

INE/CG346/2020

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO
EXPEDIENTE: UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018
DENUNCIANTE: ALMA GLORIA SÁNCHEZ RAMOS
DENUNCIADO: MOVIMIENTO CIUDADANO

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018, INICIADO EN CONTRA DEL PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO, DERIVADO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR ALMA GLORIA SÁNCHEZ RAMOS, EN RAZÓN DE QUE PRESUNTAMENTE FUE AFILIADA SIN SU CONSENTIMIENTO, Y PARA ELLO, HICIERON USO INDEBIDO DE SUS DATOS PERSONALES

Ciudad de México, 7 de octubre de dos mil veinte.

G L O S A R I O	
<i>COFIPE</i>	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
<i>Consejo General</i>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<i>Constitución</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<i>DEPPP</i>	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral
<i>DERFE</i>	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral
<i>FGR</i>	Fiscalía General de la República
<i>INE</i>	Instituto Nacional Electoral
<i>LGIFE</i>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

G L O S A R I O	
<i>LGPP</i>	Ley General de Partidos Políticos
<i>MC</i>	Partido político Movimiento Ciudadano
<i>Sala Superior</i>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<i>Tribunal Electoral</i>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

A N T E C E D E N T E S

I. Denuncia.¹ El veinte de noviembre de dos mil dieciocho, Alma Gloria Sánchez Ramos, ante la 03 Junta Distrital Ejecutiva del *INE* en Aguascalientes, presentó escrito por medio del cual denunció que fue registrada en el padrón de militantes de *MC* sin su consentimiento, y el presunto uso indebido de sus datos personales para tal fin.

II. Registro, admisión y reserva de emplazamiento.² Mediante acuerdo de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, se ordenó registrar la queja con la clave de expediente UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018; por la presunta afiliación indebida y el uso indebido de datos personales por parte de *MC*.

Asimismo, se admitió a trámite en virtud de satisfacer los requisitos de procedencia legalmente establecidos y se reservó acordar lo conducente respecto al emplazamiento, hasta en tanto culminara la etapa de investigación preliminar.

III. Diligencias de investigación. Con el objeto de proveer lo conducente y para la debida integración del presente asunto, la autoridad instructora determinó requerir a los sujetos que se indican a continuación, información relacionada con la afiliación indebida de la quejosa:

¹ Visible a páginas 4 y 6. En todos los casos, los folios corresponden al tomo único del expediente.

² Visible a páginas 9-18.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

Sujeto	Oficio-Notificación	Respuesta
MC	INE-UT/14089/2018³ 07 de diciembre de 2018	Oficio MC-INE-931/2018 ⁴ 12 de diciembre de 2018
DEPPP	INE-UT/14090/2018 07 de diciembre de 2018	Correo electrónico enviado el 11 de diciembre de 2018 ⁵

Asimismo, se solicitó la baja de la quejosa como militante de *MC*, lo anterior, en acatamiento a la obligación que le impone el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la *LGPP*, así como a lo ordenado en el Acuerdo **INE/CG33/2019**.

III. Vista a la quejosa.⁶ El veintiuno de enero de dos mil diecinueve, y en virtud de que tanto la *DEPPP* como *MC*, proporcionaron información y documentación relacionada con la afiliación de Alma Gloria Sánchez Ramos, se ordenó dar vista a la quejosa con dichas constancias, a efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera.

El acuerdo de vista se diligenció en los términos siguientes:

Sujeto – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
Alma Gloria Sánchez Ramos INE/AGS/JLE/VS/037/2019 ⁷	Cédula: 21 de enero de 2019. ⁸ Plazo: 22 al 28 de enero de 2019.	Escrito presentado el 23 de enero de 2019⁹

IV. Acuerdo INE/CG33/2019.¹⁰ El veintitrés de enero de dos mil diecinueve, fue aprobado en sesión extraordinaria del *Consejo General*, el acuerdo por el cual se implementó, de manera excepcional, un procedimiento para la revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los partidos políticos nacionales, en el que se acordó la suspensión de la resolución de

³ Visible a página 23.

⁴ Visible a páginas 38-40 y anexo a páginas 41-42.

⁵ Visible a páginas 27-28.

⁶ Visible a páginas 43-47.

⁷ Visible a página 53.

⁸ Visible a página 54.

⁹ Visible a página 61.

¹⁰ Consultable en la liga de internet <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/101664/Punto%2014%20Acuerdo%20INE-CG33-2019%20CG%20EXT%2023-01-2019.pdf>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

diversos procedimientos sancionadores ordinarios, relacionados con presuntas indebidas afiliaciones de ciudadanos de todos los partidos políticos.

V. Vista a la Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica, y a la Vocalía de Capacitación y Educación Cívica de la 03 Junta Distrital Ejecutiva en el estado de Aguascalientes, ambas del INE.¹¹ Mediante proveído de veintiocho de enero de dos mil diecinueve, se ordenó dar vista con las constancias que integran el presente asunto, a la Dirección Ejecutiva y Vocalía de Capacitación en cita, a efecto de que en el ámbito de su competencia, determinaran lo que en derecho correspondiera.¹²

El acuerdo de mérito se diligenció en los términos siguientes:

Sujeto	Oficio-Correo	Notificación
Director Ejecutivo de Capacitación Electoral y Cultura Cívica del INE	INE-UT/0515/2019 ¹³	30 de enero de 2019
Vocalía de Capacitación y Educación Cívica de la 03 Junta Distrital Ejecutiva del INE en Aguascalientes	Correo electrónico institucional ¹⁴	30 de enero de 2019

VI. Emplazamiento.¹⁵ El siete de febrero de dos mil diecinueve, se ordenó el emplazamiento a *MC*, para que manifestara lo que a su derecho conviniera respecto a la conducta que se le imputó y aportara los medios de prueba que considerara pertinentes.

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

El acuerdo de emplazamiento se diligenció en los siguientes términos:

¹¹ Visible a páginas 63-67.

¹² En cumplimiento a lo establecido en el numeral II), intitulado *Compulsa en el padrón de afiliados o militantes de los Partidos Políticos del Capítulo 3* del Manual de Contratación de las y los Supervisores Electorales y Capacitadores Asistentes Electorales Federales y Locales 2017-2018.

¹³ Visible a página 69.

¹⁴ Visible a página 70.

¹⁵ Visible a páginas 72-78.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

Sujeto – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
MC INE-UT/0624/2019 ¹⁶	Notificación: 11 de febrero de 2019 ¹⁷ Plazo: 12 al 18 de febrero de 2018.	Oficio MC-INE-067/2019 15 de febrero de 2019 ¹⁸

VII. Acta circunstanciada.¹⁹ Mediante acuerdo de dieciséis de abril de dos mil diecinueve, se ordenó instrumentar acta circunstanciada, con la finalidad de verificar si el registro de la quejosa como militante de *MC*, había sido eliminado y/o cancelado en el portal de internet del partido político denunciado.

El resultado de dicha diligencia arrojó que no se encontró registro alguno de ella en el portal del partido político.²⁰

VIII. Vista a las partes con cuestionario para dictamen pericial.²¹ La quejosa, al dar contestación a la vista formulada mediante acuerdo de veintiuno de enero de dos mil diecinueve, objetó la autenticidad de la cédula de afiliación presentada por *MC*, solicitando la realización de una prueba pericial para acreditar su autenticidad.

En ese sentido, previo a formular solicitud al Coordinador de Métodos de Investigación de la *FGR*, para elaborar un dictamen pericial, se ordenó dar vista a la denunciante y a *MC*, para que adicionaran, al cuestionario a presentar, las preguntas que consideraran necesarias.

El acuerdo de mérito se diligenció en los siguientes términos:

Denunciado

Sujeto – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
MC INE-UT/2815/2019 ²²	Notificación: 06 de mayo de 2019. Plazo: 07 al 09 de mayo de 2019.	Oficio MC-INE-202/2019 ²³ 08 de mayo de 2019

¹⁶ Visible a página 80.

¹⁷ Visible a página 80.

¹⁸ Visible a páginas 85-99.

¹⁹ Visible a páginas 100-102.

²⁰ Visible a páginas 104-110.

²¹ Visible a páginas 112-117.

²² Visible a página 121.

²³ Visible a páginas 125-128.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

Denunciante

Persona – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
Alma Gloria Sánchez Ramos INE/AGS/JLE/VS/0241/2019 ²⁴	Cédula: 07 de mayo de 2019. ²⁵ Plazo: 08 al 10 de mayo de 2019.	Sin respuesta

IX. Adición al cuestionario para dictamen pericial, atracción de constancias, requerimiento al titular de la *DERFE* y toma de muestra de firmas.²⁶ El treinta y uno de mayo de dos mil diecinueve, se ordenó lo siguiente:

1. Al no dar respuesta Alma Gloria Sánchez Ramos a la vista para adicionar preguntas al cuestionario que sería presentado a la *FGR*, se tuvo por precluido su derecho para tal efecto.
2. Adicionar las preguntas presentadas por *MC* al cuestionario a remitir a la *FGR*.
3. Atraer a los autos del expediente citado al rubro, copia cotejada del oficio AIC-CGSP-FOLIO:30573-25993, firmado por Fernando Feregrino López, Perito Técnico Ejecutivo “B”, de la Dirección General de Servicios Especialidades Periciales Documentales, Coordinación General de Servicios Periciales de la *FGR*, el cual se encontraba en el diverso UT/SCG/Q/MMPG/CG/215/2018,²⁷ en el cual se especifican de forma general, las opciones viables para el desahogo de la prueba pericial.
4. Requerir a la *DERFE*, el tarjetón de firmas o los soportes documentales, en que obrara el histórico de firmas de Alma Gloria Sánchez Ramos.
5. Requerir a la quejosa diversos documentos con el objeto de contar con algún original de su firma autógrafa, para ser remitido y valorado por el perito encargado del desahogo de la respectiva prueba pericial.

²⁴ Visible a página 131.

²⁵ Visible a página 132.

²⁶ Visible a páginas 146-155.

²⁷ Visible a páginas 137-138 y anexos a 139-145.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

Lo reseñado en los numerales 4 y 5, fue desahogado mediante oficios INE/DERFE/STN/28462/2019²⁸ e INE/DERFE/STN/31043/2019,²⁹ el dieciocho de junio y uno de julio, de dos mil diecinueve, respectivamente, por el Secretario Técnico Normativo de la *DERFE*; y por la quejosa, el once de junio de dos mil diecinueve.³⁰

X. Desahogo de toma de muestras y solicitud de colaboración a la Coordinación de Servicios Periciales de la FGR.³¹ El cuatro de julio de dos mil diecinueve, se solicitó a la Coordinación antes referida, que designara un perito especializado con los conocimientos necesarios para elaborar un dictamen pericial en grafoscopia.

Sujeto-Oficio-Notificación	Respuesta
Coordinación de Servicios Periciales de la <i>FGR</i> INE-UT/5846/2019 ³² 05 de julio de 2019	AIC-CGSP-Folio: 47055 ³³ Propuesta de perito. AIC-CGSP-Folio: 47055 ³⁴ Se emite dictamen en grafoscopia. Conclusión: <i>No corresponde por su ejecución a la C. Alma Gloria Sánchez Ramos la firma que obra en la cédula de afiliación...</i>

XI. Vista a las partes.³⁵ El veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, en virtud de que la Coordinación de Servicios Periciales de la *FGR*, remitió la conclusión del dictamen de la prueba pericial solicitado por esta autoridad electoral nacional, se ordenó dar vista a las partes con las referidas constancias, a efecto de que manifestaran lo que a su derecho conviniera.

Denunciado

²⁸ Visible a páginas 175-177.

²⁹ Visible a páginas 192-194.

³⁰ Visible a página 189.

³¹ Visible a páginas 195-203.

³² Visible a página 205-207.

³³ Visible a páginas 295-302.

³⁴ Visible a páginas 295-302.

³⁵ Visible a páginas 308-314

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

Sujeto – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
MC INE-UT/9564/2019 ³⁶	Notificación: 25 de septiembre de 2019. Plazo: 26 de septiembre al 02 de octubre de 2019.	Oficio MC-INE-369/2019 ³⁷ 02 de octubre de 2019

Denunciante

Persona – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
Alma Gloria Sánchez Ramos INE/JDE03/AGS/VS/790/2019 ³⁸	Cédula: 27 de septiembre de 2019. ³⁹ Plazo: 30 de septiembre al 04 de octubre de 2019.	Sin respuesta

XII. Suspensión de la resolución del procedimiento.⁴⁰ Mediante proveído de diecisiete de octubre de dos mil diecinueve y, en atención al acuerdo INE/CG33/2019, aprobado en sesión ordinaria celebrada el veintitrés de enero de dos mil diecinueve, se acordó suspender los plazos legalmente establecidos para la resolución del procedimiento sancionador ordinario citado al rubro.

XIII. Elaboración de proyecto. Una vez que concluyó la vigencia del acuerdo INE/CG33/2019, en su oportunidad, toda vez que no había diligencias pendientes por desahogar, se procedió a formular el presente proyecto de resolución, para ser sometido al conocimiento de la Comisión de Quejas y Denuncias.

XIV. Sesión de la Comisión de Quejas y Denuncias. En la Cuarta Sesión Extraordinaria de carácter privado, celebrada el diecisiete de marzo de dos mil veinte, la referida Comisión analizó el proyecto, y resolvió por unanimidad de votos de sus integrantes.

XV. Suspensión de plazos y términos procesales. El diecisiete de marzo de dos mil veinte, la Junta General Ejecutiva del INE emitió el Acuerdo INE/JGE34/2020, por el que SE DETERMINAN LAS MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE ACTUACIÓN,

³⁶ Visible a página 318.

³⁷ Visible a páginas 330-342.

³⁸ Visible a página 328.

³⁹ Visible a página 325.

⁴⁰ Visible a páginas 354-359.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

CON MOTIVO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19, en cuyo punto Octavo se determinó lo siguiente:

“A partir de esta fecha y hasta el 19 de abril, **no correrán plazos procesales en la tramitación y sustanciación de los procedimientos administrativos competencia de los diversos órganos de este Instituto**, con excepción de aquellos vinculados directamente con los procesos electorales en curso o de urgente resolución”.

[Énfasis añadido]

Posteriormente, el veintisiete de marzo de dos mil veinte, este Consejo General emitió el Acuerdo INE/CG82/2020, denominado “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINA COMO MEDIDA EXTRAORDINARIA LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS INHERENTES A LAS ACTIVIDADES DE LA FUNCIÓN ELECTORAL, CON MOTIVO DE LA CONTINGENCIA SANITARIA DERIVADA DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS, COVID-19”, en el que, entre otras medidas, se estableció la siguiente:

“**Primero.** Se aprueba como medida extraordinaria la suspensión de los plazos y términos relativos a las actividades inherentes a la función electoral enunciadas en el anexo único de este Acuerdo, hasta que se contenga la pandemia de coronavirus, Covid-19, para lo cual este Consejo General dictará las determinaciones conducentes a fin de reanudar las actividades y retomar los trabajos inherentes al ejercicio de sus atribuciones.”

Finalmente, con el propósito de dar continuidad a las anteriores determinaciones, el dieciséis de abril de dos mil veinte, la Junta General Ejecutiva del INE, emitió el Acuerdo INE/JGE45/2020, de rubro “ACUERDO DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE MODIFICA EL DIVERSO INE/JGE34/2020, POR EL QUE SE DETERMINARON MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE ACTUACIÓN, CON MOTIVO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19, A EFECTO DE AMPLIAR LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS,” mediante el cual, con base en la información sobre las condiciones sanitarias relacionadas con el avance de los efectos negativos de la pandemia en nuestro país, se aprobó la ampliación de la suspensión de los plazos procesales en la tramitación y sustanciación de los procedimientos administrativos competencia de

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

los diversos órganos del INE, así como cualquier plazo de carácter administrativo, hasta que dicho órgano colegiado acordara su reanudación

XVI. Procedimiento de notificación electrónica. El diecinueve de junio en curso, se aprobó el Acuerdo INE/CG139/2020 por el que se implementó como medida extraordinaria y temporal, la notificación por correo electrónico para comunicar las resoluciones recaídas en los procedimientos sancionadores ordinarios.

XVII. Designación de nuevas Consejeras y Consejeros Electorales. El veintidós de julio en curso, la Cámara de Diputados designó por mayoría de votos a los Consejeros Electorales Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña, Dr. Uuc- Kib Espadas Ancona, Mtro. José Martín Fernando Faz Mora y la Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan.

XVIII. Integración y presidencias de las comisiones permanentes. El treinta de julio de en curso, en sesión extraordinaria del Consejo General, fue aprobado el Acuerdo INE/CG172/2020 denominado "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBA LA INTEGRACIÓN Y PRESIDENCIAS DE LAS COMISIONES PERMANENTES, TEMPORALES Y OTROS ÓRGANOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL "en que, entre otras cuestiones, se determinó la integración y presidencia de la Comisión de Quejas.

XIX. Reactivación de plazos. El veintiséis de agosto de dos mil veinte, fue aprobado en sesión extraordinaria de este Consejo General, el diverso INE/CG238/2020 denominado "ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINA LA REANUDACIÓN DE PLAZOS EN LA INVESTIGACIÓN, INSTRUCCIÓN, RESOLUCIÓN Y EJECUCIÓN DE LOS PROCEDIMIENTOS ADMINISTRATIVOS SANCIONADORES Y DE FISCALIZACIÓN, BAJO LA MODALIDAD DE DISTANCIA O SEMIPRESENCIAL, CON MOTIVO DE LA PANDEMIA COVID-19."

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

PRIMERO. COMPETENCIA

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

En el caso, la conducta objeto del presente procedimiento sancionador es la presunta transgresión a lo previsto en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), r), t) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en los diversos 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), t) y u) de la *LGPP*, con motivo de la probable violación al derecho de libertad de afiliación y la presunta utilización indebida de datos personales, por parte de *MC*, en perjuicio de Alma Gloria Sánchez Ramos.

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

Del mismo modo, de conformidad con los artículos 341, párrafo 1, inciso a); 342, párrafo 1, incisos a) y n); y 354, párrafo 1, inciso a), del ordenamiento en consulta, los partidos políticos son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones contenidas en dicho Código, entre otras, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 del dispositivo legal en cita, las cuales son sancionables por el Consejo General.

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

En consecuencia, siendo atribución del *Consejo General* conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes, resulta

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

competente para conocer y resolver respecto de las presuntas infracciones denunciadas en el procedimiento sancionador ordinario, atribuidas *MC*, derivado, esencialmente, por 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-107/2017,⁴¹ en el sentido de que esta autoridad electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con la presunta afiliación indebida de personas a los partidos políticos, esencialmente, por las razones siguientes:

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

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

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

SEGUNDO. NORMATIVA ELECTORAL APLICABLE AL CASO.

En el presente asunto se debe subrayar que las presuntas faltas que se denuncian se cometieron **durante la vigencia del COFIPE**, puesto que la afiliación de **Alma Gloria Sánchez Ramos** a *MC* se realizó el **veintidós de noviembre de dos mil trece**, fecha en la cual se encontraba vigente dicho código.

Por tanto, si al momento de la comisión de las presuntas faltas se encontraba vigente el *COFIPE*,⁴² 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 la quejosa y cuestionadas mediante la queja que dio origen al presente asunto, una vez que dicha norma fue abrogada por la *LGIPE*, así como que este último ordenamiento sea fundamento para cuestiones procesales o adjetivas.

TERCERO. EFECTOS DEL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL INE/CG33/2019.

Para los efectos de la resolución del asunto que nos ocupa, y con el propósito de conocer las razones que subyacen a la problemática de las indebidas afiliaciones cometidas por los partidos políticos en perjuicio del derecho político electoral de libre afiliación, es necesario mencionar que el veintitrés de enero de dos mil diecinueve, este *Consejo General* aprobó el acuerdo INE/CG33/2019, por el que se implementó un procedimiento para la revisión, actualización y sistematización de los padrones de los partidos políticos nacionales.

Las razones que motivaron la suscripción del mencionado acuerdo, fueron las siguientes:

- 1) La imposición de sanciones económicas que se venían aplicando a los partidos políticos por la transgresión al derecho de libre afiliación política fue insuficiente para inhibir esta conducta.

⁴² El COFIPE estuvo vigente hasta el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

2) Los partidos políticos reconocieron la necesidad de iniciar un procedimiento de regularización de sus padrones de afiliación, ya que éstos se conformaban sin el respaldo de la información comprobatoria de la voluntad ciudadana.

3) La revisión que el *INE* hizo a los padrones de las y los militantes de los partidos políticos nacionales en dos mil catorce y dos mil diecisiete, se circunscribió a verificar su número mínimo de afiliadas y afiliados para la conservación de su registro y a vigilar que no existiese doble afiliación, a partidos políticos con registro o en formación.

4) Dicha verificación no tuvo como propósito revisar que los partidos políticos efectivamente contasen con el documento comprobatorio de la afiliación de las y los ciudadanos en términos de lo previsto en su normativa interna.

Así, esta autoridad electoral nacional, con la finalidad de dar una solución integral al problema generalizado respecto de la correcta afiliación y desafiliación, y al mismo tiempo garantizar a la ciudadanía el pleno ejercicio de su derecho a la libre afiliación, así como fortalecer el sistema de partidos, estimó necesario implementar, de manera excepcional, un procedimiento para garantizar que, en un breve período, sólo se encuentren inscritas las personas que de manera libre y voluntaria hayan solicitado su afiliación, y respecto de las cuales se cuente con alguno de los documentos que avalen su decisión.

El proceso de actualización se concibió obligatorio y permanente, lo cual es indispensable y necesario para el sano desarrollo del régimen democrático de nuestro país.

Para alcanzar el objetivo propuesto en dicho acuerdo, se estableció una suspensión temporal en la resolución de los procedimientos ordinarios sancionadores, con las excepciones siguientes:

- Aquellos supuestos en los que se actualizara la caducidad de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral; o bien,

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

- Porque se encontrarán en la hipótesis de cumplimiento a una ejecutoria dictada por alguna de las Salas que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, previó una serie de actividades y obligaciones para los partidos políticos, que debían ser ejecutadas en el plazo comprendido entre el uno de febrero de dos mil diecinueve al treinta y uno de enero de dos mil veinte, y cuyo incumplimiento tendría como efecto anular la suspensión de la resolución de los procedimientos e imponer las sanciones atinentes.

En este sentido, debe destacarse que, durante la vigencia del referido acuerdo, se procedió a eliminar de los padrones de militantes el registro de todas y cada una de las personas denunciadas en los procedimientos, tanto en el Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos de la *DEPPP*, como de sus portales de internet y/o cualquier otra base pública en que pudieran encontrarse, logrando eliminar el registro de más de 9 millones de personas.

Cabe señalar, que los padrones de afiliadas y afiliados son bases de datos variables debido a los movimientos de altas y bajas que llevan a cabo todos los días los partidos políticos nacionales; además de ello, el proceso de verificación permanente de que son objeto los padrones, implica que los nuevos registros se compulsen contra el padrón electoral y entre los padrones de los partidos políticos con registro vigente y en proceso de constitución, para determinar si serán registros válidos, sujetos de aclaración o definitivamente descartados.

En ese sentido, de conformidad con los elementos con que cuenta este *Consejo General* al momento de resolver el presente asunto, es válido concluir que la revisión y seguimiento en el desahogo de las etapas supervisadas de manera particular y puntual por esta autoridad, así como la actitud activa de los partidos políticos en el desarrollo de sus actividades y obligaciones, permitió alcanzar el propósito perseguido con el acuerdo INE/CG33/2019, esto es, atender la problemática de raíz hasta entonces advertida y depurar los padrones de afiliados de los partidos políticos, garantizando con ello el ejercicio del derecho de libertad de afiliación en beneficio de la ciudadanía.

CUARTO. ESTUDIO DE FONDO.

1. Materia de la controversia.

En el presente asunto se debe determinar si *MC* afilió indebidamente a **Alma Gloria Sánchez Ramos**, quien sostiene que nunca dio su consentimiento para que esto ocurriera, haciendo 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 los diversos 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), t) y u), de la *LGPP*.

2. Marco normativo.

A) Constitución, tratados internacionales y ley

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

“Artículo 6

...

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

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

...

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

...

Artículo 16.

...

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

...

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

...

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

...

Artículo 41.

...

I.

...

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

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

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 de la Constitución— se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios.

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

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia 24/2002, emitida por el *Tribunal Electoral*, de rubro **DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES**.⁴³

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

Esta reforma, conforme al contenido de la exposición de motivos correspondiente,⁴⁴ 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

⁴³ Consultable en la página del *Tribunal Electoral* o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2002&tpoBusqueda=S&sWord=24/2002>

⁴⁴ Consultable en la página: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/proclLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

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

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

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

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

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

I...

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

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

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

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

En términos semejantes, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales publicada el treinta de diciembre de mil novecientos setenta y siete, estableció en su artículo 27, fracción III, inciso a), que, entre otros requisitos a cubrir

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

para que una organización pudiese constituirse como partido político, debía celebrar un determinado número de asambleas distritales o estatales, en las que un Juez Municipal, de Primera Instancia o de Distrito; notario público o funcionario acreditado por la entonces Comisión Federal Electoral, certificara que los afiliados que asistieron, aprobaron los documentos básicos respectivos y suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación.

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

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

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

- Que es derecho de 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 *LGPE*, que es obligación de los partidos políticos nacionales mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro.

B) Lineamientos para la verificación de afiliados

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

De ahí que la *DERFE* y la *DEPPP*, en el 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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

nacionales deben realizar la captura de los datos mínimos y actuales de todos sus afiliados.

- La *DEPPP*, informará mediante oficio a la *DERFE* que el padrón de afiliados del partido político que corresponda se encuentra en condiciones de ser verificado.
- La *DERFE*, procederá a realizar la verificación conforme a sus lineamientos, obteniendo un Total preliminar de afiliados, el cual deberá entregar a la *DEPPP*.
- Recibidos los resultados de la verificación por parte de la *DEPPP*, deberá remitir a los partidos políticos, las listas en las que se señalen los datos de los afiliados que se encuentren duplicados en dos o más partidos, para que manifiesten lo que a su derecho convenga.
- Recibida la respuesta de los partidos políticos, la *DEPPP* (en coordinación con la *DERFE*), analizará cuáles registros pueden sumarse al Total preliminar de afiliados, para obtener el número Total de afiliados del partido; asimismo, deberán señalar que en aquellos casos en los que se encuentren afiliados a su vez a algún otro partido político con registro, para que puedan ser sumados al Total de afiliados del partido, éste deberá presentar escrito con firma autógrafa del ciudadano, en el que manifieste su deseo de continuar afiliado al partido político que corresponda y renuncia a cualquier otro.
- En caso de que más de un partido político presentara el documento a que se refiere el párrafo que antecede, la *DEPPP*, con el apoyo de las Juntas Locales y Distritales del Instituto, solicitará por oficio al ciudadano en cuestión, que decida cuál es el partido al que desea continuar afiliado, apercibido 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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

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 resultaría impreciso afirmar que previo a la emisión de la norma reglamentaria, los partidos políticos no tenían la carga de obtener y conservar la documentación idónea para poner en evidencia que la afiliación de un determinado ciudadano estuvo precedida de su libre voluntad, como se desarrollará más adelante.

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

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

C) Normativa interna de MC.

A efecto de tener claridad acerca del proceso que un ciudadano/a debe llevar a cabo para convertirse en militante del partido político denunciado, se hace necesario analizar su norma interna, para lo cual, enseguida se transcribe la parte conducente del Estatuto de MC sobre sus normas de afiliación.⁴⁵

Estatuto de MC

“ARTÍCULO 3

De la Afiliación y la Adhesión.

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

Los jóvenes mayores de 16 años podrán participar como militantes de Movimiento Ciudadano, y los menores de 16 años, pero mayores de 14, podrán solicitar su adhesión como simpatizantes.

⁴⁵ Consultable en la página de internet de *Movimiento Ciudadano*, o bien en la dirección electrónica: <https://movimientociudadano.mx/sites/default/archivos/estatutos-2017.pdf>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

Los militantes aceptan y se comprometen a cumplir los Documentos Básicos de Movimiento Ciudadano, así como a participar activamente y realizar las tareas que se les asignen.

Los simpatizantes se comprometen a respetar los Documentos Básicos y contribuir a alcanzar los objetivos de Movimiento Ciudadano mediante su apoyo económico, intelectual, del voto o de propaganda, de opinión o de promoción.

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

...

Las afiliaciones y adhesiones se notificarán al órgano superior, y así sucesivamente hasta llegar a la Comisión Permanente, para que se incluyan en el Registro Nacional. La Coordinadora Ciudadana Nacional se reserva el derecho de aprobar y acreditar las solicitudes en última instancia.

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

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

a) Aceptar y cumplir la Declaración de Principios, el Programa de Acción y los Estatutos de Movimiento Ciudadano.

b) Acatar como válidas las resoluciones que dicte Movimiento Ciudadano.

c) Participar activa, disciplinada y permanentemente en la realización de los objetivos de Movimiento Ciudadano y en las comisiones y tareas que se le asignen.

d) Contar con la credencial para votar expedida por el Registro Federal de Electores y estar inscrito en el Padrón del Instituto Nacional Electoral.

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

f) En los casos de las y los jóvenes menores de 18 años, éstos deberán presentar su Cédula Única de Registro de Población.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

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

...

ARTÍCULO 8

De los derechos de afiliadas y afiliados.

Todo afiliado o afiliada tiene derecho a:

...

12. Refrendar su militancia o adhesión, y en su caso, renunciar a Movimiento Ciudadano y manifestar los motivos de su separación.

...

17. A la protección de sus datos personales, así como al acceso, rectificación, cancelación y oposición de estos.”

De lo antes transcrito, se advierte, medularmente, lo siguiente:

- El derecho de afiliación en materia política-electoral consiste, fundamentalmente, en la prerrogativa de las y los ciudadanos mexicanos para decidir **libre e individualmente** si desean formar parte de los partidos y agrupaciones políticas.
- Afiliado o militante es el ciudadano/a que libre, voluntaria e individualmente, acude a un partido político para solicitar su incorporación al padrón de militantes respectivo, a través de los documentos aprobados por los órganos partidistas correspondientes.
- A *MC* podrán afiliarse las y los ciudadanos que, libre e individualmente, expresen su voluntad de integrarse al partido.
- Uno de los requisitos formales para afiliarse a *MC*, consiste en presentar una solicitud de afiliación por escrito, a la instancia partidista correspondiente.
- Para obtener la afiliación al partido de referencia, se requiere, además de ser ciudadano mexicano y expresar **su voluntad libre, individual y pacífica de afiliarse** al Partido, **suscribir personalmente** la solicitud de alta como militante.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

- En términos de lo previsto en el artículo 16, párrafo segundo de la Constitución, 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 General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- Los partidos políticos, como sujetos obligados por la ley, deberán contemplar en sus estatutos la forma de garantizar la protección de los datos personales de sus militantes, así como los derechos al acceso, rectificación, cancelación y oposición de estos.

D) Normativa emitida por este Consejo General

Ahora bien, resulta importante precisar la determinación que respecto de las afiliaciones y los padrones de militantes de los partidos políticos asumió el órgano máximo de dirección del *INE*, al emitir el acuerdo registrado con la clave *INE/CG33/2019*, por el cual se aprobó *la implementación de manera excepcional de un procedimiento para la revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los partidos políticos nacionales*, ello derivado de la vinculación que tiene con la materia de la probable infracción que se analiza en el procedimiento al rubro indicado.

Acuerdo INE/CG33/2019

“C O N S I D E R A N D O

...

10. Justificación del Acuerdo.

...

Con la información anterior, tenemos que derivado de la publicación de los padrones de afiliadas y afiliados a los partidos políticos, desde 2014 a la fecha, el INE ha recibido

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

diversas quejas presentadas por la ciudadanía por indebida afiliación en todos y cada uno de los PPN , toda vez que las personas ciudadanas pueden revisar si están o no afiliadas a algún partido político y puede darse el caso de ciudadanas y ciudadanos que, por algún interés particular, se vean afectados al encontrarse registrados como militantes de estos, tal es el caso de las personas interesadas para ser contratadas como Capacitadores Asistentes Electorales o cuando se convoca para ser designados como Consejeras y Consejeros de los Consejos Locales y Distritales del INE, o para integrar los OPLE.

Así, se puede evidenciar que, en distintos periodos, todos y cada uno de los partidos políticos que han tenido registro a nivel nacional, han sido sancionados por indebidas afiliaciones.

Ello evidencia que los padrones de militantes de los PPN no están lo suficientemente actualizados ni sistematizados con la documentación que acredite la afiliación. Lo cual genera que resulten fundados los casos de indebidas afiliaciones, debido a que los partidos políticos no acreditan en forma fehaciente que las y los ciudadanos efectivamente se afiliaron a determinado partido, o bien, porque los partidos políticos no tramitan las renunciaciones que presentan sus afiliadas y afiliados y, por tanto, no los excluyen del padrón de militantes.

Ahora bien, esta autoridad considera que la imposición de sanciones económicas ha sido insuficiente para inhibir la indebida afiliación de personas a los PPN, ya que ésta continúa presentándose. Incluso, los propios PPN reconocen que es necesario iniciar un procedimiento de regularización de sus padrones de afiliación ya que la falta de documentos se debe a diversas circunstancias; es decir, el hecho de que el INE sancione a los PPN no ha servido para solucionar el problema de fondo, que consiste en la falta de rigor en los procedimientos de afiliación y administración de los padrones de militantes de todos los PPN, en tanto que la mayoría de ellos no cuentan con las respectivas cédulas de afiliación.

...

Así las cosas, con la finalidad de atender el problema de fondo y al mismo tiempo garantizar a la ciudadanía el pleno ejercicio de su derecho a la libre afiliación, aunado a que en el mes de enero de dos mil diecinueve inició el procedimiento para la constitución de nuevos PPN (lo que implica que la o el ciudadano que aparece registrado como militante de algún PPN, no puede apoyar la constitución de algún nuevo partido) y en aras de proteger el derecho de libre afiliación de la ciudadanía en general, la que milita y la que no y fortalecer el sistema de partidos, **se estima necesario aprobar la implementación de manera excepcional de un**

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018**

procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los PPN que garantice que, en un breve período, solamente aparezcan en éstos las y los ciudadanos que en realidad hayan solicitado su afiliación, y respecto de los cuales se cuente con alguno de los documentos referidos en el considerando 12, numeral 3. En el entendido de que el proceso de actualización debe ser obligatorio y permanente conforme a los Lineamientos referidos en los Antecedentes I y II.

Con ello, no sólo se protegen y garantizan los derechos político-electorales de las personas, sino se fortalece el sistema de partidos, el cual es indispensable y necesario para el sano desarrollo del régimen democrático de nuestro país.

...

ACUERDO

PRIMERO. Se ordena el inicio del procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de las personas afiliadas a los PPN, el cual tendrá vigencia del uno de febrero de dos mil diecinueve al treinta y uno de enero de dos mil veinte, y se aprueba el Formato para solicitar la baja del padrón de militantes del PPN que corresponda, mismo que forma parte integral del presente Acuerdo como Anexo Único.

SEGUNDO. Las Direcciones Ejecutivas del Registro Federal de Electores y de Prerrogativas y Partidos Políticos llevarán a cabo los trabajos necesarios y pertinentes que permitan implementar el servicio a la ciudadanía de solicitar su baja del padrón de afiliadas y afiliados a un PPN, en cualquier oficina de este Instituto.

TERCERO. Los PPN darán de baja definitiva de manera inmediata de su padrón de militantes los nombres de aquellas personas que, antes de la aprobación de este Acuerdo, hayan presentado quejas por indebida afiliación o por renunciadas que no hubieran tramitado. En el caso de las quejas por los supuestos antes referidos que se lleguen a presentar con posterioridad a la aprobación de este Acuerdo, los PPN tendrán un plazo de 10 días contado a partir del día siguiente de aquel en el que la UTCE les haga de su conocimiento que se interpuso ésta, para dar de baja de forma definitiva a la persona que presente la queja.

CUARTO. Los PPN deberán cancelar el registro de las y los ciudadanos que hubieren presentado la solicitud de baja del padrón, con independencia de que cuenten o no con el documento que acredite la afiliación, para garantizar el cumplimiento de la última voluntad manifestada.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

QUINTO. Los PPN cancelarán los registros de aquellas personas respecto de las cuales no cuenten con la cédula de afiliación, refrendo o actualización una vez concluida la etapa de ratificación de voluntad de la ciudadanía. La baja no podrá darse en contra de la voluntad de la o el afiliado.”

De lo transcrito se obtiene medularmente lo siguiente:

- En el Acuerdo INE/CG33/2019, se ordenó instaurar, de manera excepcional, un procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los Partidos Políticos Nacionales, para garantizar que únicamente aparezcan en éstos las y los ciudadanos que en realidad hayan solicitado su afiliación.
- En la referida determinación, se instruyó a los partidos políticos que, de manera inmediata, dieran de baja definitiva de su padrón de militantes, los datos de aquellas personas que, anterior a la emisión del Acuerdo aludido, hayan presentado queja por indebida afiliación o por renuncia que no hubieran tramitado.

E) Protección de datos personales

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

3. Carga y estándar probatorio sobre indebida afiliación a un partido político.

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

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

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

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

Por tanto, es dable sostener que, en principio, corresponde al partido político demostrar que sus militantes y afiliados manifestaron su consentimiento, libre y voluntario para formar parte de su padrón, a través de los documentos y constancias respectivas que son los medios de prueba idóneos para ese fin, y que además los titulares de los datos personales le proporcionaron los mismos para esa finalidad, incluso tratándose de aquellas afiliaciones realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de cualquier instrumento administrativo, emitido con el objeto de verificar la

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

obligación de mantener el mínimo de militantes requerido por las leyes para conservar su registro, porque, se insiste:

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

Esta conclusión es acorde con lo sostenido por la *Sala Superior*, al resolver el expediente **SUP-RAP-107/2017**,⁴⁶ donde estableció que la presunción de inocencia

⁴⁶ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf

es un principio que debe observarse en los procedimientos sancionadores, conforme a su Tesis de Jurisprudencia 21/2013, de rubro **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**,⁴⁷ el cual tiene distintas vertientes, entre las que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria⁴⁸ y como estándar probatorio.⁴⁹

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

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

Al respecto, la sentencia en análisis refiere que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵⁰ 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

⁴⁷ 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.

⁴⁸ Tesis de Jurisprudencia: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA**”. 10ª Época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 478, número de registro 2006093.

⁴⁹ Véase la Tesis de jurisprudencia de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA**”. 10ª Época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 476, número de registro 2006091. Véase la nota 35.

⁵⁰ 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**.

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

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

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

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

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

Así, cuando en las quejas que dieron lugar al procedimiento ordinario sancionador una persona alega que **no dio su consentimiento** para pertenecer a un partido, sostiene también que no existe la constancia de afiliación atinente, de manera que la parte denunciante no está obligada a probar un hecho negativo (la ausencia de voluntad) o la inexistencia de una documental, pues en términos de carga de la

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

prueba, no son objeto de demostración los hechos negativos, si no 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.

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

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

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

con carácter de militante, como por ejemplo, documentales sobre el pago de cuotas partidistas, la participación en actos del partido, la intervención en asambleas internas o el desempeño de funciones o comisiones partidistas, entre otras.

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

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

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

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

Al respecto, cabe destacar que, si la autenticidad o el contenido de dicho documento es cuestionado por la quejosa, se debe estar a las disposiciones contenidas en la *LGIFE* y el Reglamento de Quejas y Denuncias, las cuales aluden a las reglas que

deben observarse tratándose de la objeción de documentos, como parte del derecho contradictorio que les asiste a las partes, de oponerse o refutar las pruebas que ofrezcan o que se allegue la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral durante la secuela de un procedimiento ordinario sancionador.

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

“1. Las partes podrán objetar las pruebas ofrecidas durante la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores **ordinario** y especial, siempre y cuando se realice antes de la audiencia de desahogo.

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

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

[Énfasis añadido]

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

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018**

Resulta aplicable al caso, las Tesis de Jurisprudencias 4/2005⁵¹ y 12/2012⁵² de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son los siguientes:

“DOCUMENTOS PRIVADOS PROVENIENTES DE LAS PARTES. LA CARGA PROBATORIA DE LA OBJECCIÓN DE FIRMA CORRESPONDE A QUIEN LA PLANTEA (LEGISLACIONES DE CHIAPAS Y PUEBLA, ESTA ÚLTIMA ANTES DE LA REFORMA PUBLICADA EL 14 DE SEPTIEMBRE DE 1998). En términos de lo dispuesto por los artículos 324 del Código de Procedimientos Civiles de Chiapas y 330 del Código de Procedimientos Civiles de Puebla, los documentos privados provenientes de las partes deben ser reconocidos expresa o tácitamente para que adquieran el valor probatorio que las propias legislaciones les otorgan. Ahora bien, **esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido el criterio reiterado de que no basta decir que se objeta un documento privado para que éste carezca de valor probatorio, sino que es necesario probar las causas o motivos en que se funde la objeción.** Debido a que en las legislaciones adjetivas en cuestión no se establece ninguna regla específica sobre la carga probatoria en la hipótesis apuntada, para saber a quién corresponde dicha carga de la prueba sobre la objeción formulada, deben atenderse los hechos en que se funde la misma, aplicándose las reglas genéricas establecidas en los artículos 289 del Código de Procedimientos Civiles de Chiapas y 263 del Código de Procedimientos Civiles de Puebla, en cuanto a que **a cada parte corresponde probar los hechos de sus pretensiones. Por tanto, si la objeción de un documento privado proveniente de los interesados base de sus pretensiones se funda en la circunstancia de no haber suscrito el documento el objetante, a él corresponde la carga de la prueba.** Dicho de otra forma, **quien invoca una situación jurídica está obligado a probar los hechos fundatorios en que aquélla descansa; por lo contrario, quien sólo quiere que las cosas se mantengan en el estado que existen en el momento en que se inicia el juicio, no tiene la carga de la prueba, pues desde el punto de vista racional y de la lógica es evidente que quien pretende innovar y cambiar una situación actual, debe soportar la carga de la prueba.**

OBJECCIÓN DE DOCUMENTOS PRIVADOS PROVENIENTES DE TERCEROS. LA NECESIDAD DE EXPRESAR EL O LOS MOTIVOS EN QUE SE SUSTENTA, DEPENDERÁ DE LA PRETENSIÓN DE QUIEN OBJETA (CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES). Tratándose de la objeción de documentos provenientes de terceros, el artículo 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles, no exige

⁵¹ Jurisprudencia 1a./J. 4/2005, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Abril de 2005, Página 266.

⁵² Época: Décima Época, Registro: 2000608, Instancia: Primera Sala, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VII, Abril de 2012, Tomo 1, Materia(s): Civil, Tesis: 1a./J. 12/2012 (10a.), Página: 628.

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

[Énfasis añadido]

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

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

- **DOCUMENTOS PRIVADOS. OBJECIÓN A LOS.**⁵³

- **DOCUMENTOS PRIVADOS PROVENIENTES DE LAS PARTES. CONFORME AL ARTÍCULO 277 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE BAJA**

⁵³ Jurisprudencia I.3Oc. J/8, Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Agosto de 1996, Página 423.

CALIFORNIA, LA CARGA PROBATORIA DE LA OBJECCIÓN DE FIRMA CORRESPONDE A QUIEN LA PLANTEA.⁵⁴

- **DOCUMENTOS PRIVADOS. PARA NEGARLES VALOR PROBATORIO, NO BASTA LA SIMPLE OBJECCIÓN, SINO QUE DEBEN SEÑALARSE LAS CAUSAS EN QUE LA FUNDE Y DEMOSTRARLAS.⁵⁵**
- **DOCUMENTOS PRIVADOS, CARGA DE LA PRUEBA EN CASO DE OBJECCIÓN A LOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO).⁵⁶**
- **DOCUMENTOS PRIVADOS. CARGA DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR LA OBJECCIÓN RESPECTO DE LA AUTENTICIDAD DE LA FIRMA CONTENIDA EN ELLOS⁵⁷**
- **DOCUMENTOS PRIVADOS PROVENIENTES DE LAS PARTES, LA CARGA PROBATORIA DE LA OBJECCIÓN DE FIRMA CORRESPONDE A QUIEN LA PLANTEA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO)⁵⁸**

De igual forma, resulta aplicable la Jurisprudencia I.3o.C. J/11⁵⁹, dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, cuyo rubro y texto son los siguientes:

“DOCUMENTOS PRIVADOS INSUFICIENTEMENTE OBJETADOS POR EL PROPIO FIRMANTE, VALOR PROBATORIO DE LOS. En tratándose de documentos privados, debe hacerse la distinción entre aquellos que provienen de terceras personas y los que se atribuyen a las partes litigantes en la controversia. Respecto de los primeros, basta

⁵⁴ Tesis Aislada XV.4o.12 C, Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, Página 3128.

⁵⁵ Jurisprudencia III. 1Oc. J/17, Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Número 63, Marzo de 1993, Página 46.

⁵⁶ Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XII, Agosto de 1993, Página 422.

⁵⁷ Tesis XXXI.3º 8 L, Tercer Tribunal Colegiado de Vigésimo Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Abril de 2002, Página 1254.

⁵⁸ Tesis II. o C, 495 C, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Septiembre de 2005, Página 1454.

⁵⁹ Tesis I.3o. C J/11, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Octubre de 1997, Página 615.

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018**

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

[Énfasis añadido]

En igual sentido, el Primer Tribunal Colegiado en materia civil del Tercer Circuito en la Tesis de Jurisprudencia III.1o.C. J/29⁶⁰, sostuvo el referido criterio en el siguiente sentido:

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

[Énfasis añadido]

Lo anterior, en suma, significa que para destruir la presunción de inocencia que surge en favor del denunciado cuando aporta elementos de prueba idóneos para

⁶⁰ Jurisprudencia III.1o.C. J/29, Primer Tribunal Colegiado en materia Civil del Tercer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Febrero de 2002, Página 680.

demostrar que la afiliación cuestionada estuvo precedida de la manifestación de voluntad de la quejosa, tal como las constancias de afiliación correspondientes, o bien, elementos que pongan de manifiesto que la denunciante realizó hechos positivos derivados de su militancia, no basta que, de manera abstracta y genérica, la quejosa afirme que dichos medios de convicción no son veraces o auténticos.

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

4. Hechos acreditados.

Como se ha mencionado, los hechos analizados en la presente determinación versan sobre la supuesta violación al derecho de libertad de afiliación, por la presunta incorporación, sin su consentimiento, así como la utilización de sus datos personales para sustentar tal afiliación, de Alma Gloria Sánchez Ramos, atribuible al partido político *MC*.

Ahora bien, en torno a la demostración de los hechos constitutivos de la infracción denunciada, en el cuadro siguiente se resumirá, la información derivada de la investigación preliminar implementada, respecto a la **afiliación de Alma Gloria Sánchez Ramos**, así como la conclusión que fue advertida:

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018**

Escrito de la quejosa	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político	Coordinación de Servicios Periciales de la FGR
<p>Queja presentada el 20 de noviembre de 2018⁶¹</p> <p><i>...yo desconozco el motivo del porque estoy afiliada ya que nunca he participado, en ningún acto político y mucho menos les he autorizado una afiliación a dicho partido...</i></p> <p>Escrito presentado el 23 de enero de 2019⁶²</p> <p><i>Que la Cédula de Afiliación a mi nombre, que envía el Representante del Partido Movimiento Ciudadano es totalmente falsa, ya que tanto la letra como la firma no es mía, y por ningún motivo reconozco esa firma, que en dicha Cédula de Afiliación aparece, ya que a la vista se ve que es totalmente falsificada.</i></p> <p><i>Pido que se nombre a un perito para que analice tanto mi letra como la firma...</i></p>	<p style="text-align: center;">Correo electrónico de 11/12/2018⁶³</p> <p style="text-align: center;">Afiliada 22/11/2013</p> <p>Fecha de baja: 10/12/2018</p> <p>Fecha de cancelación: 10/12/2018</p>	<p>Oficio MC-INE-931/2018⁶⁴ <i>Remito... la documental proporcionada por el...encargado de afiliaciones de Movimiento Ciudadano, consistente en la cédula de afiliación de la C. Alma Gloria Sánchez Ramos.</i></p> <p>Oficio MC-INE-067/2019⁶⁵ <i>...ratificamos el contenido de la documental que acompañó a los oficios presentados por esta representación, en la parte modular se desprende que Movimiento Ciudadano <u>comprobó la debida afiliación</u>, del denunciante...</i></p> <p>Oficio MC-INE-369/2019⁶⁶ <i>...que la quejosa solicitó una prueba pericial, <u>más nunca la ofreció</u> y con ello contravino lo establecido en la LGIPE.</i></p> <p><i>...no existe claridad en cuanto a la firma que se asienta en la credencial de elector, con la que se asentó en la cédula de afiliación señalada, ya que como es del conocimiento de esa autoridad al momento de firmar la cédula se le pide al ciudadano que sea con la misma firma que en la</i></p>	<p>AIC-CGSP-Folio: 47055⁶⁷ Se emite dictamen en grafoscopia.</p> <p>Conclusión: No corresponde por su ejecución a la C. Alma Gloria Sánchez Ramos la firma que obra en la cédula de afiliación...</p>

⁶¹ Visible a páginas 4 y 6.

⁶² Visible a página 61.

⁶³ Visible a páginas 27--28.

⁶⁴ Visible a páginas 38-40 y anexo a páginas 41-42.

⁶⁵ Visible a páginas 85-99.

⁶⁶ Visible a páginas 330-342.

⁶⁷ Visible a páginas 295-302.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

Escrito de la quejosa	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político	Coordinación de Servicios Periciales de la FGR
		<p><i>credencial de elector, por lo tanto, no existe certeza de que la firma de la cédula, no sea la misma que correspondió a la credencial de elector, tampoco existe certeza de que con el paso de los años el trazo, la fuerza de impresión de la misma cambie...</i></p>	
<p>Conclusiones</p> <p>A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. No existe controversia respecto que dicha ciudadana fue registrada como afiliada de MC el veintidós de noviembre de dos mil trece, en atención a lo informado por la DEPPP y el denunciado. 2. MC aportó el original de la cédula de afiliación de la denunciante. 3. Mediante escrito de 23 de enero de 2019 la quejosa manifestó que no era su firma y solicitó una prueba pericial. 4. Ante lo solicitado por la ciudadana, mediante proveído de 04 de julio de 2019, fue remitida diversa documentación a la Coordinación de Servicios Periciales de la FGR, para que un perito especializado en la materia, elaborara el dictamen pericial solicitado. 5. Mediante oficio AIC-CGSP-Folio: 47055, Fernando Feregrino López, Perito Técnico Ejecutivo “B” emitió dictamen en el que manifestó que no corresponde a Alma Gloria Sánchez Ramos la firma que obra en la cédula de afiliación. <p>Por lo anterior, al haberse acreditado mediante dictamen pericial que la firma de la cédula no corresponde a la de la quejosa, se considera que se trata de una afiliación indebida cometida en perjuicio de Alma Gloria Sánchez Ramos.</p>			

Los correos electrónicos aportados 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 y Denuncias del INE, mismas que, conforme a lo previsto

en los artículos 462, párrafo 2 de la *LGIFE* 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.

Las documentales allegadas al expediente por el partido político denunciado, constituyen documentales privadas, por lo que, por sí mismas, carecen de valor probatorio pleno, conforme a lo dispuesto en el artículo 22, párrafo 1, fracción II, del Reglamento de Quejas y Denuncias del *INE*; y el dictamen pericial emitido por el perito adscrito a la Coordinación de Servicios Periciales de la *FGR*; por sí mismo, carece de valor probatorio pleno, y sólo alcanzará ese grado cuando, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio, generen convicción en este *Consejo General* sobre la veracidad de los hechos a que se refieren, ello al tenor de lo preceptuado en los artículos 462, párrafo 3 de la *LGIFE*, y 27, párrafo 3, del Reglamento en mención.

5. Caso concreto.

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

En primer lugar, se debe acreditar la existencia de alguna infracción, lo que significa que una situación antijurídica electoral, debe estar objetivamente demostrada por medio de pruebas.

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

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

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

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

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

En otras palabras, si la libertad de afiliación política, en todas sus vertientes, es un derecho de los ciudadanos de este país desde hace varios decenios, resulta por demás evidente que las obligaciones de los partidos políticos que deriven de esta garantía —respetar la libertad de afiliación o, en su caso, la decisión de no pertenecer más a un partido, así como acreditar fehacientemente el consentimiento de la persona para cualquier caso— no debe estar sujeta o condicionada a que éstos establezcan en sus normas internas disposiciones encaminadas a su

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

protección, es decir, esta carga que se les impone no depende del momento en el que los partidos políticos hayan incluido en sus normas internas la obligación de que la afiliación sea voluntaria.

Por cuanto hace al elemento subjetivo señalado líneas arriba, debe destacarse que, la autoridad, para estar en aptitud de conocer la verdad de los hechos y su atribución a las personas involucradas en un procedimiento sancionador, debe contar con elementos suficientes que generen convicción para arribar a tal conclusión, y, de ser el caso, determinar responsabilidad y la sanción respectiva.

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

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 a la quejosa.

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

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

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

Por lo que, en el caso concreto, la carga de la prueba corresponde al denunciado, en tanto que el dicho de la denunciante consiste en que no dio su consentimiento para ser militante de *MC*, es decir, se trata de un hecho negativo, que en principio no es objeto de prueba.

Así, como vimos, en el apartado *ACREDITACIÓN DE HECHOS*, está demostrado lo siguiente:

1. *MC* aportó original de cédula de afiliación a nombre de **Alma Gloria Sánchez Ramos**.

En atención a las vistas⁶⁸ que se le dieron, la quejosa manifestó, esencialmente, lo siguiente:

Fecha del acuerdo	Manifestación
21 de enero de 2019	<p style="text-align: center;">Escrito presentado el 23 de enero de 2019⁶⁹</p> <p><i>Que la Cédula de Afiliación a mi nombre, que envía el Representante del Partido Movimiento Ciudadano es totalmente falsa, ya que tanto la letra como la firma no es mía, y por ningún motivo reconozco esa firma, que en dicha Cédula de Afiliación aparece, ya que a la vista se ve que es totalmente falsificada.</i></p> <p><i>Pido que se nombre a un perito para que analice tanto mi letra como la firma...</i></p>

Como se precisó previamente el medio de prueba idóneo para sustentar la alegación relativa a que la firma plasmada en la cédula no corresponde con la de la denunciante, es la prueba pericial en grafoscopía, grafología o caligrafía, pues únicamente una persona con conocimientos especiales, es decir un perito en la

⁶⁸ Mediante acuerdo de veintitrés de septiembre de dos mil diecinueve, se ordenó dar vista a las partes, sin embargo, la quejosa no dio contestación.

⁶⁹ Visible a página 61.

materia, puede corroborar que la firma de una persona no corresponde con la plasmada en el documento cuestionado.

Lo anterior, encuentra sustento en el criterio orientador emitido por el Primer Tribunal Colegiado en materia civil del Tercer Circuito en la Jurisprudencia III.1o.C. J/2970, que sostuvo lo siguiente:

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

[Énfasis añadido]

En el caso concreto, **Alma Gloria Sánchez Ramos** desconoció la firma plasmada en la cédula aportada por *MC* y ofreció en caso de ser necesaria la realización de una prueba pericial, para comprobar su dicho.

Por lo anterior y al haber ofrecido la realización de una prueba que resultaría idónea para restar fuerza probatoria al medio de prueba aportado por el denunciado, se solicitó la colaboración de la Coordinación de Servicios Periciales de la *FGR*, para que un perito especializado en la materia, elaborara el peritaje solicitado.

Mediante oficio AIC-CGSP-FOLIO:44988, Fernando Feregrino López, Perito Técnico Ejecutivo “B” emitió dictamen pericial, en el sentido siguiente:

“CONCLUSION

⁷⁰ Jurisprudencia III.1o.C. J/29, Primer Tribunal Colegiado en materia Civil del Tercer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Febrero de 2002, Página 680.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

ÚNICA. - No corresponde por su ejecución a la **C. Alma Gloria Sánchez Ramos** la firma que obra en la cédula de afiliación, por las razones expuestas en el presente.”

Ahora bien, como se señaló previamente, la firma en la cédula de afiliación es un elemento indispensable para acreditar la voluntad de la ciudadana para expresar su consentimiento para ser afiliada, pues con ella se ve reflejada la conformidad con el documento en que se estampa.

Situación que tal como quedó precisado en líneas arriba, en el caso no ocurrió, pues la quejosa manifestó en el escrito de veintiuno de enero de dos mil diecinueve, respecto a la cédula de afiliación proporcionada por *MC*, que ***tanto la letra como la firma no es mía***, y *por ningún motivo reconozco esa firma, que en dicha Cédula de Afiliación aparece, ya que a la vista se ve que es totalmente falsificada.*

Lo cual quedó demostrado al concatenarse los dichos de la ciudadana con el resultado de la prueba pericial realizada, en la que se determinó en el apartado “CONCLUSIÓN” que la firma que obra en la cédula de afiliación, por su ejecución no corresponde a **Alma Gloria Sánchez Ramos**.

De lo anterior, se advierte que se produce convicción sobre lo manifestado por la ciudadana y se desvirtúa la veracidad del documento aportado por el denunciado, para acreditar que la ciudadana se afilió voluntariamente a *MC*.

En efecto, en el caso, *MC* no demostró que la ciudadana hubiese dado su consentimiento para ser afiliada, ni mucho menos que hubiese entregado sus datos personales para tal fin.

Con base en ello, ante la negativa de la denunciante de haberse afiliado voluntariamente a *MC*, correspondía a dicho instituto político demostrar que la afiliación se llevó a cabo mediante los mecanismos legales establecidos para ello, y por tanto, debió aportar medios de prueba idóneos, en las que constara fehacientemente la libre voluntad de la hoy promotora, lo que no hizo, pues como se detalló, la documental de la que el partido político denunciado pretende

desprender la aceptación de la quejosa, fue desvirtuada al concatenar lo manifestado por la denunciante y la prueba pericial respectiva.

En consecuencia, **se acreditan las infracciones objeto del presente procedimiento instaurado en contra de MC**, pues se concluye que el partido denunciado violentó el derecho de libre afiliación de **Alma Gloria Sánchez Ramos**.

Criterio similar sustentó este Consejo General en la resolución **INE/CG526/2019**,⁷¹ dictada el veinte de noviembre de dos mil diecinueve en el procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/JGRS/CG/130/2018.

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

Una vez que ha quedado demostrada plenamente la comisión de la falta denunciada, así como la responsabilidad por parte de *MC*, procede ahora determinar la sanción correspondiente.

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

1. Calificación de la falta

A. Tipo de infracción

Partido	Tipo de infracción	Descripción de la conducta	Disposiciones jurídicas infringidas
MC	La infracción se cometió por una acción del partido	La conducta fue la violación a la libre afiliación y el uso	Artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la

⁷¹ Consulta disponible en la dirección electrónica: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113153/CGor201911-20-rp-5-11.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

Partido	Tipo de infracción	Descripción de la conducta	Disposiciones jurídicas infringidas
	político denunciado, que transgrede disposiciones de la <i>Constitución</i> , del <i>COFIPE</i> , la <i>LGIPE</i> y la <i>LGPP</i> , en el momento de su comisión.	no autorizado de los datos personales de 1 ciudadana, por parte de <i>MC</i> .	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 <i>COFIPE</i> ; disposiciones que se encuentran replicadas en los diversos 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>LGPP</i> .

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

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

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

En el caso concreto, se acreditó que **MC afilió indebidamente** en su padrón de militantes a **Alma Gloria Sánchez Ramos**, sin demostrar que para incorporarla medió la voluntad de ésta de inscribirse como militante de dicho instituto político, transgrediendo 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 violación al derecho de libre afiliación acreditada en el expediente que se resuelve se usaron los datos personales de la promovente sin que ésta hubiese otorgado su consentimiento para ello, lo cual, constituye un elemento accesorio e indisoluble de la infracción consistente en la afiliación indebida.

Esto es, 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 infracción acreditada, o bien su difusión frente a terceros, lo es también que dicha información fue necesaria para materializar la incorporación de los datos de la quejosa al padrón de militantes del partido político denunciado.

De ahí que esta situación debe considerarse al momento de fijar la sanción correspondiente a *MC*.

C. Singularidad o pluralidad de la falta acreditada

La falta es **singular**, por lo siguiente:

Aun cuando se acreditó que *MC* transgredió lo establecido en las disposiciones constitucionales y legales y aún las de la normativa interna del instituto político, 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 a los institutos políticos, quien incluyó en su padrón de militantes a la hoy quejosa, 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 a *MC*, consistieron en inobservar lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, fracción I, de la *Constitución*; así como 5, párrafo 1 y 38, párrafo 1, incisos a) y e) del *COFIPE* disposiciones que se encuentran replicadas en los diversos 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), q) y u) de la *LGPP*, al incluir en su padrón de afiliados a **Alma Gloria Sánchez Ramos**, sin tener la documentación soporte que acredite fehacientemente la voluntad de ésta de pertenecer a las filas del instituto político en el cual se encontró incluida.
- b) **Tiempo.** En el caso concreto, como se razonó en el considerando que antecede, la afiliación indebida de **Alma Gloria Sánchez Ramos** aconteció el **veintidós de noviembre de dos mil trece**.
- c) **Lugar.** Con base en las razones plasmadas en el escrito de denuncia, se deduce que la falta atribuida a *MC* se cometió en el estado de **Aguascalientes**.

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

Se considera que en el caso existe una conducta **dolosa** por parte de *MC*, en violación a lo previsto en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III y 41, fracción I de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e) y u) del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en los diversos 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), t) y u), de la *LGPP*.

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

- *MC* es un partido político nacional y, por tanto, tiene el estatus de **entidad de interés público**, de conformidad con el artículo 41 constitucional.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

- Los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política, previsto en los artículos 9°, 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.
- *MC*, 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 los artículos 38, párrafo 1, inciso a), del COFIPE y 25, párrafo 1, inciso a), de la *LGPP*.
- El de libre afiliación a un partido político es un **derecho fundamental** cuyo ejercicio requiere de la manifestación personal y directa de voluntad de cada 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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

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* y 25, párrafo 1, inciso a) y e) de la Ley General de Partidos Políticos.

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

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

- 1) **Alma Gloria Sánchez Ramos** aduce que no solicitó en momento alguno su registro o incorporación como militante al partido hoy denunciado.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

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

Por el contrario, en el caso de **Alma Gloria Sánchez Ramos**, se demostró que el denunciado actuó dolosamente al presentar dentro del procedimiento documentación falsa a esta autoridad electoral, consistente en una cédula de afiliación cuya firma no corresponde a la de la hoy quejosa, en términos de lo determinado por el perito en grafoscopía adscrito a la *FGR*, a fin de engañar a esta autoridad, con el propósito de hacer creer que la afiliación que, en un momento, fue controvertida por la denunciante, había sido realizada con su consentimiento y en pleno apego a Derecho; situación que fue desmentida, al momento de practicar diligencias de investigación adicional que así lo corroboraron.

Esta situación, en el presente caso, cobra especial relevancia pues pone en evidencia la intención del referido instituto político de conducirse con falsedad ante esta autoridad nacional electoral, toda vez que en lugar de admitir su responsabilidad respecto de los hechos denunciados, optó por allegar al procedimiento un documento apócrifo y, con ello, evitar ser sancionado por la vulneración al derecho de libre afiliación de la denunciante, lo que denota, un actuar indebido por parte de *MC* y que de forma evidente, resulta contrario a los fines y objetivos que deben observar las entidades de interés público, como lo son los partidos políticos, quienes, en términos de lo previsto en los artículos 41, de la *Constitución*; 38, párrafo 1, inciso a), del *COFIPE*, y 25,

párrafo 1, inciso a), de la *LGPP*, deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales, respetando, entre otros, los derechos de los ciudadanos.

F. Condiciones externas (contexto fáctico)

Resulta atinente precisar que la conducta desplegada por *MC*, se cometió al afiliarse indebidamente a **Alma Gloria Sánchez Ramos**, sin demostrar al acto volitivo de ésta 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 de los ciudadanos mexicanos, mediante la conservación de los documentos atinentes que permitan demostrar el acto de voluntad de la ciudadana quejosa de militar en ese partido político.

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 hace a este tema, en el presente caso **no existe reincidencia**, lo anterior ya que, conformidad con el artículo 355, párrafo 6 del COFIPE, cuyo contenido reproduce el diverso 458, párrafo 6 de la LGIPE, se considerará reincidente a quien, habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el mencionado ordenamiento legal, incurra nuevamente en la misma conducta infractora.

En este sentido, por cuanto hace a *MC* esta autoridad tiene presente la existencia de diversas resoluciones emitidas por el Consejo General, sobre conductas idénticas a la que nos ocupa, destacándose para los efectos del presente apartado, la identificada con la clave INE/CG345/2017 misma que fue impugnada y, en su oportunidad confirmada por la Sala Superior del *Tribunal Electoral*, mediante la

sentencia de cinco de octubre de dos mil diecisiete que recayó al expediente SUP-RAP-602/2017, en la que se determinó tener por acreditada la infracción por conductas como la que ahora nos ocupa.

Con base en ello, y tomando en consideración que la afiliación indebida por la que se demostró la infracción en el presente procedimiento, fue realizada con anterioridad al dictado de la referida resolución, se estima que en el caso no existe reincidencia.

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, pues se comprobó que *MC* afilió a la quejosa, sin demostrar contar con la documentación que

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

acredite que medió la voluntad de tal ciudadana de pertenecer o estar inscrita a dicho instituto político.

- Además, se demostró, como ya se dijo apartados arriba, que *MC* actuó con dolo durante la sustanciación del procedimiento seguido en la presente causa, al adjuntar, en el supuesto previamente analizado con medios de prueba falsos, en términos de los resultados arrojados por los peritajes practicados por la *FGR*, a la cédula de afiliación exhibida por dicho instituto político, lo que se traduce en una actitud por demás reprochable y ajena a los fines que deben ser observados por entidades de interés público como lo son los partidos políticos.
- El bien jurídico tutelado por las normas transgredidas es garantizar el derecho de libre afiliación de las y los ciudadanos mexicanos, de optar por ser o no militante de algún partido político, y la obligación de éstos de velar por el debido respeto de la prerrogativa señalada, a través de los mecanismos idóneos que permitan generar certeza respecto de la voluntad de quienes deseen pertenecer agremiados a los distintos partidos políticos.
- Para materializar la indebida afiliación de la denunciante, se utilizaron indebidamente sus datos personales, pues los mismos eran necesarios para formar los padrones de afiliados del partido político denunciado.
- No existió un beneficio por parte de *MC*, 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 de *MC*.

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 denunciado como de **gravedad especial**, toda vez que como se explicó en el apartado de intencionalidad, *MC*, no solamente infringió el derecho de libre afiliación de la hoy quejosa lo que constituye, por sí mismo, una violación a un derecho fundamental de los ciudadanos, reconocido en la *Constitución*, sino que además, actuó dolosamente durante la sustanciación del procedimiento, pretendiendo engañar a esta autoridad electoral, pues para intentar librarse de la responsabilidad que se le atribuía, pretendió acreditar la afiliación de la denunciante con medios de prueba que se demostraron falsos, en términos de los resultados arrojados por el peritaje practicado por personal de la *FGR*.

Actuar que, sin lugar a dudas, resulta contrario a los principios constitucionales que deben respetar los mismo y que debe ser considerado para la imposición de la sanción respectiva, por parte de esta autoridad electoral.

C. Sanción a imponer

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 y, hecho lo anterior, ponderando las circunstancias particulares del caso, determinar si es conducente transitar a una sanción de mayor entidad, con el objeto de disuadir tanto al responsable como a los demás sujetos de derecho, de realizar conductas similares, que pudieran afectar el valor protegido por la norma transgredida.

Así, 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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

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.

Ahora bien, es preciso no perder de vista que el artículo 458, párrafo 5, de la *LGIPE* establece que, para la individualización de las sanciones, esta autoridad electoral nacional deberá tomar en cuenta, **entre otras** cuestiones, la gravedad de la conducta; la necesidad de suprimir prácticas que afecten el bien jurídico tutelado por la norma transgredida, 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; la reincidencia en que, en su caso, haya incurrido el infractor; y, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio involucrado en la conducta, en caso que esta sea de contenido patrimonial.

Así, la interpretación gramatical, sistemática y funcional de este precepto, a la luz también de lo establecido en el artículo 22 de la *Constitución*, el cual previene que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado; y con el criterio sostenido por la Sala Superior a través de la Tesis **XLV/2002**, de rubro **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**, conduce a estimar que si bien este *Consejo General* no puede soslayar el análisis de los elementos precisados en el párrafo que antecede, **éstos no son los únicos parámetros que pueden formar su convicción en torno al *quántum* de la sanción que corresponda a una infracción e infractor en particular.**

En efecto, reconociendo el derecho fundamental de acceso a una justicia completa a que se refiere el artículo 17 de la Ley Suprema, este *Consejo General*, como órgano encargado de imponer sanciones (equivalentes a la *pena* a que se refiere el artículo 22 constitucional, entendida como expresión del *ius puniendi* que asiste al estado) **está compelido a ponderar, casuísticamente, todas las circunstancias relevantes que converjan en un caso determinado**, partiendo del mínimo establecido en el artículo 458 de la *LGIPE*, que como antes quedó dicho, constituye la base insoslayable para individualizar una sanción.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

Esto es, el *INE*, en estricto acatamiento del principio de legalidad, **está obligado** al análisis de cada uno de los elementos expresamente ordenados en la *LGIPE*, en todos los casos que sean sometidos a su conocimiento; sin embargo, la disposición señalada no puede ser interpretada de modo restrictivo, para concluir que dicho catálogo constituye un límite al discernimiento de la autoridad al momento de decidir la sanción que se debe imponer en un caso particular, pues ello conduciría a soslayar el vocablo “entre otras”, inserta en artículo 458, párrafo 5, de la *LGIPE*, y la tesis antes señalada y consecuentemente, a no administrar una justicia **completa**, contrariamente a lo previsto por la Norma Fundamental.

Lo anterior es relevante porque si bien es cierto la finalidad inmediata de la sanción es la de reprochar su conducta ilegal a un sujeto de derecho, para que tanto éste como los demás que pudieran cometer dicha irregularidad se abstengan de hacerlo, lo es también que la finalidad última de su imposición estriba en la prevalencia de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico, para que, en un escenario ideal, el estado no necesite ejercer de nueva cuenta el derecho a sancionar que le asiste, pues el bien jurídico tutelado por cada precepto que lo integra, permanecería intocado.

En ese tenor, este *Consejo General* ha estimado en diversas ocasiones que por la infracción al derecho de libertad de afiliación como el que ha quedado demostrado a cargo del partido político denunciado, justifica la imposición de la sanción prevista en la fracción II, del artículo 354, párrafo 1, inciso a) del *COFIPE*, el cual se encuentra replicado en el diverso 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la *LGIPE*, consistente en una **MULTA**.

Sin embargo, es preciso no perder de vista que, como se refirió en el Considerando denominado “Efectos del acuerdo del Consejo General *INE/CG33/2019*” tanto esta máxima autoridad electoral administrativa como los propios partidos políticos, entre ellos *MC*, advirtieron que a la violación del derecho de libertad de afiliación que dio lugar a los precedentes a que se refiere el párrafo anterior, subyace un problema de mayor extensión, reconociendo la necesidad de iniciar un procedimiento de regularización de sus padrones de afiliación, ya que éstos se conformaban sin el respaldo de la información comprobatoria de la voluntad ciudadana.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

Ante tales circunstancias, y de conformidad con las previsiones establecidas en el citado Acuerdo, se implementó un procedimiento extraordinario de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los Partidos Políticos Nacionales, para garantizar, en un breve período, que solamente aparezcan en éstos las y los ciudadanos que en realidad hayan solicitado su afiliación, y respecto de quienes, además, los institutos políticos cuenten con el soporte documental atinente a la militancia.

Lo anterior, obedece justamente a la vigencia del orden jurídico, incluso más allá de la imposición de sanciones que reprochen a los partidos políticos la violación al derecho fundamental ciudadano a decidir si desean o no militar en una fuerza política, además de fortalecer al sistema de partidos, el cual se erige indispensable y necesario para el sano desarrollo del régimen democrático de nuestro país, permitiendo que los institutos políticos cuenten con un padrón de militantes depurado, confiable y debidamente soportado, en cumplimiento al principio de certeza electoral.

Por estas razones, en dicha determinación, específicamente en el punto de Acuerdo TERCERO, se ordenó lo siguiente:

“TERCERO. Los PPN darán de baja definitiva de manera inmediata de su padrón de militantes los nombres de aquellas personas que, antes de la aprobación de este Acuerdo, hayan presentado quejas por indebida afiliación o por renunciadas que no hubieran tramitado. En el caso de las quejas por los supuestos antes referidos que se lleguen a presentar con posterioridad a la aprobación de este Acuerdo, los PPN tendrán un plazo de 10 días contado a partir del día siguiente de aquel en el que la UTCE les haga de su conocimiento que se interpuso ésta, para dar de baja de forma definitiva a la persona que presente la queja.”

[Énfasis añadido]

Además, es de suma importancia destacar que el citado Acuerdo, implicó para todos los partidos políticos nacionales, aparte de la baja de la ciudadana hoy quejosa de su padrón de afiliados, una serie de cargas y obligaciones de carácter general, tendentes a depurar sus listados de militantes y, a la par, inhibir los registros de

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

afiliaciones que no encuentren respaldo documental sobre la plena voluntad y consentimiento de cada ciudadano.

En sintonía con lo expuesto, en ese acuerdo se estableció que la realización de las obligaciones a cargo de los partidos políticos, podría tomarse en cuenta como atenuante al momento de individualizar la sanción correspondiente, de resultar acreditada la infracción en los respectivos procedimientos sancionadores y de acuerdo con la valoración y circunstancias particulares de cada expediente.

En este contexto, obra en autos del expediente que se resuelve, copia de los oficios INE/DEPPP/DE/DPPF/1896/2019, INE/DEPPP/DE/DPPF/3624/2019, INE/DEPPP/DE/DPPF/5556/2019, INE/DEPPP/DE/DPPF/5978/2019, INE/DEPPP/DE/DPPF/7579/2019, INE/DEPPP/DE/DPPF/8741/2019, INE/DEPPP/DE/DPPF/9199/2019, INE/DEPPP/DE/DPPF/9576/2019, INE/DEPPP/DE/DPPF/11046/2019 e INE/DEPPP/DE/DPPF/12823/2019, de diecisiete de abril, siete de junio, diecinueve de julio, doce de agosto, seis y veintisiete de septiembre, nueve y catorce de octubre, once de noviembre y once de diciembre, todos de dos mil diecinueve, INE/DEPPP/DE/DPPF/701/2020 e INE/DEPPP/DE/DPPF/1167/2020, del dieciseis y veintidós de enero de dos mil veinte, respectivamente, signados por el Director Ejecutivo de la *DEPPP*, mediante los cuales informó a la autoridad instructora que **los siete partidos políticos, -entre ellos MC- mediante diversos oficios, presentaron los informes respectivos sobre el avance en el agotamiento de las etapas previstas en el acuerdo INE/CG33/2019.**

En este tenor, a partir de la información recabada por esta autoridad relacionada con la baja de las y los ciudadanos quejosos de sus padrones de militantes, y de las acciones emprendidas en acatamiento al mencionado acuerdo en términos de lo informado por la *DEPPP*, se puede concluir que el hoy denunciado atendió el problema de fondo que subyacía al tema de afiliaciones indebidas, al depurar su padrón de militantes, garantizando con ello el derecho ciudadano de libertad de afiliación política; lo anterior, en congruencia con la razones esenciales previstas en la Tesis de Jurisprudencia **VI/2019**, emitida por el Tribunal Electoral de rubro **MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL. LA AUTORIDAD RESOLUTORA**

PUEDE DICTARLAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.

En efecto, en cumplimiento al citado Acuerdo, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, mediante proveído de cuatro de diciembre de dos mil dieciocho, instruyó a *MC* para que procediera a eliminar de su padrón de militantes el registro de **Alma Gloria Sánchez Ramos**; lo anterior, para el supuesto de que aún se encontrara inscrita en el mismo, en el *Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos* de la *DEPPP*.

Al respecto, debe mencionarse que la instrucción dada al citado instituto político fue oportunamente cumplimentada y corroborada por la *DEPPP*, por lo que hace al *Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos*, como por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, respecto del portal de internet de *MC*.

Con base en ello, esta autoridad destaca las conclusiones siguientes:

- Ante la problemática advertida por esta autoridad electoral nacional, respecto de la falta de actualización y depuración de la documentación soporte que avalen las afiliaciones ciudadanas a los partidos políticos, este *Consejo General* emitió el Acuerdo **INE/CG33/2019**, por el cual instauró, de manera excepcional, un procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los Partidos Políticos Nacionales, para garantizar que únicamente aparezcan en éstos las y los ciudadanos que en realidad hayan solicitado su afiliación
- En relación con lo anterior, *MC* atendió el problema subyacente a la indebida afiliación denunciada, eliminando de su padrón de militantes el registro de la persona quejosa en el presente asunto, tanto en el *Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos*, como de su portal de *internet*, así como de aquellas cargas a que se ha hecho referencia anteriormente.

Por ello, esta autoridad considera que previo a determinar la sanción que corresponde a *MC* por la comisión de la infracción que ha sido materia de estudio

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

en la presente resolución, es por demás trascendente valorar también las acciones realizadas por el responsable **con posterioridad a la comisión de la infracción**, con el objeto de acatar cabalmente el mandato constitucional de administrar justicia de manera completa, inserto en el artículo 17 de la *Constitución*.

En efecto, como antes quedó dicho, al aplicar una norma jurídica abstracta a un caso concreto, el juzgador está obligado a considerar todas las circunstancias que concurren en el particular, inclusive la conducta observada por el responsable con posterioridad a la comisión del ilícito, respecto a lo cual, resulta orientadora la jurisprudencia que se cita enseguida:

“INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. CORRESPONDE AL ARBITRIO JUDICIAL DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL DE INSTANCIA Y, POR ENDE, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO DEBE SUSTITUIRSE EN LA AUTORIDAD RESPONSABLE.⁷² Acorde con el tercer párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad judicial es la encargada de imponer las penas, al ser la que valora las pruebas para acreditar el delito y la responsabilidad penal del acusado, quien mediante el ejercicio de la intermediación debe analizar los elementos descritos en los artículos 70 y 72 del Código Penal para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, que se refieren a las condiciones de realización del delito, las calidades de los sujetos activo y pasivo, la forma de intervención del sentenciado, la situación socioeconómica y cultural de éste, **su comportamiento posterior al evento delictivo**, así como las circunstancias en que se encontraba en su realización; **todas esas condiciones deben percibirse por el juzgador de instancia, al ser quien tiene contacto directo con el desarrollo del proceso penal** y no por el tribunal constitucional, el cual tiene como función salvaguardar derechos humanos y no verificar cuestiones de legalidad, en virtud de que su marco normativo para el ejercicio de sus facultades lo constituyen la Carta Magna, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que el Tribunal Colegiado de Circuito no debe sustituirse en la autoridad responsable, toda vez que no podría aplicar directamente los preceptos de la codificación penal indicada al no ser una tercera instancia, máxime que el tema del grado de culpabilidad del sentenciado y el cuántum de las penas no implica que la responsable se hubiese apartado de la razón y la sana lógica, no es una infracción a la interpretación de la ley, no es una omisión de valoración de la prueba y no consiste en la apreciación errónea de los hechos.”

⁷² Consultable en la página <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2014661&Clase=DetalleTesisBL>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

Del modo anterior, este *Consejo General* considera que la actitud adoptada por *MC*, si bien no puede excluirlo de la responsabilidad en que incurrió, puesto que la infracción quedaría impune, ciertamente debe ser ponderada para fines de la individualización de la sanción que le corresponda, permitiendo modificar el criterio de sanción que se había venido sosteniendo, hacia el extremo inferior del rango de las sanciones previstas por la *LGIPE*, toda vez que dicha actitud redundaba en la vigencia del orden jurídico, en la protección al derecho de libre afiliación de los ciudadanos tutelada, incluso, por parte de las propias entidades de interés público, como lo es el sujeto denunciado y la prevalencia del Estado de Derecho.

Lo anterior es así, ya que, de conformidad con lo informado por la *DEPPP*, se advirtió que durante la vigencia del acuerdo general *INE/CG33/2019*, *MC* informó sobre los avances en la realización de las tareas encomendadas mediante el citado acuerdo, lo que revela la actitud del partido de atender la problemática fundamental, con la finalidad de depurar su padrón de afiliados y salvaguardar el derecho de libertad de afiliación en materia política.

Aunado a ello, de conformidad con el *Informe Final sobre el procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los Partidos Políticos Nacionales (INE/CG33/2019)*, aprobado por este *Consejo General*, el veintiuno de febrero del año en curso, específicamente, con los incisos d) y e) del apartado denominado “*VIII. CONCLUSIONES GENERALES*”, es posible destacar que:

1. Al treinta y uno de enero de dos mil veinte, los partidos políticos nacionales ya no contaban con registros en el estatus “en reserva”.
2. Los partidos políticos nacionales de conformidad con el Acuerdo *INE/CG33/2019*, instrumentaron las acciones necesarias para publicar en sus páginas de Internet, los padrones de personas afiliadas con la misma información contenida en la página del Instituto.

Lo anterior, bajo el interés de que los padrones de personas militantes se integren exclusivamente con aquellas ciudadanas y ciudadanos que así lo decidan y las

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

personas puedan contar con fuentes de información ciertas y accesibles para conocer con toda veracidad si se encuentran afiliadas a un partido político.

De manera adicional, destaca el correo electrónico de veintiocho de febrero de dos mil veinte, a través del cual la *DEPPP* informó, entre otras circunstancias, que el partido político denunciado en su oportunidad y por lo que hace a la afiliación denunciada, canceló el registro correspondiente de conformidad con lo ordenado por este *Consejo General* con lo que se evidencian las acciones desplegadas por parte del partido político denunciado.

No obstante, en el caso concreto, es importante tomar en cuenta que existen circunstancias particulares a través de las cuales **se acredita la infracción** materia del presente procedimiento sancionador ordinario incoado en contra de *MC*, tal como se advierte de lo precisado en el Considerando CUARTO.

Situaciones que deberán de ser tomadas en cuenta al momento de imponer la sanción correspondiente.

En el caso, respecto de **Alma Gloria Sánchez Ramos** se advierte la existencia de circunstancias extraordinarias, pues, como se precisó en el apartado respectivo, la quejosa manifestó que la firma de la cédula de afiliación no correspondía con la suya, situación que fue corroborada mediante peritaje elaborado por personal de la Coordinación de Servicios Periciales de la *FGR*.

Dicha situación cobra especial relevancia y no puede pasar desapercibida para este *Consejo General*, pues *MC*, no solo vulneró el derecho de libertad de afiliación y la utilización de los datos personales de **Alma Gloria Sánchez Ramos**, sino que, además, actuó dolosamente y pretendió engañar a esta autoridad electoral, presentando documentación falsa para para acreditar que la afiliación de la quejosa se realizó con su consentimiento y así evitar ser sancionado por la afiliación indebida de la misma.

Lo que denota, como se precisó previamente, un actuar indebido por parte de *MC* y que evidentemente contraviene los fines y objetivos que debe observar una entidad de interés público, como lo son los partidos políticos, quienes, en términos de los

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

artículos 41, de la *Constitución*; 38, párrafo 1, inciso a), del *COFIPE* y 25, párrafo 1, inciso a), de la *LGPP*, deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales, respetando, entre otros, los derechos de los ciudadanos.

Por lo anterior, no obstante, lo establecido en el Acuerdo INE/CG33/2019 y los cumplimientos dados a dicho Acuerdo por parte de *MC*, tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso concreto, este *Consejo General* considera necesario transitar a una sanción de mayor entidad, con el objeto de disuadir tanto al responsable como a los demás sujetos de derecho, de realizar conductas similares.

En ese orden de ideas, este órgano resolutor se encuentra investido con una potestad sancionadora que le permite valorar a su arbitrio las circunstancias que se actualizaron en la comisión de la infracción, así como su gravedad, máxime si se toma en cuenta que la *LGIPE*, no determina pormenorizada y casuísticamente, todas y cada una de las condiciones del ejercicio de dicha potestad; por el contrario, solo 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.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero, del artículo 21 Constitucional, que prevé que la imposición de las penas, su modificación y su duración, son propias y exclusivas de la autoridad judicial, a juicio de este órgano electoral derivado de las circunstancias que concurrieron a la infracción atribuida a *MC*, **se justifica** la imposición de la sanción prevista en la fracción II, del artículo 354, párrafo 1, inciso a), del *COFIPE*, cuyo contenido es congruente con el diverso 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la *LGIPE*, consistente en una **MULTA**, toda vez que se considera que tal medida permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, ya que una amonestación pública sería insuficiente e inadecuada para prevenir la comisión futura de esta infracción; mientras que las consistentes en reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución y la cancelación del registro como partido político resultarían de carácter excesivo, y la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral sería inaplicable en el presente asunto.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

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

Bajo esta óptica, y tomando en consideración que la acreditación de la afiliación indebida de **Alma Gloria Sánchez Ramos**, estuvo precedida de circunstancias particulares, como lo fue la presentación de una cédula de afiliación falsa para acreditar su afiliación y el uso indebido de los datos personales de la referida ciudadana para tal fin, pues como quedó precisado previamente, los mismos constituyen un insumo necesario para que un instituto político pueda afiliar a un ciudadano, esta autoridad considera adecuado, en el caso concreto, imponer una multa de **2,000 (dos mil) días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México**, al momento de la comisión de la conducta.

Ahora bien, en virtud de que la ciudadana denunciante fue afiliada en **2013**, a fin de adoptar la postura más favorable para los partidos políticos y reducir a la mínima expresión posible el carácter represor con que actúa el estado en los procedimientos de tipo sancionador, es que, para el cálculo de la multa correspondiente, se debe tomar en cuenta el salario mínimo vigente al momento de la afiliación y, una vez obtenido el monto deberá hacerse la conversión a Unidades de Medida y Actualización.

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

Ciudadana	Fecha de afiliación	Salario Mínimo	Sanción a imponer
Alma Gloria Sánchez Ramos	22/11/2013	\$64.76 ⁷³	\$129,520.00 (ciento veintinueve mil quinientos veinte pesos 00/100 M.N.) [Cifra calculada al segundo decimal, salvo error aritmético].

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.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia 10/2018,⁷⁴ del *Tribunal Electoral*, de rubro y contenido siguiente:

“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.”

⁷³ Consulta disponible en la dirección electrónica: https://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/104990/Tabla_de_salarios_minimos_vigentes_a_partir_de_01_enero_2013.pdf

⁷⁴ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=10/2018&tpoBusqueda=S&sWord=Jurisprudencia,10/2018>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

En esas condiciones, lo procedente es transformar la sanción que se considera idónea, expresada en salarios mínimos, a Unidades de Medida y Actualización para lo cual es necesario dividir el monto inicial (dos mil días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México, multiplicado por el salario mínimo vigente en 2013) entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, misma que equivale, para el ejercicio fiscal en curso, a **\$86.88** (ochenta y seis pesos 88/100 M.N.).⁷⁵

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

En el presente caso, la ciudadana fue afiliada en 2013, por lo que se debe dividir el monto inicial (dos mil días de salario mínimo general vigente en 2013, multiplicado por \$64.76) equivalente a **\$129,520.00** (ciento veintinueve mil quinientos veinte pesos 00/100 M.N.), entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, correspondiente a **\$86.88** (ochenta y seis pesos 88/100 M.N.).

De lo anterior se obtiene que la sanción a imponer es una multa equivalente a **1,490.79 (un mil cuatrocientos noventa punto setenta y nueve) Unidades de Medida y Actualización vigentes en el ejercicio 2020, calculado al segundo decimal, equivalente a \$129,519.83 (ciento veintinueve mil quinientos diecinueve pesos 83/100 M.N.).**

Se considera que la multa impuesta a *MC* constituye una medida suficiente para disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, sobre todo como en el caso que nos ocupa aquellas relacionadas con conducirse con dolo y aportar documentación falsa durante la prosecución del procedimiento, independientemente de la falta que fue demostrada respecto de la violación al derecho de libre afiliación de la quejosa.

Criterio similar sustentó este Consejo General en la resolución **INE/CG526/2019**,⁷⁶ dictada el veinte de noviembre de dos mil diecinueve en el procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/JGRS/CG/130/2018.

⁷⁵ Consultable en la página de internet: <https://www.inegi.org.mx/temas/uma/>

⁷⁶ Consulta disponible en la dirección electrónica: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113153/CGor201911-20-rp-5-11.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

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

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

E) Las condiciones socioeconómicas del infractor

Del oficio INE/DEPPP/DE/DEPPF/7132/2020, emitido por la *DEPPP*, se advierte que a *MC* le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias para el mes de octubre de dos mil veinte, la cantidad de \$31,471,980.00 (treinta y un millones cuatrocientos setenta y un mil novecientos ochenta pesos 00/100 M.N.), una vez descontado el importe de la sanción.

Por lo anterior, la sanción económica que por esta vía se impone resulta adecuada, pues el infractor está en posibilidad de pagarla sin que se afecte su operación ordinaria, además de que la sanción es proporcional a las faltas cometidas y se estima que, sin resultar excesiva ni ruinoso, puede generar un efecto inhibitorio, lo que según ha establecido la Sala Superior del *Tribunal Electoral* en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009, es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

En este sentido, a consideración de esta autoridad, la sanción impuesta se encuentra dentro de los parámetros mínimos y máximos que impone la ley y no constituye una afectación a las actividades ordinarias del partido político sancionado, dado que representa el porcentaje de **0.21%**.

En efecto, la sanción económica que por esta vía se impone resulta adecuada, pues el mencionado partido político—tal como quedó explicado con anterioridad— está en posibilidad de pagarla sin que ello afecte su operación ordinaria, además que la sanción es proporcional a la falta cometida y se estima que, sin resultar excesiva ni ruinoso, puede generar un efecto inhibitorio, lo cual —según lo ha establecido la

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

Sala Superior del *Tribunal Electoral* en la sentencia del SUP-RAP-114/2009—⁷⁷ es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

De conformidad con el artículo 458, párrafo 7, de la *LGIFE*, las cantidades objeto de las multas serán deducida por este Instituto de las ministraciones mensuales del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba *MC*, una vez que esta resolución haya quedado firme.

SEXTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, tutelado en el artículo 17 de la *Constitución*,⁷⁸ se precisa que la presente determinación es impugnabile a través del recurso de apelación, así como por juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano, previsto en los numerales 42 y 79, respectivamente, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

PRIMERO. Se acredita la infracción atribuida al partido político **Movimiento Ciudadano**, consistente en la indebida afiliación y uso de datos personales para tal efecto, en perjuicio de **Alma Gloria Sánchez Ramos**, en términos de lo establecido en el Considerando CUARTO de esta resolución.

⁷⁷ Consultable en la liga de internet: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0114-2009.pdf.

⁷⁸ 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/AGSR/JD03/AGS/273/2018

SEGUNDO. En términos del Considerando QUINTO de la presente resolución, se impone al partido político **Movimiento Ciudadano, una multa de 1,490.79** (un mil cuatrocientos noventa punto setenta y nueve) Unidades de Medida y Actualización vigentes en el ejercicio 2020, calculado al segundo decimal, equivalente a **\$129,519.83** (ciento veintinueve mil quinientos diecinueve pesos 83/100 M.N.).

TERCERO. En términos de lo establecido en el artículo 457, párrafo 7 de la LGIPE, el monto de la multa impuesta al partido político **Movimiento Ciudadano**, será deducido de las siguientes ministraciones mensuales del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba dicho instituto político, una vez que esta resolución haya quedado firme, conforme a lo dispuesto en su considerando QUINTO.

CUARTO. En términos de lo previsto Considerando QUINTO dese vista a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales, para que en el ámbito de su competencia conozca de los actos y/o hechos de referencia, a efecto de que sea dicha instancia quien determine lo conducente.

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

Notifíquese personalmente a Alma Gloria Sánchez Ramos.

Notifíquese por oficio, a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales.

Notifíquese al partido político **Movimiento Ciudadano**, en términos del artículo 68 numeral 1, incisos d), q) y w), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral, y por **estrados** a quienes resulte de interés.

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AGSR/JD03/AGS/273/2018

La presente Resolución fue aprobada en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 7 de octubre de 2020, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona.

Se aprobó en lo particular por lo que hace al tipo de sanción en los términos del Proyecto de Resolución originalmente circulado por nueve votos a favor de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello y un voto en contra del Consejero Electoral, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**