

## **RECURSOS DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTES:** SUP-RAP-98/2017,  
SUP-RAP-99/2017 Y SUP-RAP-  
100/2017, ACUMULADOS

**RECURRENTES:** MOVIMIENTO  
CIUDADANO Y OTROS

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO  
NACIONAL ELECTORAL

**MAGISTRADO PONENTE:** INDALFER  
INFANTE GONZALES

**SECRETARIOS:** MARCELA ELENA  
FERNÁNDEZ DOMÍNGUEZ, JORGE  
ARMANDO MEJÍA GÓMEZ Y RODRIGO  
QUEZADA GONCEN

**COLABORÓ:** CLAUDIA MARISOL  
LÓPEZ ALCÁNTARA

Ciudad de México, a siete de junio de dos mil diecisiete.

**VISTOS**, para resolver los autos de los recursos de apelación identificados con claves de expedientes **SUP-RAP-98/2017**, **SUP-RAP-99/2017** y **SUP-RAP-100/2017**, interpuestos por Movimiento Ciudadano, Adán Pérez Utrera y Ricardo Mejía Berdeja, respectivamente, a fin de controvertir la resolución **INE/CG50/2017**, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral *“respecto de la individualización de la sanción en el procedimiento sancionador ordinario **SCG/Q/CG/108/2013**, iniciado de manera oficiosa, por la probable violación a la normativa electoral respecto del manejo, guarda y custodia del padrón electoral y la lista nominal de electores a cargo del partido político Movimiento Ciudadano, antes Convergencia, y otros, en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída a los recursos de apelación identificados con las claves*

**SUP-RAP-482/2016, SUP-RAP-483/2016 y SUP-RAP-484/2016, acumulados**, y

**R E S U L T A N D O S:**

**I. Antecedentes.** De la narración de hechos que los recurrentes hacen en sus respectivos escritos de impugnación, así como de las constancias de autos, se advierte lo siguiente:

**1. Entrega del padrón electoral a Convergencia.** El veintitrés de noviembre de dos mil diez, personal de la Comisión de Vigilancia del Registro Federal de Electores del otrora Instituto Federal Electoral entregó al entonces partido político nacional denominado Convergencia, por conducto de su representante, cuarenta y tres discos compactos que contenían información relativa al padrón electoral y la lista nominal de electores a nivel nacional, con fecha de corte al treinta y uno de octubre de ese año.

**2. Resolución CG329/2011.** En sesión extraordinaria de siete de octubre de dos mil once, el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral aprobó la procedencia de cambio de denominación del partido político nacional denominado “**Convergencia**”, por “**Movimiento Ciudadano**”.

**3. Vista.** El veinticinco de noviembre de dos mil trece, René Miranda Jaimes, encargado del despacho de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del entonces Instituto Federal Electoral, mediante oficio **DERFE/4934/2013**, dio vista a la Secretaría Ejecutiva del mencionado Instituto, respecto de hechos que podrían vulnerar la normativa electoral.

El funcionario público adujo que *“El siete de noviembre de dos mil trece, en la Primera Plana del Diario REFORMA, se publicó una nota denominada Regalan Datos Vía Internet de IFE, RFC..., en la que se señala que en la página web buscardatos.com, con solo teclear el nombre completo del ciudadano del cual se desee obtener información, se puede acceder a una base de datos la cual incluye, entre otros, la clave de elector, el Registro Federal de Contribuyentes, la Clave Única del Registro de Población, domicilio y edad”*.

El citado curso originó la integración del procedimiento administrativo sancionador oficioso **SCG/Q/CG/108/2013**.

**4. Resolución INE/CG77/2016.** El diecinueve de febrero de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución identificada con la clave **INE/CG77/2016**, por la cual, entre otras cuestiones, declaró fundado el procedimiento sancionador oficioso mencionado en el apartado tres (3) que antecede, respecto del partido político nacional Movimiento Ciudadano, antes Convergencia, así como de Adán Pérez Utrera y Ricardo Mejía Berdeja.

**5. Recursos de apelación.** Disconformes con lo anterior, el veintinueve de febrero, primero y dos de marzo de dos mil dieciséis, **Movimiento Ciudadano**, por conducto de su representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como por los ciudadanos **Ricardo Mejía Berdeja** y **Adán Pérez Utrera** por propio derecho, interpusieron sendos recursos de apelación, los cuales se radicaron en la Sala Superior con los números de expediente **SUP-RAP-120/2016**, **SUP-RAP-123/2016** y **SUP-RAP-130/2016**.

## SUP-RAP-98/2017 y acumulados

**6. Sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-120/2016 y sus acumulados.** El diecisiete de agosto de dos mil dieciséis, la Sala Superior dictó sentencia en los medios de impugnación precisados en el apartado cinco (5) que antecede, cuyo considerando sexto (VI) y puntos resolutivos son del tenor siguiente:

[...]

### **VI. Efectos**

Procede **revocar** la resolución impugnada, únicamente en el apartado concerniente a la individualización de las sanciones a imponer a los apelantes, a efecto de que la responsable emita una nueva en la que califique la gravedad de la infracción, sin utilizar el argumento relativo a que fueron violados los derechos humanos de todos los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral en cuestión y, posteriormente, realice un nuevo ejercicio de individualización de la sanción.

Emitida la nueva resolución, deberá hacerlo del conocimiento de esta Sala Superior, dentro de las veinticuatro horas siguientes. Por lo expuesto y fundado, se

### **R E S U E L V E**

**Primero.** Se **acumulan** los expedientes correspondientes a los recursos de apelación identificados con las claves SUP-RAP-123/2016 y SUP-RAP-130/2016, al diverso SUP-RAP-120/2016. Glósese copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los expedientes acumulados.

**Segundo.** Se **confirma** la resolución impugnada, respecto a la infracción atribuida a los apelantes en el procedimiento sancionador ordinario SCG/Q/CG/108/2013, por la violación a la normativa electoral respecto del manejo, guarda y custodia del padrón electoral y la lista nominal de electores.

**Tercero.** Se **revoca** la resolución impugnada, en la parte relativa a la individualización de la sanción, para los efectos precisados en el apartado VI de la parte considerativa de esta sentencia.

[...]

**7. Resolución INE/CG678/2016.** El veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución que *“... MODIFICA LA RESOLUCIÓN INE/CG77/2016, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE SCG/Q/CG/108/2013, INICIADO DE MANERA OFICIOSA, POR LA PROBABLE VIOLACIÓN A LA*

*NORMATIVA ELECTORAL RESPECTO DEL MANEJO, GUARDA Y CUSTODIA DEL PADRÓN ELECTORAL Y LA LISTA NOMINAL DE ELECTORES A CARGO DEL PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO ANTES CONVERGENCIA, Y OTROS, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN RECAÍDA A LOS RECURSOS DE APELACIÓN IDENTIFICADOS CON LAS CLAVES **SUP-RAP-120/2016, SUP-RAP-123/2016 Y SUP-RAP-130/2016, ACUMULADOS***”, resolviendo, entre otras cuestiones, imponer a **Movimiento Ciudadano** una sanción consistente en la reducción del 20% -veinte por ciento- de la ministración anual del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes y una multa de trescientas cincuenta y cinco Unidades de Medida a los hoy apelantes.

**8. Recursos de apelación.** Disconformes con la resolución precisada en el apartado siete (7) del resultando que antecede, el cuatro de octubre de dos mil dieciséis, el partido político nacional denominado Movimiento Ciudadano, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como Ricardo Mejía Berdeja y Adán Pérez Utrera, por propio derecho, presentaron, en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, sendas demandas de recurso de apelación.

**9. Sentencia del recurso de apelación SUP-RAP-482/2016, SUP-RAP-483/2016 y SUP-RAP-484/2016.** El dos de noviembre de dos mil dieciséis, la Sala Superior pronunció sentencia en los medios de impugnación precisados en el apartado ocho (8) que antecede, cuyo considerando sexto (VI), en su última parte y puntos resolutivos son al tenor siguiente:

## SUP-RAP-98/2017 y acumulados

[...]

En consecuencia, al ser sustancialmente **fundados** los conceptos de agravio hechos valer por los accionantes, lo procedente es revocar la resolución impugnada, para el efecto de que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emita una nueva en la que fundando y motivando de manera adecuada, congruente y exhaustiva, califique como **grave ordinaria** la infracción atribuida a los ahora recurrentes, y reindividualice la sanción tomando en consideración lo previsto en esta sentencia.

Por lo expuesto y fundado se

### RESUELVE

**PRIMERO.** Se acumulan los recursos de apelación identificados con las claves de expediente **SUP-RAP-483/2016** y **SUP-RAP-484/2016**, al diverso **SUP-RAP-482/2016**.

En consecuencia, se debe glosar copia certificada de los puntos resolutive de esta sentencia a los autos de los recursos acumulados.

**SEGUNDO.** Se **revoca** la resolución impugnada, para los efectos precisados en el último considerando de esta sentencia.

**10. Resolución INE/CG50/2017. Acto Impugnado.** El veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió resolución *“respecto de la individualización de la sanción en el procedimiento sancionador ordinario SCG/Q/CG/108/2013, iniciado de manera oficiosa, por la probable violación a la normativa electoral respecto del manejo, guarda y custodia del padrón electoral y la lista nominal de electores a cargo del partido político Movimiento Ciudadano, antes Convergencia, y otros, en acatamiento a la sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación recaída a los recursos de apelación identificados con las claves **SUP-RAP-482/2016**, **SUP-RAP-483/2016** y **SUP-RAP-484/2016**, acumulados”*.

**II. Recurso de apelación.** Inconformes con la resolución precisada en el apartado diez (10) del resultando que antecede, el dos de marzo de dos mil diecisiete, **Movimiento Ciudadano**, por

conducto de su representante propietario acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, así como **Ricardo Mejía Berdeja** y **Adán Pérez Utrera**, por propio derecho, presentaron en la Oficialía de Partes del Instituto Nacional Electoral, sendas demandas de recurso de apelación.

**III. Recepción en Sala Superior.** Cumplido el trámite correspondiente, mediante oficios **INE/SCG/0213/2017**, **INE/SCG/0214/2017** e **INE/SCG/00215/2017**, recibidos en la Oficialía de Partes de la Sala Superior el nueve de marzo de dos mil diecisiete, el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral remitió los expedientes **INE-ATG/42/2017**, **INE-ATG/43/2017** e **INE-ATG/44/2017**, integrados con motivo de los recursos de apelación interpuestos, respectivamente, por Movimiento Ciudadano, Ricardo Mejía Berdeja y Adán Pérez Utrera.

Entre los documentos remitidos obran los escritos de demanda, sus anexos, así como el informe circunstanciado y demás documentación relacionada con cada uno de los medios de impugnación que se resuelven.

**IV. Turno a Ponencia.** Mediante proveído de nueve de marzo de dos mil diecisiete, la Magistrada Presidenta de la Sala Superior acordó integrar los expedientes identificados con las claves **SUP-RAP-98/2017**, **SUP-RAP-99/2017** y **SUP-RAP-100/2017**, con motivo de los recursos de apelación promovidos.

Asimismo, se ordenó turnar los expedientes a la ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**SUP-RAP-98/2017  
y acumulados**

**V. Incomparecencia de tercero interesado.** Durante la tramitación de los recursos de apelación al rubro indicados, no comparecieron terceros interesados.

**VI. Ampliación de demanda presentada en el expediente SUP-RAP-100/2017.** El ocho de marzo del año en curso, el actor Ricardo Mejía Berdeja presentó escrito de ampliación del recurso de apelación que promovió y al que ya se ha hecho referencia.

**VII. Recepción y radicación.** Mediante acuerdo pronunciado por el Magistrado Indalfer Infante Gonzáles, se acordó la recepción de los expedientes de los recursos de apelación identificados con las claves **SUP-RAP-98/2017**, **SUP-RAP-99/2017** y **SUP-RAP-100/2017**, así como su radicación, en la Ponencia a su cargo.

**VIII. Pruebas supervenientes.** Por escritos presentados el veintidós y el veintinueve de mayo de dos mil diecisiete, Movimiento Ciudadano presentó sendos recursos ofreciendo pruebas que estimó tienen el carácter de supervenientes.

**IX. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió las demandas de los recursos de apelación y, al no existir diligencias por desahogar, declaró cerrada la instrucción.

**CONSIDERANDOS:**

**PRIMERO. Competencia.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el medio de impugnación al rubro indicado, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184,186, fracción III, incisos a) y g), y



fracción V, y 189, fracción I, inciso c), y fracción II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 42, párrafo 1, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de tres recursos de apelación interpuestos, respectivamente, por Movimiento Ciudadano, Ricardo Mejía Berdeja y Adán Pérez Utrera, en contra de la determinación dictada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto Electoral.

**SEGUNDO. Ampliación de demanda.** Ricardo Mejía Berdeja presentó escrito de ampliación de demanda ante la autoridad responsable.

En relación con el tema de la ampliación de demanda, la Sala Superior ha sostenido que, en principio, la presentación de un escrito de demanda relativo a un medio impugnativo en materia electoral ocasiona el agotamiento de la facultad respectiva, así como la clausura definitiva de la etapa prevista legalmente para tal fin, y por ende, una vez acontecida la presentación del escrito inicial, no es posible jurídicamente que se haga valer nuevamente ese derecho, mediante la presentación del escrito de ampliación de la demanda, en tanto ello implica el ejercicio de una facultad ya consumada, así como el indebido retorno a etapas concluidas definitivamente.

Esto, porque la posibilidad de ampliar la demanda en cualquier momento **atentaría contra los principios rectores de los procesos contenciosos de naturaleza electoral, que responden a que el ejercicio de los derechos constitucionales a la tutela judicial efectiva, así como de defensa y audiencia se desarrollen en tiempos breves, en atención a las particularidades de los procesos comiciales en los cuales están inmersos, exigencia de la cual se deriva, forzosamente, la necesidad de que existan**

**términos fatales para presentar la demanda, y para ofrecer y aportar los elementos de convicción<sup>1</sup>.**

Tal criterio constituye una regla general a la cual, que admite como excepción aquellos casos en que la ampliación se apoye en hechos superveniente o desconocidos previamente por el actor, según se establece en la jurisprudencia 18/2008, de rubro: **"AMPLIACIÓN DE DEMANDA. ES ADMISIBLE CUANDO SE SUSTENTA EN HECHOS SUPERVENIENTES O DESCONOCIDOS PREVIAMENTE POR EL ACTOR"**<sup>2</sup>

En ese sentido, la demanda inicial en los medios impugnativos electorales no es susceptible de ser ampliada, en razón de que el principio de definitividad lo impide; empero, como el derecho a la tutela judicial y el derecho de defensa y audiencia, garantizados también por la Ley Fundamental, implican que los justiciables conozcan los hechos en que se funden los actos perjudiciales de sus intereses, para que puedan asumir una actitud determinada frente a estos y estén en posibilidad de aportar las pruebas que estimen necesarias para justificar sus pretensiones, cuando en fecha posterior a la interposición de una demanda surgen nuevos hechos estrechamente relacionados con aquéllos en los que el actor sustentó sus pretensiones o se conocen hechos anteriores que se ignoraban, se ha admitido la necesidad de que la autoridad jurisdiccional del conocimiento le dé oportunidad de defensa respecto de los hechos novedosos o desconocidos.

Lo anterior, siempre y cuando no constituya una segunda oportunidad de impugnación sobre los hechos ya controvertidos, ni

---

<sup>1</sup> Tal criterio se contiene en las ejecutorias pronunciadas en los expedientes SUP-JE-24/2016 y SUP-JE-35/2016 (acumulados).

<sup>2</sup> Consultable a fojas 130 a 132, de la Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tomo Jurisprudencia, volumen 1, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

que impida al órgano jurisdiccional resolver dentro de los plazos legalmente establecidos.

De esa forma, la posibilidad de ampliar las demandas de los medios impugnativos electorales se configura, siempre que surjan hechos nuevos estrechamente relacionados con los invocados en el escrito inicial o cuando se conocen hechos anteriores, que al momento de la presentación de la demanda eran desconocidos para el promovente o recurrente, al derivar este derecho de las garantías constitucionales de tutela judicial efectiva, defensa y audiencia.

La referencia a los **nuevos hechos íntimamente relacionados con la materia de la impugnación, o bien desconocidos por la parte actora al momento de presentar la demanda inicial, no puede plantearse en cualquier momento** ni está sujeta a la voluntad del promovente, por lo que, en tal aspecto, resultan igualmente aplicables, en lo conducente, las reglas relativas a la presentación de los medios de impugnación y al ofrecimiento y aportación de los elementos de convicción.

En esas condiciones, los escritos de ampliación de la demanda y, en su caso, el ofrecimiento y aportación de pruebas deben presentarse dentro de un plazo equivalente al que se hubiere tenido para presentar el escrito inicial, contado a partir de que se tenga conocimiento de los hechos o circunstancias materia de la ampliación o del ofrecimiento probatorio, y siempre que esto se realice antes del cierre de instrucción del juicio en que se actúe; esta interpretación propende a hacer efectivos los principios constitucionales que rigen el sistema impugnativo electoral y la finalidad que le confiere al sistema la Constitución General de la República, de brindar definitividad y certeza.

**SUP-RAP-98/2017  
y acumulados**

Lo anterior, acorde con el criterio establecido en la jurisprudencia 13/2009, publicada con el rubro: "**AMPLIACIÓN DE DEMANDA. PROCEDE DENTRO DE IGUAL PLAZO AL PREVISTO PARA IMPUGNAR (LEGISLACIÓN FEDERAL Y SIMILARES)**".<sup>3</sup>

En el caso, el apelante Ricardo Mejía Berdeja, en su escrito de ampliación, no se refiere a hechos posteriores a la presentación de la demanda primigenia o que le fueran desconocidos hasta entonces, en tanto alude precisamente a los mismos hechos que motivaron su impugnación inicial, pretendiendo adicionar, robustecer o concluir los agravios ya formulados.

En el ocurso en cuestión se aduce, esencialmente, que la responsable debe ajustar sus acciones al principio de certeza, por consiguiente, los mensajes, comunicados o cualquier otro mecanismo empleado para exteriorizar sus actos, debe ser una fuente de información confiable, sosteniendo que existe una irresponsable y tendenciosa actuación de los Consejeros del Instituto Nacional Electoral, lo que pretende sustentar en diversas notas periodísticas, además de manifestar que hay una pasividad para permitir un hostigamiento hacia su honor, intimidad e imagen, al atribuírsele una conducta que jamás quedó acreditada en autos, lo que considera suficiente para iniciar un procedimiento de revocación de mandato de los mencionados Consejeros.

Empero, ninguna referencia efectúa sobre hechos posteriores a la presentación de la demanda primigenia o anteriores que manifieste le eran desconocidos, por lo que se incumplen los requisitos para admitir la ampliación de demanda; circunstancia que

---

3 Consultable a fojas 132 a 133, de la Compilación 1997-2013 Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Tomo Jurisprudencia, volumen 1, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

se corrobora con las notas periodísticas que el propio actor alude como consultables, ya que de éstas se desprende que son de fecha anterior a la presentación del recurso de apelación que se resuelve.

En consecuencia, no procede la ampliación de demanda presentada por Ricardo Mejía Berdeja.

**TERCERO. Acumulación.** De la lectura de las demandas se aprecia que existe conexidad entre los recursos de apelación interpuestos por Movimiento Ciudadano, Ricardo Mejía Berdeja y Adán Pérez Utrera, al existir identidad en la autoridad responsable y acto reclamado.

En consecuencia, con fundamento en los artículos 199, fracción XI de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31 de la Ley General y 79, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se acumulan los expedientes **SUP-RAP-99/2017** y **SUP-RAP-100/2017**, al diverso **SUP-RAP-98/2017**, por ser éste el más antiguo en el registro de la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Superior, debiendo glosarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia en los expedientes acumulados.

**CUARTO. Procedencia.** Los requisitos de procedencia de los medios de impugnación se estiman colmados, en los términos siguientes:

**a) Oportunidad.** El representante de Movimiento Ciudadano fue notificado de la resolución impugnada el veintiocho de febrero del año en curso; en cuanto a Ricardo Mejía Berdeja y Adán Pérez Utrera, el jueves dos de marzo siguiente. Por tanto, el plazo para impugnar culminó, para cada uno de ellos, el lunes seis y el

## **SUP-RAP-98/2017 y acumulados**

miércoles ocho de marzo, respectivamente. Así, al haberse presentado las demandas el dos de marzo de dos mil diecisiete, resultan oportunas, acorde con lo establecido en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**b) Forma.** Las demandas se presentaron por escrito ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en ellas se hizo constar la denominación del partido político y los nombres y firmas autógrafas de las personas físicas apelantes; también se incluye el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación de Movimiento Ciudadano; se indican domicilios para oír y recibir notificaciones y los nombres de las personas autorizadas para ello; se identifican la resolución impugnada y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basan las impugnaciones, los agravios causados y los preceptos violados; asimismo, se ofrecen pruebas. Por tanto, se cumplen los requisitos del artículo 9 de la citada Ley General.

**c) Legitimación y personería.** En términos del artículo 45, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, pueden interponer recurso de apelación, en caso de imposición de sanciones, los partidos políticos a través de sus representantes legítimos y las personas físicas, por su propio derecho. En el caso concreto promueven, por una parte y por su propio derecho, dos personas físicas sancionadas. Asimismo, Movimiento Ciudadano, que también fue sancionado, por conducto de su representante acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, según está acreditado en el expediente.

Respecto a la personería del representante de Movimiento Ciudadano, se tiene por acreditada en atención a que la responsable le reconoce tal carácter al rendir su informe circunstanciado.

**d) Interés jurídico.** Se colma el requisito, dado que los apelantes promueven a fin de controvertir la sanción que les fue impuesta.

**e) Definitividad.** No existen medios de impugnación que debieran agotarse con anterioridad a esta instancia federal, por lo que el requisito está cumplido.

**QUINTO. Pruebas supervenientes.** Movimiento Ciudadano, por conducto de su representante acreditado ante el Consejo General del INE, presentó tres escritos<sup>4</sup> ante la Sala Superior, a través de los cuales ofreció como *pruebas supervenientes* de su parte, las documentales que se describen enseguida:

**(i) Balanza de comprobación con catálogos auxiliares,** con corte al dieciséis de mayo del año en curso, cuya autoría se atribuye a las instancias internas del propio partido político recurrente. Según el dicho del oferente, con esa documental se acredita que actualmente tiene diversos pasivos que, en su conjunto, superan los \$124'000,000.00 -ciento veinticuatro millones de pesos 00/100 moneda nacional-.

**(ii) Oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/1468/2017,** de veinticinco de mayo de dos mil diecisiete, suscrito por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE. A decir del oferente, con

---

<sup>4</sup> Uno de esos escritos fue presentado el veintiuno de mayo del año en curso; y los dos restantes, el veintinueve siguiente.

**SUP-RAP-98/2017  
y acumulados**

el referido oficio se demuestra que se le han impuesto diversas multas, de las cuales existe un saldo insoluto de \$88'120,542.88 – ochenta y ocho millones ciento veinte mil quinientos cuarenta y dos pesos 88/100 moneda nacional-.

(iii) *Oficio INE/UTF/DA-L/8534/17*, de veintiséis de mayo del año que transcurre, firmado por el Director de la Unidad Técnica de Fiscalización del INE y *balanza de comprobación con catálogos auxiliares* adjunta al referido oficio. El oferente afirma que con las citadas pruebas se acredita que actualmente tiene comprometidos sus recursos con diversos proveedores hasta por un monto de \$113'621,310.51 –ciento trece millones seiscientos veintiún mil trescientos diez pesos 51/100 moneda nacional-.

Las referidas pruebas no se admiten en la presente instancia, por las razones que se exponen a continuación.

Del artículo 9, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>5</sup>, se advierte que las pruebas deben ser ofrecidas, por regla general, dentro del plazo que concede la ley para la interposición de los medios impugnativos.

---

<sup>5</sup> “Artículo 9 1. Los medios de impugnación deberán presentarse por escrito ante la autoridad u órgano partidista señalado como responsable del acto o resolución impugnado, salvo lo previsto en el inciso a) del párrafo 1 del artículo 43 de esta ley, y deberá cumplir con los requisitos siguientes: (...) f) Ofrecer y aportar las pruebas dentro de los plazos para la interposición o presentación de los medios de impugnación previstos en la presente ley; mencionar, en su caso, las que se habrán de aportar dentro de dichos plazos; y las que deban requerirse, cuando el promovente justifique que oportunamente las solicitó por escrito al órgano competente, y éstas no le hubieren sido entregadas (...)”.



El artículo 16, párrafo 4, de la citada Ley General<sup>6</sup>, prevé la posibilidad de admitir pruebas supervenientes en los juicios y recursos ahí regulados.

Las pruebas supervenientes, según lo define el precepto legal, son (i) las surgidas después del plazo en que debían aportarse y (ii) las surgidas antes del fenecimiento del plazo para aportarlas, pero que el interesado no pudo ofrecer por no haber tenido conocimiento de ellas, o por la existencia de obstáculos que no estaba a su alcance superar.

Respecto de las pruebas supervenientes surgidas después del plazo en que debían aportarse, la Sala Superior tiene criterio definido, en el sentido de que el surgimiento de esas probanzas debe ser por causas ajenas a la voluntad del oferente para que puedan ser admitidas en el medio de impugnación en que se proponen.

El referido criterio se contiene en la jurisprudencia 12/2002, de rubro y texto:

**PRUEBAS SUPERVENIENTES. SU SURGIMIENTO EXTEMPORÁNEO DEBE OBEDECER A CAUSAS AJENAS A LA VOLUNTAD DEL OFERENTE.** De conformidad con lo establecido en el artículo 16, párrafo 4, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se entiende por pruebas supervenientes: a) Los medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse, y b) Los surgidos antes de que fenezca el mencionado plazo, pero que el oferente no pudo ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaba a su alcance superar. Respecto de la segunda hipótesis, se advierte con toda claridad que se refiere a pruebas previamente existentes que no son ofrecidas o aportadas oportunamente por causas ajenas a la voluntad del oferente. Por otra parte, respecto de

---

<sup>6</sup> “Artículo 16 (...). 4. En ningún caso se tomarán en cuenta para resolver las pruebas ofrecidas o aportadas fuera de los plazos legales. La única excepción a esta regla será la de pruebas supervenientes, entendiéndose por tales los medios de convicción surgidos después del plazo legal en que deban aportarse los elementos probatorios, y aquellos existentes desde entonces, pero que el promovente, el compareciente o la autoridad electoral no pudieron ofrecer o aportar por desconocerlos o por existir obstáculos que no estaban a su alcance superar, siempre y cuando se aporten antes del cierre de la instrucción”.

## **SUP-RAP-98/2017 y acumulados**

los medios de convicción surgidos en fecha posterior al vencimiento del plazo en que deban aportarse, mencionados en el inciso a), se puede advertir que tendrán el carácter de prueba superveniente sólo si el surgimiento posterior obedece también a causas ajenas a la voluntad del oferente, en virtud de que, por un lado, debe operar la misma razón contemplada en relación con la hipótesis contenida en el inciso b) y, por otra parte, si se otorgara el carácter de prueba superveniente a un medio de convicción surgido en forma posterior por un acto de voluntad del propio oferente, indebidamente se permitiría a las partes que, bajo el expediente de las referidas pruebas, subsanaran las deficiencias en el cumplimiento cabal y oportuno de la carga probatoria que la ley les impone<sup>7</sup>.

Sobre la base que se ha establecido, se considera que las documentales ofrecidas a título de supervenientes por Movimiento Ciudadano no pueden ser admitidas, porque aun cuando esos documentos surgieron después de que feneció el plazo que la ley concede para el ofrecimiento de pruebas, resulta destacable que ese surgimiento extemporáneo se debe a causas imputables al propio oferente.

En efecto, se trata de documentos internos del instituto político inconforme y de documentos expedidos por el INE, en los que se hacen constar los diversos pasivos que, se dice, tiene el partido impugnante con fechas de corte al dieciséis, veinticinco y veintiséis de mayo del año en curso.

Bajo esa óptica, si el instituto político apelante pretendía acreditar alguna circunstancia relacionada con sus propios pasivos, estuvo en posibilidad de obtener y ofrecer las pruebas respectivas dentro del plazo que la ley concede para interponer el recurso el recurso de apelación.

En congruencia con ello, no existen razones que justifiquen que, después de fenecido el plazo para la interposición del medio de impugnación, el partido político inconforme, a través de sus

---

<sup>7</sup> Tercera Época. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 60.

instancias internas y mediante peticiones dirigidas al INE, obtenga documentos en los que se hacen constar determinados aspectos relacionados con su situación financiera para ofrecerlos como pruebas en la apelación.

Sin soslayarse que en el escrito recibido en la Sala Superior el veintidós de mayo, el partido inconforme realiza sus planteamientos afirmando que en los documentos que ofrece como pruebas se hacen constar hechos verificados con posterioridad a la interposición del recurso, especialmente, el relativo a que *“desde el momento en que se emitió la resolución y se presentó la apelación, se han incrementado substancialmente los pasivos de Movimiento Ciudadano”*.

Empero, ello es insuficiente para admitir las pruebas, porque como se ha explicado, si el partido apelante estimaba que su situación financiera era relevante para la decisión del caso, entonces debió aportar las pruebas conducentes dentro del plazo que la ley concede para esos efectos, en virtud de que se trata de información que siempre estuvo a su alcance y pudo obtener oportunamente a través de sus instancias internas, o mediante peticiones dirigidas al INE.

**SEXTO. Antecedentes relevantes.** Para mejor comprensión de las razones que sustentan esta ejecutoria, conviene traer a cuenta los antecedentes más relevantes del caso.

### **1. Hechos motivo de sanción**

El siete de noviembre de dos mil trece, se difundió en el Diario “Reforma” una nota denominada “regalan datos vía internet de IFE, RFC, ...”, la cual señalaba que en la página de internet *buscados.com*, con solo teclear el nombre completo de los

ciudadanos, se podía acceder a una base de datos que incluía información del padrón electoral.

A partir de los hechos narrados, la autoridad instauró el procedimiento ordinario sancionador identificado con la clave SCG/Q/CG/108/2013, en contra el referido partido, así como en contra de Adán Pérez Utrera -otrora representante del entonces partido político Convergencia ante la Comisión Nacional de Vigilancia del Instituto Federal Electoral- y de Ricardo Mejía Berdeja -entonces Secretario de Organización del citado instituto político-, *“por la falta de cuidado y omisión de garantizar debidamente el manejo, resguardo y custodia de los datos que proporcionan los ciudadanos al Registro Federal de Electores y la Lista Nominal”*, **en perjuicio de la inviolabilidad de la confidencialidad de dicha información.**

## **2. Primera resolución administrativa**

El diecinueve de febrero de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió la resolución INE/CG77/2016, en la que declaró fundado el referido procedimiento sancionador respecto de los ahora apelantes. En lo que interesa destacar, precisó la litis y determinó la infracción en los términos siguientes:

### **TERCERO. Estudio de fondo.**

#### **Fijación de la litis**

Para abordar el estudio de fondo de la cuestión planteada, la litis en el presente asunto, se constriñe a determinar:

**La presunta transgresión a lo establecido en los artículos 1 y 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;** 38, numeral 1, incisos a) y u), en relación con los artículos 171, numerales 3 y 4; 192, numeral 2, 342, numeral 1, incisos a) y n), y 345, párrafo 1, inciso d), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente en el tiempo en que acontecieron los hechos materia de la presente denuncia; por parte del partido político Convergencia ahora Movimiento Ciudadano, por Adán Pérez Utrera, entonces representante propietario del Partido Político Convergencia ante la Comisión de Vigilancia del Registro Federal de Electores; Ricardo Mejía Berdeja, otrora Secretario de Organización y Acción Política del entonces partido Convergencia,

Herman Fernando Domínguez Lozano, Secretario Particular del Secretario de Organización y Acción Política del partido señalado y Oscar Ayala Romero, Titular del Área de Sistemas, Análisis y Estadística Electoral, del referido partido político, **por el supuesto uso indebido de la base de datos que proporciona el Registro Federal de Electores a los partidos políticos, para la conformación del Padrón Electoral y la Lista Nominal, en perjuicio de la inviolabilidad de la confidencialidad de dicha información al haberse empleado para fines distintos a los establecidos en la ley, con lo cual los sujetos denunciados faltaron a su obligación de cuidado al no resguardar la información de manera conveniente.**(foja 55 de la resolución que se describe)

[...]

[...]En este sentido, se considera **FUNDADO** por una parte e **INFUNDADO** por otra, según corresponda, el presente procedimiento, atento a las siguientes consideraciones y fundamentos de Derecho.

[...]

Por otra parte, se destaca que la privacidad o intimidad de las personas es un derecho fundamental protegido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, los Tratados Internacionales de los que México forma parte, así como por las leyes de la materia.

[...]

Por otro lado, por lo que se refiere al reconocimiento al derecho a la privacidad en el ámbito internacional, de la que el derecho a la protección de los datos personales es una expresión de la misma, **han sido diversos los instrumentos internacionales que han reconocido su importancia**; así, el artículo 12 de la Declaración Universal de los Derechos del Hombre (10 de diciembre de 1948), establece el derecho de la persona a no ser objeto de injerencias en su vida privada y familiar, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques a su honra o a su reputación, gozando del derecho a la protección de la ley contra tales injerencias o ataques.

En el mismo sentido, el artículo 8, del Convenio para la Protección de los Derechos y las Libertades Fundamentales (14 de noviembre de 1950), reconoce el derecho de la persona al respeto de su vida privada y familiar de su domicilio y correspondencia. Por su parte, el artículo 17 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos (16 de diciembre de 1966), señala que nadie será objeto de injerencias arbitrarias o ilegales en su vida privada, su familia, su domicilio o su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra y reputación.

En el mismo tenor, la Convención Americana sobre derechos humanos (22 de noviembre de 1969) en su artículo 11, apartado 2, establece que nadie puede ser objeto de injerencias arbitrarias o abusivas en su vida privada, en la de su familia, en su domicilio o en su correspondencia, ni de ataques ilegales a su honra o reputación.

[...]

A partir de lo anterior, se realizará el análisis de la conducta atribuida a los sujetos denunciados.

#### **I. ANÁLISIS DE LA CONDUCTA ATRIBUIDA AL PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO, ANTES CONVERGENCIA**

En concepto de esta autoridad es **FUNDADO** el procedimiento sancionador en contra del partido político Movimiento Ciudadano, antes Convergencia, **por la supuesta violación a lo establecido en los artículos 1, 6 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos**; en relación con lo dispuesto en los artículos 171, párrafos 3 y 4; 192, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n), del Código Federal

## SUP-RAP-98/2017 y acumulados

de Instituciones y Procedimientos Electorales; **por la falta de cuidado y omisión de garantizar debidamente el manejo, resguardo y custodia de los datos que proporcionan los ciudadanos al Registro Federal de Electores, para la conformación del Padrón Electoral y la Lista Nominal, en perjuicio de la inviolabilidad de la confidencialidad de dicha información, en atención a las siguientes consideraciones.**

[...]

Por otra parte, de lo previsto en los artículos 9, párrafo 1; 35, fracción III, y **41**, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, **los partidos políticos en tanto entidades de interés público**, se constituyen como "ejes fundamentales del moderno Estado democrático"; tienen como fines primordiales la promoción de la participación del pueblo en la vida democrática del país, la contribución para la integración de la representación nacional y el posibilitar el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público, en tanto organizaciones de estos últimos, de acuerdo con sus programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo. (fojas 96 a 106 ídem)

El Consejo General atribuyó al partido político el *presunto uso indebido de los datos que los ciudadanos proporcionan al Registro Federal de Electores para la conformación del padrón electoral y de la lista nominal de electores, en perjuicio de la inviolabilidad de la confidencialidad de dicha información y en contravención de lo establecido en los artículos 1 y 6 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos*, así como de diversos preceptos del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, por tratarse del ente que, al poseer tal información, tenía el deber de cuidarla, resguardarla y protegerla de un posible uso diverso al previsto en la normativa electoral.

La autoridad concluyó que los datos alojados en la base de datos de la página web *buscardatos.com* coincidían con los contenidos en el padrón electoral con corte al treinta y uno de octubre de dos mil diez, el cual solamente fue proporcionado al entonces partido político Convergencia –actualmente Movimiento Ciudadano-, a través de su representante acreditado ante la Comisión Nacional de Vigilancia del Instituto Federal Electoral y su Secretario de Organización, el cual, a su vez, tenía la obligación de

resguardarla para evitar un posible uso para fines distintos a los indicados en la ley.

Así, la autoridad determinó que la responsabilidad atribuida al partido político derivaba de su actuar negligente y falta de cuidado en el manejo y resguardo de los datos personales que conforman el padrón electoral, no porque se hubiera acreditado que el partido subió la información a la página de internet; siendo que esa circunstancia también implicó el incumplimiento de las finalidades constitucionales que el partido político tiene en su calidad de entidad de interés público.

El Consejo General destacó que en autos no obraba probanza tendente a demostrar qué acciones o medidas de seguridad adoptó para proteger la confidencialidad de la información referida; por ejemplo, que el partido Convergencia hubiera elaborado algún protocolo, reglamento o normativa de seguridad para el manejo de la citada información sensible.

En tales condiciones, procedió a la calificación de la falta e individualización de la sanción, concluyendo, en la parte que interesa destacar, que la conducta debía calificarse como **“grave especial”** por las razones que, para mayor claridad, a continuación, se transcriben:

**Calificación de la gravedad de la infracción**

Atendiendo a los elementos objetivos anteriormente precisados y a las particularidades del caso señaladas, esta autoridad considera que la conducta infractora atribuida en el presente caso tanto a **Adán Pérez Utrera** y **Ricardo Mejía Berdeja**, así como al entonces partido **Convergencia, hoy Movimiento Ciudadano**, debe calificarse como de **gravedad especial**, en razón de que:

○ Se vulneraron normas de carácter constitucional y legal que tienden a proteger la información relativa a la vida privada y a los datos personales de los gobernados.

○ **Se transgredieron los derechos humanos de 81'395,325 (Ochenta y un millones trescientos noventa y cinco mil trescientos veinticinco) ciudadanos que en el año dos mil diez formaban parte del padrón electoral al no haberse resguardado debidamente y con las medidas**

## SUP-RAP-98/2017 y acumulados

**de seguridad necesarias, la información personal y confidencial que en dicho instrumento se contenía.**

○Faltaron de manera manifiesta o evidente a su deber de cuidado en el uso, manejo, custodia y resguardo de la información que los ciudadanos entregaron al entonces Instituto Federal Electoral, para la conformación del padrón electoral.

○El bien jurídico tutelado que se vulneró con dicha conducta omisiva, fue la preservación de la confidencialidad de la información que se refiere a la vida privada y a los datos personales de los gobernados.

○La falta de cuidado propició que la información del padrón electoral se publicara en Internet, el cual es un medio de comunicación social de alcance global.

Por las razones apuntadas, esta autoridad se ve imposibilitada para realizar una calificación de la gravedad en un menor grado, habida cuenta que, como se refirió, las conductas omisivas que se le imputan a los incoados, transgredieron normas de orden constitucional y legal, vinculados con la propia materia electoral, **y afectaron directamente derechos humanos de un sinnúmero de ciudadanos que potencialmente vieron expuesta la información relacionada con su vida privada en un medio electrónico de alcance global.**

En consecuencia, la autoridad estimó que lo conducente era fijar la sanción en los términos siguientes:

➤ Al partido Movimiento Ciudadano **la reducción del 25%** -veinticinco por ciento- **de la ministración anual** del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, por el equivalente a la cantidad de \$76'295,974.05 -setenta y seis millones doscientos noventa y cinco mil novecientos setenta y cuatro pesos 05/100 M.N.-.

➤ A los ciudadanos Adán Pérez Utrera y Ricardo Mejía Berdeja **una multa** de quinientos días de Salario Mínimo General Vigente en el Distrito Federal, equivalente a la cantidad de \$32,380.00 -Treinta y dos mil trescientos ochenta pesos 00/100 M.N.-.

### **3 Primeros recursos de apelación (SUP-RAP-120/2016 y acumulados)**

El veintinueve de febrero de dos mil dieciséis, el partido político y los ciudadanos sancionados interpusieron sendos recursos de apelación, que se radicaron bajo los números **SUP-RAP-**



**120/2016, SUP-RAP-123/2016 y SUP-RAP-130/2016** y se resolvieron el diecisiete de agosto del citado año.

En lo que al caso interesa, en la ejecutoria se analizó el argumento de los apelantes dirigidos a cuestionar la vulneración al principio de exacta aplicación de la ley, por no existir una norma que estableciera como supuesto de infracción la conducta atribuida.

A partir del marco normativo analizado en la sentencia, se determinó que la vulneración al deber de cuidado y a la confidencialidad de la información que conformaba el Registro Federal de Electores, así como darle un uso o finalidad distintos al de revisar el padrón electoral y las listas nominales, constituían una infracción en la que podían incurrir tanto los partidos políticos como sus militantes.

Se sostuvo que para garantizar la confidencialidad de la información contenida en el padrón electoral, el legislador optó por definir con suficiente claridad la única conducta legalmente válida: **que los partidos políticos usarán la información del Registro Federal de Electores para la revisión del padrón electoral y las listas nominales, quedando prohibida cualquier otra posibilidad;** de manera que la falta de cuidado de la información ahí contenida era susceptible de actualizar una infracción al orden constitucional y legal.

Por tanto, en relación con tal aspecto, se concluyó que, opuestamente a lo alegado, sí existían normas que establecían la infracción imputada; luego, a partir del estudio de los argumentos relacionados con la valoración de las pruebas allegadas por la responsable, se **dejó firme la existencia de la falta.**

**SUP-RAP-98/2017  
y acumulados**

Luego, se procedió al análisis de la **individualización de la sanción**.

En cuanto a este tópico, se consideró que tenían razón los apelantes al aducir que la calificativa de la falta como *grave especial* se encontraba indebidamente fundada y motivada, ya que la responsable argumentó que *se transgredieron los derechos humanos de los ochenta y un millones trescientos noventa y cinco mil trescientos veinticinco ciudadanos que, en el año dos mil diez formaban parte del padrón electoral*.

En consideración de la Sala Superior, aun cuando se acreditó que algunos de los datos que se publicaron en la página de internet, correspondieron al padrón electoral proporcionado al partido entonces denominado Convergencia, ***“en momento alguno se demostró que la totalidad de dicho padrón hubiera estado disponible en dicha página y, por tanto, que se hubiera dado un uso distinto al autorizado por la ley, respecto de la totalidad de tal base de datos”***.

Se puntualizó que por tales razones no podía afirmarse que la ***“falta al deber de cuidado que se imputa a los sujetos sancionados aconteciera respecto de la totalidad del padrón electoral”***, ya que la información estaba desagregada en cuarenta discos compactos, por lo que no se podía tener certeza de que la negligencia en el cuidado recayó en el referido padrón en su conjunto.

En ese tenor, no podía considerarse que la falta de cuidado ***perjudicó a todos aquellos ciudadanos que proporcionaron datos al entonces Instituto Federal Electoral***, porque tal alcance no quedó demostrado y tampoco se acreditó que la violación del

derecho a la confidencialidad de los datos personales, aconteciera respecto de todo el padrón electoral.

Se concluyó que era inexacta la consideración de la responsable en torno a que se transgredieron los derechos humanos de más de ochenta millones de personas, por el hecho de que su información fue expuesta en internet, de ahí que la calificación de la gravedad y ***el daño que se produjo a los bienes jurídicamente protegidos*** fueron indebidamente motivados.

Asimismo, se razonó que la graduación de la sanción debía ponderar la gravedad de la infracción y el daño que se produjo a los bienes jurídicamente tutelados.

Por tal motivo, se revocó la resolución impugnada **únicamente en la parte relativa a la calificación de la falta como grave “especial”**, para el efecto de que prescindiera del argumento referido en párrafos precedentes.

En cuanto al tema planteado por los apelantes, en relación al monto involucrado, se dejó establecido que, contrario a lo alegado, no todas las infracciones producen en el sujeto activo un beneficio económico, por lo que no era necesario acreditar tal circunstancia, a efecto de que la autoridad estuviera en posibilidad de definir el *quantum* de la sanción a imponer.

Finalmente, se consideró innecesario realizar el estudio de los restantes motivos de inconformidad dirigidos a cuestionar la gradualidad de la sanción, así como el planteamiento relativo a que la autoridad resolvió el procedimiento sancionador sin ajustarse al criterio asumido en el precedente conformado con motivo del recurso de apelación **SUP-RAP-76/2007**.

**4. Segunda resolución administrativa emitida en cumplimiento a la ejecutoria recaída al SUP- RAP-120/2016 y acumulados.**

En cumplimiento a la ejecutoria relatada, el veintiocho de septiembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió nueva resolución en el procedimiento sancionador, en la que determinó, en cuanto al bien jurídico protegido, que el artículo 6º constitucional garantiza el derecho humano de todo gobernado a que el Estado Mexicano proteja la vida privada y sus datos personales.

Se precisó, que la violación a la referida disposición constitucional trastocó la referida garantía constitucional, poniendo en **riesgo los datos personales** contenidos en el padrón electoral, en términos de lo dispuesto en los artículos 171, párrafo3, y 192, párrafo 2, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con motivo de la falta de cuidado mostrada por los denunciados.

Asimismo, la autoridad citó los artículos 41, de la Constitución General de la República y 38, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, con la finalidad de destacar la obligación de los partidos de conducir sus actividades dentro de los cauces legales; esto es, de observar la normativa en la materia. De manera que la vulneración de los preceptos referidos implicaba contravenir el sistema democrático, desvirtuando la razón que justifica la existencia de los partidos políticos como entidades de interés público.

Partiendo de ello, se destacó que *“el resguardo de la información contenida en el padrón electoral y los listados nominales es de **suma importancia, ya que su contenido conlleva datos confidenciales** que, tanto la autoridad electoral como los partidos*

*políticos (incluyendo a su personal o directivos que tenga acceso a los mismos), **deben salvaguardar en atención al mandato constitucional** referido en el artículo 6 de la Constitución.- Por tanto, al faltar a su deber de cuidado en el manejo y resguardo de la misma, o bien, hacer un uso indebido de esta información, puede despojar al sistema de uno de sus mecanismos de control, **poniendo en peligro su funcionamiento**".*

Respecto a la gravedad de la falta, la autoridad sostuvo que la conducta infractora debía continuar considerándose como **grave especial**, porque aun prescindiendo de la consideración relativa a la *vulneración de los derechos humanos de ochenta y un millones de ciudadanos*, continuaban subsistentes las siguientes razones que justificaban la referida calificativa: **a)** se vulneraron normas de carácter constitucional y legal que tienden a proteger la información relativa a la vida privada y a los datos personales de los gobernados; **b)** faltaron de manera manifiesta o evidente a su deber de cuidado en el uso, manejo, custodia y resguardo de la información que los ciudadanos entregaron al entonces Instituto Federal Electoral, para la conformación del padrón electoral; **c)** el bien jurídico tutelado que se vulneró con la conducta omisiva fue la preservación de la confidencialidad de la información que se refiere a la vida privada y a los datos personales de los gobernados; y , **d)** la falta de cuidado propició que la información del padrón electoral se publicara en Internet, el cual es un medio de comunicación social de alcance global.

Además, la autoridad señaló que la privacidad y protección de datos personales están reconocidos en diversos instrumentos internacionales como la Declaración Universal de los Derechos del Hombre; el Convenio para la Protección de los Derechos y las Libertades Fundamentales; el Pacto Internacional de Derechos

## SUP-RAP-98/2017 y acumulados

Civiles y Políticos; así como la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

No obstante, al prescindir de la referida consideración, la autoridad estimó que lo conducente era modificar la cuantía de la sanción, para quedar de la siguiente forma:

➤ Al partido Movimiento Ciudadano **la reducción del 20% (veinte por ciento) de la ministración anual** del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, por el equivalente a la cantidad de \$61´036,729.20 -sesenta y un millones treinta y seis mil setecientos veintinueve pesos, 20/100 M.N.-.

➤ A los ciudadanos Adán Pérez Utrera y Ricardo Mejía Berdeja **una multa** de trescientas cincuenta y cinco Unidades de Medida y Actualización, equivalentes a la cantidad de \$25,904.20 -veinticinco mil novecientos cuatro pesos-.

### **5. Segundos recursos de apelación (SUP-RAP-482/2016 y acumulados)**

Movimiento Ciudadano y los ciudadanos sancionados impugnaron la resolución pronunciada por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, argumentado que la consecuencia de haber excluido una de las razones que sustentaron la calificación de la falta, era que la autoridad responsable la considerara como **grave “ordinaria”**.

Asimismo, insistieron en el planteamiento de que la responsable debía ponderar que se estaba ante una omisión culposa; no existía pluralidad de conductas ni reincidencia, y que se

dejó de motivar adecuadamente las circunstancias de modo, tiempo y lugar, así como la capacidad económica de los infractores.

La Sala Superior resolvió el recurso de apelación en el sentido de considerar fundado los agravios de los promoventes, relativos a la calificativa de la infracción, porque la responsable la calificó como grave especial sin mayor argumentación y sin tomar en cuenta los aspectos firmes consistentes en que se trató de una conducta por omisión culposa, no hubo reincidencia y tampoco existió vulneración sistemática a la normativa constitucional y legal; elementos que en su conjunto trascendieron de manera directa a la calificación de la gravedad de la infracción y, por tanto, a la individualización de la sanción.

Tomando en cuenta las referidas circunstancias, la Sala Superior concluyó que la falta se debió considerar como grave ordinaria, en consecuencia, revocó la resolución impugnada para el efecto de que:

*“El Consejo General del Instituto Nacional Electoral emita una nueva en la que fundando y motivando de manera adecuada, congruente y exhaustiva, califique como **grave ordinaria** la infracción atribuida a los ahora recurrentes, y reindividualice la sanción tomando en consideración lo previsto en esta sentencia”.*

**6. Tercera resolución emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitida en cumplimiento a la ejecutoria recaída al recurso de apelación SUP-RAP-482/2016 y acumulados.**

El veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, la autoridad responsable, en cumplimiento a la ejecutoria pronunciada por la Sala Superior, emitió la resolución que ahora se impugna.

## **SUP-RAP-98/2017 y acumulados**

Es preciso aclarar que la materia de estudio se centró únicamente en la graduación de la sanción, toda vez que desde la sentencia del recurso de apelación **SUP-RAP-120/2016 y acumulados**, la existencia de la infracción se tuvo por acreditada.

La autoridad administrativa señaló que, en estricto cumplimiento a lo sentenciado por la Sala Superior, la infracción debía calificarse como grave ordinaria sobre la base de que se trató de una conducta por omisión, culposa, en la que no hubo reincidencia y tampoco vulneración sistemática a la normativa constitucional y legal.

Después de ponderar el tipo de infracción, el bien jurídico tutelado, la singularidad o pluralidad de la falta, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción, la comisión dolosa de la falta, la vulneración sistemática de las normas, así como las condiciones externas y los medios de ejecución, calificó la falta como grave ordinaria.

En la resolución ahora controvertida, la responsable motivó que la legislación electoral confiere a la autoridad arbitrio para determinar, dentro del catálogo de sanciones, aquélla que se ajuste a la conducta desplegada y que sea suficiente para prevenir que tanto el propio infractor como cualquier otro ente cometan una falta similar; esto es, que sea suficiente para lograr un **efecto disuasivo**.

La autoridad razonó que aun cuando la falta se calificó como grave ordinaria, resultaba destacable que **en su contexto fáctico** tuvo una trascendencia mayúscula, porque la infracción demostrada recayó sobre una de las bases de datos más importantes del país como es el padrón electoral, el cual contiene datos sensibles; aunado a ello, la falta acreditada no se circunscribió al simple



incumplimiento de una obligación legal cotidiana del partido – resguardar la información que obra en su poder, que sólo puede utilizarse para su consulta y verificación-, sino también implicó vulneración al principio de confidencialidad de la información referida a la vida privada, al poner en riesgo la inviolabilidad de los datos personales de los gobernados. De modo tal que, por las particularidades del caso la multa aún en su expresión más elevada no generaría un efecto disuasivo.

Con base en lo anterior, y tomando en cuenta que la gravedad era ordinaria, la autoridad responsable consideró que **se debía disminuir** el monto de la sanción respecto de la impuesta en la última resolución, para quedar de la siguiente manera:

➤ Al partido Movimiento Ciudadano **la reducción del 10%** -diez por ciento- **de la ministración anual** del financiamiento público que le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, por el equivalente a la cantidad de \$31´333,175.90 -treinta y un millones trescientos treinta y tres mil ciento setenta y cinco pesos, 90/100 M.N.-.

➤ A los ciudadanos Adán Pérez Utrera y Ricardo Mejía Berdeja **una multa** de doscientos sesenta y siete punto siete Unidades de Medida y Actualización, equivalentes a la cantidad de \$19,946.08 -diecinueve mil novecientos cuarenta y seis pesos, 80/100 M.N.-.

**SÉPTIMO. Estudio de fondo.** Para lograr un adecuado y sistemático análisis de la controversia, se considera necesario dividir en apartados específicos el estudio correspondiente.

### **1. Inoperancia por cosa juzgada**

## SUP-RAP-98/2017 y acumulados

Movimiento Ciudadano aduce que la sanción impuesta vulnera el principio de exacta aplicación de la ley, porque los artículos 38, párrafo 1, incisos s) y u), párrafo 2, con relación al 342, párrafo 1, incisos a) y n), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales –vigente al momento de la comisión de los hechos-, que la responsable estimó vulnerados, no prevén como supuesto de infracción el hecho imputado y tampoco hay norma que lo regule.

El partido político recurrente también plantea que el Consejo General no motivó adecuadamente las circunstancias de **modo, tiempo y lugar**.

En cuanto al **modo**, aduce que la responsable no señaló de qué forma, con la omisión atribuida se incumplieron las previsiones a que hace referencia, ni de qué manera relevante se faltó al deber de cuidado, ni cómo trascendió al resultado que se imputa al partido; respecto al **tiempo**, que fue imprecisa al determinar, por una parte, que la información se entregó al partido en noviembre de dos mil diez y, por otra, que los hechos ocurrieron en noviembre de dos mil trece, sin especificar el momento exacto en que presuntamente se cometió la falta; mientras que en relación con el **lugar**, razonó que “*la falta de cuidado se actualizó en las instalaciones del partido Convergencia*”, pese a que no está acreditado siquiera indiciariamente que en ese lugar se llevó a cabo la infracción; aunado a que la publicación de la nota periodística se alojó en una página electrónica –*buscardatos.com*– a la que se accedió a través de internet que se difunde en cualquier parte del mundo, por lo que no habría certeza del lugar.

En lo tocante a las **condiciones externas y medios de ejecución**, tanto el partido como los ciudadanos aseguran que tal elemento no está acreditado, ya que se omite señalar cuál fue la

conducta desplegada y el medio de ejecución de los sujetos activos, cuál fue la relación de causalidad, así como la forma en que se pudo haber impedido el resultado.

Agregan, que para determinar el grado de responsabilidad del partido se debió precisar si existió intervención directa por medio de alguno de sus representantes y qué medios tenían a su alcance tanto el instituto político, como las personas físicas que lo representan para evitar la infracción.

De la lectura detenida de los motivos de inconformidad reseñados, se advierte que aun cuando los apelantes se refieren destacadamente al principio de exacta aplicación de la ley y a las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se cometió la infracción, así como a las condiciones externas y medios de ejecución; la Sala Superior advierte que sus planteamientos se orientan a controvertir aspectos relacionados con la acreditación de la infracción, su responsabilidad en la comisión de la falta y la calificación que la responsable otorgó a la conducta infractora.

Lo anterior revela que son aspectos que ya han sido materia de conocimiento y juzgamiento por la Sala Superior, toda vez que **las circunstancias particulares en que ocurrió la infracción, la determinación de que sí existen normas que la contemplan y la graduación de la gravedad de la infracción**, quedaron acreditados y firmes en las sentencias recaídas a los recursos de apelación **SUP-RAP-120/2016 y acumulados, así como el diverso recurso SUP-RAP-482/2016 y acumulados.**

De esta forma, se está en presencia de cuestiones que fueron resueltas por la Sala Superior, por lo que adquirieron la calidad de cosa juzgada.

## SUP-RAP-98/2017 y acumulados

En torno al tema a debate, se debe precisar que la institución jurídica de la cosa juzgada, es una calidad especial que la ley asigna a ciertas sentencias, en razón del poder de jurisdicción del Estado.

En la doctrina se define a la cosa juzgada como la *“calidad de inmutable y definitiva que la ley le otorga a la sentencia, en cuanto declara la voluntad del Estado, contenida en la norma legal que aplica en el caso concreto”*.<sup>8</sup>

La Sala Superior ha sostenido que la cosa juzgada encuentra fundamento y razón en la necesidad de preservar y mantener la paz y tranquilidad en la sociedad, con medidas que conserven la estabilidad y seguridad de los gobernados en el goce de sus libertades y derechos, su objeto primordial es proporcionar certeza respecto de las relaciones en que se han llevado a litigio, mediante la firmeza de lo resuelto en una ejecutoria.

Los elementos admitidos en la doctrina y jurisprudencia, para determinar sobre la eficacia refleja de la cosa juzgada, son los sujetos que intervienen en el proceso, la cosa u objeto sobre la que versa la controversia y la causa invocada para sustentar las pretensiones.

Este órgano jurisdiccional ha precisado que también puede surtir efectos en otros procedimientos, tales como:

a) **Eficacia directa:** opera cuando los sujetos, objeto y causa son idénticos en las dos controversias de que se trate.

b) **Eficacia refleja:** robustece la seguridad jurídica al proporcionar mayor fuerza y credibilidad a las resoluciones

---

<sup>8</sup> ECHANDÍA DEVIS, Hernando, Teoría General del Proceso, 3a. ed., Buenos Aires, Universidad, 2004, p. 454.

judiciales, evitando criterios diferentes o contradictorios sobre un mismo hecho o cuestión. Sirve para evitar la emisión de fallos contradictorios, en temas que, aunque no sean propiamente el objeto controvertido, sí son determinantes para resolver el litigio.

Respecto de la cosa juzgada directa, cabe destacar que para que exista, en lo sustancial, ha de entenderse no el aspecto formal de preclusión de los medios de impugnación, más bien en el sentido sustancial de definitividad de todos los posibles efectos de la sentencia; definitividad que es susceptible de manifestarse no sólo en el mismo proceso, sino en cualquier otro y en todas las circunstancias que puedan presentarse.

Es decir, para que exista la cosa juzgada entre la relación jurídica resuelta con la sentencia de fondo y aquella que de nuevo se plantea deben concurrir conjunta y necesariamente los siguientes elementos: sujetos, objetos y causas jurídicas. A esta concepción de la cosa juzgada se le denomina “**Sistema de las tres identidades**”.

La cosa juzgada es la institución resultante de una sentencia obtenida de un proceso judicial seguido con las formalidades esenciales del procedimiento, conforme a los artículos 14, segundo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y el 17, que señala que las leyes federales y locales establecerán los medios necesarios para garantizar la independencia de los tribunales y la plena ejecución de sus resoluciones.

La relación armónica de esos dos artículos constitucionales instituye a la cosa juzgada como la resulta de un juicio concluido en todas sus instancias, llegando al punto en que lo decidido ya no es susceptible de discutirse; privilegia la garantía de acceso a la justicia prevista en el segundo párrafo del citado artículo 17, dotando a las

## **SUP-RAP-98/2017 y acumulados**

partes en litigio de seguridad y certeza jurídica. La naturaleza trascendental de esa institución radica en que no sólo recoge el derecho a que los órganos jurisdiccionales establecidos por el Estado diriman los conflictos, sino también el relativo a que se garantice la ejecución de sus fallos.

Por lo anterior, la cosa juzgada es uno de los principios esenciales del derecho a la seguridad jurídica, en la medida en que el sometimiento a sus consecuencias constituye base esencial de un Estado de Derecho, en el apartado de la impartición de justicia a su cargo.

En ese sentido, la pretensión de los recurrentes, con estos conceptos de agravio, radica en que se tenga por no acreditada la comisión de la infracción ni su responsabilidad, lo cual ya fue motivo de pronunciamiento por parte de la Sala Superior, motivo por el cual devienen inoperantes los conceptos de agravio, como resultado de las mencionadas ejecutorias, dado que el aspecto que plantean los recurrentes ya fue analizado y resuelto, específicamente la comisión de la falta y su calificación de gravedad, lo que adquirió firmeza sin posibilidad de una impugnación posterior, de modo tal, que no puede ser modificado sin alterar la fuerza ejecutoria de la sentencia pronunciada por este órgano colegiado.

Así, tomando en cuenta que en los párrafos precedentes se estableció que las cuestiones relacionadas con la acreditación de la infracción, la responsabilidad de los apelantes y la calificación de la falta se encuentran firmes por virtud de las resoluciones judiciales previas, entonces los agravios de que aquí se trata devienen inoperantes.

No se soslaya que, al momento de individualizar la sanción, la autoridad responsable -con apego a la normativa aplicable- retomó algunas consideraciones referentes al modo, tiempo y lugar de la infracción, así como a las condiciones externas y medios de ejecución. Esto, con el fin de ponderar de qué manera incidían los referidos factores en la individualización de la sanción -aspectos que como se explicó en un apartado previo, necesariamente se deben ponderar para individualizar de forma correcta la sanción a imponer-.

Sin embargo, tal circunstancia no trae como consecuencia que los apelantes puedan reabrir el debate sobre la acreditación de la infracción, su responsabilidad en la misma y la forma en que fue calificada la falta.

De este modo, los agravios de los inconformes debieron dirigirse, en todo caso, a demostrar que las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción, así como las condiciones externas y medios de ejecución, inciden en la individualización de la sanción de un modo diferente al considerado por la autoridad responsable. Empero, como puede constatarse con el resumen de los disensos que se hizo en párrafos precedentes, los agravios no se edificaron desde esa perspectiva, sino desde una muy distinta.

Similar consideración aplica al concepto de agravio en el cual el partido político recurrente argumenta que suponiendo que la omisión imputada fuera sancionable, en todo caso, tal conducta implica una vulneración al marco legal, como lo reconoció la propia autoridad administrativa, no al constitucional.

Desde su enfoque, si se le sancionó por infringir los artículos 38, párrafo 1, incisos a) y u); 192, párrafo 2, en relación con el 342, párrafo 1, incisos a) y n), del Código Federal de Instituciones y

**SUP-RAP-98/2017  
y acumulados**

Procedimientos Electorales, resultó indebido que la responsable, al motivar el **bien jurídico tutelado**, se fundamentara en los artículos 6º y 41, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

El promovente plantea que los referidos preceptos constitucionales no resultan aplicables al caso, ya que la fracción I del artículo 6º de la Constitución Federal que incluye a los partidos políticos como sujetos obligados en materia de acceso a la información, no estaba vigente cuando ocurrieron los hechos, esto es, el siete de noviembre de dos mil trece; además, se trata de una norma que solamente reconoce el derecho de acceso a la información y sus modalidades; por su parte, el artículo 41 constitucional no formó parte de la fundamentación de la primera resolución, por lo que no podía introducirse en la determinación que ahora se impugna.

El planteamiento deviene **inoperante**, porque se dirige a cuestionar la aplicabilidad de los referidos preceptos constitucionales al caso concreto, no obstante que, como se razonó en párrafos anteriores, desde el recurso de apelación SUP-RAP-120/2016 y acumulados, la Sala Superior estableció que el partido político y los ciudadanos apelantes incurrieron en la infracción *-a los preceptos constitucionales y legales invocados por la autoridad-* atribuida por la responsable, por lo que en este momento no resulta jurídicamente factible reexaminar su aplicabilidad como pretende el instituto político recurrente.

Sin que sea óbice a lo expuesto que los preceptos en comento hayan sido retomados por el Consejo General al individualizar la sanción, en el análisis del **bien jurídico tutelado**, porque ello lo hizo únicamente para justificar **la trascendencia al caso concreto de esas normas constitucionales que estimó transgredidas**.



El proceder de la responsable, al tomar en cuenta el bien jurídico tutelado para individualizar la sanción, se apega a la ley, porque el artículo 355, párrafo 5, a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en vigor al momento de la comisión de la infracción,<sup>9</sup> disponía expresamente que uno de los factores a tomar en cuenta para la individualización de la sanción es el relativo al bien jurídico que se afectó o se puso en riesgo con la infracción.

Debe reiterarse que el hecho que la responsable trajera a colación el bien jurídico que se puso en riesgo con la fracción para individualizar la sanción no genera la posibilidad de que los apelantes puedan someter a la discusión cuál fue el bien jurídico que se puso en riesgo en el caso, porque como se ha expuesto, ese aspecto se encuentra firme por virtud de las resoluciones anteriores.

En tal sentido, se insiste, lo que pudieron cuestionar los recurrentes en la presente instancia es la forma en que la responsable consideró ese bien jurídico puesto en riesgo para individualizar la sanción; empero, de los agravios no se advierte algún planteamiento tendente a cuestionar esta última circunstancia.

## **2. Reiteración de consideraciones que se ordenó suprimir en recurso de apelación SUP-RAP-120/2016.**

Desde otro ángulo, tanto el partido como los ciudadanos apelantes refieren que la resolución impugnada está indebidamente

---

<sup>9</sup> “Artículo 355 [...] 5. Para la individualización de las sanciones a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes: - - - a) La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él [...]”.

## SUP-RAP-98/2017 y acumulados

fundada y motivada, porque “incumple” lo determinado por la Sala Superior, ya que la autoridad responsable a insistió en que la conducta atribuida puso en *riesgo la confidencialidad de los datos contenidos en todo el padrón electoral*, esto es, de la información de los millones de personas que lo conforman, a pesar de que este órgano jurisdiccional descartó tal situación al resolver el expediente **SUP-RAP-120/2016** y acumulados, al determinar que no se puede generalizar que hubo una vulneración a los derechos humanos de todas las personas cuyos datos conforman el referido instrumento.

Agregan en sus agravios, que resultó indebido que la responsable hiciera referencia a la *vida privada y datos personales de todos los gobernados*, ya que no está acreditado se hayan violado datos personales o la vida privada de **todos** los gobernados; esto es, no está demostrado cuál fue el perjuicio personal y directo que se les ocasionó.

También aducen que la resolución impugnada es incongruente, ya que la responsable, por una parte, reconoció que no hubo vulneración sistemática de la normativa constitucional y legal; tampoco se acreditó afectación al bien jurídico protegido, sólo una puesta en peligro –que no aconteció sobre todo el padrón electoral-; ni un beneficio para el partido político, por tanto, no existió monto involucrado y, por otra, consideró que *“la conducta en su contexto fáctico sí tuvo una trascendencia mayúscula, porque la falta de deber de cuidado recayó en una de las bases más importantes del País”*.

En ese sentido, el partido recurrente estima que, atendiendo a la **gravedad ordinaria de la falta**, la sanción a imponer debió ser la multa prevista en el artículo 354, párrafo, 1 inciso a), fracción II, del

Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, no la reducción de ministraciones.

El partido político estima que la sanción impuesta, equivalente a \$31'333,175.90 -treinta y un millones trescientos treinta y tres mil ciento setenta y cinco pesos 90/100 M.N- resulta contraria al artículo 22 de la Constitución Federal, al ser excesiva, inusitada y desproporcional, dado que la responsable no explicó cómo arribó a ese monto, a pesar de que estaba obligada a detallar la forma en que cada elemento que tomó en cuenta, justifica que el partido infractor se ubicó en un punto intermedio entre el mínimo y el máximo de los rangos para imponer la sanción.

Los anteriores motivos de inconformidad serán analizados en forma conjunta.

Toda vez que los planteamientos giran en torno a que la responsable para motivar su determinación insiste en retomar argumentos que ya quedaron superados en ejecutorias precedentes cuando se analizó el tema de la **gravedad de la infracción**, se estima preciso recordar que la autoridad, en la primera resolución consideró que la conducta era **grave especial**, entre otras razones, porque los infractores **habían transgredido los derechos humanos de los ochenta y un millones de ciudadanos cuyos datos integran el padrón electoral**, esto es, como si se hubiera materializado una afectación directa todas esas personas.

En efecto, en la primera resolución, la autoridad basó la **gravedad especial** de la falta en que: **1)** se vulneraron normas de carácter constitucional y legal que tienden a proteger la información relativa a la vida privada y a los datos personales de los gobernados; **2)** faltaron de manera manifiesta o evidente a su deber de cuidado en el uso, manejo, custodia y resguardo de la información que los

**SUP-RAP-98/2017  
y acumulados**

ciudadanos entregaron al entonces Instituto Federal Electoral, para la conformación del padrón electoral; **3)** el bien jurídico tutelado que se vulneró con tal conducta omisiva, fue la preservación de la confidencialidad de la información que se refiere a la vida privada y a los datos personales de los gobernados; **4)** la falta de cuidado propició que la información del padrón electoral se publicara en Internet, el cual es un medio de comunicación social de alcance global; y **5) se transgredieron los derechos humanos de 81'395,325** -ochenta y un millones trescientos noventa y cinco mil trescientos veinticinco- **ciudadanos que en el año dos mil diez formaban parte del padrón electoral al no haberse resguardado debidamente y con las medidas de seguridad necesarias, la información personal y confidencial que en dicho instrumento se contenía.**

Ahora, en la sentencia del recurso de apelación **SUP-RAP-120/2016**, en cuanto a la referida calificativa la Sala Superior concluyó:

[...]

Los referidos conceptos de agravio son **fundados**.

En primer término, por lo que se refiere a la calificación de la falta, se estima que le asiste la razón al partido político cuando aduce que se califica como de "gravedad especial", sin que dicha determinación esté debidamente motivada.

Al respecto, es necesario resaltar que para arribar a la conclusión de que la infracción fue de una gravedad especial, la responsable se sustentó en la premisa de considerar que se transgredieron los derechos humanos de los ochenta y un millones trescientos noventa y cinco mil trescientos veinticinco ciudadanos que, en el año dos mil diez, formaban parte del padrón electoral, y que potencialmente vieron expuesta la información relacionada con su vida privada, en internet.

Dicha premisa se estima equivocada y, en consecuencia, la conclusión que de ella deriva también.

A juicio de esta autoridad judicial, **si bien se acreditó que algunos de los datos que aparecían en la página de internet correspondían al Padrón Electoral** proporcionado a Convergencia, **en momento alguno se demostró que la totalidad de dicho padrón hubiera estado**

**disponible en dicha página y, por tanto, que se hubiera dado un uso distinto al autorizado por la ley, respecto de la totalidad de tal base de datos.**

En dicho sentido **no podría afirmarse**, incluso, **que la falta al deber de cuidado que se imputa a los sujetos sancionados aconteciera respecto de la totalidad del padrón electoral.**

En tal punto **es necesario advertir que la información estaba desagregada en más de cuarenta discos compactos, sin que pueda afirmarse, con certeza, una negligencia en el cuidado de todos ellos, que hubiera derivado en la publicidad indebida del padrón electoral en su conjunto.**

Por tanto, **no asiste la razón a la autoridad cuando sostiene que la infracción cometida perjudicó a “todos aquellos ciudadanos que proporcionaron datos al entonces Instituto Federal Electoral, para la debida conformación del Padrón Electoral”.** Lo anterior, porque como ha sido referido, que la violación tuviera dicho alcance no fue demostrado.

Es necesario resaltar que la sanción se impuso por la falta al deber de cuidado de la información confidencial, lo cual se demostró al acreditarse que en la página de internet denunciada aparecían datos del padrón electoral proporcionado a Convergencia.

Sin embargo, dicha determinación **no sirve de premisa para arribar a la conclusión de que se violó la secrecía y confidencialidad de los datos contenidos en el mencionado documento, respecto de todos los ciudadanos inscritos en el referido padrón.**

En otras palabras, **para demostrar la violación al deber de cuidado por parte del partido político, no era necesario evidenciar que toda la base de datos se encontraba disponible en internet.** En el mismo sentido, **la acreditación del incumplimiento al deber de cuidado tampoco significa la vulneración del derecho a la confidencialidad de los datos personales de todos los ciudadanos inscritos en el padrón electoral.**

Así, es incorrecto que la responsable afirme que se transgredieron los derechos humanos de más de ochenta millones de personas, en atención a que su información confidencial fue expuesta en internet. Tales aseveraciones no se acreditaron en el expediente.

Por tanto, asiste la razón a los apelantes al aducir una indebida motivación de la resolución en cuanto a la individualización de la sanción, toda vez que en su determinación debe tomarse necesariamente en consideración, como presupuesto, la calificación en cuanto a la gravedad de la infracción y el daño que se produjo a los bienes jurídicamente protegidos, aspectos respecto de los cuales la resolución parte de premisas equivocadas, según lo que ha sido razonado.

En consecuencia, lo procedente es que la responsable **emita un nuevo pronunciamiento respecto a la gravedad de la infracción, sin aludir al argumento que ha sido desvirtuado.** Ahora bien, **la determinación en torno a la gravedad de la infracción modifica, en lo absoluto, la definición de la sanción a imponer, al tratarse de un presupuesto para la individualización de la misma.**

## SUP-RAP-98/2017 y acumulados

En dicho sentido, resulta inconducente analizar los planteamientos relativos a que no se tomaron debidamente en consideraciones el resto de los elementos inmiscuidos en la individualización de la sanción, porque habrán de ser nuevamente ponderados y definidos por la responsable.

Como se observa, este órgano jurisdiccional consideró inexacto el razonamiento concerniente a que se habían *“transgredido los derechos humanos de más de ochenta millones de personas”*, porque no quedó demostrado que la totalidad del padrón hubiera estado disponible en la página electrónica.

Se enfatizó que no se acreditó que la falta al deber de cuidado aconteció respecto de la totalidad del padrón electoral, sobre todo porque la información se entregó al partido desagregada en más de cuarenta discos compactos y no quedó probado que la negligencia derivó en la publicidad del padrón en su conjunto, motivo por el cual no se podía afirmar, como sostuvo la responsable, que la infracción **tuvo el alcance de perjudicar a todos los ciudadanos cuyos datos integran el padrón electoral.**

En cumplimiento a lo indicado por la Sala Superior, la autoridad electoral emitió la segunda resolución (INE/CG678/2016) en la que se consideró que el argumento de la *“violación a los derechos humanos de los ciudadanos, sólo implicó una de las cinco razones que sustentaron la calificativa de la falta, en tanto que las razones prevalecientes, por no haber sido confrontadas, deben seguir rigiendo en el sentido de la determinación analizada”*, las cuales se consideraron suficientes, por sí solas, para sostener la calificación de la gravedad como **especial.**

Así, aun cuando la infracción continuaba calificándose como “grave especial”, la supresión de una de las cinco razones que la sustentaron impactó en el monto de sanción, ya que la autoridad la

disminuyó de un veinticinco por ciento **(25%)** de reducción de la ministración anual fijado inicialmente, a un veinte por ciento **(20%)**.

Es preciso mencionar que al motivar el bien jurídico tutelado, la responsable ya no hizo alusión a que la infracción ocasionó un **perjuicio –materializado-** a los ciudadanos cuyos datos integran el padrón, en tanto acotó que el partido político “*al faltar a su deber de cuidado en el manejo y resguardo de la misma (base de datos del padrón), o bien hacer un uso indebido de esta información, puede despojar al sistema de uno de sus mecanismos de control, poniendo en peligro su funcionamiento*”, esto es, la autoridad refirió una puesta en riesgo.

La determinación reseñada fue revocada por la Sala Superior, al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-482/2016** y acumulados, porque el Consejo General expresó que aun prescindiendo de la consideración relativa a la ‘violación a los derechos humanos de los ciudadanos’, la falta debía calificarse como “**grave especial**”, sin motivar por qué las restantes *razones* traían como consecuencia esa gravedad especial.

En ese sentido, la Sala Superior consideró que **el análisis de la gravedad** no estaba debidamente fundado y motivado, porque la autoridad dejó de ponderar los siguientes aspectos que ya habían quedado firmes desde la primera impugnación: **i)** se trató de una infracción por omisión; **ii)** estamos ante una sola conducta culposa; **iii)** no hubo reincidencia; y, **iv)** se actualizó en un solo momento, exponiendo argumentos que permitieran establecer una relación entre infracción.

Así se concluyó que tales elementos en su conjunto impactaban de manera directa en la calificación de la gravedad de la

## SUP-RAP-98/2017 y acumulados

infracción y, por tanto en la individualización de la sanción, *razón por la cual al hacer su estudio, la autoridad responsable debió de tomar (sic) los elementos mencionados, y considerar como **grave ordinaria**, la calificación de la falta, de lo contrario se estaría afectando la proporcionalidad en la calificación de la gravedad y la sanción impuesta*"; en consecuencia, se ordenó al Consejo General del Instituto Nacional Electoral que emitiera una nueva resolución, donde de manera adecuada, congruente y exhaustiva calificara como **grave ordinaria** la infracción y reindividualizara la sanción.

En suma, en ese segundo recurso de apelación, la Sala Superior centró su análisis únicamente en el tema de la gravedad de la infracción, ordenando a la autoridad electoral calificarla como **ordinaria**, partiendo de que se trató de una omisión culposa, que no hubo reincidencia y se trató de una sola conducta.

Lo hasta aquí relatado pone de manifiesto que, efectivamente, como aduce el partido político recurrente la Sala Superior, en los precedentes analizados **ya se definió que, en el caso, no quedó demostrado que existió una afectación o perjuicio concreto y materializado en los derechos humanos o en la confidencialidad de los datos personales de los ochenta y un millones de personas cuyos datos conforman el padrón electoral**; asimismo que se trató de una omisión culposa, no hubo reincidencia y a la singularidad de la conducta.

A partir de lo anterior, este órgano jurisdiccional ordenó a la responsable que calificara la conducta como **grave ordinaria**. No obstante, la dejó en libertad de atribuciones para imponer la sanción que correspondiera de acuerdo con su prudente arbitrio, sin vincularla a variar el supuesto de sanción de reducción de ministraciones a multa.



Ahora, en la resolución cuya legalidad se revisa, la responsable una vez que calificó la conducta como grave ordinaria en los términos que se lo ordenó la Sala Superior, ponderó las demás circunstancias que rodearon el caso, destacando *—a diferencia de lo que había expresado en la primera determinación cuando habló de una afectación directa—* que la infracción había **puesto en riesgo los datos personales contenidos en el padrón electoral**; en su concepto, la falta de cuidado **puso en riesgo la inviolabilidad de la confidencialidad de información contenida en dicho instrumento que constituye una de las mayores bases de datos que conforma el Estado Mexicano.**

De esta forma, en ningún momento reiteró o insistió que se actualizó un perjuicio directo a los ochenta y un millones de ciudadanos cuyos datos conforman el padrón electoral. Lo que en esta última determinación sostuvo fue que la confidencialidad de información contenida en el padrón se puso **en riesgo.**

De ahí que resulte **infundado** el argumento de los inconformes respecto a que la responsable retoma aspectos que ya quedaron definidos por la Sala Superior.

Lo anterior, se torna todavía más patente, si se toma en cuenta que en la primera resolución que se dictó en el procedimiento sancionador, la autoridad responsable impuso a Movimiento Ciudadano la sanción consistente en la reducción de un 25% -veinticinco por ciento- de su ministración anual; mientras que en la resolución que ahora se controvierte se impuso la sanción consistente en la reducción del 10% -diez por ciento- de la ministración anual.

Esto evidencia que el cumplimiento que ha dado la responsable a las sentencias dictadas por la Sala Superior en los anteriores recursos ha producido un beneficio a Movimiento Ciudadano respecto de la individualización de la sanción.

**3. La gravedad ordinaria imponía fijar una multa no reducción de ministración.**

El partido político apelante argumenta que al haber disminuido la graduación en la gravedad de la infracción, ya que la calificación de grave especial cambió a grave ordinaria, tal situación tenía como consecuencia que la autoridad responsable le impusiera como sanción una multa y no la reducción de las ministraciones prevista en la fracción III, del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente en la fecha en que se cometió el ilícito administrativo que le fue atribuido.

El motivo de inconformidad deviene **infundado** por las siguientes razones.

En principio conviene traer a cuentas un marco preliminar en el que se hace referencia a la naturaleza del procedimiento sancionador, reglado por elementos esenciales sustraídos del *ius puniendi*, conforme al cual, el derecho administrativo sancionador electoral constituye una subespecie del derecho administrativo sancionador en general y junto con el Derecho Penal forman parte del *ius puniendi*.

Tal especie del derecho punitivo refiere a la facultad sancionadora del Estado o al derecho a sancionar frente a los ciudadanos, porque constituye un ámbito normativo que genera las condiciones para asegurar la tutela adecuada de bienes jurídicos

fundamentales, lo que se examina desde una alternativa de última ratio, que consiste en la necesidad de imponer una sanción que atienda a los bienes jurídicos salvaguardados y a las repercusiones en la vida social que emanan de su lesión o amenaza –puesta en peligro-.

Dada la primacía normativa de la Constitución, de ésta derivan principios que sirven como parámetro para los efectos de la aplicación del derecho sancionador, de índole formal y material, todas ellas, que se conjugan para erigir el principio de legalidad.

A través de su ejercicio jurisdiccional, este Tribunal Constitucional ha considerado que al derecho administrativo le son aplicables los principios que rigen el procedimiento penal, y por extensión, sus reglas y principios fundamentales también aplican al procedimiento administrativo sancionador electoral, en su propia dimensión, y de acuerdo a las particularidades que rigen el esquema sancionatorio electoral.

Conforme a tales principios, los destinatarios de las normas electorales, ciudadanos, partidos y agrupaciones políticas, entre otros, además de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en la materia, deben conocer las conductas ordenadas o prohibidas, así como las consecuencias jurídicas que provoca su desacato para de esta forma dar vigencia a los principios constitucionales de certeza y objetividad.

En esencia, el principio de legalidad se compone de una serie de garantías, de ahí que su contenido esencial radica en que no se puede reprochar legalmente alguna conducta ni imponerse sanción que no esté establecida en la ley [*-nullum crimen, nulla poena, sine lege-*].

Del principio señalado derivan los de tipicidad y prohibición de analogía o mayoría de razón.

Entre otros principios del derecho sancionador, en el contexto electoral se ubica el concepto o noción de culpabilidad que atañe a la relación directa que existe entre la voluntad y el conocimiento del hecho infractor con la conducta realizada.

Otro postulado que se intrinca en el contexto legal del procedimiento sancionador y que forma parte de las reglas básicas que le dotan de razonabilidad, es el principio de proporcionalidad o prohibición de exceso, conforme al cual, se limita la arbitrariedad e irracionalidad de la actividad estatal, al confeccionar un marco básico de graduación de las sanciones que cobra aplicación tanto en el orden de creación de las normas como en su aplicación.

En consonancia a tales directrices, las sanciones deben ser correspondientes a la esencia del hecho infractor cometido, esto es, constituye un imperativo su graduación acorde a dos criterios básicos: gravedad de la conducta, así como el grado de culpabilidad del sujeto infractor a partir de la forma en que se atenta contra el bien jurídico tutelado [doloso o por culpa –descuido-].

Con respecto a los fines de la sanción, tratándose de la materia electoral, ésta se distingue en razón de que su naturaleza es fundamentalmente **preventiva y no retributiva**; por tanto, se perseguirá que propicie los fines relacionados con la **prevención general y especial**, en función a los propósitos que orientan el sistema de las penas administrativas, por lo que la sanción debe ser:

- a) **Adecuada** y considerar la gravedad de la infracción, las circunstancias en que ésta se cometió, así como las condiciones particulares del infractor;
- b) **Proporcional** y tomar en cuenta para individualizarla el grado de participación de cada implicado, la gravedad del hecho y las circunstancias de modo, tiempo y lugar; y,
- c) **Eficaz**, en la medida en la que se acerque a un ideal de consecuencia mínima necesaria para asegurar la vigencia de los bienes jurídicos puestos en peligro o, en su caso, lesionados con la conducta irregular y, en consecuencia, restablecer el Estado constitucional democrático de derecho<sup>10</sup>.

También se debe buscar que sea **ejemplar**, en tanto las sanciones conforman lo que en la doctrina se denomina prevención general, lo cual no puede ser soslayado como uno de los atributos esenciales de la sanción.

A través de esa modalidad de prevención, tratándose de la materia electoral, los sujetos obligados deben respetar el ordenamiento jurídico y abstenerse de efectuar conductas que lo vulneren, por lo que las sanciones en esta materia deben ser **disuasivas**, en la medida en que inhiban a los infractores y demás destinatarios a cometer ese tipo de conductas y los induzcan a cumplir sus obligaciones.

De tal forma, el principio de legalidad incide de manera relevante al momento de definir en la ley las infracciones administrativas y las sanciones que se deben aplicar a éstas, así como al decidir sobre la responsabilidad del autor del hecho y la condena que se le debe aplicar.

---

<sup>10</sup> Similar criterio se sostuvo por la Sala Superior al resolver el recurso de revisión del procedimiento especial sancionador SUP-REP-3/2015 y acumulados.

## SUP-RAP-98/2017 y acumulados

En ese contexto, el citado postulado de legalidad y su aplicación material son definitorios en la reafirmación de la norma, puesto que únicamente cuando se materializa una sanción de forma efectiva pueden cristalizar los fines vinculados con la protección de los valores que ella protege.

De ahí que puedan identificarse algunos parámetros óptimos de todo sistema sancionador: justicia, equidad, proporcionalidad y legalidad.

Ahora, en el ejercicio de individualizar o aplicar las sanciones, también se debe advertir una doble finalidad de prevención: **general**, para impedir la comisión de otros hechos irregulares, al constituirse en la confirmación de la amenaza abstracta expuesta en la ley, y **especial**, al aplicarse en concreto al responsable de la infracción para intimarlo a que no vuelva a transgredir el ordenamiento.

Llevado a cabo el análisis precedente, la autoridad responsable queda en aptitud de proceder a individualizar la sanción al caso concreto, y para ese efecto debe calificar la gravedad de la infracción con base en los elementos objetivos concurrentes en su comisión, entre ellos, su gravedad, las condiciones esenciales de su comisión y por supuesto, el carácter doloso o culposo de la infracción.

De acuerdo a lo anterior, la autoridad debe ubicar la falta en el parámetro correspondiente, evaluación que debe evidenciar proporcionalidad entre el quebranto al orden jurídico y la conducta de la persona física o jurídica involucrada.

Esto es, la autoridad debe proceder a determinar la sanción y seleccionar dentro del catálogo de correctivos enumerados en la norma atinente, el que desde su perspectiva resulte más apto para inhibir la comisión a futuro de conductas infractoras similares a la desplegada, descartando las restantes sanciones establecidas en las demás hipótesis de la norma aplicada.

En el caso concreto, el artículo 354, párrafo 1, inciso a), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, establecía el siguiente catálogo de sanciones aplicables a los partidos políticos:

1. Las infracciones señaladas en los artículos anteriores serán sancionadas conforme a lo siguiente:
  - a) Respecto de los partidos políticos:
    - I. Con amonestación pública;
    - II. Con multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, **según la gravedad de la falta**. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;
    - III. **Según la gravedad de la falta**, con la reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, **por el periodo que señale la resolución**;
    - IV. Con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, dentro del tiempo que le sea asignado por el Instituto, en violación de las disposiciones de este Código;
    - V. La violación a lo dispuesto en el inciso p) del párrafo 1 del artículo 38 de este Código se sancionará con multa; durante las precampañas y campañas electorales, en caso de reincidencia, se podrá sancionar con la suspensión parcial de las prerrogativas previstas en los artículos 56 y 71 de este ordenamiento; y
    - VI. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de este Código, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

Del trasunto precepto se observa que el legislador contempló un abanico de penalidades administrativas y, respecto de las sanciones de naturaleza económica además previó un parámetro que parte de una pena mínima a una máxima, lo que tiene como propósito permitir a la autoridad elegir la sanción a imponer en

## **SUP-RAP-98/2017 y acumulados**

proporción a la trascendencia de los bienes jurídicos tutelados por las normas, así como la importancia y necesidad de que permanezcan incólumes.

Es decir, tomando en consideración que el artículo transcrito establece un catálogo de sanciones, sin especificar en qué casos procede aplicar una sanción y en qué casos procede aplicar otra u otras, tal circunstancia debe ser interpretada en el sentido de que el legislador concedió a la autoridad sancionadora la facultad de elegir la sanción que procede imponer en cada asunto concreto, atendiendo a ciertas particularidades que serán analizadas puntualmente en las consideraciones posteriores de esta sentencia.

En efecto, de la normativa aplicable al caso, se aprecia que para toda infracción electoral el legislador estableció un catálogo de sanciones, las cuales contemplan a su vez un mínimo y un máximo, lo que es acorde con el principio de adecuada individualización.

Conforme a ese diseño normativo, la sola circunstancia de cometer una falta que sea calificada como grave, no trae como consecuencia directa el que se sancione al infractor con la pena más severa y en su tope máximo, porque de ser así, carecería de razón que el legislador hubiese dejado abierta la posibilidad de elegir entre diversas sanciones y graduar la que se elija entre un mínimo y un máximo; esto es, si el legislador hubiera querido que determinadas infracciones fueran sancionada invariablemente con una sanción específica, habría correlacionado y/o tasado de manera fija las sanciones que se deben aplicar en cada caso infractor.

En esa tesitura, para la aplicación de las sanciones se deben tomar en cuenta las circunstancias exteriores de ejecución de la infracción administrativa electoral y las peculiaridades del infractor;



es decir, se debe analizar tanto la gravedad del ilícito administrativo electoral como el grado de culpabilidad del infractor, sin que esto signifique que deba ser sancionado bajo dos ópticas diferentes, una por el grado de culpabilidad y otra por la gravedad de la falta cometida, ya que para imponer una sanción justa y adecuada, la autoridad debe examinar ambas cuestiones, no como aspectos autónomos, sino complementarios.

En efecto, sobre el particular, el artículo 355, párrafo 5, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente al momento de la comisión de la infracción, disponía lo siguiente:

Artículo 355

[...]

**5. Para la individualización de las sanciones** a que se refiere este Libro, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, **la autoridad electoral deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa**, entre otras, las siguientes:

- a) **La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma, las disposiciones de este Código, en atención al bien jurídico tutelado**, o las que se dicten con base en él;
- b) Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- c) Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- d) Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- e) La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones, y
- f) En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

6. Se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el presente Código incurra nuevamente en la misma conducta infractora al presente ordenamiento legal.

[...]

Lo mandatado por el precepto transcrito, se traduce en que la autoridad, al imponer una sanción, debe realizar un estudio integral de todas las circunstancias que rodearon el evento infractor, para lo cual se atenderá a la gravedad del ilícito administrativo cometido, que se obtiene analizando la magnitud del daño causado al bien jurídico o el peligro al que se hubiese expuesto; las circunstancias de

## SUP-RAP-98/2017 y acumulados

tiempo, lugar u ocasión de los hechos realizados; la forma y grado de participación del infractor y la posibilidad que tenía de haber ajustado su conducta a las exigencias de la norma y las condiciones económicas del sujeto<sup>11</sup>.

Por tanto, la autoridad debe especificar en forma pormenorizada, lógica y congruente, las razones por las que todos los datos que analiza influyen en su ánimo para determinar el quantum, o bien, el tipo de sanción, elementos jurídicamente relevantes para cumplir con el principio de racionalidad de la pena, al atender al comportamiento sancionable y a las circunstancias que concurren al caso concreto.

Lo expuesto revela, que la sola circunstancia de que la infracción cometida por el instituto político apelante se haya calificado como grave ordinaria, no tiene por consecuencia necesaria y directa que la sanción que corresponda aplicarle sea la multa – contemplada en artículo 354, párrafo 1, inciso a), fracción II, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en vigor al momento de la comisión de la infracción-, toda vez que resulta inexacto que, para cumplir con el principio de proporcionalidad, aquellas infracciones que sean calificadas como graves ordinarias se deben sancionar necesariamente con multa y no con alguna otra de las previstas en el catálogo detallado en el citado precepto legal, en tanto, en el precepto citado las infracciones no se encuentran tasadas respecto de una determinada sanción como tampoco el grado de reprochabilidad.

---

<sup>11</sup> Sirve de criterio orientador la jurisprudencia publicada con el rubro “PENAS, APLICACIÓN DE LAS, EN FUNCIÓN DE LA GRAVEDAD DEL DELITO Y LA CULPABILIDAD DEL SUJETO ACTIVO. INTERPRETACIÓN DE LOS ARTÍCULOS 51 Y 52 DEL CÓDIGO PENAL FEDERAL”, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo 2003, página 1571.

Así, en ejercicio de su potestad sancionadora, la autoridad **está facultada para acudir a uno u otro supuesto de sanción – multa o reducción de ministraciones-, con la condición de que en cualquiera de los casos tome en cuenta la gravedad de la falta, el grado de responsabilidad y, desde luego, las circunstancias particulares que rodean su comisión, desde una óptica complementaria y no de forma aislada.**

En efecto, la facultad sancionadora está sujeta a la ponderación de las condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurre y a las particulares del infractor, las que sirven de base para individualizar la sanción dentro de parámetros de equidad, proporcionalidad y de legalidad, a fin de que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí **eficaz para disuadir tanto al infractor de volver a incurrir en una conducta similar como a los demás individuos a cometer una infracción de esa índole.**

El principio de proporcionalidad adquiere relevancia ya que constituye una garantía de los ciudadanos frente a la actuación de la autoridad administrativa que implique una restricción al ejercicio de derechos. 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.

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.

## SUP-RAP-98/2017 y acumulados

Así, en la aplicación de la normativa sancionadora, la autoridad administrativa cuenta con discrecionalidad al individualizar la sanción derivada de una infracción, no obstante, resulta indispensable que motive de forma suficiente la graduación de la sanción, justificando los  **criterios seguidos en cada caso concreto**<sup>12</sup>.

En suma, se considera que la responsable **no se apartó del principio de legalidad al fijar como sanción la prevista en reducción de ministraciones**, prevista en el artículo 354, párrafo 1, inciso a), fracción III, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en tanto, la circunstancia de haberse tratado de la comisión de una infracción calificada como grave ordinaria no tiene por consecuencia directa y necesaria que se imponga una penalidad mínima o que corresponda una sanción distinta de la aplicada por la autoridad, en virtud de que el legislador, en lugar de establecer la sanción que corresponde imponer en forma fija o automática, dejó a la autoridad sancionadora la posibilidad de elegirla, según las condiciones particulares de cada caso concreto.

A lo expuesto cabe agregar, que la responsable **expresó razones suficientes para justificar por qué las circunstancias que rodearon la conducta** –*las cuales le sirvieron de base desde la primera resolución y quedaron firmes porque las impugnaciones resultaron favorables al partido apelante sólo en el tema de gravedad*– ameritaban la reducción del diez por ciento (10%) de su financiamiento anual para actividades ordinarias.

Al efecto, consideró que aun cuando la falta se calificó como grave ordinaria –en cumplimiento a lo determinado por la Sala Superior– su actualización tuvo una trascendencia mayúscula,

---

<sup>12</sup> Ejecutoria dictada en el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-422/2016

porque recayó en el padrón electoral que constituye una de las bases de datos más importantes del país, destacando que la relevancia de ese instrumento radica en que abona en la transparencia y confiabilidad de los procesos electorales, lo que, a su vez, fortalece nuestra democracia. Además, ese documento concentra datos personales que han de ser resguardados para preservar el principio de confidencialidad que los rige.

La responsable también destacó que el partido político tuvo acceso a esa información, sin que se advirtiera que implementó medidas de seguridad eficaces y suficientes que garantizaran su resguardo, colocando así en peligro su confidencialidad, al haberse descubierto que información de ese padrón estuvo disponible en internet cuyo acceso es libre y global –sin alguna restricción-.

Aunado a ello, la autoridad verificó la capacidad económica del partido político, ya que para fijar la sanción correspondiente acudió al acuerdo de asignación de financiamiento público ordinario, el cuál le sirvió de parámetro para determinar que el partido estaba en aptitud de enfrentar la sanción porque en el ejercicio dos mil diecisiete tuvo derecho a un financiamiento de \$313'331,759.00 - trescientos trece millones trescientos treinta y un mil setecientos cincuenta y nueve pesos M.N-; de manera que la sanción pagadera en seis mensualidades de \$5'222,195.98 -cinco millones doscientos veintidós mil ciento noventa y cinco 98/100 M.N- no se estima gravosa.

Es en este sentido, la responsable atendió las exigencias legales que rigen la individualización de las sanciones, porque una vez calificada la gravedad de la conducta de reproche, ponderados los elementos objetivos y subjetivos, así como las circunstancias particularizadas del caso, tal como lo exigía el artículo 355, del

## **SUP-RAP-98/2017 y acumulados**

Código Federal Electoral vigente al momento en que se cometió la falta, determinó imponer una sanción equivalente al diez por ciento de la ministración anual percibida por Movimiento Ciudadano.

Así, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral consideró idónea la sanción consistente en la reducción del diez por ciento de ministraciones para prevenir que el propio infractor o cualquier otro ente realice una falta similar, que es lo que se busca con el régimen de sanciones; es decir, esa sanción genera un efecto disuasivo.

En su concepto, la imposición de una multa en términos de lo establecido en la fracción II, del inciso a), del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, aún en su expresión más alta –diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal hoy ciudad de México-, sería insuficiente para reprimir y castigar de manera debida y ejemplar al sujeto infractor por la actualización del ilícito administrativo acreditado; además tal medida no resultaría apta para generar un efecto disuasivo frente a terceros a fin de evitar la comisión de conductas similares, sobre todo teniendo presente la trascendencia y el objeto sobre la cual recayó la falta.

De ese modo, la autoridad consideró que lo procedente era imponer la sanción prevista en el artículo 345, párrafo 1, inciso a), del código federal comicial; no obstante, fijarla, sostuvo, en su monto máximo, esto es, el equivalente a la reducción del cincuenta por ciento (50%) de la reducción de su ministración anual, habría resultado excesivo atendiendo a las circunstancias fácticas del caso concreto; lo que también ocurriría en caso de imponerse la reducción del veinticinco por ciento (25%) –*que fue la impuesta en la anterior resolución cuando se consideró que la falta era grave especial*-; por lo que arribó a la conclusión de que, atendiendo a los principios y

disposiciones constitucionales y legales que, en el caso particular se vieron afectados, lo apropiado era imponer como sanción al partido político, la reducción del diez por ciento (10%) de su ministración anual.

Respecto del tópico en estudio, resultan infundadas las alegaciones de los disidentes, en las que sostienen que la responsable incurrió en incongruencia externa, porque, desde su perspectiva, al individualizar la sanción, introdujo elementos novedosos y ajenos a la *litis*, tales como que en el caso concreto se pusieron en riesgo datos que se refieren a la vida privada de los gobernados y que se puso en peligro el padrón electoral, incluso fuera de las fronteras de nuestro país, por haber quedado a disposición en un medio global como es Internet.

Lo infundado de tales alegaciones deriva de que, adversamente a lo que pretenden hacer ver los inconformes, el hecho medular materia del procedimiento sancionador de origen fue que Movimiento Ciudadano no resguardó debidamente la información relativa a un padrón electoral.

Como consecuencia lógica de lo anterior, puede afirmarse válidamente que todas las consecuencias derivadas de esa falta de resguardo eficaz formaron parte de la *litis* del procedimiento sancionador de origen y la responsable debía tomarlas en cuenta al momento de individualizar la sanción.

Entre las consecuencias que la responsable debía tener en cuenta, se tienen precisamente las relacionadas al tipo de información que se difundió por la falta que cometieron los infractores -datos personales de la privada de los electores- y el riesgo al que se vieron expuestos –los datos estuvieron alojados en

## **SUP-RAP-98/2017 y acumulados**

Internet, a disposición de cualquier persona que tuviera acceso a la red en cualquier parte del mundo-.

Así, queda evidenciado que no existe la incongruencia externa de que se quejan los disidentes.

Tampoco les asiste razón a los apelantes cuando sostienen que la autoridad responsable incurrió en una incongruencia interna, en virtud de que, por un lado, sostuvo que la infracción se cometió de manera culposa, que no hubo reincidencia, que existió singularidad en la conducta y que no se obtuvo algún beneficio económico; empero, por otro lado, afirmó que la infracción tuvo una trascendencia mayúscula, porque recayó sobre el padrón electoral que, dada su naturaleza, constituye una de las bases de datos más importantes del país, la cual se alimenta de información proporcionada por la ciudadanía con la finalidad de coadyuvar en la transparencia y confiabilidad de los procesos electorales.

Se sostiene que no asiste razón a los apelantes en ese aspecto, porque, como se ha explicado en acápites precedentes, para efectos de individualizar una sanción, la autoridad sancionadora debe atender a diversos factores, tanto objetivos como subjetivos relacionados con la comisión de la falta y la situación particular del infractor.

Bajo esa lógica, es evidente que la autoridad encargada de imponer la sanción debe analizar todos esos factores tanto en forma individual como en su conjunto -en ese orden-.

Es decir, la autoridad sancionadora debe realizar un primer ejercicio valorativo individual respecto de cada uno de los factores a considerar para graduar la sanción y luego debe hacer una



apreciación conjunta de todos los factores evaluados previamente en forma unitaria.

Siguiendo esa línea, del examen de la resolución reclamada, se advierte que, al valorar individualmente cada uno de los factores a que se ha hecho referencia, la responsable llegó, entre otras, a las siguientes conclusiones: **(i)** la conducta se cometió en forma culposa, **(ii)** no se demostró reincidencia, **(iii)** hubo singularidad en la conducta, **(iv)** los infractores no obtuvieron un beneficio económico y **(v)** la infracción tuvo una trascendencia mayúscula.

Ahora, contrariamente a lo que se sostiene en los agravios, las primeras cuatro conclusiones no son incongruentes con la quinta, porque cada una de ellas derivó del análisis individual de factores disímiles entre sí; de modo que lo determinado respecto de uno guarda autonomía en relación con los demás elementos.

Tal conclusión se robustece con la siguiente reflexión: el hecho de que la conducta haya sido calificada como culposa no necesariamente trae la consecuencia que la afectación producida deba considerarse como menor o insignificante.

Sobre este aspecto, debe tenerse en cuenta que, aunque en los ilícitos culposos no existe la intención de causar daños, hay ocasiones en que las consecuencias producidas son de una gravedad mayor que en otros ilícitos que se cometen intencionalmente.

De igual manera, el hecho de que la conducta haya sido singular, que no se haya demostrado reincidencia y que los infractores no hayan obtenido beneficios económicos, no impacta en la gravedad de las consecuencias que produjo la infracción la

## **SUP-RAP-98/2017 y acumulados**

cometida. De ahí que se considere infundado el planteamiento en examen.

Además, como se verá enseguida, la evaluación global de todos los factores que ponderó la responsable, la condujo a imponer una sanción que no es excesiva, ya que se se fijó en un punto muy cercano al mínimo.

Cierto, según se precisó previamente, la sanción consistente en la reducción de ministraciones a un partido político tiene un tope máximo del 50% -cincuenta por ciento-.

Derivado de ello, la sanción impuesta a Movimiento Ciudadano [del 10% -diez por ciento- de reducción de ministraciones] se encuentra mucho más cercana a la cantidad mínima que a la cantidad máxima que podía imponer la responsable como sanción, dado que representa una quinta parte del monto máximo con el que pudo sancionarse.

Para evidenciar de forma más gráfica lo anterior, debe precisarse que si la penalidad máxima corresponde al 50% -cincuenta por ciento- de reducción de ministraciones, entonces la penalidad media corresponde a un 25% -veinticinco por ciento- de reducción; a su vez, el punto equidistante entre la mínima y la media es el 12.5% -doce punto cinco por ciento)-de reducción de ministraciones).

Por tanto, si en el caso concreto la responsable impuso al partido político inconforme una reducción de ministraciones del 10% -diez por ciento-, ello evidencia que la pena impuesta es inferior a la equidistante entre la mínima y la media con que podía ser sancionado el instituto político infractor.

Esto revela que, al evaluar de manera conjunta todas las circunstancias objetivas y subjetivas que se presentaron en el caso, la responsable estimó que había más factores en beneficio que en perjuicio de los infractores; de ahí que se considere que la pena no sea excesiva y que no existan las incongruencias alegadas.

Además, debe hacerse notar que el partido recurrente no desvirtúa o contradice el análisis argumentativo expuesto por la autoridad responsable en la evaluación y ponderación de los elementos objetivos y subjetivos, así como las circunstancias del caso y sus especificidades.

En efecto, el partido no expresa manifestación tendente a demostrar que el estudio integral de todos esos elementos es incorrecto o se aparta del orden jurídico y, por tanto, que debió arrojar un resultado distinto, en tanto, nada dice respecto al por qué el porcentaje impuesto incumple con el fin -efecto disuasivo- aludido por la responsable; esto, porque centra su inconformidad en que se debió imponer la sanción prevista en la fracción II, párrafo 1, inciso a), del señalado artículo 354, del código federal comicial, esto es, **una multa**; empero, sin cuestionar el porcentaje de la sanción fijado por la responsable, ya que en relación con este aspecto, circunscribe su alegato a señalamientos que es desproporcionado porque procedía multa no reducción de ministración.

En mérito de lo anterior, la Sala Superior considera que la individualización en la sanción impuesta al recurrente está fundada y motivada, conforme a Derecho.

De igual forma, contrariamente a lo que se alega en los agravios, la sanción impuesta a Movimiento Ciudadano no resulta

## SUP-RAP-98/2017 y acumulados

contraria al artículo 22 constitucional, pues no es excesiva ni trascendental.

Para justificar esa conclusión, es necesario precisar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que una sanción económica es excesiva cuando no resulta proporcional con la infracción cometida, o cuando se traduce en una confiscación de bienes<sup>13</sup> (que implica la apropiación violenta de todos los bienes de una persona, o de una parte significativa de su patrimonio, sin su consentimiento<sup>14</sup>).

---

<sup>13</sup> Al respecto, la tesis 2a. LXXI/2009, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dispone: **"ENERGÍA ELÉCTRICA. EL ARTÍCULO 40, PÁRRAFO PRIMERO, EN RELACIÓN CON SU FRACCIÓN VI, DE LA LEY DEL SERVICIO PÚBLICO RELATIVA, ESTABLECE UNA MULTA DESPROPORCIONADA Y EXCESIVA, POR TANTO, VIOLA EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** Uno de los valores preservados por el artículo 22 constitucional consiste en que las multas no resulten de tal magnitud que se vuelvan confiscatorias, lo cual implica la existencia de un criterio de proporcionalidad que resulta del equilibrio entre la infracción y la sanción. Lo anterior, sin embargo, no se cumple en el artículo 40, párrafo primero, de la Ley del Servicio Público de Energía Eléctrica, ya que la sanción que previene, de 100 días de salario mínimo general diario vigente para el Distrito Federal debe a su vez multiplicarse por cada kilowatt, en función de la capacidad de la planta de autoabastecimiento, de cogeneración, de producción independiente o de pequeña producción o por cada kilowatt vendido o consumido, lo cual significa su potenciación en relación con esa unidad de medida, con resultados exorbitantes y desproporcionados. Es claro, entonces, que la sanción no guarda correspondencia con la naturaleza de la infracción ni, eventualmente, con el precio en que se venda esa unidad de medida, de ahí que el numeral señalado viola el artículo 22 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues prevé una multa que además de ser fija, es desproporcional y excesiva". (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXX, julio de 2009, Novena Época, Página: 465, registro: 166958).

En el mismo sentido, la diversa tesis aislada de la Sala Auxiliar de la Suprema Corte dispone: **"MULTAS. CUANDO NO SON EXCESIVAS.** El concepto de multa excesiva es muy antiguo en la teoría de la Constitución. Y si el artículo 1o. del Bill of Rights de 1688 decreta que "no pueden exigirse fianzas exageradas, ni imponerse multas excesivas, ni inflingirse penas crueles e inusitadas", otro tanto hace la Enmienda Octava que sufre la Constitución de los Estados Unidos de América, del 17 de septiembre de 1789, a los dos años de su expedición, cuando prescribe que "no se exigirán fianzas excesivas; no se impondrán multas desproporcionadas, ni se aplicarán penas crueles y desusadas". Sin que sea oportuno profundizar más, por ahora, en los antecedentes constitucionales mexicanos acerca de lo que debe entenderse por multa excesiva, sí es pertinente expresar que el artículo 22 de la Constitución de 1857 prohibió las multas de esa índole y que la Constitución actual no sólo insiste en su proscripción, sino que incluso establece que no se considerará como confiscación de bienes, la aplicación total o parcial de los bienes de una persona, para el pago de impuestos o multas (artículo 22, párrafo primero y segundo). Para la imposición de una multa administrativa y su estimación de que es constitucional, deberá tomarse en cuenta la gravedad de la infracción realizada, los perjuicios ocasionados a la colectividad y la reincidencia en la comisión del hecho que la motiva, en relación con la capacidad económica del infractor, bases que deben observarse para que no resulte excesiva". (Semana Judicial de la Federación, volumen 23, Séptima Parte, Séptima Época, página 85, Registro: 246270).

<sup>14</sup> Sobre este punto, la tesis P. LXXIV/96 del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, dice: **"CONFISCACION Y DECOMISO. SUS DIFERENCIAS BASICAS.** Confiscación y decomiso son dos figuras jurídicas afines, pero con características propias que las distinguen. Por la primera, debe entenderse la apropiación violenta por parte de la autoridad, de la totalidad de los bienes de una persona o de una parte significativa de los mismos, sin título legítimo y sin contraprestación, pena que se encuentra prohibida por el artículo 22 constitucional; en tanto que la última es aquella que se impone a título de sanción, por la realización de actos contra el tenor de leyes prohibitivas o por incumplimiento de obligaciones de hacer a cargo de los gobernados con la nota particular de que se reduce a los bienes que guardan relación con la conducta que se castiga, o sea, los que han sido utilizados como instrumento para la comisión de un delito o infracción administrativa, los que han resultado como fruto de tales ilícitos o bien los que por sus características, representan un peligro para la sociedad". (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo III, mayo de 1996, Novena Época, página 55, registro: 200122).

Sobre esa lógica, debe decirse que la reducción del 10% (diez por ciento) de la ministración anual a Movimiento Ciudadano no resulta desproporcional con la conducta cometida, pues como se ha visto, para imponer esa sanción, la autoridad responsable ponderó todas las circunstancias objetivas y subjetivas que estuvieron presentes en la comisión de la infracción.

Además, como se evidenció previamente, la sanción impuesta por la responsable se encuentra muy cercana al límite mínimo previsto en la ley para ese tipo de sanciones; razón por la cual no puede considerarse excesiva.

En el mismo sentido, la sanción de que se trata no constituye un acto confiscatorio, pues la reducción de la ministración anual del partido impugnante en un 10% (diez por ciento) no puede estimarse como la apropiación violenta de todos los bienes del infractor ni de una parte significativa de su patrimonio.

Por otro lado, el concepto “pena trascendental”, ha sido abordado por la Suprema Corte tanto en el ámbito penal como en el ámbito administrativo. En el ámbito penal, se ha considerado que una pena es trascendental cuando afecta a los familiares o parientes del delincuente<sup>15</sup>. Y, en términos muy similares, en el ámbito

---

<sup>15</sup> Tesis de la Primera Sala, de rubro y texto: “**PENAS INUSITADAS Y TRASCENDENTALES, QUE SE ENTIENDE POR.** Según el espíritu del artículo 22 de la Constitución General, el término inusitado, aplicado a una pena, no corresponde exactamente a la acepción gramatical de ese adjetivo. En efecto, inusitado, gramaticalmente hablando, es lo no usado, y no podría concebirse que la Constitución hubiera pretendido prohibir la aplicación, además de las penas que enumera en el citado precepto, de todas aquellas que no se hubieran usado anteriormente, por que tal interpretación haría concluir que aquel precepto era una barrera para el progreso de la ciencia penal, ya que cualquiera innovación en la forma de sancionar los delitos, implicaría una aplicación de pena inusitada, lo cual no puede aceptarse. Por pena inusitada, en su acepción constitucional, debe entenderse aquella que ha sido abolida por inhumana, cruel, infamante, excesiva; porque no corresponde a los fines que persigue la penalidad; porque no llene las características de una eficaz sanción, como las de ser moral, personal, divisible, popular, tranquilizadora, reparable y, en cierta forma ejemplar; o bien aquellas penas que, aun cuando no hayan existido, sean de la misma naturaleza o índole de las citadas. En cuanto al concepto de trascendentales, no significa que las penas causen un mal más o menos graves en la persona del delincuente, sino que los efectos de la misma afecten a los parientes del condenado. Todo lo anterior se desprende de los términos expresos del concepto constitucional que se comenta, al establecer que quedan prohibidas las penas de mutilación e infamia, la marca, los azotes, los palos, el tormento de cualquier especie, la multa excesiva, la confiscación de bienes, y cualesquiera otras penas inusitadas y trascendentales”. (Semana Judicial de la Federación, tomo XL, Quinta Época, página 2398, registro: 313147).

administrativo, se ha estimado que una pena es trascendental cuando afecta a personas distintas de aquellas que cometieron la infracción<sup>16</sup>.

Es decir, el elemento común para considerar como trascendental una pena, tanto en el ámbito penal como en el ámbito administrativo, es que ésta afecte a persona distintas de aquellas que cometieron el ilícito.

Así las cosas, la reducción de ministraciones a Movimiento Ciudadano no se subsume en la categoría de pena trascendental, en la medida que se impuso precisamente al instituto político que cometió la infracción materia del procedimiento sancionador de origen y no afecta a personas extrañas.

#### **4. Capacidad económica de Movimiento Ciudadano**

Por otro lado, el partido alega que la autoridad responsable no se allegó de pruebas para acreditar su **capacidad económica**, ni tomó en cuenta las multas que le han sido impuestas, ni sus gastos corrientes; ello, aun cuando estaba obligada a cerciorarse que con la sanción aplicada no se hiciera nugatoria la pretensión punitiva ante la imposibilidad material de cumplirla, además de ponderar el

---

<sup>16</sup> Tesis 2a. II/2013 (10a.) de la Segunda Sala: “**COMPETENCIA ECONÓMICA. EL ARTÍCULO 35, FRACCIÓN IX, DE LA LEY FEDERAL RELATIVA, VIGENTE HASTA EL 10 DE MAYO DE 2011, NO ESTABLECE UNA PENA TRASCENDENTAL DE LAS PROHIBIDAS POR EL ARTÍCULO 22 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS.** El citado precepto legal, al disponer que la Comisión Federal de Competencia podrá aplicar una multa hasta por el equivalente a 30000 veces el salario mínimo general vigente para el Distrito Federal, a los individuos que participen directamente en prácticas monopólicas o concentraciones prohibidas, en representación o por cuenta y orden de personas morales, **no establece una pena trascendental de las prohibidas por el artículo 22 constitucional, toda vez que dicha multa no afecta a terceros extraños ajenos a esas prácticas.** es decir, no sanciona a las personas físicas por el simple hecho de ser representantes de las personas morales involucradas en dichas prácticas o por actuar por cuenta y orden de ellas, sino por participar directamente en la celebración a nombre de éstas o por su cuenta y orden en contratos, convenios, arreglos o combinaciones entre agentes económicos competidores entre sí, o no competidores entre sí, que alteren los procesos de competencia y libre concurrencia, mediante la implementación de monopolios, prácticas monopólicas y demás restricciones al funcionamiento eficiente de los mercados de bienes y servicios” (Semana Judicial de la Federación y su Gaceta, libro XVII, febrero de 2013, tomo 2, Décima Época, página 1141, registro: 2002724).

impacto que la sanción pueda tener en relación con las actividades que desarrolla el sujeto infractor.

Se consideran **infundados** los anteriores argumentos, porque, para conocer la capacidad económica del partido político, la autoridad se allegó del Acuerdo INE/CG623/2016, *por el que se establecen las cifras del financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes y actividades específicas de los partidos políticos nacionales para el ejercicio 2017*, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, del cual derivó que a Movimiento Ciudadano se le asignó como financiamiento público para actividades ordinarias permanentes para este ejercicio fiscal un total de \$313'331,759.00 -trescientos trece millones trescientos treinta y un mil setecientos cincuenta y nueve pesos 00/100 M.N-, los cuales se le cubrirían en ministraciones mensuales de \$25'883,813.48 -veinticinco millones ochocientos ochenta y tres mil ochocientos trece pesos 48/100 M.N-, cantidad que se obtenía de dividir el monto anual del financiamiento público ordinario en doce meses y **la reducción correspondiente a las sanciones pendientes de pago en febrero de este año** -cuando se emitió la resolución-.

Lo anterior, pone de manifiesto que al momento de evaluar el monto de la sanción a imponer la responsable sí tomó en consideración aquéllas que han sido impuestas al partido con anterioridad y que se encontraban pendientes de pago.

La autoridad tuvo presente que aun con la reducción de ministraciones impuesta, el financiamiento público restante era suficiente para que el partido hiciera frente a las obligaciones adquiridas para este ejercicio fiscal, aunado a que tiene la

## SUP-RAP-98/2017 y acumulados

posibilidad de allegarse de financiamiento privado, con el límite constitucional y legal establecido.

En esa línea, la autoridad razonó que la sanción impuesta consistente en la reducción del diez por ciento (10%) de la ministración anual del financiamiento público para actividades ordinarias permanentes equivalente a 31'333,175.90 -treinta y un millones trescientos treinta y tres mil ciento setenta y cinco pesos, 90/100 M.N.-, debía cubrirse en **seis** mensualidades que ascienden a \$5'222,195.98 -cinco millones doscientos veintidós mil ciento noventa y cinco pesos 98/100 M.N.-.

Cantidad que debía descontarse de los \$25'883,813.48 -veinticinco millones ochocientos ochenta y tres mil ochocientos trece pesos 48/100 M.N- que se entregarían mensualmente al partido, de manera que, con el resto, podría hacer frente a las obligaciones adquiridas.

Resulta importante precisar que, contrariamente a lo que pretenden los apelantes, para individualizar la sanción respectiva, la responsable no podía tomar en cuenta otros factores relacionados con su situación financiera, tales como *sus gastos corrientes*, porque aun cuando la capacidad económica del infractor es uno de los factores a ponderar para la individualización de las sanciones, ello no tiene el alcance de que la autoridad sancionadora tenga el deber de tomar en cuenta los gastos -ordinarios o extraordinarios- a cargo de los infractores.

Se afirma de esa manera, porque, para conocer la capacidad económica del infractor, se deben tomar en cuenta aquellos datos relacionados con sus ingresos y/o con sus bienes, en tanto son los que revelan la referida capacidad económica.



En contraste, los gastos que lleva a cabo el infractor –por cualquier concepto o circunstancia- no reflejan su capacidad económica, dado que, en todo caso, evidencian la forma de aplicar los ingresos y/o bienes de que se dispone.

Respecto a este tópico, también debe destacarse que, si se aceptara que los *gastos corrientes* de los infractores se tomen en cuenta para individualizar las sanciones respectivas, se podrían generar situaciones indeseables, ya que con el propósito de que se les aplicaran sanciones mínimas, aquéllos podrían incurrir en diversos gastos, con el fin de ubicarse deliberadamente en un estado financiero comprometido.

Por tanto, el monto de la sanción no puede hacerse depender, desde ninguna óptica, de los *gastos corrientes* que tiene el infractor.

Sobre el particular, cabe destacar que ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que para establecer la capacidad socioeconómica del infractor, cuando son partidos políticos, la base objetiva para el cálculo de la sanción es el monto del financiamiento público ordinario anual que recibe como partido político, ya que constituye un ingreso mínimo que les garantiza a ese tipo de entidades recibir en ministraciones mensuales una cantidad cierta durante el ejercicio, lo cual, desde luego, se complementa con el financiamiento privado a que tienen acceso.

Al respecto, la ley aplicable disponía que, para la individualización de las sanciones, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad deberá tomar en cuenta las circunstancias que rodean la contravención de la norma, entre otras, las condiciones socioeconómicas del infractor.

## **SUP-RAP-98/2017 y acumulados**

Además de lo señalado, la Sala Superior ha sostenido que al momento de individualizar una sanción a un partido político, también deben considerarse, entre otros elementos, las sanciones que han sido impuestas en diversos procedimientos y que están pendientes de pago; sin embargo, la capacidad económica no debe definirse a partir de ello, ya que en todo caso tales sanciones derivan de situaciones y circunstancias generadas por la conducta indebida del propio partido político. Similares consideraciones se sostuvieron por la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REP-450/2015.

Admitir lo contrario, implicaría aceptar que se deben imponer multas menores a los partidos políticos y demás sujetos infractores, en razón de que su capacidad económica disminuye como consecuencia de las sanciones derivadas de sus propias conductas ilícitas. Ello sería contrario a uno de los principios generales de Derecho, que prescribe que nadie puede beneficiarse de su propio dolo o beneficiarse de su propia negligencia.

Sobre la base de lo señalado en párrafos precedentes, se sostiene que, contrariamente a lo alegado por el apelante, la resolución impugnada está debidamente fundada y motivada, al individualizar la sanción en lo concerniente a la capacidad económica del infractor, dado que el Consejo General responsable de forma ajustada al orden jurídico tomó como base la ministración mensual del financiamiento público que recibe el referido partido político a partir de lo cual graduó las sanciones que impuso por las faltas descritas en párrafos precedentes.

De manera que debe desestimarse el planteamiento del partido recurrente, ya que aun cuando no reciba la totalidad de la ministración mensual que le corresponde de financiamiento público

por actividades ordinarias permanentes, ello no impide el cobro de las sanciones aplicadas a Movimiento Ciudadano, toda vez que tiene ingresos efectivos para afrontar esa sanción.

Lo anterior se robustece, si se considera que el referido partido político también está en aptitud de recibir financiamiento privado, tanto de la militancia y simpatizantes, como de autofinanciamiento y rendimientos financieros, con las restricciones previstas en la ley, de ahí que el agravio en examen no deba prosperar.

#### **5. Incongruencia del Consejo General al resolver casos similares**

Desde otra arista, el partido político alega que la autoridad responsable, al momento de imponer la sanción, debió aplicar el criterio que adoptó al resolver el procedimiento ordinario sancionador JGE/QPBT7CG/205/2006 y JGE/QCG/458/2006 –impugnado a través de los recursos de apelación **SUP-RAP-76/2007** y su acumulado, así como la postura asumida en la ejecutoria pronunciada en el expediente **SUP-RAP-104/2008** y su acumulado-, en el que se atribuyó al Partido Acción Nacional el uso indebido del padrón electoral; se determinó que el bien jurídico tutelado era la confidencialidad de los datos brindados por los ciudadanos, que hubo intencionalidad, que la falta era de una gravedad mayor, que hubo reincidencia y que se obtuvo un beneficio; empero, a diferencia del caso que nos ocupa, se sancionó al infractor con una multa equivalente a \$250,000.00 -doscientos cincuenta mil pesos 00/100 M.N.-.

El planteamiento resulta **infundado**.

## **SUP-RAP-98/2017 y acumulados**

En principio, se debe resaltar que, como quedó evidenciado en las consideraciones precedentes, la individualización de una sanción implica la ponderación prudencial de diversas circunstancias, tanto objetivas como subjetivas, que son propias y muy particulares de cada caso. Respecto de este punto, son unánimes la ley, la jurisprudencia y la doctrina.

Por razones obvias, cada caso tiene sus propias particularidades que lo hacen distinto de los demás. Esto es lo que justifica que la ley exija a la autoridad sancionadora la realización de un ejercicio de prudente de apreciación para imponer la sanción que considere más adecuada.

Es de suma relevancia hacer notar que la ley no exige a la autoridad sancionadora tomar en cuenta la forma en que ha individualizado las sanciones en casos semejantes al que juzga. Tal circunstancia encuentra una explicación lógica: si la autoridad se viera obligada a tomar en cuenta la forma en que ha individualizado las penas en casos anteriores al que juzga, los asuntos perderían su individualidad y el ejercicio de prudente apreciación de las circunstancias que rodean a cada caso se vería seriamente menguado, o incluso anulado.

Ahora, para que dos infracciones sean sancionadas en términos idénticos, tendrían que concurrir las mismas circunstancias fácticas y jurídicas en ambas, para que se estuviera en una situación de identidad de casos, ya que sólo así se podría justificar la fijación de la misma sanción para las dos faltas.

No se niega en forma absoluta la posibilidad de que dos infracciones presenten las mismas circunstancias fácticas y jurídicas; pero las reglas de la lógica, las máximas de la experiencia y la sana

crítica conducen a considerar que este supuesto sería extremadamente raro, sin que se descarte. Empero, aún en ese supuesto, se tendría que atender a las particularidades de cada infractor y este elemento podría dar lugar a la imposición de sanciones distintas.

Además, se debe sopesar que, cada infracción, cada conducta y cada sujeto, son diferentes, motivo por el cual no se podría restringir la facultad sancionatoria de la autoridad con facultades para ello, a lo resuelto previamente, en un similar asunto, dado que se incumpliría el deber legal de ponderar en cada caso las circunstancias particulares en que se cometió la infracción, la calidad y particular situación del sujeto infractor, así como el especial modo de ejecución de la infracción; elementos que se deben tener en cuenta al momento de imponer la sanción.

Aunado lo anterior, debe advertirse sobre ciertos riesgos que podrían actualizarse en caso de que se obligara a las autoridades sancionadoras a guiarse por la individualización de sanciones en casos diferentes al que se juzga.

Se hace la aclaración de que en esta sentencia se hará referencia a esos riesgos en forma hipotética, pues a pesar de que en el caso los recurrentes se refieren a un asunto en concreto, ese asunto se encuentra resuelto definitivamente, razón por la cual se considera inviable analizarlo, incluso para ejemplificar la situación que se quiere demostrar.

La hipótesis que se quiere exponer es la siguiente:

Supongamos que en un caso concreto la autoridad sancionadora, al realizar el ejercicio de individualización, impone una

## **SUP-RAP-98/2017 y acumulados**

sanción notoriamente ilegal, ya sea porque es muy inferior a la que correspondía, o bien porque es sumamente exagerada y desproporcional a la que debía imponer. Supongamos también que esa sanción queda firme por falta de impugnación, o porque en los medios de defensa respectivos no fue materia de estudio.

En el caso hipotético del que se habla, se estaría ante un error evidente en la individualización de una sanción que ha quedado firme para todo efecto legal.

Sobre esa lógica, si se sostuviera el criterio de que la autoridad sancionadora debe tomar como referencia ese asunto que juzgó incorrectamente para resolver casos similares que se le presenten en el futuro, con ello se estaría perpetuando el error cometido y se estaría obligando a la autoridad sancionadora a repetirlo cada vez que conozca de un caso que comparta alguna particularidad con aquel que juzgó erróneamente.

Simultáneamente, la autoridad sancionadora quedaría obligada a repetir un error que cometió, a pesar de que las personas físicas que integran a dicha autoridad se vayan renovando. Es decir, quienes llegaran a integrar la autoridad sancionadora se verían obligados a repetir un error que cometieron sus antecesores.

El panorama hipotético que se describe es inadmisibles. Es por ello que se considera que la individualización de las sanciones debe realizarse tomando las particularidades de cada caso concreto, como lo exige la ley; sin que sea dable atender a la forma en que fueron sancionadas conductas que parecen semejantes.

Debido a lo anterior, no puede exigirse a la autoridad encargada de imponer las sanciones que utilice el mismo criterio en

todos aquellos asuntos que tengan ciertos puntos de coincidencia aparente.

Es decir, aunque dos o más o casos aparenten tener determinados elementos comunes, ello no conlleva a que la autoridad sancionadora deba imponer sanciones iguales o semejantes en esos casos, toda vez que la ponderación de las circunstancias particulares –objetivas y subjetivas- de cada infracción pueden conducir a la imposición de sanciones diferentes.

Siguiendo esa lógica, no puede calificarse de ilegal la resolución impugnada por el solo el hecho de que la autoridad responsable haya impuesto en el caso concreto una sanción superior a la que impuso en el precedente que se invoca en los agravios.

Además, en los precedentes mencionados, la Sala Superior no emitió pronunciamientos relacionados con la sanción impuesta al infractor ni en relación al monto de ésta –que son los temas centrales del presente caso-, razón por la cual aquellos precedentes no pueden orientar la solución de este medio de impugnación.

En efecto, la lectura de la sentencia emitida en los recursos de apelación **SUP-RAP-76/2007 y acumulado**, la cual se cita como un hecho notorio, en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, revela que el otrora Instituto Federal Electoral instauró procedimiento sancionador contra el Partido Acción Nacional derivado de la denuncia presentada por la Coalición “Por el Bien de Todos”, en la que se le atribuyeron las siguientes conductas:

**SUP-RAP-98/2017  
y acumulados**

a) La indebida utilización del padrón electoral y de las listas nominales de electores con fines de proselitismo.

b) La violación a la confidencialidad de los datos personales de los ciudadanos inscritos en el padrón electoral y de los datos que aparecen en las listas nominales.

Lo anterior, por la implementación de un sistema electrónico denominado *Redes por México* que tenía como finalidad formar redes ciudadanas empleando datos personales con fines de proselitismo político.

El procedimiento sancionador se resolvió como parcialmente fundado, al considerarse por la autoridad que sólo se acreditó la existencia de la conducta identificada con el inciso a); en la resolución se concluyó que la infracción era “grave especial” y se impuso al Partido Acción Nacional **una multa** equivalente a \$252,850.00 -doscientos cincuenta y dos mil ochocientos cincuenta pesos 00/100 M.N.-.

En contra de tal determinación, el Partido Acción Nacional y el Partido de la Revolución Democrática interpusieron sendos recursos de apelación que se radicaron bajo los números **SUP-RAP-76/2007** y **SUP-RAP-81/2007**, con la pretensión de revocar la resolución; el partido sancionado planteó esencialmente la inexistencia de la falta y ausencia de responsabilidad; por su parte, el Partido de la Revolución Democrática formuló su impugnación desde dos aristas: **i)** que también quedó acreditada la vulneración a la confidencialidad de los datos personales de los ciudadanos que aparecen en el padrón y las listas nominales; y, **ii) que ante la “gravedad especial” de la falta, se debió imponer una sanción mayor.**



La Sala Superior, al resolver los referidos medios de impugnación, concedió la razón al Partido de la Revolución Democrática, por lo que revocó la resolución controvertida para el efecto de que la responsable considerara que también se infringió el principio de confidencialidad, **teniendo como consecuencia que se llevara a cabo una nueva individualización de la sanción.**

En cumplimiento a lo resuelto por este órgano jurisdiccional, el entonces Instituto Federal Electoral emitió resolución en la que determinó que las faltas acreditadas –uso indebido del padrón electoral y vulneración al principio de confidencialidad- eran **graves especiales**, por lo que sancionó al Partido Acción Nacional **con la reducción de financiamiento público por concepto de actividades permanentes correspondientes al año dos mil ocho**, prevista en el artículo 269, párrafo 1, inciso c), del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales vigente en aquel momento.

La nueva determinación dictada por la autoridad sancionadora fue impugnada por el Partido Acción Nacional, a través del recurso de apelación que se radicó ante la Sala Superior con el número SUP-RAP-48/2008.

Ahora bien, los agravios expresados por el entonces apelante y la calificación que se dio a esos planteamientos, se resumen enseguida:

- A.** El inconforme alegó que la autoridad responsable tuvo por acreditada la vulneración al principio de confidencialidad del padrón electoral, sin fundar ni motivar tal decisión. Dichos planteamientos se calificaron de infundados, porque la Sala Superior estimó que la resolución reclamada se

**SUP-RAP-98/2017  
y acumulados**

encontraba fundada y motivada en el aspecto referido por el apelante.

- B.** El recurrente también alegó que la responsable incumplió con el principio de exhaustividad, toda vez que, al individualizar la sanción, omitió considerar determinadas circunstancias de modo, tiempo y lugar de ejecución de la falta. Este agravio se consideró infundado, bajo el argumento esencial de que las cuestiones relacionadas con las circunstancias de modo, tiempo y lugar de ejecución de la conducta se encontraban firmes en el momento en que se dictó la resolución impugnada.
- C.** Otro de los agravios del apelante se edificó en el sentido de que la autoridad responsable violó los principios de certeza y legalidad, por haber inobservado el Reglamento de Sesiones del Consejo General del INE; esto, debido a que se aprobó la propuesta hecha por un Consejero Electoral, distinta del proyecto de resolución que se había presentado originalmente, sin mediar argumentos o consideraciones que permitieran llevar a cabo el engrose correspondiente. Ese planteamiento también se calificó como infundado, porque se consideró que de las copias de la versión estenográfica de la sesión en que se decidió sancionar al PAN y del engrose de la resolución respectiva, se advertían las razones que se tuvieron en cuenta para modificar el proyecto de resolución que se había presentado originalmente.
- D.** El apelante adujo que el Consejero Electoral que propuso modificar el proyecto de resolución no expuso las consideraciones en que se basó para hacer esa propuesta. Tal planteamiento se calificó de inoperante, porque a través de él no se contrvirtieron las consideraciones en que se sustentó la resolución impugnada, sino que se orientaron a

cuestionar la posición de un Consejero Electoral que no tuvo efectos vinculantes.

- E.** Por otra parte, el recurrente se quejó de que la responsable *“invocó los mismos argumentos para imponer dos sanciones administrativas diversas”* y que aumentó de manera indiscriminada la sanción económica impuesta. Dichos argumentos se declararon infundados, pues la Sala Superior estimó que no existían dos sanciones administrativas en contra del PAN, sino una sola –aclarando que la primera resolución dictada en el procedimiento sancionador había sido revocada-; además, se explicó que los argumentos sostenidos en la primera resolución -la cual fue revocada- eran distintos de los expuestos en la emitida en cumplimiento a lo ordenado por la Sala Superior en el SUP-RAP-76/2007.
- F.** En otro aspecto, el PAN alegó la existencia de una incongruencia interna, refiriendo que en algunas partes de la resolución impugnada se hizo precisó que la sanción consistiría en la reducción de ministraciones a razón del 0.042995%; pero que en otros apartados de la misma resolución estableció que la reducción sería del 0.05374%. Esos planteamientos se consideraron infundados, con el argumento de que, de la lectura completa de la resolución reclamada, era posible advertir con toda certeza que la sanción impuesta fue la consistente en la reducción de ministraciones a razón del 0.05374% y que la mención del diverso porcentaje del 0.042995 había sido un simple descuido, insuficiente para revocar la determinación impugnada.

## **SUP-RAP-98/2017 y acumulados**

Como consecuencia de lo anterior, el referido medio de defensa fue resuelto por la Sala Superior en el sentido de **confirmar** la resolución impugnada.

Lo relatado pone de manifiesto que si bien la conducta, en un primer momento, fue sancionada por la autoridad electoral con una multa, derivado de lo resuelto por la Sala Superior en el recurso de apelación **SUP-RAP-76/2007**, en el que se otorgó la razón al Partido de la Revolución Democrática, finalmente se impuso como sanción la reducción de financiamiento público del Partido Acción Nacional; determinación que fue confirmada por este órgano jurisdiccional, sin que en el subsecuente medio de impugnación se hubiera realizado algún pronunciamiento concreto y directo en cuanto a la gradualidad que realizó la entonces autoridad responsable.

Por tanto, ninguna de las ejecutorias pronunciadas por la Sala Superior –**SUP-RAP76/2007** y acumulado, así como **SUP-RAP-48/2008**- serían aplicables como precedentes del presente asunto, dado que en aquel caso –Programa *Redes por México*- aun cuando la autoridad administrativa inicialmente consideró que la gravedad de la falta era ordinaria, tal determinación se revocó por la Sala Superior al estimar que el uso indebido del padrón constituyó una falta que debía calificarse de gravedad especial.

En la posterior ejecutoria, la materia de la *litis* se centró en aspectos relacionados principalmente con temas de fundamentación, motivación, congruencia y exhaustividad de la resolución impugnada, sin que la Sala Superior hiciera alguna valoración o pronunciamiento en torno a si ante una falta de gravedad ordinaria procede la imposición de multa o reducción de ministraciones.

Por ende, las ejecutorias en comento no resultan idóneas para reforzar la pretensión del partido apelante en cuanto a que se le debió fijar una multa y no reducción de su financiamiento público; además, en todo caso, el monto de la sanción en uno y otro caso, se ubica en el marco de atribuciones legales que tiene la autoridad electoral atendiendo, precisamente, a las circunstancias particulares en que se desarrolle la conducta, el cual, en la especie, se apreció suficientemente motivado como se estableció en el apartado anterior.

Situación semejante ocurre con el precedente **SUP-RAP-104/2008**, en virtud que si bien deriva de un procedimiento sancionador iniciado contra el Partido Acción Nacional por actos derivados de la creación del programa *Redes por México* y la captación de ciudadanos simpatizantes con la candidatura presidencial del entonces contendiente Felipe Calderón Hinojosa, finalmente, en tal ejecutoria lo que la Sala Superior determinó fue que la creación del programa mencionado ya había sido sancionado, no así los actos emitidos con posterioridad -el perfeccionamiento y ampliación del citado programa-.

Por tal razón, este órgano jurisdiccional revocó la resolución controvertida para el efecto de que la responsable determinara que la primera conducta -creación del programa- ya había sido sancionada y, en libertad de atribuciones, estableciera la que correspondía por el perfeccionamiento y ampliación de tal programa, sin realizar un pronunciamiento sobre la calificación de la conducta e individualización de la sanción; por tanto, resulta evidente que tampoco guarda relación con el presente asunto.

## SUP-RAP-98/2017 y acumulados

A todo lo anterior, debe sumarse el hecho de que el caso al que se refieren los apelantes en sus agravios presentó características diferentes al que ahora se resuelve.

En efecto, en el caso del PAN se trató de actos de proselitismo político, mediante la utilización de un programa denominado *Redes por México*, en el que se registraban quienes estaban interesados en apoyar al entonces candidato a la Presidencia de la República por el mencionado instituto político.

Ahora, al ingresar a la página *Redes por México*, era necesario que el interesado colocara su nombre o nombres, apellidos y fecha de nacimiento, tal como aparecía en la credencial de elector. De no ser así, o colocar un dato erróneo, no se podría continuar con el registro. En caso afirmativo, se pasaba a otra página y se solicitaban otros datos, entre ellos el domicilio, siendo que el dato relativo al Municipio o Delegación aparecía automáticamente, el cual era coincidente con el que aparecía en la credencial de elector.

Para mayor claridad sobre ese aspecto, a continuación se transcriben algunas de las consideraciones sostenidas por la Sala Superior en el SUP-RAP-76/2007 y acumulado:

[...]

**OCTAVO.** Se estima fundado el primero de los agravios esgrimido por el Partido de la Revolución Democrática y suficiente para ordenar la modificación del acuerdo recurrido.

El análisis de los agravios permite apreciar, que el recurrente formula argumentos en dos aspectos.

En el primero de ellos, los agravios tienden a evidenciar que el hecho jurídicamente relevante, además de transgredir lo dispuesto en el artículo 156, párrafo 4, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, transgrede también lo previsto en el artículo 135, párrafo 3, del Código mencionado, por cuanto hace a la violación del principio de confidencialidad.

El otro aspecto a que se refieren los agravios expresados por la parte recurrente, se encaminan a controvertir la individualización de la sanción aplicada al Partido Acción Nacional. Al efecto se afirma que la sanción no corresponde a la gravedad de la falta y que se estima actualizada la figura de la reincidencia.

En el presente estudio se estima que los agravios relativos a la violación del principio de confidencialidad son fundados y dan como consecuencia, que se lleve a cabo una nueva individualización de la sanción en donde se considere que el Partido Acción Nacional transgredió el principio de confidencialidad.

Por cuanto hace a la violación del principio de confidencialidad, la autoridad responsable determinó que en modo alguno se demostró que la información perteneciente a algún ciudadano se haya divulgado a terceros, y que si bien esa información existía almacenada en la base de datos que creó el Partido Acción Nacional, no está demostrado que haya trascendido al conocimiento de parte distinta al partido denunciado y al propio ciudadano.

Como se demostrará, la ilicitud del hecho jurídicamente relevante radica en su peligrosidad y no depende de un resultado material para estimar que viola la ley.

El artículo 135, párrafo tercero, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales dispone a la letra:

3. Los documentos, datos e informes que los ciudadanos proporcionen al Registro Federal de Electores, en cumplimiento de las obligaciones que les impone la Constitución y este Código, serán **estrictamente confidenciales** y no podrán comunicarse o darse a conocer, salvo cuando se trate de juicios, recursos o procedimientos en que el Instituto Federal Electoral fuese parte, para cumplir con las obligaciones previstas por este Código en materia electoral, y por la Ley General de Población en lo referente al Registro Nacional Ciudadano o por mandato de juez competente. Para establecer el alcance de esta disposición en cuanto a la expresión confidencial es necesario acudir en principio a su significado gramatical, y posteriormente, a su connotación jurídica.

El Diccionario de la Lengua Española define confidencial como: “(de confidencia). adj. Que se hace o se dice en confianza o con seguridad recíproca entre dos o más personas.”

Por su parte el jurista Guillermo Cabanelas en su obra “Diccionario Enciclopédico de Derecho Usual” define confidencia de la manera siguiente: “Confidencia. Confianza (V.). //Revelación secreta, en la creencia de que sabrá callar quien es informado. //Noticia o dato reservado. //Acusación hecha ante una autoridad por un comprometido o conjurado, servidor así de la justicia, pero traidor para sus excompañeros. //Aviso o parte de los espías propios. (V. Delación, espionaje, inconfidencia, secreto.)”

Conforme al significado gramatical de confidencial y a la primera connotación jurídica que le da Guillermo Cabanelas, es evidente que contextualmente deben tenderse, que en términos del artículo 135 párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, la relación de confidencialidad se establece entre el

## **SUP-RAP-98/2017 y acumulados**

Instituto Federal Electoral y el Partido Político al que se le entregan los documentos correspondientes.

Esto es así, dado que el Instituto Federal Electoral entrega documentos, datos e informes que los ciudadanos proporcionan al Registro Federal de Electores, y el partido político que los recibe tiene el deber de cuidar de dichos documentos, datos e informes, de manera tal que sólo dicho partido pueda manejarlos para los fines que establece la ley.

Es claro, que ante la importancia relevante de los datos que proporcionan los ciudadanos (datos personales) el partido político tiene el deber de cuidarlos celosamente, y al efecto, debe evitar cualquier conducta que ponga en riesgo el conocimiento de los documentos, datos e información, por parte de personas ajenas al partido político.

Es de resaltarse que el derecho fundamental a la protección de datos personales es uno de los más importantes en la sociedad actual.

Tanto es así, que la Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública Gubernamental establece los principios básicos en materia de protección de datos personales por lo que hace al sector gubernamental.

En esa ley se garantiza, por un lado, el derecho de acceso a la información y la protección de los datos personales que obran en los archivos de las oficinas correspondientes a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; por otro lado, la ley limita el acceso a aquella información que sea clasificada como reservada o confidencial, conectando así con el derecho a la protección de datos.

La ley en comento regula también el derecho a la protección de datos, que se define como la información concerniente a una persona física identificada o identificable, la relativa a su origen étnico o racial, o que se refiera a las características físicas, morales o emocionales, a su vida afectiva o familiar, domicilio, número telefónico, patrimonio, ideología y opiniones políticas, creencias religiosas o filosóficas, los estados de salud físicos o mentales, las preferencias sexuales u otras análogas que afecten su intimidad.

De esta manera no hay duda que, en sintonía con lo anterior, en el ámbito electoral debe sancionarse la conducta que de lugar al riesgo de que personas ajenas al Partido Político tengan acceso a los documentos, datos e información relacionados con el padrón electoral y las listas nominales de electores; sobre todo, porque el propio Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en su artículo 135, párrafo 3, los clasifica como confidenciales.

Lo anterior debe entenderse con independencia del resultado material que pueda tener la conducta ilícita.

En efecto, si la conducta reprochable produce que personas ajenas al partido político conozcan y manipulen los documentos, datos e información, éstas son circunstancias que deben tomarse en cuenta para la individualización de la sanción, pero es inadmisibles exigir la existencia de consecuencias materiales como elemento integrante del ilícito, pues como ya se dijo, el ilícito es de peligro.



## **SUP-RAP-98/2017 y acumulados**

Debe anotarse que un comportamiento es peligroso cuando el autor no está en situación de evitar o impedir con seguridad un daño que se tiene por posible.

De ahí que se pueda afirmar, que por virtud del principio de confidencialidad previsto en el artículo 135, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el partido político al que se le entregan documentos, datos e informes que los ciudadanos proporcionan al Registro Federal de Electores, se encuentra obligado a su resguardo, de forma tal que no haya riesgo de que personas ajenas al partido político conozcan esos documentos, datos e informes.

Esta es la premisa para analizar si en el presente caso, el Partido Acción Nacional transgredió o no el principio de confidencialidad previsto en la disposición citada.

Al respecto debe anotarse, se tiene presente que en el estudio de la impugnación del recurso de apelación 76/2007, interpuesto por el Partido Acción Nacional, también se reclama la misma resolución que en el planteado por el Partido de la Revolución Democrática, y que en ese recurso, el primero pretende demostrar que no está acreditado el hecho jurídicamente relevante que da lugar a la sanción, y que aun cuando estuviera acreditado no se infringe alguna disposición legal.

Empero, como se expone en el estudio de los agravios planteados por el Partido Acción Nacional, en el SUP-RAP-76/2007, el hecho que motivó la sanción ha quedado firme, por no haber sido desvirtuado.

En consecuencia, se parte de la determinación de que el partido denunciado dio un uso indebido de la información contenida en el padrón electoral o en la lista nominal de electores, debido a que ocupó esa información para que sus simpatizantes se inscribieran a las redes de apoyo a favor de su candidato a la presidencia de la república en la contienda electoral del año dos mil seis.

Así mismo, están firmes las consideraciones atinentes a las circunstancias de modo, tiempo y lugar en que se llevó a cabo el hecho jurídicamente relevante, en cuanto a que estaba acreditado, que el Partido Acción Nacional realizó un programa denominado "Redes Por México" en el que, a las personas que desearan afiliarse a dicho programa, se les solicitaban los datos contenidos en su credencial de elector, de manera tal que si los datos mencionados no coincidían con la base de datos utilizada, el programa reportaba que los datos debían ser corregidos.

La responsable estableció, que al seis de mayo de dos mil seis se encontraba vigente la página de Internet a la que podían acceder las personas que deseaban afiliarse a ese programa.

De tales premisas es posible establecer, que los datos proporcionados por los ciudadanos al Registro Federal de Electores fueron utilizados por el Partido Acción Nacional en una base de datos vinculada al programa denominado "Redes por México", al que se podía acceder vía Internet.

Dados los avances tecnológicos, particularmente en materia de cómputo, no es raro encontrar actualmente, que personas

## SUP-RAP-98/2017 y acumulados

especializadas en esa materia roban información de las bases de datos vinculadas al Internet.

En efecto no son aislados los casos de robo de información a empresas, bancos, etcétera y que se haga mal uso de dicha información.

Esto es así, porque con independencia del resultado material que se haya producido, es evidente que se puso en riesgo la seguridad en el conocimiento de los datos proporcionados por los ciudadanos ante el Registro Federal de Electores, en virtud de que el Partido Acción Nacional instauró una base de datos para llevar a cabo el programa denominado "Redes por México", el cual fue operado vía Internet.

En tales condiciones es claro que el riesgo a que se expuso el conocimiento de esos datos por personas ajenas al Partido Acción Nacional, es un hecho que se estima transgresor del principio de confidencialidad y por tanto, debe tomarse en cuenta por la autoridad responsable para individualizar la sanción que se imponga al Partido Acción Nacional.

Ello con independencia del resultado material que haya producido la aplicación de los datos proporcionados por los ciudadanos, para el funcionamiento del sistema denominado "Redes por México, pues se insiste, basta con que se ponga en riesgo el conocimiento de esos datos para considerar afectado el principio de confidencialidad, en virtud del cual, el Partido Acción Nacional tiene el deber de cuidar celosamente los datos en comento.

En este contexto procede acoger la pretensión del Partido de la Revolución Democrática, por cuanto hace a estimar transgredido el principio de confidencialidad, que el Partido Acción Nacional tenía el deber de observar, a efecto de resguardar la seguridad de los datos que se le proporcionaron al entregarle el padrón electoral y la lista nominal de electores.

En consecuencia, el hecho jurídicamente relevante también transgrede también el principio de confidencialidad previsto en el artículo 135, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**NOVENO.** En consecuencia, lo procedente es ordenar la revocación de la resolución impugnada, para el efecto de que la autoridad responsable dicte una nueva en la cual considere que el hecho jurídicamente relevante también infringe el principio de confidencialidad previsto en el artículo 135, párrafo 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y, en consecuencia, deberá realizar una nueva individualización de la sanción en la que, además de considerar actualizada la trasgresión del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales por el uso ilegal del padrón, tomará en cuenta la violación al principio de confidencialidad.

**DÉCIMO. Agravios de ambos partidos en torno a la individualización de la sanción.**

Son inoperantes los agravios relacionados con la individualización de la sanción, toda vez que, conforme con lo resuelto, la concretización o individualización de la sanción quedó sin efectos,

de manera que, al cesar la fuente del motivo de inconformidad, el estudio de cualquier alegato al respecto carece de objeto. De modo que, será hasta el momento en cual el Consejo General del Instituto Federal concretice la nueva sanción a imponer, cuando el partido recurrente, de estimarlo conveniente, podrá cuestionarla. [...]

Lo transcrito corrobora las conclusiones que se expusieron previamente, en el sentido de que:

(i) La conducta reprochada al PAN en el asunto anterior consistió, esencialmente, en realizar actos de proselitismo político, mediante la creación del programa *Redes por México*, al que se adherían las personas interesadas, ingresando ciertos datos personales contenidos en el padrón electoral.

(ii) La Sala Superior no hizo algún pronunciamiento sobre la adecuada o no individualización de la sanción en aquel caso, ya que no existe un pronunciamiento de fondo en el cual se haya determinado, si la sanción impuesta fue insuficiente para el grado de responsabilidad y las circunstancias en que se ejecutó, así como a las particularidades del sujeto infractor, si fue adecuada, o bien si era excesiva.

Lo anterior, dado que únicamente se resolvió respecto de *“la pretensión del Partido de la Revolución Democrática, por cuanto hace a estimar transgredido el principio de confidencialidad, que el Partido Acción Nacional tenía el deber de observar, a efecto de resguardar la seguridad de los datos que se le proporcionaron al entregarle el padrón electoral y la lista nominal de electores”*, motivo por el cual, se ordenó al Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral tomar en cuenta esto y reindividualizar la sanción.

**SUP-RAP-98/2017  
y acumulados**

En tanto, en el caso de Movimiento Ciudadano, como se ha visto a lo largo de esta sentencia, se trata de una infracción consistente en la falta de resguardo eficaz de los datos del padrón electoral por parte de ese instituto político, que se vio reflejada en el hecho de que, al ingresar a la página de *www.buscardatos.com* y *teclear el nombre del ciudadano, aparecían, entre otros datos, los relativos a la clave de elector, el Registro Federal de Contribuyentes, la Clave Única del Registro de Población, domicilio y edad.*

Todo ello conlleva a que si bien existió un uso indebido del padrón en ambos casos, acreditado ante la autoridad administrativa electoral federal y confirmado ello por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, las circunstancias de violación a la privacidad de datos, se generó de forma diversa, y se puede afirmar que con mayor exposición en el caso de Movimiento Ciudadano, ya que sólo con introducir el nombre del ciudadano se tenía acceso a los datos, en tanto que en el caso del Partido Acción Nacional, el ciudadano debía introducir determinados datos, para acceder y lo único que aparecía en automático era el atinente a Municipio o Delegación.

Enseguida se presentan gráficamente las principales diferencias advertidas entre los dos casos:

SUP-RAP-76/2007 ACUMULADO	Y	SUP-RAP-98/2017 ACUMULADOS	Y
<p>En la dirección <a href="http://www.felipe.org.mx">www.felipe.org.mx</a> aparecía la leyenda "si no estás registrado y quieres participar hazlo aquí" y darle clic, entró a una página de Internet con la dirección siguiente: <a href="http://www.redespormexico.org.mx/redes_mexregistro/registro.aspx">www.redespormexico.org.mx/redes_mexregistro/registro.aspx</a>, en la cual se encuentra el formato de registro a Redes por México.</p> <p>Las instrucciones que debían</p>		<p>En la página web <a href="http://buscardatos.com">buscardatos.com</a>, con solo teclear el nombre completo del ciudadano del cual se desee obtener información, se puede acceder a una base de datos la cual incluye, entre otros:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• La clave de elector.</li> <li>• El Registro Federal de Contribuyentes.</li> </ul>	

<p>seguirse para inscribirse a las redes ciudadanas se establecía como paso 1: "Proporcione su nombre y fecha de nacimiento como aparece en su credencial de elector".</p> <p>Las personas que introdujeron sus datos como se encuentran la credencial de elector accedían a otra página en la que se les daba la bienvenida y se les solicitaba que proporcionaran, entre otros datos, su domicilio.</p> <p>También se expresa que en esta última página el rubro relativo a municipio o delegación era proporcionado automáticamente por el sistema, sin que el usuario lo hubiera proporcionado.</p>	<ul style="list-style-type: none"><li>• La Clave Única del Registro de Población.</li><li>• El domicilio.</li><li>• La edad</li></ul>
---	---

Las diferencias destacadas son sumamente relevantes para la individualización de las sanciones en ambos casos. De ahí que no pueden acogerse los agravios en los que sostiene que la sanción impuesta al PAN por el caso *Redes por México* deba servir de parámetro o referente para individualizar la sanción a Movimiento Ciudadano en el presente asunto.

#### **6. Agravios de los ciudadanos dirigidos a “reforzar” la impugnación del partido Movimiento Ciudadano.**

Los ciudadanos Adán Pérez Utrera y Ricardo Mejía Berdeja plantean que su pretensión es fortalecer la apelación de Movimiento Ciudadano, en cuanto a la sanción desproporcional que se le impuso, manifestando que no se realizó un correcto ejercicio de ponderación y graduación de la sanción, en contravención a los lineamientos dados por esta Sala Superior y el criterio sostenido en el **SUP-RAP-05/2010**, en cuanto al régimen legal para la individualización de las sanciones en materia administrativa electoral, aunado a que se omitió considerar que no se demostró

que la totalidad del padrón electoral proporcionado a Convergencia estuviera disponible en la página de internet.

Por tal razón, en su opinión, la sanción que se debió imponer al partido político era la multa prevista en la fracción II, del inciso a), numeral 1, del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, ya que la reducción de ministraciones constituye una pena inusitada y trascendental, que omite considerar lo señalado por la Sala Superior y pone en riesgo las obligaciones contractuales del partido político.

Se estima **inoperante** el planteamiento, porque se dirige a evidenciar la aducida ilegalidad de la resolución controvertida en aspectos que no les causan perjuicio y, en todo caso, son materia de análisis en los agravios planteados por el propio partido político.

En efecto, los ciudadanos promoventes no tienen la aptitud de formular argumentos dirigidos a “reforzar” la impugnación de Movimiento Ciudadano, porque en todo caso quien cuenta con facultades para impugnar los actos y determinaciones que afecten al instituto político es su legítimo representante, esto es, el representante acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

#### **7. Votos particulares de Consejeros que integran el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.**

El partido político apelante aduce que los Consejeros Beatriz Eugenia Galindo Centeno, José Roberto Ruiz Saldaña y Jorge Álvarez Maynez emitieron votos particulares en los que, de manera coincidente, concluyeron que tratándose de faltas graves ordinarias la sanción que se debe aplicar es multa.

En consecuencia, partiendo de lo establecido en los referidos votos particulares, en su concepto, se debió imponer una multa y no la reducción de ministraciones del financiamiento público ordinario.

El planteamiento deviene **inoperante**.

Al respecto, debe decirse que la postura asumida en el voto particular solamente refleja las consideraciones y fundamentos que llevan al disidente o disidentes a apartarse del criterio adoptado por la mayoría.

De manera que, la sola afirmación del apelante en el sentido de que el procedimiento sancionador se debió resolver siguiendo los argumentos plasmados en los referidos votos, sin controvertir directamente las consideraciones de la resolución impugnada, deviene inoperante.

Máxime que, en la especie, ya se estableció que se ajusta al orden jurídico la imposición de la sanción prevista en la fracción III, del párrafo 1, inciso a), del artículo 354, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, vigente al momento de los hechos.

Resulta aplicable, en lo conducente la jurisprudencia 23/2016, sustentada por la Sala Superior, de rubro y texto:

**VOTO PARTICULAR. RESULTA INOPERANTE LA MERA REFERENCIA DEL ACTOR DE QUE SE TENGA COMO EXPRESIÓN DE AGRAVIOS.**- De conformidad con lo dispuesto en el inciso e), del párrafo 1, del artículo 9, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en la promoción de los juicios y recursos previstos en tal ordenamiento se exige la mención expresa y clara de los hechos en que se basa su impugnación, los agravios que cause el acto o resolución impugnado y los preceptos presuntamente violados. Por tanto, los agravios en los medios de impugnación deben confrontar todas y cada una de las consideraciones esenciales que

**SUP-RAP-98/2017  
y acumulados**

llevaron a asumir las decisiones en el acto o resolución que se combate, lo cual obliga a que el enjuiciante exponga hechos y motivos de inconformidad propios, que estime le lesionan en el ámbito de sus derechos y obligaciones, para que de esta manera el órgano resolutor realice la confrontación de agravios y consideraciones del acto o resolución impugnada. Acceder a la solicitud del actor con la mera referencia de estimar como suyos argumentos expuestos por un magistrado disidente en un **voto particular**, propiciaría la promoción de medios de impugnación con consideraciones ajenas al promovente y carentes de materia controversial, que los hace inoperantes.

Por las razones expuestas en la presente ejecutoria, lo procedente es confirmar en sus términos la resolución impugnada.

**R E S O L U T I V O S:**

**PRIMERO.** Se **acumulan** los expedientes correspondientes a los recursos de apelación identificados con las claves **SUP-RAP-99/2017** y **SUP-RAP-100/2017**, al diverso **SUP-RAP-98/2017**.

**SEGUNDO.** Se **confirma** la resolución impugnada.

**NOTIFÍQUESE:** como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívense los expedientes como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con ausencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, firmando como Presidente por Ministerio de Ley el Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE  
POR MINISTERIO DE LEY**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**



**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**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**