

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-613/2017

RECORRENTE: PARTIDO VERDE
ECOLOGISTA DE MÉXICO

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIA: MARCELA TALAMÁS
SALAZAR

COLABORÓ: PAOLA VIRGINIA
SIMENTAL FRANCO

Ciudad de México, a dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete.

Sentencia que **confirma**, en lo que es materia de impugnación en el recurso de apelación presentado por el Partido Verde Ecologista de México, la resolución INE/CG/403/2017 emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento sancionador UT/SCG/Q/CG/136/PEF/151/2015 y sus acumulados¹.

I. ANTECEDENTES

1. Procedimiento especial sancionador y su impugnación. En la sentencia SRE-PSC-193/2015, la Sala Regional Especializada² del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación resolvió, entre otras cuestiones, que no se acreditaba que el PVEM hubiera usado indebidamente el padrón electoral con motivo de la distribución del kit escolar y los boletos de cine, pero que sí se acreditaba la

¹ Expedientes UT/SCG/Q/CG/149/PEF/164/2015, UT/SCG/Q/CG/160/2015, UT/SCG/Q/CG/163/2015.

² En adelante, SRE.

SUP-RAP-613/2017

vulneración de la confidencialidad de los datos personales de siete ciudadanos, por lo que le impuso una multa de veinticuatro mil quinientos treinta y cinco pesos 00/100 M.N.

Inconforme con tal resolución, el dos de julio de dos mil quince, los partidos Verde Ecologista de México³, MORENA, de la Revolución Democrática y, Acción Nacional, interpusieron ante la Sala Superior recursos de revisión del procedimiento especial sancionador, que se acumularon al SUP-REP-492/2015.

El veintinueve de julio de dos mil quince, fueron resueltos por la Sala Superior quien, entre otras cosas, ordenó al Instituto Nacional Electoral⁴ la instauración de un procedimiento ordinario sancionador para investigar si el PVEM utilizó o no indebidamente el padrón electoral, o bien, si los datos personales los obtuvo de otras fuentes y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes.

2. Procedimientos ordinarios sancionadores. El treinta y uno de julio de dos mil quince, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE⁵, en cumplimiento de la sentencia dictada en el SUP-REP-492/2015 y acumulados, recibió el expediente UT/SCG/PE/JCJ/CG/261/PEF/305/2015 y acumulados. Atendiendo lo ordenado en tal sentencia, la UTCE del INE integró el UT/SCG/Q/CG/136/PEF/151/2015.

Al presentar cuestiones similares, la UTCE del INE, además, acumuló los siguientes asuntos:

UT/SCG/Q/CG/149/PEF/164/2015. Mediante acuerdo de la SRE, dictado dentro del expediente SRE-CA-434/2015 y formado con

³ En adelante, PVEM.

⁴ En adelante, INE.

⁵ En adelante, UTCE.

SUP-RAP-613/2017

motivo del procedimiento especial sancionador UT/SCG/PE/CG/357/PEF/401/2015, se determinó que, al ser similar al supuesto del SUP-REP-492/2015 y sus acumulados, se debía remitir a la UTCE del INE el expediente a efecto de que se acumulara al procedimiento ordinario sancionador que se aperturó como consecuencia de lo ordenado por la Sala Superior en el SUP-REP-492/2015 y sus acumulados.

El veinticuatro de agosto de dos mil quince, se tuvieron por recibidas las constancias que integraban el expediente UT/SCG/PE/CG/357/PEF/401/2015, y en cumplimiento a lo mandatado en la sentencia antes referida, se registró el procedimiento UT/SCG/Q/CG/149/PEF/164/2015, acordándose, entre otras cuestiones, su acumulación al UT/SCG/Q/CG/136/PEF/151/2015.

UT/SCG/Q/CG/160/2015. El tres de septiembre de dos mil quince, la SRE remitió el expediente UT/SCG/PE/MORENA/JL/DGO/278/PEF/322/2015, en cumplimiento a la sentencia dictada en el SRE-PSC-46-2015 Inc-13, que determinó que de la queja presentada contra del PVEM se desprendía la supuesta violación a la confidencialidad de datos personales de siete ciudadanos y ciudadanas -con motivo de la entrega en su domicilio de las tarjetas premia platino, así como la fuente de la que se obtuvieron tales datos, por lo que se ordenó reencauzar al INE, a fin de que investigará los hechos y tramitara la denuncia en la vía ordinaria en virtud de encontrarse en similar supuesto a lo resuelto en el SUP-REP-492/2015 y sus acumulados.

El veintidós de septiembre de dos mil quince, se tuvieron por recibidas las constancias que integraban el expediente UT/SCG/PE/MORENA/JL/DGO/278/PEF/322/2015; en cumplimiento a lo mandatado en la sentencia antes referida, se registró el diverso UT/SCG/Q/CG/160/2015 y entre otras cosas, se ordenó su acumulación al UT/SCG/Q/CG/136/PEF/151/2015 y su acumulado UT/SCG/Q/CG/149/PEF/164/2015.

UT/SCG/Q/CG/163/2015. La SRE, resolvió en el cuaderno de antecedentes SRE-CA-443/2015, integrado por el procedimiento especial sancionador JE/PE/PAN/JD03/QROO/PEF/21/2015, que de la queja presentada contra el PVEM se desprendía la supuesta violación a la confidencialidad de datos personales de dos ciudadanos con motivo de la entrega de tarjetas premia platino, así como la fuente de la que se obtuvieron dichos datos.

En ese sentido, ordenó reencauzarlo al INE a fin de que investigara los hechos y tramitara la denuncia vía ordinaria, en virtud de

SUP-RAP-613/2017

encontrarse en similar supuesto a lo resuelto en el SUP-REP-492/2015 y sus acumulados.

El veintidós de septiembre de dos mil quince, se recibió copia certificada de las constancias del procedimiento JE/PE/PAN/JD03/QROO/PEF/21/2015, y en cumplimiento a lo mandatado en la sentencia antes referida, se registró el expediente UT/SCG/Q/CG/163/2015, acordándose, entre otras cuestiones, su acumulación al UT/SCG/Q/CG/136/PEF/151/2015 y sus acumulados UT/SCG/Q/CG/149/PEF/164/2015 y UT/SCG/Q/CG/160/2015.

3. Dictamen y resolución. En la segunda sesión ordinaria de carácter privado, celebrada el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete, la Comisión de Quejas y Denuncias del INE, aprobó el proyecto de resolución, respecto del procedimiento sancionador UT/SCG/Q/CG/136/PEF/151/2015 y sus acumulados. En consecuencia, fue turnado al Consejo General del INE para su resolución definitiva.

Luego, en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el ocho de septiembre de dos mil diecisiete, se aprobó en lo general la resolución INE/CG/403/2017 (acto impugnado), en la que, entre otras cuestiones, determinó imponer al PVEM diversas sanciones por uso indebido de datos personales de ciudadanos y ciudadanas.

4. Recurso de apelación. El doce de septiembre del año en curso, el PVEM interpuso recurso de apelación para controvertir la resolución referida en el párrafo anterior.

5. Turno de expediente. El dieciséis de septiembre siguiente, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior acordó turnar el expediente identificado con la clave SUP-RAP-613/2017 a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, para los efectos

previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁶.

6. Excusa. El veintiséis de septiembre posterior, el Magistrado Felipe de la Mata Pizaña presentó solicitud de excusa para conocer y sustanciar el recurso de apelación al rubro indicado.

En esa misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior ordenó turnar el incidente de excusa a la Ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez.

El cuatro de octubre siguiente, el Pleno de esta Sala Superior declaró fundado el impedimento y, por tanto, procedente la excusa planteada por el Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

El mismo día, la Magistrada Presidenta retornó el expediente a la Ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de Medios.

7. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó y admitió el medio de impugnación y al advertir que el expediente se encontraba debidamente sustanciado, declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia.

II. COMPETENCIA Y PRESUPUESTOS PROCESALES

A. Competencia. Esta Sala Superior es competente para conocer del presente recurso de apelación, con fundamento en el artículo 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios que establece su

⁶ En adelante, Ley de Medios.

SUP-RAP-613/2017

competencia para conocer de resoluciones de los órganos centrales del INE.

En el caso, el PVEM impugna la resolución en la que el Consejo General del INE determinó sancionarlo por la vulneración al principio de confidencialidad de datos personales.

B. Procedencia. Se tienen por satisfechos los requisitos previstos en los artículos 7, 9.1, 13.1, y 45 de la Ley de Medios, en los términos siguientes.

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en ella consta el nombre del partido recurrente y la firma autógrafa de su representante; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa la resolución impugnada, y los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. El recurso se presentó dentro del plazo legal, porque el acto impugnado se emitió el ocho de septiembre en sesión extraordinaria del Consejo General del INE y el PVEM afirma haberlo conocido en esa ocasión,⁷ por lo que el plazo de cuatro días para la presentación transcurrió del nueve al doce de septiembre, fecha en la que se presentó la demanda.

3. Legitimación y personería. Acorde con lo establecido en el artículo 18.2, de la Ley de Medios, los requisitos señalados están satisfechos, dado que el recurso es interpuesto por un partido político a través de su representante propietario ante el Consejo

⁷ Página 4 de la demanda.

General del INE, calidad que le reconoció la responsable en su informe circunstanciado.

4. Interés para interponer el recurso. El partido cuenta con interés jurídico para interponer el recurso puesto que, a través del acto reclamado, se le impusieron sanciones.

5. Definitividad. Esta Sala Superior no advierte algún otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

III. ESTUDIO DE FONDO

El partido actor pretende que se **revoque** la resolución en la que si bien no se comprobó el mal empleo del padrón electoral, sí se acreditó la vulneración al derecho de protección de datos personales de cincuenta⁸ personas que recibieron -en doce estados de la República y la Ciudad de México⁹- propaganda electoral¹⁰ en su domicilio sin previo consentimiento, durante el proceso electoral federal de dos mil quince.¹¹

Asimismo, solicita que se **reduzca** la sanción impuesta, la cual ascendió a veintiún mil treinta pesos 00/100 M.N. por cada uno de los casos en los que el partido utilizó de forma indebida datos personales.¹²

El estudio de fondo se hará a partir de los dos agravios que plantea el partido actor.

⁸ A estas se les suman siete personas más, derivadas de lo resuelto en el SUP-REP-492/2015. Ver resolutivo cuarto de la resolución impugnada.

⁹ Chihuahua, Ciudad de México (antes Distrito Federal), Durango, Estado de México, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Tabasco, Tlaxcala, Veracruz, Yucatán.

¹⁰ Boletos de cine, un folleto del libro electrónico, calendario y tarjetas platino.

¹¹ Considerando cuarto y página 198 y 200 de la resolución impugnada.

¹² Páginas 206 a 211 de la resolución impugnada.

III.1. Carencia de fundamentación y motivación en la resolución impugnada

El PVEM alega que el acuerdo carece de fundamentación y motivación, lo que, a su entender, viola los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, equidad, certeza, profesionalismo e independencia.

Esto, porque a su parecer, la resolución impugnada carece de *circunstancias especiales* para determinar por qué el PVEM utilizó de forma indebida datos personales, ya que no se *analizaron todas las posibilidades de que los “afectados” fueran personas que tuvieran alguna relación o interés con los partidos políticos denunciantes.*

Señala en su demanda que *no se explican de manera correcta y lógica las razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto pues la autoridad responsable, parte de la premisa de que todos los ciudadanos citados en el expediente, se inconformaron de tal situación de manera libre y espontánea, sin embargo como se aprecia en el propio expediente, a excepción de 6 ciudadanos que de manera directa y por su propio derecho, expresaron que consideraban que había una afectación en su derecho a la privacidad, en el ámbito de sus datos personales, el resto de los ciudadanos “afectados” no lo hicieron de la misma manera, sino a través de otros partidos políticos o hasta por medio de un Consejero del Poder Legislativo ante el Consejo General del INE [...] no fue analizada la posibilidad de que dichas personas estuvieran influenciadas o inducidas por los partidos denunciantes [...].*

El PVEM considera que la responsable no analizó que los partidos políticos que actuaron en este caso tenían interés en afectarlo mediática, jurídica y políticamente.

Agrega que si las y los ciudadanos hubiesen considerado que existía alguna vulneración en su esfera jurídica, habrían actuado de *motu proprio*, y no por medio de un partido político.

Además, señala que *había personas que si eran afiliadas al Partido Verde Ecologista de México, en específico 15 de ellas , y que a pesar de que fue información proporcionada por la propia dirección ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos de que son afiliados al PVEM, la autoridad de manera arbitraria las considera dentro de las personas que sufrieron una vulneración a su privacidad en función de una encuesta tendenciosa, y de que no tenemos la certeza de que haya sido contestada de manera libre y espontánea [...].*

Esta Sala Superior considera que los agravios son **inoperantes e infundados** a partir de las siguientes razones.

El partido actor señala que sólo seis ciudadanos acudieron *de manera directa y por su propio derecho* ante las instancias electorales. El agravio es **infundado** puesto que, con independencia de lo cierto o falso de la afirmación, el hecho de que seis personas acudan ante el INE sin la mediación de un partido, no compromete el derecho de los institutos políticos de denunciar irregularidades en el uso del padrón electoral y de los datos personales, a fin de que se inicie una investigación, independientemente de los resultados que arroje.

SUP-RAP-613/2017

En efecto, el artículo 465.1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹³ determina que cualquier persona podrá presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del INE. Cuando se trata de personas morales, lo podrán hacer por medio de sus representantes y cuando sean personas físicas, por su propio derecho.

Es decir, existe la posibilidad de que tanto un partido como una persona física, presente una queja o denuncia por el presunto uso indebido del padrón electoral y/o de datos personales. Esto, ya que existe la obligación de que los partidos se conduzcan dentro de los cauces legales¹⁴; usen la información del referido padrón electoral, y las listas nominales exclusivamente para su revisión¹⁵. Asimismo, los institutos políticos tienen el deber de garantizar la protección de los datos personales de sus militantes¹⁶. Esta obligación existe, con mayor razón, para quienes no lo son.

Además, la Constitución Federal establece en sus artículos 6.A.II y 16 que todas las personas tienen derecho a que sus datos personales sean protegidos, de lo que puede derivarse que los partidos políticos tienen el deber de vigilar la efectividad de esta protección, lo que implica, entre otras acciones, presentar quejas y denuncias cuando consideren que tal protección está en riesgo.

A ello se suma que el artículo 23 de la Ley de General de Transparencia y Acceso a la Información Pública, señala que los partidos políticos están obligados a proteger los datos personales que obren en su poder.

¹³ En adelante, LEGIPE.

¹⁴ Artículo 25.1.a de la LGPP.

¹⁵ Artículo 148.1 de la LEGIPE.

¹⁶ Artículo 29.1 de la LGPP.

Por su parte, el Reglamento del INE en Materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, reafirma la obligación de los partidos políticos de guardar la reserva y confidencialidad¹⁷ de los documentos que posean¹⁸.

En consecuencia, resulta irrelevante que las denuncias no fueran presentadas por las personas de quienes no se protegieron sus datos personales. Tal circunstancia no es necesaria para que la autoridad electoral conozca de posibles conductas consideradas como ilícitas y, determine la sanción que corresponda.

Cabe señalar que la autoridad responsable llevó a cabo diligencias¹⁹ para determinar la forma en que el partido obtuvo los domicilios de las personas afectadas. Así, acreditó que de las cincuenta personas por las que sancionó al partido²⁰:

- Veintiocho manifestaron que no proporcionaron los datos personales que obran en la propaganda denunciada. Además, los y las ciudadanas no fueron localizadas o sus datos personales no coinciden con la base de datos proporcionada por el PVEM;
- Quince manifestaron no haber proporcionado sus datos personales, sin embargo, su nombre y domicilio coincide con la información proporcionada por el PVEM;

¹⁷ En el mismo sentido, el artículo 126.3 de la LEGIPE determina que, por regla general (salvo cuando se trate de juicios, recursos o procedimientos en los que el INE fuese parte, para cumplir con las obligaciones previstas por la LEGIPE, en materia electoral y por la Ley General de Población en lo referente al Registro Nacional Ciudadano, o por mandato de autoridad judicial competente), los documentos, datos e informes que las y los ciudadanos proporcionen al Registro Federal de Electores, serán estrictamente confidenciales y no podrán comunicarse o darse a conocer.

¹⁸ Artículo 70.VIII, ver también fracción XIII.

¹⁹ Ver páginas 12-18, 29-31 y 44 de la resolución impugnada.

²⁰ Páginas 157-163 de la resolución impugnada.

SUP-RAP-613/2017

- Seis tampoco proporcionaron sus datos personales y, aunque aparecen afiliadas al partido, el instituto político no probó tal circunstancia, y
- Una persona, menor de edad, manifestó que no proporcionó los datos.

En consecuencia, si bien en todos los casos no quedó acreditada la fuente de dónde el PVEM obtuvo los datos personales utilizados para la entrega de la propaganda, en quince casos la información coincide con la que obraba en poder del partido.

Por ello, resultan aplicables los artículos 17 y 18 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados, y, por tanto, es claro que, en el tratamiento de los datos personales, los partidos políticos²¹ deberán sujetarse a las facultades o atribuciones que la normatividad les confieren. Asimismo, deberá estar justificado por finalidades concretas, lícitas, explícitas y legítimas.

Esta precisión es relevante en tanto que el artículo 49 de esa misma Ley General, establece que la oposición al tratamiento de los datos personales puede hacerse por persona distinta al titular del derecho o su representante, excepcionalmente, en aquellos supuestos previstos por disposición legal. Como se ha visto anteriormente, los partidos tienen la facultad de presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normatividad electoral ante los órganos centrales o desconcentrados del INE, en consecuencia, como se ha señalado, el agravio es **infundado**.

²¹ Párrafo quinto del artículo 1 de la Ley General de Protección de Datos Personales en Posesión de Sujetos Obligados: *Son sujetos obligados por esta Ley, en el ámbito federal, estatal y municipal, cualquier autoridad, entidad, órgano y organismo de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, órganos autónomos, partidos políticos, fideicomisos y fondos públicos.*

Por otro lado, se debe considerar que el PVEM parte de una consideración subjetiva -supuesta influencia o inducción hacia quienes presentaron ante el INE la queja por el uso indebido de datos personales, o bien alguna relación o interés respecto de los partidos políticos denunciantes- y no acompaña elementos probatorios que la respalden. Por lo anterior, tales argumentos resultan **infundados**.

Incluso, resulta contradictorio que el partido actor, por un lado, afirme que no fueron los y las ciudadanas quienes acudieron ante el INE *motu proprio*, y por otro asegure que fueron influenciados, cuando en la mayoría de los casos, quienes impugnaron fueron partidos políticos.

Asimismo, resultan **infundados** los agravios respecto a que la responsable no analizó que los partidos políticos que actuaron en este caso tenían un interés en afectar mediática, jurídica y políticamente al PVEM. Ello, ya que la intención que tuvieron los partidos denunciantes al presentar las quejas de mérito no es jurídicamente relevante, pues no incide en la determinación de si las conductas denunciadas contravenían la normativa aplicable ni en la calificación de la conducta.

Finalmente, resultan **inoperantes** los agravios que refieren el hecho de que algunos de los casos por los que se sanciona al PVEM corresponden a personas que están afiliadas a él. Ello, dado que en la resolución impugnada las personas que caían en tal supuesto fueron excluidas de la sanción bajo el siguiente argumento:

SUP-RAP-613/2017

respecto de los ciudadanos que manifestaron ser militantes de dicho partido político, no es dable ejercer juicio de reproche alguno en contra del PVEM, al no existir su inconformidad en el uso de sus datos personales, porque además la entrega de la propaganda de dicho instituto político resulta ser uno de los medios de comunicación de este para con sus militantes, para lo cual es necesario el uso de esos datos que le fueron proporcionados por estos.²²

Posteriormente, en la resolución se concluye²³ que cincuenta ciudadanos afirman haber recibido artículos del PVEM sin ser afiliados, militantes o simpatizantes y sin que hayan proporcionado sus datos personales con el fin de recibir en su domicilio la referida publicidad.

Así, el universo de las cincuenta personas en el que se acredita el uso indebido de datos personales, lo constituyen personas que manifestaron no ser afiliadas, militantes o simpatizantes del partido actor²⁴.

En consecuencia, resulta aplicable la jurisprudencia 108 de 2012 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia: *Los agravios cuya construcción parte de premisas falsas son inoperantes, ya que a ningún fin práctico conduciría su análisis y calificación, pues al partir de una suposición que no resultó verdadera, su conclusión resulta ineficaz para obtener la revocación de la sentencia recurrida.²⁵*

²² Páginas 169 y 170 de la resolución impugnada.

²³ Página 179 de la resolución impugnada.

²⁴ Página 179 de la resolución impugnada.

²⁵ Tesis: 2a./J. 108/2012 (10a.), de rubro: Agravios inoperantes. Lo son aquellos que se sustentan en premisas falsas.

Cabe señalar que la resolución impugnada se hace cargo de que, dentro del universo de los cincuenta casos en los que se acreditó el uso indebido de datos personales, existen seis ciudadanas y ciudadanos²⁶ que, a partir de la información aportada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y del propio PVEM, aparecen afiliados a ese partido político.

Sin embargo, cuando fueron entrevistados por las juntas ejecutivas del INE (a excepción de una ciudadana que se negó a contestar el cuestionario), manifestaron no ser militantes, simpatizantes o afiliados del PVEM. En el mismo sentido, señalaron no haber proporcionado los datos personales que se encuentran en la propaganda denunciada.

Respecto de estos seis supuestos, no se acreditó que las ciudadanas y ciudadanos hubieran otorgado su consentimiento para que el PVEM recabara sus datos personales para enviarles propaganda, lo cual significa un uso incorrecto de las bases de datos correspondientes, conducta sancionada por la responsable.

En la resolución impugnada se puede observar que la responsable no sólo tomó en cuenta las respuestas que los seis ciudadanos y ciudadanas que se encuentran en el supuesto referido, dieron a los planteamientos de las juntas ejecutivas del INE, sino que se hizo cargo de que el partido político no aportó elementos suficientes para acreditar el consentimiento en cuanto al uso de datos personales para la recepción de propaganda electoral²⁷.

²⁶ Páginas 190 y 191 de la resolución impugnada.

²⁷ Ver páginas 190 a 198.

SUP-RAP-613/2017

Sobre este punto, es importante destacar que la resolución deja a salvo²⁸ el derecho de las y los ciudadanos que manifestaron no ser militantes y/o afiliados del PVEM, para promover la denuncia correspondiente a fin de impugnar una posible afiliación indebida.

Finalmente, es falso lo que sostiene el partido actor respecto a que la responsable determinó la vinculación al PVEM a partir de una *encuesta*, ya que las acciones para verificar tal circunstancia, fueron:

- Instruir a diversas juntas ejecutivas del INE para que se presentaran en los domicilios de las personas que recibieron la propaganda denunciada a fin de cuestionarles²⁹ si eran simpatizantes y/o afiliadas al PVEM.³⁰
- Requerir al PVEM para que, entre otras, indicara si determinadas ciudadanas y ciudadanos eran sus afiliados, simpatizantes o militantes, así como comprobar documentalmente sus afirmaciones.³¹
- Solicitar a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE que informara si determinadas ciudadanas y ciudadanos se encontraban en el padrón de afiliados del PVEM.³²
- Ordenar la instrumentación del acta circunstanciada para certificar la relación de sujetos encontrados en el padrón de afiliados del

²⁸ Página 214 de la resolución impugnada.

²⁹ Las preguntas eran:

1. Indique si es simpatizante o afiliado del *PVEM*.

2. De ser afirmativa su respuesta al cuestionamiento anterior, mencione a partir de qué fecha fue registrado ante el partido político en cita y proporcione copia de los documentos con los cuales acredita su carácter de afiliado o simpatizante.

3. Informe si realizó algún procedimiento de registro ante los Comités Ejecutivos Estatales o Municipales del *PVEM*, para tener el carácter de afiliado o simpatizante, debiendo indicar si proporcionó los datos correspondientes a su nombre y domicilio.

4. Informe si recibió alguna invitación por parte del *PVEM* para que le fuera entregado el "Calendario" y/o la *Tarjeta Platino* y/o los *boletos de cine* y, en su caso, en qué consistió dicha invitación.

³⁰ Páginas 18 a 29 y 96 a 107 de la resolución impugnada.

³¹ Páginas 31 y 33, así como 138 de la resolución impugnada.

³² Páginas 32 y 33, así como 136 a 138 de la resolución impugnada.

PVEM, contenida en el disco compacto aportado por el referido instituto político.³³

Por todo lo anterior, los agravios se consideran **inoperantes e infundados**.

III.2. Indebida individualización de la sanción

En síntesis, el partido alega que:

- La responsable omite hacer un análisis tazado de atenuantes y agravantes.
- No se trata de una conducta reiterada.
- La sanción es desproporcionada a la conducta, puesto que existe la duda fundada de que no todos los ciudadanos y ciudadanas señaladas en la resolución impugnada fueron vulnerados en su privacidad, toda vez que algunos sí son afiliados al PVEM, o bien, pudieron ser inducidos a manifestar su inconformidad por parte de los partidos denunciantes, lo que no fue tomado en consideración por la responsable, violando el principio de legalidad.
- La sanción no es proporcional con la gravedad de la falta y las circunstancias particulares del caso.
- La resolución carece de fundamentación y motivación pues pretende imponer una sanción basándose en argumentos aplicables a conductas de carácter patrimonial cuando no existe beneficio económico directo para el PVEM.
- No se trató de una aportación en especie, sino de un beneficio indirecto obtenido por la generación de una base de datos.
- Al determinar la sanción, la responsable omite tazarla. No analiza el supuesto beneficio obtenido; la forma en que los actos de terceros beneficiarían directamente al partido; toma como punto

³³ Página 36 de la resolución impugnada.

SUP-RAP-613/2017

central elementos subjetivos que fueron analizados para calificar la falta como grave, y omite hacer un estudio preciso de las condiciones del infractor (grado de participación, posibilidad de evitar la consumación del acto, y condiciones económicas, entre otras).

- La responsable es omisa en fundar y motivar ya que no toma en cuenta las particularidades del caso y sustenta su resolución en generalidades.
- La resolución está indebidamente motivada toda vez que no analizó la naturaleza de la infracción; el conocimiento y/o facilidad que tuvo el actor para incumplir; su intencionalidad, así como las razones por las que consideraba adecuada, razonada y proporcionada la sanción.
- La responsable se limitó a señalar los parámetros fijados por la Sala Superior para establecer la sanción, sin realizar un análisis pormenorizado de cada uno de ellos.

Los agravios resultan **inoperantes e infundados** a partir de las siguientes consideraciones.

Dada la forma genérica y sin elementos en que son planteados los agravios relativos a que *la responsable no analiza atenuantes y agravantes*, y que *no se trata de una conducta reiterada por cuanto se trata de una falta singular*, tales argumentaciones se consideran **inoperantes**.

Cabe señalar que la responsable estableció las razones por las que la falta atribuida al PVEM aconteció de manera reiterada y sistemática: el partido llevó a cabo diversas conductas que implicaron la recolección de datos personales con el objeto de distribuir la propaganda denunciada, lo que es imposible realizar a

través de una sola conducta³⁴. Además, el actor no expresa cuáles son las atenuantes o agravantes que supuestamente no fueron tomadas en cuenta.

Por otro lado, como quedó establecido en el apartado anterior, en la resolución impugnada se excluye a las personas que manifestaron ser militantes del PVEM, por lo que el agravio relativo a la falta de proporcionalidad de la sanción, en tanto se incluye a militantes del partido actor, resulta **inoperante**.

De igual forma, el agravio relativo a la supuesta *inducción* de quienes se inconformaron ante el INE, resulta **infundado**. En efecto, como ya fue precisado, este asunto implica la determinación de la legalidad de las conductas denunciadas, por lo que resultan irrelevantes las razones subjetivas que llevaron a presentar la queja.

Los agravios vinculados a que la sanción no es proporcional, así como la falta de fundamentación y motivación, a partir de que supuestamente la autoridad no toma en cuenta las particularidades del caso y basa su resolución en generalidades, son **infundados**. Lo mismo sucede con los agravios en los que se aduce que la responsable se limitó a señalar –sin análisis pormenorizado– los parámetros fijados por la Sala Superior para establecer las sanciones; no estudió la naturaleza de la infracción; la posibilidad de evitar la consumación del acto, así como la intencionalidad del PVEM.

El artículo 22 constitucional indica que una pena debe ser proporcional al hecho antijurídico y al grado de afectación al bien jurídico protegido; de manera que las penas más graves deben

³⁴ Página 202 de la resolución impugnada.

SUP-RAP-613/2017

dirigirse a los tipos penales que protegen los bienes jurídicos más importantes.

Ello se traduce en la necesidad de prever en sede legislativa un rango razonable de sanciones que permita a la autoridad adecuar la sanción a cada caso, tomando en cuenta la gravedad de la infracción, la capacidad económica del infractor, la reincidencia de éste en la conducta que la motiva y, todas aquellas circunstancias que permitan hacer un ejercicio de individualización, para cumplir con los parámetros constitucionales respectivos.

Lo anterior, genera una facultad reglada para la autoridad en la calificación de la gravedad de cada conducta sancionable y la correspondiente individualización de la sanción, lo que implica que no puede realizarse en forma arbitraria o caprichosa, ya que debe dar cuenta de los acontecimientos particulares que en cada supuesto específico se suscitan, así como de los motivos y razonamientos jurídicos en que se apoya la determinación particular de la sanción, en atención al principio de seguridad jurídica previsto por el artículo 16 constitucional.

Por su parte, el artículo 456, de la LEGIPE, establece un catálogo de sanciones aplicables, entre otros sujetos, a los partidos políticos, por la comisión de las infracciones. Luego, el artículo 458.5, de la LEGIPE, establece que para la individualización de las sanciones, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta:

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de esa Ley;
- Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- Las condiciones socioeconómicas del infractor;

- Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- La reincidencia en el cumplimiento; y
- El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

Al configurar el régimen de los ilícitos electorales, se previó un amplio espectro de sanciones y que informa de manera enunciativa los elementos a considerar para verificar las particularidades del caso a sancionar, lo que permite a la autoridad electoral actuar conforme al mandato constitucional de proporcionalidad en la imposición de sanciones.

Así, el régimen sancionador electoral federal prevé un sistema que exige un ejercicio de apreciación o ponderación por parte de la autoridad en la elección de la sanción aplicable a cada caso, por lo que la autoridad electoral administrativa, tomando en cuenta los parámetros previstos el artículo 458.5 de la LEGIPE, se encuentra en aptitud de elegir alguna de las hipótesis contenidas en el artículo 456, para sancionar proporcionalmente los ilícitos, sin que se encuentre supeditada a seguir un orden específico o predeterminado.

El citado artículo 458.5, inciso c), de la LEGIPE, señala que, para la individualización de las sanciones, una vez acreditada la existencia de la infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta, entre otras circunstancias, las relativas a las condiciones socioeconómicas del infractor.

La obligación de atender a la situación económica del infractor, es decir, al conjunto de bienes, derechos, cargas y obligaciones del sujeto infractor, susceptibles de estimación pecuniaria, al momento

SUP-RAP-613/2017

de individualizar la sanción, se sustenta en el hecho de que la afectación producida con la imposición de una sanción pecuniaria debe tomar en consideración el estado patrimonial del responsable.

Así, la imposición del monto mínimo de multa puede ser gravosa para un sujeto en estado de insolvencia, en tanto que es posible que el cobro de una multa superior a la media sea prácticamente inocuo para un sujeto con un patrimonio considerable.

En el tenor apuntado, este órgano jurisdiccional ha considerado que el ejercicio de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral nacional, que derive de la acreditación de una infracción no es irrestricto ni arbitrario, sino que está condicionado a la valoración de determinadas condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y a las particulares del infractor, las que le deben permitir individualizar una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

La proporcionalidad supone la idoneidad, utilidad y correspondencia intrínseca en la entidad de la limitación resultante para el derecho y del interés público que se intenta preservar.

En el Derecho Administrativo Sancionador, este principio exige un equilibrio entre los medios utilizados y la finalidad perseguida; una correspondencia entre la gravedad de la conducta y la consecuencia punitiva que se le atribuye, esto es, la adecuada correlación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción impuesta.

Conforme con lo anterior, en la aplicación de la normativa sancionadora, la autoridad administrativa en el ejercicio de su potestad, debe actuar con mesura al momento de sancionar. Por ello, debe justificar de forma expresa los criterios seguidos en cada caso concreto.

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

En este sentido, la autoridad administrativa goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción. Dado que tal examen es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes de cada caso, resulta indispensable que la autoridad motive de forma adecuada y suficiente las resoluciones en las que impone una sanción.

En ese orden de ideas, cabe resaltar que la labor de individualización de la sanción se debe hacer ponderando las circunstancias concurrentes en cada caso, con el fin de alcanzar la necesaria y debida proporcionalidad entre los hechos imputados y la responsabilidad exigida, conforme a los parámetros legalmente requeridos para el cálculo de la correspondiente sanción.

SUP-RAP-613/2017

Tales parámetros fueron retomados por la responsable al imponerle al partido político apelante la sanción controvertida, ya que consideró³⁵:

- La calificación de la infracción, considerándola como grave ordinaria dado que solo se tuvo por acreditada la utilización indebida de datos personales; que se trató de una conducta reiterada, y que la conducta dolosa aconteció en domicilios de ciudadanas y ciudadanos de doce estados de la República y la Ciudad de México;
- La sanción a imponer, es decir, veintiún mil treinta pesos 00/100 M.N por cada persona respecto de la cual se hizo uso indebido de datos personales, a partir del arbitrio con que cuenta la autoridad administrativa electoral para elegir, dentro de las posibles sanciones, la que se ajuste a la conducta y, además, considerando que la medida debe ser ejemplar para disuadir la comisión de infracciones similares en el futuro, así como las circunstancias de modo, tiempo, lugar y condiciones subjetivas a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas, irracionales, insignificantes o irrisorias;
- La reincidencia, que se consideró no actualizada, puesto que en los archivos del INE no se detectó que al partido se le hubiera sancionado anteriormente por las mismas conductas;
- El beneficio o lucro, que no quedó acreditado en términos cuantificables, toda vez que en los procedimientos administrativos sancionadores, las sanciones no se rigen por el monto erogado, sino por el grado de afectación del bien jurídico tutelado;
- Las condiciones socioeconómicas y el impacto en las actividades del infractor, como se detalla más adelante.

³⁵ Páginas 203 a 213 de la resolución impugnada.

Así, para determinar la no gravosidad y proporcionalidad de la sanción, la responsable tomó en cuenta que la conducta imputada al partido político era grave, por haber utilizado indebidamente de datos personales, que se debía imponer una sanción para inhibir en casos futuros se llevará a cabo la conducta, que el monto del financiamiento ordinario que se le asignó al partido actor para el ejercicio de dos mil diecisiete,³⁶ así como la ministración mensual para el sostenimiento de sus actividades ordinarias para el mes de septiembre de ese mismo año³⁷.

De igual forma, se tomó en cuenta que el total de la multa no constituye una afectación a las actividades ordinarias del partido, puesto que solo implica el 8.51% de su ministración mensual, y se estimó que si bien a raíz de varias sentencias de la Sala Superior y la Sala Especializada, en dos mil quince el PVEM fue sancionado; por lo el impacto de la sanción impugnada en las actividades del partido no lo merma de manera tal que no pueda continuar con sus actividades ordinarias.

Lo anterior resulta relevante en tanto el artículo 458.7 de la LEGIPE establece para el caso de partidos políticos, que el monto de las multas se restará de sus ministraciones de gasto ordinario.

A partir de ello, la responsable considera que la sanción económica impuesta fue proporcional a la conducta imputada al partido apelante, además de que no es excesiva ni ruinosa; cumple con la finalidad de inhibir la conducta y, además resulta adecuada dado que el partido está en posibilidad de pagarla sin

³⁶ Trescientos treinta y ocho millones veintidós mil trescientos sesenta y un mil pesos 00/100 M.N.

³⁷ Catorce millones ochenta y cuatro mil doscientos sesenta y cinco pesos 00/100 M.N.

SUP-RAP-613/2017

afectar su operación ordinaria. En consecuencia, el agravio es infundado.

En igual sentido, es **infundado** al agravio relativo a que la responsable no toma en cuenta que se trata de conductas no patrimoniales, puesto que la resolución efectivamente determinó que no estaba acreditado un beneficio económico cuantificable y que, en los procedimientos administrativos sancionadores, las sanciones no se rigen por el monto de lo erogado, sino por el grado de afectación en el bien jurídico tutelado.

Las anteriores consideraciones dan cuenta de que contrario a lo que señala en su demanda el partido actor, la responsable sí fundó y motivó la individualización de la sanción. Razón por la que los agravios resultan **inoperantes e infundados**.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E:

ÚNICO. Se **confirma** en lo que es materia de impugnación, la resolución INE/CG/403/2017 emitida por el Consejo General del INE.

Notifíquese, conforme a Derecho corresponda.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña, al haberse aprobado la excusa para participar en la resolución del presente asunto, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

MAGISTRADO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO