

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

INE/CG440/2020

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO
EXPEDIENTE: UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019
DENUNCIANTE: JESÚS ERNESTO SALGADO
ROBLEDO
DENUNCIADO: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019, INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR JESÚS ERNESTO SALGADO ROBLEDO, POR SUPUESTAS VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL, CONSISTENTES EN LA PROBABLE VULNERACIÓN A SU DERECHO DE LIBRE AFILIACIÓN, EN SU VERTIENTE NEGATIVA, Y, EN SU CASO, LA INDEBIDA UTILIZACIÓN DE SUS DATOS PERSONALES PARA TAL FIN

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>Comisión de Quejas</i>	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<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>UTCE</i>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral
<i>INE/Instituto</i>	Instituto Nacional Electoral
<i>LGIPE</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>LGSMIME</i>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<i>PAN</i>	Partido Acción Nacional
<i>Reglamento de Quejas</i>	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<i>Sala Superior</i>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<i>Tribunal Electoral</i>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

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

I. ACUERDO INE/CG33/2019.¹ El veintitrés de enero del año en curso, fue aprobado en sesión extraordinaria del *Consejo General*, el acuerdo por el cual se aprueba 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, en el que se acordó la suspensión de la resolución de diversos procedimientos sancionadores ordinarios, relacionados con presuntas indebidas afiliaciones de ciudadanos de todos los partidos políticos, hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

En este sentido, en el punto de acuerdo TERCERO del citado acuerdo, se determinó 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.**

¹Consultable 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>

[Énfasis añadido]

II. DENUNCIA. El tres de mayo de dos mil diecinueve, se recibió en la *UTCE* escrito de queja signado por Jesús Ernesto Salgado Robledo², mediante el cual presentó denuncia en contra del *PAN*, por la probable violación a su derecho de libre afiliación, derivado de la omisión de darlo de baja de su padrón de afiliados, no obstante que presentó escrito de renuncia a su militancia, y, en su caso, el uso indebido de sus datos personales para tal fin.

III. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO, SOLICITUD DE BAJA Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN³. Mediante acuerdo de veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, se ordenó formar el expediente respectivo el cual quedó registrado con la clave *UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019*.

En dicho acuerdo, se admitió a trámite el procedimiento sancionador ordinario, se solicitó la baja del quejoso como militante del *PAN*, y se determinó reservar el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación.

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

Sujeto requerido	Oficio	Fecha de Respuestas
<i>PAN</i>	INE-UT/3569/2019 ⁴ 29/05/2019	RPAN-0286/2019 04/06/2019 ⁵
<i>DEPPP</i>	INE-UT/3570/2019 ⁶ 29/05/2019	12/06/2019 Correo institucional ⁷

IV. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. Mediante proveídos de diecinueve de junio⁸ y doce de julio de dos mil diecinueve, se ordenó requerir al *PAN* a efecto de que proporcionara diversa documentación relacionada con las constancias de afiliación del quejoso.

Proveídos que fueron diligenciados de la siguiente forma:

² Visible a foja 1 del expediente.

³ Visible a fojas 8 a 15 del expediente.

⁴ Visible a foja 18 del expediente

⁵ Visible a fojas 22 a 24 y anexo a foja 25 a 34 del expediente.

⁶ Visible a foja 17 del expediente

⁷ Visible a fojas 50 y 51 del expediente

⁸ Visible a fojas 52 a 55 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

19 de junio de 2019		
Sujeto requerido	Oficio	Fecha de Respuestas
<i>PAN</i>	INE-UT/5319/2019 ⁹ 21/06/2019	RPAN-0356/2019 02/07/2019 ¹⁰

12 de julio de 2019		
Sujeto requerido	Oficio	Fecha de Respuestas
<i>PAN</i>	INE-UT/6003/2019 ¹¹ 15/07/2019	Sin respuesta

V. INSTRUMENTACIÓN DE ACTA CIRCUNSTANCIADA¹². A fin de corroborar lo informado por el *PAN* relativo a la baja del denunciante, mediante proveído de cuatro de septiembre de dos mil diecinueve, se ordenó la certificación del portal de internet del denunciado, con la finalidad de verificar si el registro como militante del quejoso, había sido eliminado y/o cancelado del respectivo portal de internet¹³, no encontrándose coincidencia con el nombre del denunciante en el padrón de afiliados del denunciado alojado en internet.

VI. EMPLAZAMIENTO¹⁴. Mediante proveído de once de octubre de dos mil diecinueve, se ordenó emplazar al *PAN* para que manifestara lo que a su derecho conviniera.

Dicho proveído fue notificado de la siguiente manera:

Sujeto -Oficio	Notificación - Plazo	Fecha de Respuesta
<i>PAN</i> INE-UT/9932/2019 ¹⁵	Citatorio: 16 de octubre de 2019 Cédula: 17 de octubre de 2019 Plazo: 18 al 24 de octubre de 2019	Sin respuesta

VII. ALEGATOS¹⁶. Mediante proveído de trece de noviembre de dos mil diecinueve, se ordenó dar vista de alegatos a las partes, para que manifestaran lo que a su derecho conviniera.

Proveído que fue diligenciado de la siguiente manera:

⁹ Visible a foja 57 del expediente

¹⁰ Visible a fojas 62 y 63 del expediente.

¹¹ Visible a foja 69 del expediente

¹² Visible a foja 111 a 113 y acta visible a fojas 116 a 121 del expediente.

¹³ Visible a foja 65 a 71 del expediente.

¹⁴ Visible a fojas 127 a 134 del expediente.

¹⁵ Visible a foja 226 del expediente.

¹⁶ Visible a fojas 232 a 236 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

Denunciado

Sujeto – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
PAN <i>INE-UT/10746/2019¹⁷</i>	Citatorio: 15 de noviembre de 2019 Cédula: 19 de noviembre de 2019 Plazo: 20 al 26 de noviembre de 2019	RPAN-0481/2019 26/11/2019 ¹⁸

Denunciante

Sujeto - Oficio	Notificación - Plazo	Fecha de Respuesta
Jesús Ernesto Salgado Robledo <i>INE/SLP/JLE/VS/792/2019¹⁹</i>	Citatorio: 19 de noviembre de 2019 Cédula: 20 de noviembre de 2019 Plazo: 21 al 27 de noviembre de 2019	Sin respuesta

VIII. INFORME SOBRE EL ACUERDO INE/CG33/2019. El veintiuno de febrero de dos mil veinte, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del *INE*, presentó al *Consejo General* 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)²⁰*, mediante el cual, hizo del conocimiento que **los siete partidos políticos, entre ellos el PAN, durante la vigencia del citado Acuerdo, presentaron los informes respectivos sobre el avance en el agotamiento de las etapas previstas en el acuerdo INE/CG33/2019.**

IX. 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, 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”.

¹⁷ Visible a foja 239 del expediente.

¹⁸ Visible a fojas 245 a 247 del expediente.

¹⁹ Visible a foja 258 del expediente.

²⁰ Consultable en la página de internet del *INE*, o bien en la dirección electrónica: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/113621>

[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.”²¹

Finalmente, a fin de dar continuidad a las anteriores determinaciones, el dieciséis de abril de dos mil veinte, la Junta General Ejecutiva de este Instituto, 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 los diversos órganos del *INE*, así como cualquier plazo de carácter administrativo, hasta que dicho órgano colegiado acordara su reanudación.

Cabe mencionar, que las anteriores determinaciones no resultan ser un obstáculo legal para que, en el presente caso, durante este periodo de contingencia la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto pueda válidamente sesionar y, en su caso, aprobar el presente proyecto para su posterior conocimiento y resolución, en cuanto existan las condiciones para hacerlo, por parte del Consejo General de este Instituto.

²¹ En dicho Anexo se menciona lo relacionado con el trámite y sustanciación de diversos procedimientos ordinarios sancionadores.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

Esto es así, porque de conformidad con lo dispuesto en el artículo 42, párrafos 1 y 2 de la *LGIFE*, la Comisión de Quejas y Denuncias, así como las otras tantas comisiones que integran a este Instituto, se erigen como instancias internas de apoyo que contribuyen al desempeño de las atribuciones del propio Consejo General y, en ese sentido, la determinación que asuma ese ente, respecto a la aprobación o no del proyecto que le es sometido a consideración por parte de la *UTCE*, no transgrede ni vulnera ningún derecho o garantía procesal de las partes involucradas.

En efecto, de conformidad con lo dispuesto en el primer párrafo del artículo 469 de la *LGIFE*, **concluido el desahogo de las pruebas y, en su caso, agotada la investigación, la *UTCE* pondrá el expediente a la vista del quejoso y del denunciado para que, en un plazo de cinco días, manifiesten lo que a su derecho convenga.**

De lo anterior, se sigue que la remisión del anteproyecto de resolución por parte de la *UTCE* a la Comisión, se lleva a cabo como un acto intraprocesal mas una vez concluida la investigación, para que las personas integrantes de la Comisión determinen si la investigación está suficientemente realizada o si es necesario continuar con la misma, de donde pasará como proyecto a Consejo en donde se resolverá por la votación de sus integrantes dando fin al procedimiento. Es decir, la etapa de remisión de la propuesta de resolución a los integrantes de la Comisión de Quejas y Denuncias, se da una vez cerrada la instrucción del procedimiento, de modo que, hasta el momento en que se resuelva por el Consejo General, ya no existen fases procesales pendientes que deban hacerse del conocimiento a darle intervención a las partes.

Con ello, se concluye que la suspensión a que se refieren los acuerdos citados en el presente resultando, no impactan ni merman las labores que pueda realizar la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto aún en este periodo de suspensión, toda vez que su labor en este periodo, se lleva a cabo con el propósito de avanzar con los trabajos de revisión de los proyectos propuestos por la *UTCE*, para su posterior aprobación por parte del Consejo General, quien es la única instancia que tiene la potestad de resolver los procedimientos ordinarios sancionadores como el que nos ocupa, de conformidad con lo establecido en párrafo 5, del multicitado artículo 469 de la *LGIFE*.

X. ELABORACIÓN DE PROYECTO. Al no existir diligencias pendientes por desahogar, se procedió a formular el presente proyecto de resolución, para ser sometido al conocimiento de la *Comisión*.

XI. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL. En la Sexta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, celebrada el veintinueve de abril de este año, la *Comisión de Quejas* aprobó el proyecto, por unanimidad de votos de sus integrantes.

XI. PROCEDIMIENTO DE NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA. El diecinueve de junio del año 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.

XII. DESIGNACIÓN DE NUEVAS CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES. El veintidós de julio del año 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.

XIII. INTEGRACIÓN Y PRESIDENCIAS DE LAS COMISIONES PERMANENTES. El treinta de julio del año 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 el que, entre otras cuestiones, se determinó la integración y presidencia de la *Comisión de Quejas*.

XIV. 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.**

En el que se determinó, en lo conducente, lo siguiente:

Primero. Se reanudan los plazos y términos en la investigación, instrucción, resolución y ejecución de los procedimientos administrativos sancionadores y de fiscalización,

bajo modalidad a distancia o semipresencial, y conforme a los términos de este Acuerdo²².

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, 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) y u); 44, párrafo 2; 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u) de la *LGPP*, con motivo de la probable violación al derecho de libertad de afiliación – en su vertiente negativa- y la presunta utilización indebida de sus datos personales, por parte del *PAN*, en perjuicio de Jesús Ernesto Salgado Robledo.

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

²² En dicho Anexo se menciona lo relacionado con el trámite y sustanciación de diversos procedimientos ordinarios sancionadores.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

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

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

Sirve de apoyo a lo anterior, lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-RAP-107/2017,²³ en el sentido de que esta autoridad electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con la presunta violación al derecho de libertad de afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos, esencialmente, por las razones siguientes:

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

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

²³ 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

decir con base en el derecho humano a la libre asociación, en su vertiente de afiliación política.

SEGUNDO. NORMATIVA ELECTORAL APLICABLE AL CASO

Para la resolución del presente asunto se debe subrayar que la presunta violación al derecho de libertad de afiliación – en su vertiente negativa – de Jesús Ernesto Salgado Robledo, se cometió durante la vigencia de la *LGIPE*, puesto que la solicitud de renuncia del quejoso al *PAN* se realizó el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, por lo que la legislación comicial sustantiva y procedimental que será aplicable en el presente asunto, será la *LGIPE*.

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.
- 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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

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,
- Porque se encontraran 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 Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, 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 afiliados/as 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. FIJACIÓN DE LA MATERIA DEL PROCEDIMIENTO.

La controversia en el presente procedimiento, se constriñe a determinar si el PAN violó el derecho de libre de afiliación – en su vertiente negativa – de Jesús Ernesto Salgado Robledo, al no haber dado curso a la solicitud de desafiliación presentada por el quejoso, haciendo uso ilegítimo de su información personal para mantenerlo como su militante, 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*; 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u) de la *LGPP*.

2. MARCO NORMATIVO

A) Constitución, tratados internacionales y ley

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

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

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

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

El ejercicio de la libertad de asociación en materia política prevista en el artículo 90. 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 que los sujetos que tengan la calidad de ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 33 de la *Constitución*. Asimismo, si el ejercicio de esa libertad política se realiza a través de los partidos políticos, debe cumplirse con las formas específicas que se regulen legalmente para permitir su intervención en el Proceso Electoral.

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

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

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

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

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

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

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 de asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

En efecto, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada el cinco de enero de mil novecientos setenta y tres, estableció en su artículo 23, fracción II, numeral 1, incisos a) y b), un mecanismo de certeza encaminado a dar cuenta de que los ciudadanos afiliados a una agrupación política, como precursor de un partido político, habían consentido ser incorporados al respectivo padrón de militantes, como se advierte enseguida:

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

I...

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

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

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

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

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

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

de acción y los estatutos, suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación.

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

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

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

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

B) Lineamientos para la verificación de afiliados

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro **(CG617/2012)**.

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

Así, de las disposiciones contenidas en los lineamientos mencionados, se obtienen las siguientes conclusiones respecto al procedimiento para la verificación del padrón de los partidos políticos nacionales:

- La *DEPPP* (en coordinación con la Unidad de Servicios de Informática y la *DERFE*), desarrollará un sistema de cómputo, en el cual los partidos políticos nacionales deben realizar la captura de los datos mínimos y actuales de todos sus afiliados.
- La *DEPPP*, informará mediante oficio a la *DERFE* que el padrón de afiliados del partido político que corresponda, se encuentra en condiciones de ser verificado.
- La *DERFE*, procederá a realizar la verificación conforme a sus lineamientos, obteniendo un Total preliminar de afiliados, el cual deberá entregar a la *DEPPP*.
- Recibidos los resultados de la verificación por parte de la *DEPPP*, deberá remitir a los partidos políticos, las listas en las que se señalen los datos de los afiliados que se encuentren duplicados en dos o más partidos, para que manifiesten lo que a su derecho convenga.
- Recibida la respuesta de los partidos políticos, la *DEPPP* (en coordinación con la *DERFE*), analizará cuáles registros pueden sumarse al Total preliminar de afiliados, para obtener el número Total de afiliados del partido; asimismo, deberán señalar que en aquellos casos en los que se encuentren afiliados a su vez a algún otro partido político con registro, para que puedan ser sumados al 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.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

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

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

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

Al respecto, si bien tal ordenamiento contiene distintas previsiones en lo referente a la afiliación de los ciudadanos, la responsabilidad de respetar de manera irrestricta la libertad de los ciudadanos de afiliarse, permanecer afiliados, 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 necesarios para conservar su registro.

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

C) Normativa interna del denunciado

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

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

Estatuto del PAN²⁶

“Artículo 8

²⁶ Consultable en la página de internet <https://www.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos-nacionales/documentos-basicos/>

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019**

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

...

Artículo 9

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

...

Artículo 10

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

- a) Ser ciudadano mexicano;
- b) Tener un modo honesto de vivir;
- c) Haber participado en la capacitación coordinada o avalada por el área correspondiente del Comité Ejecutivo Nacional;
- d) **Suscribir el formato aprobado por el Comité Ejecutivo Nacional**, acompañando copia de su credencial para votar con fotografía vigente, emitida por el Instituto Nacional Electoral; en el caso de mexicanos que residan en el extranjero, podrán acompañar copia de la matrícula consular. En el formato se expresa la obligación de cumplir y respetar los principios de doctrina y documentos básicos de Acción Nacional y su compromiso de participar en forma activa y permanente en la realización de los fines, objetivos y actividades del Partido;
- e) No estar afiliado a otro partido político ya sea nacional o local.

...

Artículo 11

1. Son derechos de los militantes:

...

l) Refrendar o renunciar a su condición de militante, en los términos establecidos en estos estatutos y reglamentos correspondientes; y

m) Los demás que establezcan el artículo 40 de la Ley General de Partidos Políticos y demás ordenamientos legales y del Partido.

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

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

D) Acuerdo INE/CG33/2019

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.

CONSIDERANDO

...

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 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.

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019**

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 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.

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019**

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 renunciaciones 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.

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.

E) Protección de datos personales

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

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

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

- El derecho de afiliación en materia política-electoral consiste, fundamentalmente, en la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para decidir libre e individualmente si desean formar parte de los partidos y agrupaciones políticas.
- Se considerarán militantes del *PAN* los ciudadanos mexicanos que, de forma directa, persona, presencial, individual, libre, pacífica y voluntaria, manifiesten su deseo de afiliarse.
- Los militantes tienen el derecho de refrendar o renunciar a su militancia.
- La información que sea requerida en términos distintos a los señalados será atendida de acuerdo a las disposiciones del Partido en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- Los partidos políticos, como sujetos obligados por la ley, deberán contemplar en sus Estatutos la forma de garantizar la protección de los datos personales de sus militantes, así como los derechos al acceso, rectificación, cancelación y oposición de estos.
- 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.

3. CARGA Y ESTANDAR PROBATORIO

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

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

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

Lo mismo ocurre con aquellos documentos por medio de los cuales, acrediten haber dado trámite a las solicitudes de desafiliación correspondientes; pues son indispensables para sus procesos de depuración de los padrones de militantes.

Estas conclusiones son armónicas 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 25, párrafo 1, inciso c), de la *LGPP*.

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

Por tanto, es dable sostener que, en principio, corresponde al partido político demostrar que sus militantes y afiliados manifestaron su consentimiento, libre y voluntario para formar parte y en su caso, **permanecer**, en su padrón, a través de

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

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

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

Lo anterior, es acorde con lo sostenido por la *Sala Superior*, al resolver el expediente **SUP-RAP-107/2017**,²⁷ donde estableció que la presunción de inocencia es un principio que debe observarse en los procedimientos sancionadores,

²⁷ 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

conforme a su Tesis de Jurisprudencia 21/2013, de rubro **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**,²⁸ el cual tiene distintas vertientes, entre las que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria²⁹ y como estándar probatorio.³⁰

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

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

Al respecto, la sentencia en análisis refiere que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³¹ ha estimado que es posible derrotar la presunción de inocencia cuando las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia alegada por el presunto responsable, así como las pruebas de descargo y los indicios que puedan generar una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.

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

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

²⁸ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 59 y 60.

²⁹ Tesis de Jurisprudencia: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA**”. 10ª Época; Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 478, número de registro 2006093.

³⁰ Véase la Tesis de jurisprudencia de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA**”. 10ª Época; Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 476, número de registro 2006091. Véase la nota 35.

³¹ Véanse las tesis **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA, PRESUNCIÓN DE INOCENCIA**, así como **DUDA RAZONABLE. FORMA EN LA QUE DEBE VALORARSE EL MATERIAL PROBATORIO PARA SATISFACER EL ESTÁNDAR DE PRUEBA PARA CONDENAR CUANDO COEXISTEN PRUEBAS DE CARGO Y DE DESCARGO**.

- Se refuten las demás hipótesis admisibles de inocencia del acusado.

En el caso y toda vez que se denuncia que el partido denunciado no dio trámite a un **procedimiento de renuncia**, es importante destacar que, si una persona aduce que se afilió voluntariamente a un partido político, pero posteriormente, como es el caso, refiere que fue su deseo el desafiliarse para no pertenecer más a éste como su miembro o militante, y que para ello presentó la correspondiente solicitud de baja o renuncia ante el instituto político, el estándar mínimo probatorio que debe aportar para acreditar su dicho, sería, precisamente esa solicitud o petición de baja, con el correspondiente *acuse de recibo*, con el sello de recepción por parte de la instancia partidista que recogió la solicitud o, en su defecto, con el nombre y firma del funcionario que recibió tal petición; lo anterior, con la finalidad de dar certeza del momento preciso en que el órgano interno del partido tuvo conocimiento de ese acto, así como para establecer la temporalidad en que llevó darle trámite y solución a la petición formulada por su militante.

Lo anterior, tiene sustento en el contenido de la Tesis de Jurisprudencia **16/2011**, de rubro ***PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA.***

De dicha Tesis, se advierte que las denuncias deben estar sustentadas en hechos claros y precisos, en los cuales se expliquen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se verificaron y **aportar por lo menos un mínimo de material probatorio** a fin de que la autoridad administrativa electoral esté en aptitud de determinar si existen indicios que conduzcan a iniciar su facultad investigadora o no.

No pasa inadvertido que si bien esta autoridad goza de la facultad investigadora, lo cierto es que ésta se sustenta, en principio, en la existencia de indicios mínimos sobre los cuales pueda ejercer dicha facultad, mismos que deben ser aportados en el escrito de denuncia por parte del quejoso.

Lo anterior, porque se parte de la base de que la finalidad de la facultad investigadora consiste en que la autoridad pueda establecer, por lo menos en un grado presuntivo, la existencia de una infracción y la **responsabilidad del o de los sujetos denunciados para estar en condiciones de iniciar el procedimiento y emplazar a los denunciados.**

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

No obstante, el ejercicio de esta atribución no puede soslayar que, en el particular, corresponde al denunciante aportar datos precisos y elementos de convicción idóneos para acreditar, al menos de manera indiciaria, los hechos denunciados y, en su oportunidad, dar la posibilidad a la parte reo de defenderse sobre las imputaciones que se le formulan, las cuales, en el caso, serían precisamente las relativas a la forma en que dio trámite a una solicitud de desafiliación previamente presentada ante sus instancias partidistas.

Por lo expuesto, es indudable que para casos como el que hoy nos ocupa, la carga probatoria, en principio, corresponde al promovente, a fin de demostrar con elementos probatorios suficientes la comisión de la conducta ilícita, en el caso, la no desafiliación, entendida como la transgresión en su vertiente negativa al derecho de libertad de afiliación que le asiste a cualquier ciudadano en términos de lo previsto en el artículo 41 Constitucional.

Ahora bien, de acreditarse el hecho relativo a que se presentó ante el instituto político denunciado el escrito de renuncia o desafiliación por parte del denunciante, corresponde al partido político demostrar que dio el trámite correspondiente a ese curso y que, por ende, desincorporó de sus filias, de manera oportuna, a la o el ciudadano peticionario. Para lo cual deberá aportar la constancia de desafiliación o el expediente en donde conste el estatus del trámite realizado al interior del partido con la intención de atender la solicitud de referencia, pues dichas documentales son la prueba directa y que de manera idónea demuestran que sí se atendió la solicitud respectiva.

Lo anterior, debido a que la desafiliación es un derecho fundamental cuya disponibilidad no debe quedar a cargo de los partidos políticos, sino exclusivamente de los ciudadanos. Considerar lo contrario, implicaría aceptar que está en poder de los institutos políticos decidir el momento en que queda desafiliado un o una militante, en contravención al ejercicio del derecho fundamental de afiliación y su disponibilidad por parte del ciudadano.

Sobre esta última conclusión, debe tenerse en cuenta que la *Sala Superior* emitió la tesis de jurisprudencia identificada con la clave **9/2019**, de rubro **AFILIACIÓN. LA RENUNCIA A LA MILITANCIA SURTE EFECTOS DESDE EL MOMENTO DE SU PRESENTACIÓN ANTE EL PARTIDO POLÍTICO**³² en la cual determinó que, cuando algún ciudadano o ciudadana ejerce su derecho de separarse de un partido

³² Consultable en la liga electrónica <https://www.te.gob.mx/LUSEapp/tesisjur.aspx?idtesis=9/2019&tpoBusqueda=S&sWord=afiliaci%c3%b3n>

político, a través de la renuncia, **la dimisión a la militancia surte efectos desde el momento de su presentación** ante el partido político de que se trate, **sin necesidad de que sea aceptada material o formalmente por parte del instituto político.**

4.- HECHOS ACREDITADOS

Como se ha mencionado, la denuncia presentada por el quejoso, versa sobre la presunta violación a su derecho de libertad de afiliación, al no haber dado trámite a su solicitud de renuncia y no haberlo desincorporado del padrón de militantes del PAN, así como la utilización de sus datos personales por parte de dicho partido político para sustentar tal afiliación.

Ahora bien, en torno a la demostración de los hechos constitutivos de la infracción denunciada, en el siguiente cuadro se resumirá la información derivada de la investigación preliminar implementada, así como de las conclusiones advertidas:

Ciudadano	Información aportada por la DEPPP	Manifestaciones realizadas por el PAN
Jesús Ernesto Salgado Robledo	<p>Fecha de afiliación: 21/05/2002</p> <p>Fecha de baja: 29/05/2019</p> <p>Fecha de cancelación: 06/06/2019</p>	<p>Mediante oficio RPAN-0286/2019 el representante propietario del PAN informó lo siguiente:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Se realizó la baja correspondiente al quejoso. • Estuvo afiliado con fecha de inicio de militancia 21/05/2002, trámite de actualización de datos de fecha 03/03/2017 y baja 29/05/2019. • Refiere que la constancia de inicio de militancia fue destruida y que la constancia de trámite de actualización de datos se anexa, no obstante, no se remitió la constancia referida. • Remite copia del ACUERDO POR EL QUE SE AUTORIZA EL PROGRAMA ESPECÍFICO DE REVISIÓN, VERIFICACIÓN, ACTUALIZACIÓN, DEPURACIÓN Y REGISTRO DE DATOS Y HUELLAS DIGITALES EN SAN LUIS POTOSÍ, A IMPLEMENTAR POR EL REGISTRO NACIONAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

		DE MILITANTES EN CORRINACIÓN CON LA COMISIÓN ESPECIAL ESTRATÉGICA PARA LA TRANSPARENCIA Y REINGENIERÍA DEL PADRÓN DE MILITANTES DEL PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, identificado con la clave CEN/SG/18/2016
Conclusiones.		
<p>A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El quejoso se registró voluntariamente como militante del PAN. 2. El quejoso presentó escrito el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, mediante el cual le solicita al Presidente del Comité Directivo Municipal ... <i>dar de baja mi participación como miembro militante del Partido Acción Nacional, lo anterior en virtud de así convenir a mi interés...</i> 3. El PAN y la DEPPP refieren que el quejoso fue dado de baja hasta el veintinueve de mayo de dos mil diecinueve. 4. El PAN refiere que el ciudadano refrendó su militancia el tres de marzo de dos mil diecisiete, no obstante, no aporta documento alguno para acreditar su dicho, ni realiza manifestaciones respecto del trámite dado al escrito de baja presentado por el quejoso. <p>Por tanto, es de concluirse que se está en presencia de una violación al derecho de libre afiliación en perjuicio del denunciante, en su vertiente negativa, al no hacerle efectivo su derecho de desafiliación; toda vez que contrario a la voluntad del denunciante de no pertenecer como militante del ente político, éste la mantuvo dentro de sus registros de agremiados, tal y como lo informó la DEPPP.</p>		

La constancia aportada por la DEPPP, al ser un documento generado en ejercicio de sus atribuciones, se considera documental pública, de conformidad con el artículo 22, párrafo 1, del Reglamento de Quejas, misma que, conforme a lo previsto en los artículos 462, párrafo 2 de la LGIPE y 27, párrafo 2 del citado Reglamento, tiene valor probatorio pleno, ya que no se encuentra controvertida ni desvirtuada respecto de su autenticidad o contenido.

En el mismo tenor, las documentales allegadas al expediente por el partido político denunciado, así como por el denunciante, constituyen documentales privadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 22, numeral 1, fracción II del *Reglamento Quejas*; por lo que, por si mismas, carecen de valor probatorio pleno, y sólo alcanzarán ese grado cuando, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto

raciocinio, generen convicción en este *Consejo General* sobre la veracidad de los hechos a que se refieren, ello al tenor de lo preceptuado en los artículos 462, párrafo 3 de la *LGIPE*, y 27, párrafo 3, del Reglamento en mención.

5. CASO CONCRETO.

Previo al análisis detallado de las infracciones aducidas por Jesús Ernesto Salgado Robledo, es preciso subrayar que de lo previsto en el artículo 458, párrafo 5, de la *LGIPE*, es posible advertir los elementos que se deben actualizar para que la autoridad electoral esté en posibilidad de imponer alguna sanción en materia electoral.

En primer lugar, se debe acreditar la existencia de alguna infracción, 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.

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 afiliado, **desafiliarse de un partido político, o bien, no pertenecer a ninguno**, y de igual manera, que las personas en este país tienen el derecho de que se proteja su información privada y sus datos personales, todo lo cual está previsto desde el nivel constitucional.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

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

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

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

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

Como se precisó con anterioridad, en principio, corresponde al promovente demostrar con pruebas suficientes la comisión de la conducta ilícita, así como el señalamiento que formula en contra de la parte denunciada (atribuibilidad), es decir, la carga de la prueba corresponde a los quejosos.

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 *LGSMIME*, de aplicación supletoria al presente caso, en términos de lo dispuesto por el artículo 441 de la *LGIPE*.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

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.

Ahora bien, de lo precisado en el apartado *ACREDITACIÓN DE HECHOS*, está demostrado a partir de la información proporcionada por la *DEPPP* y por el propio denunciado, que Jesús Ernesto Salgado Robledo fue dado de baja el veintinueve de mayo de dos mil diecinueve como militante del *PAN*, no obstante que el quejoso solicitó su baja como militante el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho.

Al respecto, en principio debe señalarse que, tal y como se ha referido en el apartado relativo al *Marco Normativo* de la presente resolución, todo ciudadano mexicano tiene derecho a asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9; 35, fracción III y 41, párrafo segundo Bases I, párrafo segundo *in fine*, y IV, de la *Constitución*, así como 5°, párrafo 1, del *COFIPE*, este último replicado en el diverso 3, párrafo 2, de la *LGPP*.

Así, en ejercicio del derecho de asociación en materia político-electoral, los ciudadanos pueden formar partidos y agrupaciones políticas, cumpliendo para ello con los requisitos que establece la ley.

En este contexto, la libertad de asociación política constituye la base de la formación de los partidos, de manera que, en ejercicio de esa potestad, todo ciudadano, por igual, puede formar parte de ellos bajo la condición de cumplir con los requisitos que establece la norma, pudiendo también, en consonancia con esa libertad, tener la posibilidad de **desafilarse** de éste en el momento que así lo desee.

Lo anterior fue reiterado por la Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-138/2018 y su acumulado SUP-RAP-144/2018, mediante la cual se confirmó la Resolución INE/CG444/2018, en dicha sentencia se estableció que los órganos partidistas que en su caso hubieran recibido escritos de renuncia a afiliación partidista, deberían remitirlos a la autoridad partidista correspondiente a fin de que procediera como en derecho corresponda, para proteger el derecho político electoral de libre afiliación.

Con base en ello, se considera que existirá violación a la libertad de afiliación, por parte de un partido político, cuando sin mediar justificación alguna, mantiene en contra de su voluntad a un ciudadano dentro de su padrón de afiliados, toda vez que, en su calidad de entidades de interés público, en términos del numeral 41, base

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

I, de la *Constitución* tienen el deber irrestricto de garantizar el libre ejercicio de derechos fundamentales de todos los ciudadanos, entre ellos, los relativos a la libertad de afiliación política y, al no actuar de esta forma, evidentemente afecta su esfera jurídica, al relacionarlos con una fuerza política a la que ya no quieren pertenecer, siendo que su derecho a terminar el vínculo que los unía con el partido se vio afectado.

En este contexto, Jesús Ernesto Salgado Robledo al presentar su escrito de queja manifestó “*Bajo protesta de decir verdad, **manifiesto que el día 21 de agosto de 2018, presente escrito en el cual solicite de manera voluntaria mi desafiliación como militante del Partido Acción Nacional, lo anterior en virtud de así convenir a mi interés, el cual adjunto al presente escrito (anexo 1), así como copia de mi credencial para votar con fotografía (anexo 2); así mismo, señalo que a la fecha sigo registrado como militante de dicho Partido Político, ya que en la plataforma <http://actores-politicos.ine.mx/actores-politicos/partidos-politicos/consulta-afiliados/nacionales/#/openDetalle> Militante, (anexo 3) en la cual muestra que aún se encuentra mi registro como persona afiliada.***”

De lo anterior, se advierte que el quejoso al presentar su queja, refiere haber solicitado su baja el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho y que dicha petición no fue atendida pues continuaba apareciendo en el padrón de militantes del denunciado.

Para corroborar su dicho, ofrece copia del siguiente escrito:

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019**

San Luis Potosí, S.L.P. 21 de agosto del 2018

C. Maximino Jasso Padrón
Presidente Del Comité Directivo Municipal
Presente.

Me dirijo a Usted respetuosamente tenga a bien dar de baja mi participación como miembro militante del Partido Acción Nacional, lo anterior en virtud de así convenir a mi interés.

Anexo al presente copia fotostática de identificación Oficial del INE.

ATENTAMENTE
[Redacted Signature]
JESUS ERNESTO SALGADO ROBLEDO
Ccp INE
Interesado.



Y copia de su credencial de elector por ambos lados, con sello de recepción, de los cuales es posible advertir que el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, el quejoso presentó escrito mediante el cual solicitó su baja al *PAN*.

Ahora bien, no obstante, la solicitud de baja presentada por el quejoso, a la fecha de presentación de su queja, continuaba apareciendo en el padrón de afiliados del *PAN*.

En este sentido, es evidente que se actualizó una violación al derecho de libertad de afiliación política, en su modalidad **negativa**, es decir, de desafiliación libre, **al impedir** la desincorporación de Jesús Ernesto Salgado Robledo como militante del *PAN* puesto que de las constancias de autos se advierte que el denunciado fue omiso en darlo de baja de su padrón, no obstante la solicitud formulada por el quejoso para tal efecto.

Se afirma lo anterior, toda vez que Jesús Ernesto Salgado Robledo aportó elementos de prueba para acreditar que solicitó su desafiliación del *PAN* y si bien, a la fecha la denunciante ha dejado de aparecer en el padrón del denunciado, el tiempo transcurrido entre la presentación de la solicitud de baja y la fecha en que

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

finalmente su registro fue cancelado, es excesivo, sin que exista justificación alguna de tal demora, tal como se advierte a continuación:

Fecha de presentación de la renuncia	Baja en el padrón de afiliados	Fecha de cancelación del registro	Demora entre la fecha de presentación de la renuncia y la baja
21/08/2018	29/05/2019	06/06/2019	284 días

Con base en lo anterior, se encuentra acreditado que el partido incurrió en una violación al derecho de libertad de afiliación política, por no actuar de manera diligente ante una petición de desincorporación del mencionado ciudadano como su militante y, derivado de ello, un uso indebido de sus datos personales, actualizando la infracción materia de análisis en el presente apartado.

Lo anterior es así, toda vez que, como ya se anunció, al tratarse de un ente de interés público, está obligado, entre otras cosas, a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de las y los ciudadanos; lo anterior, al tenor de lo dispuesto en el artículo 38, párrafo 1, incisos a), e) y u) del *COFIPE*, replicado en el inciso a) del párrafo 1, del artículo 25 de la *LGPP*.

Esto es así, porque la presentación de un escrito de solicitud de baja, genera en automático una serie de cargas y obligaciones para el respectivo partido político, a fin de hacer efectivo el ejercicio de ese derecho fundamental; a saber:

- Debe recibir las solicitudes de renuncia o escritos, por los que se solicita la baja de su padrón, sin poner trabas o barreras injustificadas para ello.
- Es decir, en ningún caso puede negarse a recibir o atender este tipo de solicitudes. Al contrario, debe remover todo obstáculo que impida o dificulte al ciudadano su presentación; incluso, debe establecer las condiciones necesarias para orientar a su militancia y dar cauce efectivo a las peticiones de esta índole.
- Cuando un órgano partidista no competente reciba una solicitud de baja o renuncia a la militancia deberá, de manera inmediata y sin mayor trámite, remitirlo al órgano partidario que resulte competente para su atención.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

- El órgano partidista competente deberá atender de inmediato, sin dilaciones o retrasos injustificados, las solicitudes de desafiliación que se presenten y, consecuentemente, dar de baja de su padrón al peticionario en un plazo razonable.
- Cuando sea necesario que el o la interesada tenga conocimiento de un acto partidista relacionado con su solicitud de desafiliación, deberá notificarlo personalmente al interesado o interesada en un tiempo breve y razonable (por ejemplo, cuando el escrito se remitió a algún otro órgano partidario, cuando el escrito no contenga firma o se presente en copia, etc.). Ello conforme a las tesis de jurisprudencia identificadas, respectivamente, con las claves **32/2010** y **31/2013**, de rubros **DERECHO DE PETICIÓN EN MATERIA ELECTORAL. LA EXPRESIÓN 'BREVE TÉRMINO' ADQUIERE CONNOTACIÓN ESPECÍFICA EN CADA CASO** y **DERECHO DE PETICIÓN. LA RESPONSABLE, DEBE INFORMAR AL PETICIONARIO CUANDO CONSIDERE QUE SU SOLICITUD NO REÚNE REQUISITOS CONSTITUCIONALES.**

Por tanto, se concluye que el derecho fundamental de desafiliación del denunciante debió ser garantizado por *el PAN*, habida cuenta que su goce y ejercicio no es una prerrogativa cuya disponibilidad quede a cargo del partido político denunciado, sino exclusivamente de los ciudadanos.

Sirve de apoyo a los anteriores argumentos, lo establecido en la Tesis de Jurisprudencia **24/2002**,³³ del *Tribunal Electoral*, de rubro y texto siguientes:

“DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES.- El derecho de afiliación político-electoral establecido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, in fine, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en el artículo 5o., párrafos 1 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, y si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, lo cierto es que el derecho de afiliación —en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 constitucional— se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y está garantizado jurisdiccionalmente mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en el

³³ Consultable en la página de internet 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>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

artículo 41, fracción IV, primer párrafo, in fine, en relación con lo dispuesto en el artículo 99, fracción V, de la Constitución federal. Además, el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia; en particular, el derecho fundamental de afiliación político-electoral consagrado constitucionalmente faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, 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.”

Ahora bien, no pasa desapercibido que el denunciado refiere que el quejoso realizó el trámite de actualización de datos, el tres de marzo de dos mil diecisiete, manifestando así su voluntad de continuar afiliado.

No obstante, lo señalado por el denunciado, se considera que aun y cuando el ciudadano hubiera realizado dicho trámite, el mismo tiene, como se precisó previamente, la libertad de desafiliarse en el momento que así lo desee, por lo que el trámite que refiere el denunciado no lo exime de la obligación de haber dado trámite a la solicitud de baja presentada por Jesús Eduardo Salgado Robledo.

En consecuencia, se considera que **le asiste la razón** al quejoso pues de las constancias de autos se advierte que el partido denunciado, no atendió con prontitud su solicitud de desafiliación.

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

Finalmente, en atención a la negativa del *PAN* de atender con prontitud y certeza el escrito de solicitud de baja del ciudadano referido, lo procedente es remitir copia certificada del expediente, a dicho partido político, para que, en el ámbito de su competencia realice las investigaciones pertinentes e instaure los procedimientos que su normativa interna establezca y de ser el caso, finque las responsabilidades que correspondan, por la omisión de sus órganos internos, de no desafiliar al denunciante aludido.

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

Una vez demostrada plenamente la comisión de las faltas denunciadas, así como la responsabilidad del *PAN*, en el caso detallado en el considerando que antecede, de conformidad con lo previsto en el artículo 458, párrafo 5, de la *LGIPE*, lo procedente es determinar la sanción que corresponda a la falta acreditada, para lo cual se han de considerar las circunstancias en que se actualizó la contravención a la norma administrativa, como es lo relativo a la gravedad de la falta, la responsabilidad del partido político denunciado en la vulneración al bien jurídico tutelado por las normas incumplidas, así como las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución de la falta; y, en su caso, la reincidencia y el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de la infracción.

Al respecto, 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
<i>PAN</i>	Por la omisión de no atender la solicitud de un ciudadano para desafiliarlo, con lo que se transgreden disposiciones de la <i>Constitución</i> , la <i>LGIPE</i> y la <i>LGPP</i> , en el momento de su comisión.	La conducta fue la violación a la libre afiliación- modalidad negativa- y el uso no autorizado de los datos personales de 1 ciudadano, por parte del <i>PAN</i> .	Artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la <i>Constitución</i> ; 443, párrafo 1, incisos a) y n); de la <i>LGIPE</i> , y 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), y u), de la <i>LGPP</i> .

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

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 el *PAN* no dio el trámite correspondiente a la renuncia para realizar la desafiliación solicitada, violentando con ello lo establecido en los artículos 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 443, párrafo 1, incisos a) y n); de la *LGIPE*, y 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u), de la *LGPP*.

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

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

En el presente asunto, debe tenerse en cuenta que si bien, en un primer momento el denunciante consintió el uso de sus datos personales para ser afiliado, lo cierto es que al momento que manifestó su intención de ser dado de baja de los registros de afiliados del *PAN*, implicó que no se atendiera su oposición manifiesta del tratamiento que debía dársele a esos datos; es decir, de no aparecer en un padrón al cual no deseaba seguir incorporado, lo que constituye también un uso indebido de datos personales, toda vez que éstos fueron utilizados por el partido para acreditar ante la autoridad electoral un número mínimo de militantes para la conservación de su registro.

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

C. Singularidad o pluralidad de la falta acreditada

En el caso concreto estamos en presencia de una **singularidad** en la infracción, porque con independencia de que se acreditó que el *PAN* transgredió lo establecido en las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias que tenía obligación de observar, 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, consistente en no desafiliar al quejoso de su padrón de militantes.

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

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

- a) **Modo.** En el caso bajo estudio, las irregularidades atribuibles al *PAN*, consistieron en inobservar lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II; 35, fracción III y 41, Base I, párrafo segundo, de la **Constitución**; 443, párrafo 1, incisos a) y n); de la **LGIPE** en relación con los artículos 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), y u) de la **LGPP**, al mantener en su padrón de afiliados al ciudadano denunciante, a pesar de que solicitó su baja del mismo.
- b) **Tiempo.** En el caso concreto, como se razonó en el considerando que antecede, la renuncia al partido denunciado se dio en la temporalidad que se plasma en el cuadro siguiente:

No.	Nombre	Fecha de presentación de renuncia
1	Jesús Ernesto Salgado Robledo	21/08/2018

- c) **Lugar.** Con base en las razones plasmadas en el escrito de denuncia, se deduce que la faltas atribuida al *PAN* se cometió en el estado de **San Luis Potosí**.

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

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

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

- *El PAN* es un partido político nacional y, por tanto, tiene el estatus constitucional de **entidad de interés público**, de conformidad con lo previsto en el artículo 41 constitucional.
- Los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política, previsto en los artículos 9º, párrafo primero, 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, fracción I, de la *Constitución*; 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- *El PAN* está **sujeto al cumplimiento de las normas que integran el orden jurídico nacional e internacional** y está obligado a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, respetando los derechos de los ciudadanos, de acuerdo con el artículo 25, párrafo primero, inciso a) de la *LGPP*.
- La libre afiliación a un partido político es un **derecho fundamental** cuyo ejercicio requiere de la manifestación personal y directa de la voluntad de cada ciudadano, en términos del precitado artículo 41 constitucional.
- La desafiliación a un partido político es una modalidad del derecho fundamental de libre afiliación, por el cual un ciudadano o ciudadana elige libremente, en cualquier momento y sin restricción alguna de terceros, ya no pertenecer al mismo.
- Los partidos políticos son un espacio para el ejercicio de derechos fundamentales en materia política-electoral, partiendo de los fines que constitucionalmente tienen asignados, especialmente como promotores de la participación del pueblo en la vida democrática y canal para el acceso de las y los ciudadanos al ejercicio

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

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 o desafiliación** y, consecuentemente, de cuidar y vigilar que sus militantes sean personas que fehacientemente otorgaron su libre voluntad para ese efecto.
- El ejercicio del derecho humano a la libre afiliación a cualquier partido político, conlleva un **deber positivo a cargo de los institutos políticos**, consistente no sólo en verificar que se cumplen los requisitos para la libre afiliación a su padrón, sino en **conservar, resguardar y proteger la documentación o pruebas en donde conste la libre afiliación** de sus militantes, en términos de lo dispuesto en los artículos 35, fracción III, 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución* y 25, párrafo primero, incisos a) y e) de la *LGPP*.
- El derecho de participación democrática de la ciudadanía, a través de la libre afiliación a un partido político, supone que éste sea el receptáculo natural para la verificación de los requisitos y para la guarda y custodia de la documentación o pruebas en las que conste el libre y genuino ejercicio de ese derecho humano, de lo que se sigue que, en principio, ante una controversia sobre afiliación, **corresponde a los partidos políticos involucrados, demostrar que la afiliación atinente fue libre y voluntaria**.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales debe ser protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- La afiliación indebida o sin consentimiento a un partido político, es una violación de orden constitucional y legal que **requiere o implica para su configuración, por regla general, la utilización indebida de datos personales de la persona o ciudadano afiliado sin su consentimiento**.

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

- 1) El quejoso aduce que solicitó su baja o desincorporación como militante del *PAN*.
- 2) Quedó acreditado que el quejoso se encontró en el padrón de militantes del *PAN*, conforme a lo informado por la *DEPPP*.
- 3) El *PAN*, no eliminó de su padrón de afiliados a Jesús Ernesto Salgado Robledo, quien previamente presentó escrito de renuncia a la militancia de ese instituto político.
- 4) El partido denunciado no demostró ni probó que la no desafiliación, en su caso, 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 el mantenerlo afiliado fue debido y apegado a Derecho.

F. Condiciones externas (contexto fáctico)

Resulta atinente precisar que la conducta desplegada por el *PAN*, no desafiliar al ciudadano involucrado en el presente procedimiento.

Así, se estima que la finalidad de los preceptos transgredidos, consiste en garantizar el derecho de libre afiliación de los ciudadanos mexicanos, mediante la tramitación de las renunciaciones que se le presenten y la conservación de los documentos atinentes que permitan demostrar que dio atención oportuna y diligente a la renuncia del hoy denunciante.

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

Por cuanto a la **reincidencia** en que pudo haber incurrido el *PAN*, este organismo electoral autónomo considera que **sí se actualiza dicha figura**, conforme a las razones que se exponen a continuación.

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

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

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

Lo anterior se desprende del criterio sostenido por el *Tribunal Electoral*, a través de la Tesis de Jurisprudencia **41/2010**, de rubro **REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.**³⁴

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

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

³⁴ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=41/2010&tpoBusqueda=S&sWord=41/2010>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

En este sentido, por cuanto hace al *PAN* 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/CG444/2018 misma que fue impugnada y, en su oportunidad confirmada por la *Sala Superior*, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-138/2018,³⁵ el trece de junio de dos mil dieciocho, en la que se determinó tener por acreditada una infracción como la que nos ocupa.

Ahora bien, en el caso, el quejoso presentó su solicitud de baja el veintiuno de agosto de dos mil dieciocho, por lo que, se actualiza la figura jurídica de la reincidencia.

Ello es así, pues se tiene por acreditado que el *PAN* cometió la misma conducta con anterioridad, esto es, no haber atendido la solicitud de baja de los quejosos.

En tanto que, la infracción por la que se le sanciona al *PAN* en el presente asunto es de la misma naturaleza que aquella respecto de la que conoció esta autoridad en dos mil dieciocho, puesto que en ambas se protege el mismo bien jurídico, como lo es el derecho de las y los ciudadanos de decidir libremente si desean o no seguir afiliados a un partido político.

En suma, se tiene que el *PAN* actualiza los supuestos mínimos de la reincidencia al no haber dado trámite al escrito de baja presentado por el quejoso.

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

³⁵ Visible en https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0138-2018.pdf

concurrieron en la acción que produjo la infracción electoral, tales como el tipo de infracción; el bien jurídico tutelado; singularidad y pluralidad de la falta; las circunstancias de tiempo, modo y lugar; el dolo o culpa; la reiteración de infracciones; las condiciones externas y los medios de ejecución.

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

- Quedó acreditada la infracción al derecho de libre afiliación de los ciudadanos al partido político, pues se comprobó que el *PAN* no dio trámite a la solicitud de baja.
- El bien jurídico tutelado por las normas transgredidas es garantizar el derecho de libre afiliación de los ciudadanos mexicanos, de optar por ser o no militante de algún partido político, y la obligación de éstos de velar por el debido respeto de la prerrogativa señalada, a través de los mecanismos idóneos que permitan generar certeza respecto de la voluntad de quienes deseen pertenecer agremiados a los distintos partidos políticos.
- No existió un beneficio por parte del partido denunciado, o lucro ilegalmente logrado, ni tampoco existió un monto económico involucrado en la irregularidad.
- No existió una vulneración reiterada de la normativa electoral.
- No implicó una pluralidad de infracciones o faltas administrativas, toda vez que se configuró una sola conducta infractora.
- No se afectó en forma sustancial la preparación o desarrollo de algún proceso electoral.

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

C) Sanción a imponer

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

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 456, párrafo 1, inciso a) de la *LGIFE*, prevé el catálogo de sanciones a imponer a los partidos políticos, mismas que pueden consistir en amonestación pública; multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México (ahora calculado en UMAS); reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda; interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral y, en casos de graves y reiteradas conductas violatorias a la *Constitución* y la *LGIFE*, la cancelación de su registro como partido político.

Ahora bien, es preciso no perder de vista que el artículo 458, párrafo 5, de la *LGIFE* 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, 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.**

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

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.

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 *PAN*, justifican la imposición de la sanción prevista en el diverso 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la *LGIPE*, consistente en una **MULTA unitaria por cuanto hace a cada ciudadano sobre quienes se cometió la falta acreditada, aunado a que en los casos que existía reincidencia, dicha sanción se aumentaba, conforme a lo establecido en el referido artículo 456.**

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 el *PAN*, advirtieron que la violación del derecho de libertad de afiliación que

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

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.

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 los ciudadanos hoy quejosos de sus padrones 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 afiliaciones que no encuentren respaldo documental sobre la plena voluntad y consentimiento de cada ciudadano.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

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, 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)*³⁶, mediante el cual, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del *INE*, informó al *Consejo General* que **los siete partidos políticos, -entre ellos el PAN- durante la vigencia del citado Acuerdo, 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 del 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 atención al citado Acuerdo, la *UTCE* mediante proveído de veintiuno de mayo de dos mil diecinueve, instruyó al *PAN* para que procediera a eliminar de su padrón de militantes el registro del denunciante en este procedimiento administrativo sancionador; lo anterior, para el supuesto de que aún se encontraran inscrito en el mismo, tanto en el *Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos* de la *DEPPP*, así como de su portal de internet **y/o cualquier otra base pública** en que pudiera encontrarse, debiendo aportar los medios de prueba que acreditaran sus afirmaciones.

³⁶ Consultable en la página de internet del *INE*, o bien en la dirección electrónica: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/113621>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

Al respecto, debe mencionarse que la instrucción dada al citado instituto político fue verificada por la *DEPPP*, por lo que hace al *Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos*, y por la *UTCE*, respecto del portal de internet del partido político referido.

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, el *PAN* atendió el problema subyacente a las indebidas afiliaciones denunciadas, eliminando de su padrón de militantes el registro del quejoso 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 al *PAN* por la comisión de la infracción que ha sido materia de estudio 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.³⁷ *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.*

Del modo anterior, este *Consejo General* considera que la actitud adoptada por el *PAN*, 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 *LGIFE*, toda vez que dicha actitud redundaría 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.

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

³⁷ Consultable en la página <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2014661&Clase=DetalleTesisBL>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

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 del 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 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 diecinueve de marzo 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.

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 **se justifica la reducción de la sanción previamente descrita, por una de entidad menor, establecida en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la LGIPE, consistente en una amonestación pública**, pues tal medida, permitiría cumplir con la finalidad del acuerdo multicitado, además que con ella se incentiva a los partidos políticos a colaborar con esta autoridad en la supervisión, actualización y consolidación de un registro de su militancia partidaria, certero y confiable.

Ahora bien, no pasa desapercibido, que, en el caso, se actualizó la figura jurídica de reincidencia, situación que en diversas ocasiones había sido sancionada por este *Consejo General* con un monto correspondiente al 50% de la multa que hubiese sido impuesta. No obstante, se considera que aún en dicho supuesto se justifica la reducción de la sanción, por una de menor entidad, pues tal y como quedó precisado

en los párrafos previos, para fines de la individualización de la sanción, además de las condiciones en que se cometió la infracción, se ponderó la finalidad del multicitado acuerdo INE/CG33/2019 y la conducta adoptada por el PAN con posterioridad a la comisión de la infracción.

Con base en lo expuesto en el presente apartado, y en razón de que la sanción que se impone consiste en una **amonestación pública**, resulta innecesario el análisis de las condiciones socioeconómicas del infractor e impacto en las actividades del mismo.

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

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

SEXTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.

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

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

R E S O L U C I Ó N

PRIMERO. Se **acredita la infracción** consistente en la indebida afiliación en su vertiente negativa de **Jesús Ernesto Salgado Robledo**, en términos de lo establecido en el **Considerando CUARTO numeral 5** de esta Resolución.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

SEGUNDO. Se impone una **amonestación pública** al **Partido Acción Nacional**, en los términos del Considerando **QUINTO** de la presente Resolución.

TERCERO. La presente Resolución es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como del juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano previsto en el artículo 79 del mismo ordenamiento.

CUARTO. Publíquese la presente determinación en el Diario Oficial de la Federación, a efecto de hacer efectiva la sanción impuesta al **Partido de la Acción Nacional**, una vez que la misma haya causado estado.

QUINTO. Se da vista al **Partido Acción Nacional**, para que realice las investigaciones pertinentes e instaure los procedimientos que su normativa interna establezca y de ser el caso, finque las responsabilidades que correspondan, por la omisión de sus órganos internos, de no atender la renuncia de **Jesús Ernesto Salgado Robledo**, en términos de lo establecido en la **parte final del Considerando CUARTO** de esta Resolución.

Notifíquese personalmente al quejoso materia del presente asunto y al Partido Acción Nacional, por conducto de su respectivo representante ante este Consejo General, **en términos del artículo 68 numeral 1, incisos d), q) y w), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral** y por **estrados**, a quienes les resulte de interés.

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

La presente Resolución fue aprobada en 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.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JESR/CG/96/2019

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

Se aprobó en lo particular por lo que hace al criterio de reincidencia en los términos del Proyecto de Resolución originalmente circulado por seis votos a favor de los Consejeros Electorales, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello y cuatro votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestra Norma Irene De La Cruz Magaña, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas y Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, 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**