se les dio vista no formularon manifestación alguna.

**III. EMPLAZAMIENTO.** El doce de septiembre de dos mil dieciocho,<sup>5</sup> se ordenó el emplazamiento al PAN, para efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera respecto a la conducta que se le imputó y aportara las pruebas que considerara pertinentes.

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

<sup>2</sup> Páginas 61 a 62.

<sup>3</sup> Folios 63 a 66 y anexos de 67 a 104.

<sup>4</sup> Fojas 105 a 108

<sup>5</sup> Acuerdo visible en las páginas 162 a la 170 del expediente.



**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018**

**Instituto Nacional Electoral**  
**CONSEJO GENERAL**

El acuerdo de emplazamiento se diligenció en los siguientes términos:

EMPLAZAMIENTO				
CONSTANCIA CON LA CUAL SE MATERIALIZÓ LA DILIGENCIA	SUJETO EMPLAZADO	FECHA DE NOTIFICACIÓN	FECHA DE CONTESTACIÓN AL EMPLAZAMIENTO	PRUEBAS OFRECIDAS
INE-UT/13078/2018 <sup>6</sup>	PAN	Catorce de septiembre de dos mil dieciocho	Cuatro de octubre de dos mil dieciocho <sup>7</sup>	El partido político denunciado formuló diversas manifestaciones, que serán materia de análisis en el pronunciamiento que emitirá esta autoridad.

**IV. ALEGATOS.** El doce de octubre de dos mil dieciocho,<sup>8</sup> se ordenó dar vista a las partes, a efecto de que en vía de alegatos manifestaran lo que a su derecho conviniera.

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

VISTA PARA ALEGATOS				
CONSTANCIA CON LA CUAL SE MATERIALIZÓ LA DILIGENCIA	SUJETO NOTIFICADO	FECHA DE NOTIFICACIÓN	FECHA DE CONTESTACIÓN	OBSERVACIONES
INE-UT/13341/2018 <sup>9</sup>	PAN	Dieciséis de octubre de dos mil dieciocho	Veintitrés de octubre de dos mil dieciocho	El partido político denunciado formuló diversas manifestaciones, que serán materia de análisis en el pronunciamiento que emitirá esta autoridad.
INE/MICH/JDE01/VS/559/18 <sup>10</sup>	Jessica Lizbeth García Torres	Diecisiete de octubre de dos mil dieciocho	NO HUBO RESPUESTA	NO APLICA
INE/VED/0838/2018 <sup>11</sup>	Laura Yunuén Bejarano Salinas	Veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho	NO HUBO RESPUESTA	NO APLICA

<sup>6</sup> Visible en la página 172 del expediente

<sup>7</sup> Páginas 181 a 184

<sup>8</sup> Visible en las páginas 185 a la 188 del expediente.

<sup>9</sup> Visible en la página 191 del expediente.

<sup>10</sup> Visible en las páginas 199 a la 202 del expediente.

<sup>11</sup> Visible en las páginas 231 a la 234 del expediente.



**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018**

**Instituto Nacional Electoral**  
**CONSEJO GENERAL**

VISTA PARA ALEGATOS				
CONSTANCIA CON LA CUAL SE MATERIALIZÓ LA DILIGENCIA	SUJETO NOTIFICADO	FECHA DE NOTIFICACIÓN	FECHA DE CONTESTACIÓN	OBSERVACIONES
INE-JAL-JDE10-VS-0351-2018 <sup>12</sup>	Lilia Carolina Zúñiga Linares	Dieciocho de octubre de dos mil dieciocho	NO HUBO RESPUESTA	NO APLICA
INE-JAL-JDE06-VE-1332-2018 <sup>13</sup>	Alfonso de la Torre Quiñones	Veintidós de octubre de dos mil dieciocho	NO HUBO RESPUESTA	NO APLICA
INE/05JDE-SON/VE/3658/2018 <sup>14</sup>	Fausto Rivera Coronado	Diecisiete de octubre de dos mil dieciocho	NO HUBO RESPUESTA	NO APLICA

**V. ELABORACIÓN DE PROYECTO.** En su oportunidad, toda vez que no había diligencias pendientes por desahogar, se procedió a formular el presente Proyecto de Resolución, para ser sometido al conocimiento de la *Comisión*.

**VI. SESIÓN DE LA COMISIÓN.** En la Octogésima Octava sesión extraordinaria urgente de carácter privado, celebrada el ocho de noviembre de dos mil dieciocho, la *Comisión* analizó y aprobó el proyecto, por unanimidad de votos de sus integrantes presentes, y

## **CONSIDERANDO**

### **PRIMERO. COMPETENCIA**

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

En el caso, la conducta objeto del presente procedimiento sancionador es la presunta transgresión a los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo;

<sup>12</sup> Visible en las páginas 221 a la 225 del expediente.

<sup>13</sup> Visible en las páginas 226 a la 228 del expediente.

<sup>14</sup> Visible en las páginas 211 a la 219 del expediente.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), r), t) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), t) y u) de la *Ley de Partidos*, con motivo de la probable violación al derecho de libertad de afiliación y la presunta utilización indebida de datos personales, por parte del *PAN*, en perjuicio de los ciudadanos que han sido señalados a lo largo de la presente determinación.

Ahora bien, conforme al artículo 23 del *COFIPE*, los partidos políticos deben ajustar su conducta a las disposiciones establecidas en el citado *Código*, correspondiendo al otrora *IFE* —ahora *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 *Ley de Partidos*, respectivamente.

En consecuencia, siendo atribución del máximo órgano de dirección del *INE* conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes, esta autoridad resulta competente para conocer y resolver respecto de la presunta infracción denunciada, atribuida al *PAN*, derivada esencialmente, de la violación al derecho de libertad afiliación y utilización indebida de datos personales.

Sirve de apoyo a lo anterior, lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-RAP-107/2017,<sup>15</sup> en el sentido de que esta autoridad

<sup>15</sup> Consultable en la página de internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o bien en la dirección electrónica: [http://www.te.gob.mx/informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf](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/JLGT/JD01/MICH/193/2018

electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con la presunta afiliación indebida de ciudadanos a los partidos políticos, esencialmente, por las razones siguientes:

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

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

## SEGUNDO. NORMATIVA ELECTORAL APLICABLE AL CASO

De conformidad con las constancias que obran en el expediente, esta autoridad concluye que la legislación comicial aplicable para la resolución del fondo del asunto será el *COFIPE*; ello, en razón de que las presuntas faltas (indebida afiliación) se cometieron durante la vigencia del citado *Código*, puesto que, como se evidencia enseguida, en todos los casos el registro o afiliación de los quejosos al *PAN* se realizó antes del veintitrés de mayo de dos mil catorce, fecha en la cual se encontraba vigente el citado instrumento legal.





Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

No.	Nombre	Fecha de afiliación
1	Jessica Lizbeth García Torres	09/05/2014
2	Laura Yunuén Bejarano Salinas	30/10/2013
3	Lilia Carolina Zúñiga Linares	16/12/2013
4	Alfonso de la Torre Quiñones	13/01/2014
5	Fausto Rivera Coronado	28/01/2014

En efecto, conforme con la información proporcionada por la *DEPPP*, la totalidad de los registros de los quejosos corresponden a fechas en las que aún se encontraba vigente el ordenamiento legal ya precisado.

Por tanto, si al momento de la comisión de las presuntas faltas se encontraba vigente el *COFIPE*,<sup>16</sup> es claro que este ordenamiento legal debe aplicarse para las cuestiones sustantivas del presente procedimiento, al margen que las faltas pudieran haber sido advertidas por los quejosos y cuestionadas mediante las quejas que dieron origen al presente asunto, una vez que dicha norma fue abrogada por la *LGIPE*, así como que este último ordenamiento sea fundamento para cuestiones procesales o adjetivas.

### TERCERO. ESTUDIO DE FONDO

#### 1. LITIS

En el presente asunto se debe determinar si el *PAN* afilió indebidamente o no a los ciudadanos que alegan no haber dado su consentimiento para estar en sus filas, 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), r), t) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), t) y u) de la *Ley de Partidos*.

<sup>16</sup> El *COFIPE* estuvo vigente hasta el veintitrés de mayo de dos mil catorce



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

## 2. MARCO NORMATIVO

### A) Constitución, tratados internacionales y ley

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

#### Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

*Artículo 6*

...

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

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

*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.*

...



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

I.

...

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

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

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

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

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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

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

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

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

Conviene tener presente que la afiliación libre e individual a los partidos políticos fue elevada a rango constitucional mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, cuando



**Instituto Nacional Electoral**  
**CONSEJO GENERAL**

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,<sup>17</sup> 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 Civiles y Políticos, mismo que estableció en su artículo 22, que toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

---

<sup>17</sup> Consultable en la página [https://www.sitios.scin.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf](https://www.sitios.scin.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf)



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

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

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

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

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

*l...*



**Instituto Nacional Electoral**  
**CONSEJO GENERAL**

*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.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

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

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

- Que es derecho de 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





Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

**SUP-RAP-570/2011**, se aprueban los Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro (**CG617/2012**).

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

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

- La *DEPPP* (en coordinación con la Unidad de Servicios de Informática y la *DERFE*), desarrollará un sistema de cómputo, en el cual los Partidos Políticos Nacionales deben realizar la captura de los datos mínimos y actuales de todos sus afiliados.
- La *DEPPP*, informará mediante oficio a la *DERFE* que el padrón de afiliados del partido político que corresponda, se encuentra en condiciones de ser verificado.
- La *DERFE*, procederá a realizar la verificación conforme a sus Lineamientos, obteniendo un Total preliminar de afiliados, el cual deberá entregar a la *DEPPP*.
- Recibidos los resultados de la verificación por parte de la *DEPPP*, deberá remitir a los partidos políticos, las listas en las que se señalen los datos de los afiliados que se encuentren duplicados en dos o más partidos, para que manifiesten lo que a su derecho convenga.
- 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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

sumados al Total de afiliados del partido, éste deberá presentar escrito con firma autógrafa del ciudadano, en el que manifieste su deseo de continuar afiliado al partido político que corresponda y renuncia a cualquier otro.

- En caso de que más de un partido político presentara el documento a que se refiere el párrafo que antecede, la *DEPPP*, con el apoyo de las Juntas Locales y Distritales del Instituto, solicitará por oficio al ciudadano en cuestión, que decida cuál es el partido al que desea continuar afiliado, apercibido de que en caso de no hacerlo, se eliminará del padrón de afiliados de los partidos en los que se encontró registrado.

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

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

Al respecto, si bien tal ordenamiento contiene distintas previsiones en lo referente a la afiliación de los ciudadanos, la responsabilidad de respetar de manera irrestricta la libertad de los ciudadanos de afiliarse, permanecer afiliado, desafiliarse de un partido político, o bien, no pertenecer a ninguno, proviene directamente de la *Constitución*, instrumentos internacionales y del *COFIPE*, cuyas disposiciones son previas a la emisión de dichos Lineamientos y de un rango superior, por lo que



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

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 del PAN**

A efecto de tener claridad acerca del proceso que un ciudadano debe llevar a cabo para convertirse en militante del partido político ahora denunciado, se hace necesario analizar la norma interna del partido político, para lo cual, enseguida se transcribe la parte conducente de los Estatutos del PAN<sup>18</sup>:

---

<sup>18</sup> Consultados en el enlace electrónico <http://www.pan.org.mx/wp-content/uploads/2016/11/ESTATUTOS-GENERALES-VIGENTES-DOF-26092017.pdf>, el ocho de junio de dos mil dieciocho.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

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

**Artículo 8**

*1. Son militantes del Partido Acción Nacional, los ciudadanos mexicanos que de forma directa, personal, presencial, individual, libre, pacífica y voluntaria, manifiesten su deseo de afiliarse, asuman como propios los principios, fines, objetivos y documentos básicos del Partido Acción Nacional, y sean aceptados con tal carácter.*

*2. Para el caso de los mexicanos residentes en el extranjero, quedarán exentos del requisito de realizar su procedimiento de afiliación en forma presencial.*

**Artículo 9**

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

*2. En los casos en que se niegue el registro en la entidad, podrán realizar el procedimiento de afiliación, en el Registro Nacional de Militantes.*

**Artículo 10**

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

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



**Instituto Nacional Electoral**  
**CONSEJO GENERAL**

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

*e) No estar afiliado a otro partido político ya sea nacional o local.*

*2. En caso de haber sido militante de otro partido político, deberá separarse de manera definitiva de dicho instituto político, por lo menos seis meses antes de solicitar su afiliación como militante.*

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

*4. El militante se dará como aceptado, si en el plazo de sesenta días naturales, contados a partir de la entrega de la solicitud, no se emite pronunciamiento alguno por parte del Registro Nacional de Militantes.*

**Artículo 11**

*1. Son derechos de los militantes:*

*a) Que los órganos del Partido establezcan y promuevan actividades que les deberán ser informadas de manera oportuna;*

*b) Votar y elegir de forma directa a los Presidentes de los Comités Directivos Municipales, Comités Directivos Estatales y Comité Ejecutivo Nacional y sus comités;*

*c) Votar y participar en las elecciones y decisiones del Partido, por sí o por delegados;*

*d) Participar en el gobierno del Partido desempeñando cargos en sus órganos directivos, que no podrán ser más de tres por elección en un mismo momento;*

*e) Ser aspirantes, precandidatos y, en su caso, candidatos de Acción Nacional a cargos de elección popular;*



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

- f) Acceder a la formación y capacitación necesaria y continua, para el cumplimiento de sus deberes como militante del Partido;*
- g) Acceder a mecanismos internos de solución de controversias, cuando sean privados de sus derechos al interior del partido, en términos estatutarios y legales;*
- h) Acceder a la información generada por sus órganos de manera permanente en los términos que señale el reglamento aplicable;*
- i) Solicitar la rendición de cuentas a sus dirigentes, a través de los informes que, con base en la normatividad, se encuentren obligados a presentar durante su gestión, en términos de lo precisado por los Reglamentos;*
- j) Exigir el cumplimiento de los documentos básicos del partido, mediante los mecanismos establecidos en los Reglamentos;*
- k) Interponer ante el Tribunal Federal o los tribunales electorales locales los medios de defensa previstos por la ley, en contra de las resoluciones y decisiones de los órganos internos del Partido que afecten sus derechos político-electorales, siempre y cuando se haya agotado la instancia intrapartidista;*
- l) Refrendar o renunciar a su condición de militante, en los términos establecidos en estos Estatutos y Reglamentos correspondientes; y*
- m) Los demás que establezcan el artículo 40 de la Ley General de Partidos Políticos y demás ordenamientos legales y del Partido.*

*2. Para el ejercicio de sus derechos, los militantes deberán cumplir con sus obligaciones y los requisitos establecidos en los presentes Estatutos, así como en los Reglamentos y en su caso con la normatividad electoral, según corresponda.*

*3. Para el ejercicio de los incisos b, c y d del presente artículo, deberán transcurrir 12 meses después de ser aceptados como militantes, con las excepciones establecidas en el reglamento.*

De lo transcrito se obtiene medularmente lo siguiente:

- Para militar en el *PAN*, los ciudadanos mexicanos deben realizar una manifestación directa, personal, **presencial**, individual, libre, pacífica y voluntaria.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

- Uno de los requisitos formales para acceder a la militancia del partido político ahora denunciado, consiste en *Suscribir el formato aprobado por el Comité Ejecutivo Nacional, el cual deberá ser acompañando copia de su credencial para votar con fotografía vigente, emitida por el Instituto Nacional Electoral.*

#### **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.

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

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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

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 *Ley de Partidos*.

En suma, los partidos políticos, en tanto entidades de interés público que sirven de vehículo para el acceso de la ciudadanía al poder y espacio para el ejercicio del derecho humano de afiliación en materia política-electoral, están compelidos a respetar, proteger y garantizar el ejercicio de ese derecho fundamental, para lo cual deben verificar y revisar, en todo momento, que la afiliación se 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 los titulares de los datos personales le proporcionaron los mismos para esa finalidad, incluso tratándose de aquellas afiliaciones realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de cualquier instrumento administrativo, emitido con el objeto de verificar la obligación de mantener el mínimo de militantes requerido por las leyes para conservar su registro, porque, se insiste:

- El derecho humano de libre afiliación política está previsto y reconocido en la Constitución, tratados internacionales y leyes secundarias, desde décadas atrás y tienen un rango superior a cualquier instrumento administrativo.
- Los partidos políticos sirven de espacio para el ejercicio de este derecho fundamental y, consecuentemente, a éstos corresponde demostrar que las personas que lo integran fue producto de una decisión individual, libre y voluntaria.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.





Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

- 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**,<sup>19</sup> donde estableció que la presunción de inocencia es un principio que debe observarse en los procedimientos sancionadores, conforme a su Jurisprudencia 21/2013, de rubro: **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**,<sup>20</sup> el cual tiene distintas vertientes, entre las que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria<sup>21</sup> y como estándar probatorio<sup>22</sup>.

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.

<sup>19</sup> [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_juridiccional/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf)

<sup>20</sup> 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

<sup>21</sup> 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.

<sup>22</sup> Véase la 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. <sup>22</sup> Véase la nota 35.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

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 Nación<sup>23</sup> ha estimado que es posible derrotar la presunción de inocencia cuando las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia alegada por el presunto responsable, así como las pruebas de descargo y los indicios que puedan generar una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.

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

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

---

<sup>23</sup> 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/JLGT/JD01/MICH/193/2018

En cuanto al primer aspecto, opera la regla general relativa a que “el que afirma está obligado a probar” misma que, aun cuando no aparece expresa en la ley sustantiva electoral, se obtiene de la aplicación supletoria del artículo 15, párrafo 2, de la *Ley de Medios*, con fundamento en el diverso 441 de la *LGPE*, 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.

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**



**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018**

**Instituto Nacional Electoral**  
**CONSEJO GENERAL**

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

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

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

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

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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

plausible y consistente, sino que tiene que descartar hipótesis alternativas compatibles con la inocencia del acusado.

#### 4. HECHOS ACREDITADOS Y PRECISIONES

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

Ahora bien, en torno a la demostración de los hechos constitutivos de la infracción denunciada, respecto de las afiliaciones de las que el partido político denunciado no acreditó el consentimiento de los ciudadanos, debe precisarse lo siguiente:

##### A. Jessica Lizbeth García Torres

Jessica Lizbeth García Torres		
Quejosa	Información proporcionada por la DEPPP <sup>24</sup>	Manifestaciones del Partido Político <sup>25</sup>
La denunciante señala que desconoce el motivo por el cual fue inscrita al partido político denunciado, por lo cual solicita la desafiliación del padrón..	Informó que la denunciante está afiliada al <i>PAN</i> desde el <u>nueve de mayo de dos mil catorce</u> .	Informó que la quejosa anteriormente estuvo afiliada a ese instituto político, causando <u>baja</u> del padrón de militantes en fecha <u>quince de noviembre de dos mil diecisiete</u> .
Conclusiones		
Del análisis vertido respecto a la información y pruebas recabadas se advierte lo siguiente:  1.- La quejosa manifestó que desconoce su afiliación al <i>PAN</i> .  2.- No existe controversia acerca de que la denunciante apareció, en algún momento, en el padrón de militantes del <i>PAN</i> .  3.- El <i>PAN</i> no aportó elementos para acreditar que la afiliación fue voluntaria, la conclusión debe ser que <b>se trata de una afiliación indebida</b> .		

<sup>24</sup> Visible en las hojas 61 a 62 del expediente

<sup>25</sup> Oficio RPAN-0577/2018, visible en las hojas 63 a 104 del expediente.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

### B. Laura Yunuén Bejarano Salinas

Laura Yunuén Bejarano Salinas		
Quejosa	Información proporcionada por la DEPPP <sup>26</sup>	Manifestaciones del Partido Político <sup>27</sup>
La denunciante manifiesta que desconoce su afiliación al partido por lo cual pide se realice su desafiliación.	Informó que la denunciante está afiliada al PAN desde el <u>treinta de octubre del dos mil trece.</u>	Reconoció que la quejosa se encuentra registrado como militante del partido desde el <u>treinta de octubre de dos mil trece</u> , con trámite de actualización de datos el <u>veintiocho de abril de dos mil diecisiete.</u>  Anexó copia de un documento que contiene la leyenda "Actualización de militantes 2017", donde se aprecia el nombre de la quejosa y una firma. Asimismo, anexó copia de la credencial para votar a nombre de la denunciante y una copia simple de la certificación de ambos documentos.
Observaciones		
<p>Como se evidencia, la DEPPP y el PAN coinciden en que la fecha de afiliación de la denunciante al partido político denunciado fue el <u>treinta de octubre del dos mil trece.</u></p> <p>Lo anterior resulta relevante, pues el PAN pretende demostrar la supuesta libre afiliación de la denunciante a partir de una constancia de la que, si bien se puede inferir manifestación de la voluntad de Laura Yunuén Bejarano Salinas de pertenecer a dicho partido, lo cierto es que, dicha constancia, al haber sido suscrita el veintiocho de abril de dos mil diecisiete, resulta insuficiente para acreditar que la militancia del quejoso se realizó de manera voluntaria.</p> <p>Es decir, la manifestación de Laura Yunuén Bejarano Salinas –supuestamente otorgada el veintiocho de abril de dos mil diecisiete - en modo alguno puede considerarse como base para presumir que la afiliación de dos mil trece –que fue desconocida por la denunciante en su escrito inicial de queja- haya sido voluntaria.</p>		
Conclusiones		
<p>Del análisis vertido respecto a la información y pruebas recabadas se advierte lo siguiente:</p> <p>1.- La quejosa manifestó que desconoce su afiliación al PAN.</p> <p>2.- La DEPPP informó que la quejosa apareció en el padrón de militantes del PAN, lo que fue confirmado por dicho instituto político.</p>		

<sup>26</sup> Visible en las hojas 61 a 62 del expediente.

<sup>27</sup> Oficio RPAN-0577/2018, visible en las hojas 63 a 104 del expediente.



**Instituto Nacional Electoral**  
**CONSEJO GENERAL**

3.- A partir de los razonamientos previos, en el sentido de que de las documentales aportadas por el partido político no puede desprenderse elemento alguno de que la afiliación controvertida por Laura Yunuén Bejarano Salinas en su escrito inicial de queja, haya cumplido con la formalidad de obtener el consentimiento de la denunciante, por lo que debe concluirse que la afiliación que se denuncia se realizó en contravención a la norma electoral.

**C. Lilia Carolina Zúñiga Linares**

Lilia Carolina Zúñiga Linares		
Quejosa	Información proporcionada por la DEPPP <sup>28</sup>	Manifestaciones del Partido Político <sup>29</sup>
<p>La denunciante manifiesta que desconoce su afiliación al partido por lo cual solicita se anule su afiliación.</p>	<p>Informó que la denunciante está afiliada al PAN desde el <u>dieciséis de diciembre del dos mil trece.</u></p>	<p>Reconoció que la quejosa se encuentra registrado como militante del partido desde el <u>dieciséis de diciembre de dos mil trece</u>, con trámite de actualización de datos el <u>dos de abril de dos mil diecisiete.</u></p> <p>Anexó copia de un documento que contiene la leyenda "Actualización de militantes 2017", donde se aprecia el nombre de la quejosa y una firma. Asimismo, anexó copia de la credencial para votar a nombre de la denunciante y una copia simple de la certificación de ambos documentos.</p>
Observaciones		
<p>Como se evidencia, la DEPPP y el PAN coinciden en que la fecha de afiliación de la denunciante al partido político denunciado fue el <u>dieciséis de diciembre del dos mil trece.</u></p> <p>Lo anterior resulta relevante, pues el PAN pretende demostrar la supuesta libre afiliación de la denunciante a partir de una constancia de la que, si bien se puede inferir manifestación de la voluntad de Lilia Carolina Zúñiga Linares de pertenecer a dicho partido, lo cierto es que, dicha constancia, al haber sido suscrita el dos de abril de dos mil diecisiete, resulta insuficiente para acreditar que la militancia del quejoso se realizó de manera voluntaria.</p> <p>Es decir, la manifestación de Lilia Carolina Zúñiga Linares –supuestamente otorgada el dos de abril de dos mil diecisiete - en modo alguno puede considerarse como base para presumir que la afiliación de dos mil trece –que fue desconocida por la quejosa en su escrito inicial de queja- haya sido voluntaria.</p>		

<sup>28</sup> Visible en las hojas 61 a 62 del expediente.

<sup>29</sup> Oficio RPAN-0577/2018, visible en las hojas 63 a 104 del expediente.



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018**

Conclusiones
<p>Del análisis vertido respecto a la información y pruebas recabadas se advierte lo siguiente:</p> <p>1.- La quejosa manifestó que desconoce su afiliación al <i>PAN</i>.</p> <p>2.- La <i>DEPPP</i> informó que la quejosa apareció en el padrón de militantes del <i>PAN</i>; el partido político lo confirmó.</p> <p>3.- A partir de los razonamientos previos, en el sentido de que de las documentales aportadas por el partido político no puede desprenderse elemento alguno de que la afiliación controvertida por Lilia Carolina Zúñiga Linares en su escrito inicial de queja, haya cumplido con la formalidad de obtener el consentimiento de la denunciante, por lo que debe concluirse que la afiliación que se denuncia se realizó en contravención a la norma electoral.</p>

**D. Alfonso de la Torre Quiñones**

Alfonso de la Torre Quiñones		
Quejoso	Información proporcionada por la <i>DEPPP</i> <sup>30</sup>	Manifestaciones del Partido Político <sup>31</sup>
<p>El denunciante manifestó que apareció inscrito indebidamente y sin su consentimiento en el padrón de afiliados del <i>PAN</i>, por lo que solicita se investigue el indebido uso de sus datos personales.</p>	<p>Informó que el denunciante fue afiliada por el <i>PAN</i> <u>el trece de enero de dos mil catorce</u>.</p>	<p>Informó que el quejoso anteriormente estuvo afiliado a ese instituto político, causando <u>baja</u> del padrón de militantes en fecha <u>quince de noviembre de dos mil diecisiete</u>.</p>

Conclusiones
<p>Del análisis vertido respecto a la información y pruebas recabadas se advierte lo siguiente:</p> <p>1.- El quejoso manifestó que la afiliación al <i>PAN</i> se realizó sin su consentimiento.</p> <p>2.- No existe controversia acerca de que el denunciante apareció, en algún momento, en el padrón de militantes del <i>PAN</i>.</p> <p>3.- El <i>PAN</i> no aportó elementos para acreditar que la afiliación fue voluntaria, la conclusión debe ser que <b>se trata de una afiliación indebida</b>.</p>

<sup>30</sup> Visible en las hojas 61 a 62 del expediente.

<sup>31</sup> Oficio RPAN-0577/2018, visible en las hojas 63 a 104 del expediente





Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

### E. Fausto Rivera Coronado

Fausto Rivera Coronado		
Quejoso	Información proporcionada por la DEPPP <sup>32</sup>	Manifestaciones del Partido Político <sup>33</sup>
El denunciante manifestó que desconoce la afiliación al PAN pues nunca ha presentado solicitud de afiliación.	Informó que el denunciante está afiliado al PAN desde el <u>veintiocho de enero de dos mil catorce.</u>	Informó que el quejoso anteriormente estuvo afiliado a ese instituto político, causando <u>baja del padrón de militantes en fecha quince de noviembre de dos mil diecisiete.</u>
Conclusiones		
Del análisis vertido respecto a la información y pruebas recabadas se advierte lo siguiente: 1.- El quejoso manifestó que desconoce la afiliación al PAN. 2.- No existe controversia acerca de que el denunciante apareció, en algún momento, en el padrón de militantes del PAN. 3.- El PAN no aportó elementos para acreditar que la afiliación fue voluntaria, la conclusión debe ser que <b>se trata de una afiliación indebida.</b>		

Ahora bien, debe precisarse que las constancias aportadas por la DEPPP, al ser documentos emitidos por autoridades dentro del ámbito de sus facultades, se consideran pruebas documentales públicas, de conformidad con el artículo 22, párrafo 1, del *Reglamento de Quejas*, mismas que, conforme a lo previsto en los artículos 462, párrafo 2 de la LGIPE y 27, párrafo 2 del Reglamento citado; por tanto, tienen valor probatorio pleno, ya que no se encuentran desvirtuadas respecto de su autenticidad o contenido.

En el mismo tenor, las documentales allegadas al expediente por el partido político denunciado, constituyen documentales privadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 22, numeral 1, fracción II del *Reglamento Quejas*; por lo que, por si mismas, carecen de valor probatorio pleno, y sólo alcanzarán ese grado cuando, al

<sup>32</sup> Visible en las hojas 61 a 62 del expediente.

<sup>33</sup> Oficio RPAN-0577/2018, visible en las hojas 63 a 104 del expediente.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

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, esto es, que objetivamente esté demostrada mediante pruebas una situación antijurídica electoral.

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

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

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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

Ahora bien, para estar en aptitud de conocer la verdad de los hechos y su atribución a las personas involucradas en un procedimiento sancionador, la autoridad debe contar con elementos suficientes que generen convicción para arribar a tal conclusión, y, de ser el caso, determinar responsabilidad y la sanción respectiva. Para ello, la autoridad, analizará y ponderará el caudal probatorio que obre en el expediente, del cual es posible obtener indicios, entendidos como el conocimiento de un hecho desconocido a partir de uno conocido, o bien, prueba plena para el descubrimiento de la verdad.

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

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

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



**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018**

**Instituto Nacional Electoral**  
**CONSEJO GENERAL**

Por otra parte, el *PAN* no demostró con medios de prueba, que la afiliación respectiva sea el resultado de la manifestación de voluntad libre e individual de los **cinco quejosos** referidos, debiendo precisar que la carga de la prueba corresponde al citado instituto político, en tanto que la carga para los actores consiste en demostrar que no dieron su consentimiento para ser afiliados, es decir, se trata de un hecho negativo, que en principio no es objeto de prueba.

En tanto que el partido político denunciado, cuya defensa consiste básicamente en afirmar que sí cumplió las normas que tutelan el derecho fundamental de afiliación, tiene el deber de probar esa situación.

Ahora bien, tal y como quedó de manifiesto en el apartado del *MARCO NORMATIVO* de la presente Resolución, así como en el correspondiente a *CARGA Y ESTANDAR 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.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

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

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

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

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

Esto es, la presunción de inocencia no significa que el acusado no tenga que desplegar actividad probatoria alguna, sino que su defensa debe presentar los elementos suficientes para generar duda en la hipótesis de culpabilidad que



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

presenta la parte acusadora. En cambio, para la autoridad, la presunción de inocencia significa que no sólo debe presentar una hipótesis de culpabilidad plausible y consistente, sino que tiene que descartar hipótesis alternativas compatibles con la inocencia del acusado.

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

En este sentido, el estudio de fondo del presente asunto se realizará en los siguientes apartados:

**Afiliaciones respecto de las que el *PAN* aportó documentos relacionados con la afiliación de las quejosas Laura Yunuén Bejarano Salinas y Lilia Carolina Zúñiga Linares.**

Como se evidenció en los recuadros anteriores, el *PAN* aceptó que las *quejosas* militaron en esa fuerza política.

De igual modo, debe sostenerse que, si bien dicho partido aportó un documento en el que supuestamente aparece la manifestación de Laura Yunuén Bejarano Salinas y Lilia Carolina Zúñiga Linares de mantenerse afiliadas a ese instituto, lo cierto es que, por la fecha de elaboración de esas constancias – **dos y veintiocho de abril de dos mil diecisiete**- respectivamente, resultan insuficientes, por sí mismas, para acreditar una militancia que, según las constancias del expediente, data desde el **treinta de octubre y dieciséis de diciembre de dos mil trece**, y fueron controvertidas por las denunciantes en sus escritos iniciales de queja.

En otras palabras, las afiliaciones indebidas que, respecto de Laura Yunuén Bejarano Salinas y Lilia Carolina Zúñiga Linares se atribuyen al *PAN*, corresponden



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

al año **dos mil trece**, por lo que, los documentos en el que se asienta que las quejas actualizan sus datos como militantes de ese partido, y que corresponden al año **dos mil diecisiete**, en modo alguno desvirtúan la imputación.<sup>34</sup>

En síntesis, a partir de las constancias que obran en autos, se tiene acreditado que el *PAN* vulneró el derecho de libertad de afiliación —utilizando indebidamente datos personales—, respecto de las ciudadanas Laura Yunuén Bejarano Salinas y Lilia Carolina Zúñiga Linares, afiliándolas de manera indebida el **treinta de octubre y dieciséis de diciembre de dos mil trece**, respectivamente.

De ahí que, la conclusión de esta autoridad debe ser en el sentido de que el *PAN* vulneró el derecho de libre afiliación de Laura Yunuén Bejarano Salinas y Lilia Carolina Zúñiga Linares y por tanto, el presente procedimiento, por lo que se refiere a tales ciudadanas, debe declararse procedente.

#### **Afiliaciones respecto de las que el *PAN* no aportó constancias.**

Respecto de **Jessica Lizbeth García Torres, Alfonso de la Torre Quiñones y Fausto Rivera Coronado**, el *PAN* reconoció que tales ciudadanos *anteriormente estuvieron afiliados a ese instituto político*, y en su defensa argumentó que dichos ciudadanos han sido dados de baja del registro de militantes.

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

Es decir, la controversia en el presente asunto consiste en determinar si las afiliaciones que se denuncian se realizaron conforme a la norma, más allá de la circunstancia señalada por el partido político denunciado en el sentido de que ya fueron dados de baja.

---

<sup>34</sup> Tales razonamientos son coincidentes con los que fueron plasmados en la resolución de clave INE/CG119/2018, aprobada por esta autoridad nacional electoral el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho.



**Instituto Nacional Electoral**  
**CONSEJO GENERAL**

Por tanto, como se ha establecido en precedentes, se considera que la cédula o solicitud de afiliación es el documento idóneo para acreditar la libre afiliación, pero respecto de los ciudadanos cuyas denuncias se analizan en el presente apartado, el *PAN* no presentó constancia alguna.

Por ello, al no existir controversia en el sentido de que Jessica Lizbeth García Torres, Alfonso de la Torre Quiñones y Fausto Rivera Coronado fueron, en algún momento, incorporados al padrón de militantes del *PAN*, y toda vez que el citado instituto político no aportó en su defensa documento del que se desprenda, de manera fehaciente, que las afiliaciones que aquí se analizan se realizaron conforme a derecho, esta autoridad concluye que la afiliación a la que se refiere en este apartado, fue producto de una acción ilegal por parte del *PAN*.

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

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

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

## **6.CONCLUSIONES**

De las razones expuestas en los dos apartados previos, esta autoridad debe concluir que, el *PAN*, en los cinco casos analizados, no demostró que las afiliaciones se realizaron a través del procedimiento que prevé su normativa interna, ni mediante





Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

algún otro procedimiento distinto en el que se hiciera constar que dichos ciudadanos hayan dado su consentimiento para ser afiliados, ni mucho menos que hayan permitido o entregado datos personales para ese fin, los cuales se estiman necesarios para procesar las afiliaciones, dado que estos elementos se constituyen como insumos obligados para, en su momento, llevar a cabo una afiliación, de ahí que esto sea necesario e inescindible.

Con base en ello, ante la negativa de los denunciantes de haberse afiliado al *PAN*, correspondía a dicho instituto político demostrar, a través de pruebas idóneas, que la afiliación se llevó a cabo a través de los mecanismos legales para ello, en donde constara fehacientemente la libre voluntad de los hoy promoventes, lo que no hizo, pues como en cada caso se detalló, respecto de dos de las quejas, las documentales aportadas resultan insuficientes para acreditar el ejercicio libre, personal y voluntario del derecho de afiliación a dicho instituto político, mientras que, por cuanto hace a los tres denunciantes restantes, el *PAN* no aportó elemento de convicción alguno.

Y de igual manera, como se estableció previamente, la sola manifestación de haber dado de baja a tres de los quejosos, así como el argumento genérico de que el archivo fue destruido, en modo alguno pueden constituir una defensa eficaz del partido político denunciado.

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

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



**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018**

**Instituto Nacional Electoral**  
**CONSEJO GENERAL**

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

Cabe referir que a similar conclusión arribó este Consejo General en la resolución INE/CG787/2016, de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, al resolver el procedimiento ordinario sancionador identificado con la clave UT/SCG/Q/EOA/CG/5/2016 y su acumulado UT/SCG/Q/PRD/JL/SIN/6/2016, derivado de una falta de la misma naturaleza a la que aquí se estudia, en donde se determinó que el uso de datos personales poseía un carácter intrínseco o elemento esencial para la configuración de una afiliación indebida.

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

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

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

Ahora bien, más allá de la determinación de responsabilidad al partido político y la consecuente imposición de sanción, 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.



**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018**

**Instituto Nacional Electoral**  
**CONSEJO GENERAL**

En tal sentido, se tiene que la voluntad de los denunciados es no pertenecer a este partido político, por lo que se debe vincular al *PAN* para que, de ser el caso, en el supuesto que los quejosos continúen en su padrón de militantes, sean dados de baja inmediatamente e informe lo anterior mediante oficio a la *DEPPP*, para que a su vez, en el ámbito de sus atribuciones, proceda conforme a Derecho.

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 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.

Por tanto, es de concluirse que, a partir de las constancias que obran en autos, se tiene acreditado que el *PAN* vulneró el derecho de libertad de afiliación —utilizando indebidamente datos personales—, respecto de los ciudadanos que se enlistan a continuación y a partir de las fechas que en cada caso se precisan.

No	Ciudadano	Fecha de afiliación
1	Jessica Lizbeth García Torres	09/05/2014
2	Laura Yunuén Bejarano Salinas	30/10/2013
3	Lilía Carolina Zúñiga Linares	16/12/2013
4	Alfonso de la Torre Quiñones	13/01/2014
5	Fausto Rivera Coronado	28/01/2014

Los anteriores razonamientos, son concordantes con los que se establecieron por este *Consejo General* en la resolución dictada en el expediente UT/SCG/Q/FASQ/JL/VER/90/2018, que fue confirmada por la *Sala Superior* en la sentencia recaída al medio de impugnación SUP-RAP-392/2018, de siete de noviembre de dos mil dieciocho.

En consecuencia, al determinarse que el *PAN* infringió la norma electoral ya señalada, lo conducente es establecer la sanción correspondiente.



**Instituto Nacional Electoral**  
**CONSEJO GENERAL**

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

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

**1. Calificación de la falta**

**A) Tipo de infracción**

Tipo de infracción	Descripción de la conducta	Disposiciones jurídicas infringidas
La infracción se cometió por una acción del partido político denunciado, que transgredió disposiciones de la <i>Constitución</i> y del <i>COFIPE</i> , en el momento de su comisión.	La conducta fue la afiliación indebida y el uso no autorizado de los datos personales de cinco ciudadanos.	Artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la <i>Constitución</i> ; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), r), t) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del <i>COFIPE</i> ; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, inciso a), de la <i>LGIPE</i> ; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), t) y u) de la <i>Ley de Partidos</i> .

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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

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

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

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

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

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

En efecto, si bien es cierto, a partir de las constancias que obran en autos no está demostrado que los datos personales hubieran sido utilizados con un propósito diverso a la afiliación indebida en sí misma, o bien su difusión frente a terceros, lo



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

es también que dicha información fue necesaria para materializar la incorporación de los datos de los actores al padrón de militantes del partido político denunciado.

De ahí que esta situación debe considerarse al momento de fijar la sanción correspondiente al partido político involucrado.

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

Al respecto, cabe señalar que aun cuando se acreditó que el *PAN* transgredió lo establecido en las disposiciones constitucionales y legales y aún las de la normativa interna del propio instituto político, y que, tal infracción se cometió en detrimento de los derechos de más de un ciudadano, esta situación no conlleva estar en presencia de una pluralidad de infracciones o de faltas administrativas, toda vez que, en el caso, únicamente se acreditó la infracción al derecho político electoral de libertad de afiliación al *PAN*, el cual incluyó en su padrón de militantes a los quejosos respecto de los que se acreditó la conducta analizada, sin demostrar el consentimiento previo para ello.

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

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

- a) **Modo.** En el caso bajo estudio, las irregularidades atribuibles al *PAN* consistieron en inobservar lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), r), t) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIFE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), t) y u) de la *Ley de Partidos*, al incluir en su padrón de afiliados a **cinco** ciudadanos, sin contar con la documentación soporte que acredite fehacientemente la voluntad de éstos de pertenecer a las filas de dicho instituto político.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

b) **Tiempo.** En el caso concreto, las afiliaciones indebidas acontecieron en diversos momentos, como se detalla en la tabla siguiente:

No	Ciudadano	Fecha de afiliación
1	Laura Yunuén Bejarano Salinas	30/10/2013
2	Lilia Carolina Zúñiga Linares	16/12/2013
3	Alfonso de la Torre Quiñones	13/01/2014
4	Fausto Rivera Coronado	28/01/2014
5	Jessica Lizbeth García Torres	09/05/2014

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

No	Ciudadano	Entidad
1	Jessica Lizbeth García Torres	Michoacán
2	Laura Yunuén Bejarano Salinas	Michoacán
3	Lilia Carolina Zúñiga Linares	Jalisco
4	Alfonso de la Torre Quiñones	Jalisco
5	Fausto Rivera Coronado	Sonora

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

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

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

- El *PAN* es un Partido Político Nacional y, por tanto, tiene el estatus de **entidad de interés público**, de conformidad con el artículo 41 constitucional.
- Los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política, previsto en los artículos 9º, párrafo primero, 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Federal; 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

- El *PAN*, como cualquier otro partido 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 38, párrafo 1, inciso a), del *COFIPE*.
- El de libre afiliación a un partido político es un **derecho fundamental** cuyo ejercicio requiere de la manifestación personal y directa de voluntad de cada ciudadano, en términos del precitado artículo 41 constitucional.
- Los partidos políticos son un espacio para el ejercicio de derechos fundamentales en materia política-electoral, partiendo de los fines que constitucionalmente tienen asignados, especialmente como promotores de la 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 Federal; 5, párrafo 1 y 38, párrafo 1, incisos a) y e) del *COFIPE*.
- 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





Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

para la verificación de los requisitos y para la guarda y custodia de la documentación o pruebas en las que conste el libre y genuino ejercicio de ese derecho humano, de lo que se sigue que, en principio, ante una controversia sobre afiliación, **corresponde a los partidos políticos involucrados, demostrar que la afiliación atinente fue libre y voluntaria.**

- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- La afiliación indebida o sin consentimiento a un partido político, es una violación de orden constitucional y legal que **requiere o implica para su configuración, por regla general, la utilización indebida de datos personales de la persona o ciudadano afiliado sin su consentimiento.**

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

- 1) Los quejosos aducen que no solicitaron en momento alguno su registro o incorporación como militantes al partido hoy denunciado.
- 2) Quedó acreditado que los quejosos aparecieron en el padrón de militantes del *PAN*.
- 3) El partido político denunciado no demostró que las afiliaciones de los quejosos se hubieran realizado a través de los mecanismos legales y partidarios conducentes, ni mucho menos que ello se sustentara en la expresión libre y voluntaria de los denunciados.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

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

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

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

Así, se estima que la finalidad de los preceptos transgredidos, consiste en garantizar el derecho de libre afiliación y la protección de los datos personales de los ciudadanos mexicanos y que la conducta se acredita ante la ausencia de los documentos atinentes que permitan demostrar el acto de voluntad de los ciudadanos quejosos de militar en los distintos partidos políticos, ni para el uso de sus datos personales.

### **2. Individualización de la sanción.**

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

#### **A. Reincidencia**

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

De conformidad con el artículo 355 párrafo 6 del *COFIPE*, cuyo contenido reproduce el diverso 458, párrafo 6 de la *LGIFE*, se considerará reincidente a quien, habiendo



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el mencionado *Código*, incurra nuevamente en la misma conducta infractora.

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

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

Lo anterior se desprende del criterio sostenido por la Sala Superior, a través de la Jurisprudencia 41/2010, cuyo rubro es: **REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.**<sup>35</sup>

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

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

En este sentido, debe precisarse que, en el presente asunto, no puede considerarse actualizado dicho supuesto por cuanto hace al *PAN*, pues en los archivos de este

---

<sup>35</sup> De observancia obligatoria, en términos del artículo 233 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

Instituto, no obra alguna resolución en la que se haya sancionado a ese ente político por faltas como la que se sanciona por esta vía, que se hayan dictado con anterioridad a los hechos materia de las presentes denuncias.

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

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

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

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

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

- Quedó acreditada la infracción al derecho de libre afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos, pues se comprobó que el *PAN* afilió a los *quejosos*, sin demostrar contar con la documentación que acredite que medió la voluntad de tales ciudadanos de pertenecer o estar inscritos 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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

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 los denunciados, se utilizaron indebidamente sus datos personales, pues los mismos eran necesarios para formar los padrones de afiliados del partido político denunciado.
- No existió un beneficio por parte del *PAN*, o lucro ilegalmente logrado, ni tampoco existió un monto económico involucrado en la irregularidad.
- No existió una vulneración reiterada de la normativa electoral.
- No implicó una pluralidad de infracciones o faltas administrativas, toda vez que se configuró una sola conducta infractora.
- No se afectó en forma sustancial la preparación o desarrollo de algún Proceso Electoral.
- No existe reincidencia por parte del *PAN*.

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

### C. Sanción a imponer

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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

Así, una vez ubicado en el extremo mínimo, se torna necesario apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de ejecución de los hechos, lo que puede constituir un punto de gravitación para transitar del punto inicial, hacia uno de mayor cuantía<sup>36</sup>.

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 *LGIPE*, con la cancelación de su registro como partido político.

Tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos de la infracción (especialmente, los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la infracción acreditada), así como la conducta realizada por el *PAN en el caso concreto*, se determina que debe ser objeto de una sanción que tenga en cuenta las circunstancias particulares del incumplimiento a la ley, sin que ello implique que ésta incumpla con una de sus finalidades, que es la de disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida.

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

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso

---

<sup>36</sup> Véase la tesis XXVIII/2003 de la Sala Superior, de rubro SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

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 ni el *COFIPE* ni la *LGIPE* determinan pormenorizada y casuísticamente, todas y cada una de las condiciones del ejercicio de dicha potestad; por el contrario, solo establece las bases genéricas para el ejercicio de la misma, dejando que sea la autoridad quien determine el tipo de sanción que debe aplicarse y, en su caso, el monto de la misma.

Con base en lo anterior, este *Consejo General* estima que, derivado de las circunstancias que concurrieron a la infracción atribuida al partido político denunciado, justifican la imposición de la sanción prevista en la fracción II, del artículo 354, párrafo 1, inciso a) del *COFIPE*, cuyo contenido se replica en el diverso 456, párrafo 1, inciso a, fracción II, de la *LGIPE*, consistente en una **MULTA unitaria por cuanto hace a cada uno de los cinco ciudadanos sobre quienes se cometió la falta acreditada**, toda vez que se considera que tal medida permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, ya que una amonestación pública sería insuficiente e inadecuada para prevenir la comisión futura de esta infracción; mientras que las consistentes en reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución y la cancelación del registro como partido político resultarían de carácter excesivo, y la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral sería inaplicable en el presente asunto.

Ahora bien, es de explorado derecho que las autoridades al momento de imponer una sanción pecuniaria deben respetar los límites que la propia ley establece, al fijar un monto mínimo y uno máximo, dejando al arbitrio de la autoridad determinar cuál es el aplicable, y por otra parte, deberá expresar las circunstancias de hecho que justifiquen el monto determinado; valoración en la que la autoridad deberá atender tanto a la afectación que la conducta ilícita ha generado al bien jurídico tutelado en



**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018**

**Instituto Nacional Electoral**  
**CONSEJO GENERAL**

el respectivo ordenamiento, como a la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la graduación de la sanción a imponer.

En este orden de ideas, es pertinente hacer notar, que ha sido criterio de esta autoridad, al resolver los procedimientos UT/SCG/Q/EOA/CG/5/2016 y su acumulado, y UT/SCG/Q/MECG/JD06/CHIH/4/2016, el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis y siete de marzo de dos mil diecisiete, respectivamente —y que fue reiterado en el diverso SCG/Q/FSG/CG/33/INE/80/2014 Y SU ACUMULADO SCG/Q/JAEB/JL/CHIH/37/INE/84/2014, resuelto por este órgano máximo de dirección el ocho de septiembre de dos mil diecisiete, bajo la clave INE/CG401/2017—, 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.

En ese tenor, tomando en cuenta las particularidades que acontecen en esta causa, en específico **que no se refiere a la interposición de una sola queja** —a diferencia de lo que aconteció en los precedentes citados—, **sino de varias quejas y afiliaciones indebidas, las cuales han quedado acreditadas en autos**, es claro que la individualización de la sanción aplicada con motivo de la afiliación indebida de los ciudadanos al partido político denunciado, debe resultar proporcional al número de ciudadanos en cuyo perjuicio se cometió la falta, sin perder de vista las condiciones socioeconómicas del instituto político, y no simplemente, los hechos denunciados y acreditados en el presente procedimiento, a fin de que la sanción que se imponga resulte efectivamente proporcional sin ser excesiva.

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





Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

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

A efecto de lo anterior, esta autoridad goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción, tomando en consideración la graduación de la sanción, es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, partiendo siempre del monto mínimo, que corresponde a la simple demostración de la conducta ilegal, cuestión que tiene sustento en la tesis relevante XXVIII/2003,<sup>37</sup> emitida por la Sala Superior, misma que a letra dice:

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

Ahora bien, a juicio de esta autoridad y atendiendo a la gravedad de la falta, con base en lo dispuesto en la fracción II del numeral citado, lo procedente es imponer sendas **multas** equivalentes a **seiscientos cuarenta y dos días** de salario mínimo general para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) al **PAN, por cada uno de los cinco ciudadanos que se acreditó fueron afiliados indebidamente.**

---

<sup>37</sup> Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 7, Año 2004, página 57



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018**

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

<b>PAN</b>		
Total de quejosos	Salario mínimo	Monto en pesos
<b>Afiliación en 2013</b>		
2	\$64.76	\$83,151.84
<b>Afiliación en 2014</b>		
3	\$67.29	\$129,600.54
<b>TOTAL</b>		<b>\$212,752.38</b>

[Cifra calculada al segundo decimal, salvo error aritmético].

Sanción por ciudadano:

No	Ciudadano	Año de afiliación	Salario Mínimo	Importe en pesos
1	Laura Yunuén Bejarano Salinas	2013	\$64.76	\$41,575.92
2	Lilia Carolina Zúñiga Linares	2013	\$64.76	\$41,575.92
3	Jessica Lizbeth García Torres	2014	\$67.29	\$43,200.18
4	Alfonso de la Torre Quiñones	2014	\$67.29	\$43,200.18
5	Fausto Rivera Coronado	2014	\$67.29	\$43,200.18

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

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



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

En esas condiciones, lo procedente es transformar la sanción que se considera idónea, construida a partir de la referencia legal de salarios mínimos, a Unidades de Medida y Actualización, para lo cual es necesario dividir el monto base establecido (la suma de multiplicar seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México por el salario mínimo vigente en cada año correspondiente a la afiliación), entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, 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, respecto de cada uno de los ciudadanos que fueron afiliados indebidamente por el PAN, se obtiene lo siguiente:

**a) Quejas Laura Yunuén Bejarano Salinas y Lilia Carolina Zúñiga Linares, afiliadas en el año 2013.**

El monto en pesos \$ 41,575.92 (que se obtiene de la referencia establecida en precedentes, de seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente, multiplicado por el salario mínimo del año en que se realizó la afiliación, esto es, \$64.76 —sesenta y cuatro pesos 76/100 M. N.—) se divide entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, correspondiente a \$80.60 (ochenta pesos 60/100 M.N.), y se obtiene que la sanción a imponer es una multa equivalente a 515.83 (**quinientos quince punto ochenta y tres**) Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal; dicha cantidad resulta ser la sanción correspondiente respecto de las ciudadanas en cita, y su valor neto en pesos es de **\$41,575.89 (cuarenta y un mil quinientos setenta y cinco pesos 89/100 M.N., calculado al segundo decimal), por cada una de las ciudadanas aquí citados.**

**b) Ciudadanos Jessica Lizbeth García Torres, Alfonso de la Torre Quiñones y Fausto Rivera Coronado, afiliados en el año 2014.**

El monto en pesos \$43,200.18 (que se obtiene de la referencia establecida en precedentes, de seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente, multiplicado por el salario mínimo del año en que se realizó la afiliación, esto es, \$67.29 —sesenta y siete pesos 29/100 M. N.—) se divide entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, correspondiente a \$80.60 (ochenta pesos 60/100 M.N.), y se obtiene que la sanción a imponer es una multa equivalente a 535.98



**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018**

**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

**(quinientos treinta y cinco punto noventa y ocho) Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal; dicha cantidad resulta ser la sanción correspondiente respecto del ciudadano en cita, y su valor neto en pesos es de \$43,199.99 (cuarenta y tres mil ciento noventa y nueve pesos 99/100 M.N., redondeado al segundo decimal), por cada uno de los ciudadanos aquí citados.**

Entonces, al PAN se habrá de aplicar una sanción por cada uno de los ciudadanos, como se ha explicado y se resume enseguida:

No	Ciudadano	Año de afiliación	Salario Mínimo	Multa en UMAS	Multa en pesos
1	Laura Yunuén Bejarano Salinas	2013	\$64.76	515.83	\$41,575.89
2	Lilia Carolina Zúñiga Linares	2013	\$64.76	515.83	\$41,575.89
3	Jessica Lizbeth García Torres	2014	\$67.29	535.98	\$43,199.99
4	Alfonso de la Torre Quiñones	2014	\$67.29	535.98	\$43,199.99
5	Fausto Rivera Coronado	2014	\$67.29	535.98	\$43,199.99

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

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

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



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

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

**E. Las condiciones socioeconómicas del infractor**

Al respecto, resulta necesario precisar que, conforme con la información proporcionada por la *DEPPP*, a través del oficio **INE/DEPPP/DE/DPPF/6267/2018**, el monto de la ministración mensual para el sostenimiento de actividades ordinarias correspondientes al mes de noviembre de dos mil dieciocho para el *PAN*—una vez deducidos los conceptos correspondientes a multas y sanciones— es de \$64,149,885 (sesenta y cuatro millones ciento cuarenta y nueve mil ochocientos ochenta y cinco pesos 00/100 m.n.).

**F. Impacto en las actividades del sujeto infractor**

Derivado de lo anterior, se considera que la multa impuesta al *PAN*, 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 noviembre del año en curso, los siguientes porcentajes:

Partido político	Año	Monto de la sanción por ciudadano. <sup>38</sup>	Ciudadanos indebidamente afiliados	% de la ministración mensual por ciudadano
<i>PAN</i>	2013	\$41,575.89	2	0.06%
	2014	\$43,199.99	3	0.06%

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

<sup>38</sup> Cantidades expresadas hasta el segundo decimal.



Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

subjetivos de la infracción cometida por el *PAN* (especialmente los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la falta); su grado de responsabilidad en el actuar ilegal, y su capacidad socioeconómica.

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

En efecto, la sanción económica que por esta vía se impone resulta adecuada, pues el partido político de mérito —tal como quedó explicado con anterioridad— está en posibilidad de pagar sin que ello afecte sus operaciones ordinarias, además de que las sanciones son proporcionales a las faltas cometidas y se estima que, sin resultar excesivas ni ruinosas, pueden generar un efecto inhibitorio, lo cual —según lo ha establecido la *Sala Superior* en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-250/2009<sup>39</sup>, es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

#### **QUINTO. CANCELACIÓN DE REGISTRO DE LOS QUEJOSOS COMO MILITANTES.**

En tal sentido, se tiene que la voluntad de las y los denunciados es no pertenecer al *PAN*, por lo que se debe vincular al partido político, para que, en el supuesto que **Jessica Lizbeth García Torres, Laura Yunuén Bejarano Salinas, Lilia Carolina Zúñiga Linares, Alfonso de la Torre Quiñones y Fausto Rivera Coronado**, continúen en su padrón de militantes, **sin mayor trámite**, cancele sus registros, **dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente Resolución**, con efectos a partir de la fecha en que presentó su escrito de denuncia y, hecho lo anterior, de inmediato lo informe a la *DEPPP*, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, actúe en consecuencia, debiendo remitir a la *UTCE*, los medios de prueba que amparen el cumplimiento.

Cabe precisar que la anterior conclusión, es congruente con lo resuelto por la Sala Superior en el juicio ciudadano SUP-JDC-2/2017,<sup>40</sup> de cinco de enero del año en curso, sentencia en la que se concluyó la necesidad de comunicar la intención de un ciudadano de no pertenecer a las filas de un determinado partido político, a la

<sup>39</sup> Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00250-2009.htm>

<sup>40</sup> 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](http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/JDC/2/SUP_2017_JDC_2-626321.pdf)



**Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL**

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

**SEXTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.** A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, protegido en el artículo 17 de la Constitución Federal,<sup>41</sup> se precisa que la presente determinación es impugnabile a través del recurso de apelación, previsto en el numeral 42, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

## RESOLUCIÓN

**PRIMERO.** Se declara **fundado** el procedimiento sancionador ordinario, incoado en contra del *PAN*, por lo que respecta a Jessica Lizbeth García Torres, Laura Yunuén Bejarano Salinas, Lilia Carolina Zúñiga Linares, Alfonso de la Torre Quiñones y Fausto Rivera Coronado, en términos del Considerando **TERCERO** de esta Resolución.

**SEGUNDO.** En términos del Considerando **CUARTO** de la presente Resolución, se impone al *PAN*, una multa en los términos que enseguida se precisan, respecto de cada uno de los ciudadanos de los que se acreditó la falta ya señalada:

No	Ciudadano	Importe de la Multa
1	Jessica Lizbeth García Torres	515.83 (Quinientos quince punto ochenta y tres) Unidades de Medida y Actualización, equivalente a \$41,575.89 (Cuarenta y un mil quinientos setenta y cinco pesos 89/100 M.N.) [ciudadana afiliada en 2013]
2	Laura Yunuén Bejarano Salinas	515.83 (Quinientos quince punto ochenta y tres) Unidades de Medida y Actualización, equivalente a \$41,575.89 (Cuarenta y un mil quinientos setenta y cinco pesos 89/100 M.N.) [ciudadana afiliada en 2013]

<sup>41</sup> Al respecto, resultan orientadoras las siguientes tesis aisladas emitidas por tribunales del Poder Judicial de la Federación: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 2, Materia: Constitucional, Tesis: III. 40. (III Región) 6 K (10ª), Página: 1481, Rubro: "TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL", y Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, Materia: Constitucional, Tesis: II.8º. (I Región) 1 K (10ª.), Página: 2864, Rubro: "TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL."



CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018

Instituto Nacional Electoral  
CONSEJO GENERAL

No	Ciudadano	Importe de la Multa
3	Lilia Carolina Zúñiga Linares	535.98 (Quinientos treinta y cinco punto noventa y ocho) Unidades de Medida y Actualización, equivalente a \$43,199.99 (Cuarenta y tres mil ciento noventa y nueve pesos 99/100 M.N.) [ciudadana afiliada en 2014]
4	Alfonso de la Torre Quiñones	535.98 (Quinientos treinta y cinco punto noventa y ocho) Unidades de Medida y Actualización, equivalente a \$43,199.99 (Cuarenta y tres mil ciento noventa y nueve pesos 99/100 M.N.) [ciudadano afiliado en 2014]
5	Fausto Rivera Coronado	535.98 (Quinientos treinta y cinco punto noventa y ocho) Unidades de Medida y Actualización, equivalente a \$43,199.99 (Cuarenta y tres mil ciento noventa y nueve pesos 99/100 M.N.) [ciudadano afiliado en 2014]

**TERCERO.** En términos de lo establecido en el artículo 458, párrafo 7 de la LGIPE, el monto de las multas impuestas al **PAN**, será deducido, según corresponda, de las siguientes ministraciones mensuales del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciban dichos institutos políticos, una vez que esta resolución haya quedado firme, conforme a lo dispuesto en su Considerando CUARTO.

**CUARTO.** Se vincula al **PAN** para que, en el supuesto que el quejoso continúe 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 **UTCE**, los medios de prueba que amparen el cumplimiento, conforme lo dispuesto en el Considerando QUINTO.

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

**Notifíquese personalmente** Jessica Lizbeth García Torres, Laura Yunuén Bejarano Salinas, Lilia Carolina Zúñiga Linares, Alfonso de la Torre Quiñones y Fausto Rivera Coronado; así como al **PAN**, 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.





**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/JLGT/JD01/MICH/193/2018**

**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, Doctor Ciro Murayama Rendón, 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 el desarrollo de la sesión el Consejero Electoral, Doctor Benito Nacif Hernández.

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