

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

INE/CG403/2020

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO
EXPEDIENTE: UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018
DENUNCIANTE: JUAN CARLOS SANTIAGO YURÉN
DENUNCIADO: MOVIMIENTO CIUDADANO

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018, INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR JUAN CARLOS SANTIAGO YURÉN, PERSONA QUE ASPIRABA AL CARGO DE SUPERVISOR ELECTORAL Y/O CAPACITADOR ASISTENTE ELECTORAL, A TRAVÉS DE LA CUAL HIZO DEL CONOCIMIENTO DE ESTA AUTORIDAD ELECTORAL NACIONAL, SU PRESUNTA AFILIACIÓN INDEBIDA AL PARTIDO POLÍTICO MOVIMIENTO CIUDADANO, HACIENDO PARA ELLO USO INDEBIDO DE SUS DATOS PERSONALES.

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

GLOSARIO

COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
Comisión de Quejas	La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DEPPP	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral
Instituto o INE	Instituto Nacional Electoral
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley de Partidos	Ley General de Partidos Políticos
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

MC o denunciado	Partido político Movimiento Ciudadano
Reglamento de Quejas	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTCE o Unidad Técnica	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

RESULTANDO

I. DENUNCIA. Mediante oficio signado por el Vocal Secretario de la 01 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el estado de Quintana Roo, se hizo del conocimiento a la *UTCE* el escrito de queja de cinco de diciembre de dos mil dieciocho, presentado por Juan Carlos Santiago Yurén¹ en contra del partido político *MC*, por presuntamente haberlo afiliado indebidamente a dicho instituto político, así como por el uso no autorizado de sus datos personales, para tal fin.

Es importante mencionar que, el quejoso se encontraba participando en un proceso de selección para fungir como supervisor electoral o capacitador asistente electoral en el marco del proceso electoral local 2018-2019.

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y REQUERIMIENTOS. Por acuerdo de dieciocho de diciembre de dos mil dieciocho,² la *UTCE* determinó, entre otras cuestiones, registrar la queja mencionada bajo el número de expediente citado al rubro, admitirla a trámite en la vía ordinaria y reservar el emplazamiento al partido denunciado.

En el mismo proveído, se solicitó a la *DEPPP* que informara si en el padrón de militantes de *MC* se encontraban registros a nombre del quejoso.

¹ Visible a página 2 y anexos de 3 a 5 del expediente.

² Visible a páginas 15 a 20 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

Mediante correo electrónico remitido desde la cuenta patricio.ballados@ine.mx,³ el titular de la *DEPPP* remitió a la *Unidad Técnica* la información solicitada, puntualizando que se localizó un registro a nombre de Juan Carlos Santiago Yurén con fecha de afiliación **uno de abril de dos mil doce**.

Además, se requirió al partido denunciado, a efecto de que informara si el quejoso fue afiliado de ese partido político, así como la fecha de afiliación y proporcionara el original de la cédula de afiliación correspondiente y, en su caso procediera a la baja del registro del ciudadano.

Mediante oficio MC-INE-006/2019,⁴ de siete de enero de dos mil diecinueve, el partido político denunciado allegó al sumario la información requerida, informando que Juan Carlos Santiago Yurén es militante de ese partido político desde el uno de abril de dos mil doce, sin exhibir la cédula de afiliación, aduciendo que el área correspondiente de ese partido estaba realizando trabajos para su localización.

III. ACUERDO INE/CG33/2019⁵. El veintitrés de enero de dos mil diecinueve, el *Consejo General*, aprobó el acuerdo **INE/CG33/2019**, por el cual se aprobó la implementación de un procedimiento excepcional para la revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los partidos políticos nacionales, en el que se dispuso la suspensión de la resolución de diversos procedimientos sancionadores ordinarios, relacionados con presuntas indebidas afiliaciones de ciudadanos de todos los partidos políticos.

En este sentido, en el punto de acuerdo TERCERO del citado acuerdo, se determinó lo siguiente:

TERCERO. Los PPN⁶ darán de baja definitiva de manera inmediata de su padrón de militantes los nombres de aquellas personas que, antes de la aprobación de este Acuerdo, hayan presentado quejas por indebida afiliación o por renunciadas que no hubieran tramitado. En el caso de las quejas por los supuestos antes referidos que se lleguen a presentar con posterioridad a la aprobación de este Acuerdo, los PPN

³ Impresión visible a páginas 23 y 24, anexo a 25 del expediente.

⁴ Visible a páginas 26 a 28 del expediente.

⁵ Consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/101664/CG1ex201901-23-ap-14.pdf>

⁶ Partidos Políticos Nacionales

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

tendrán un plazo de 10 días contado a partir del día siguiente de aquel en el que la UTCE les haga de su conocimiento que se interpuso ésta, para dar de baja de forma definitiva a la persona que presente la queja.

[Énfasis añadido]

IV. NOTIFICACIÓN EN TÉRMINOS DEL MANUAL DE CONTRATACIÓN DE LAS Y LOS SUPERVISORES ELECTORALES Y CAPACITADORES-ASISTENTES ELECTORALES, DERIVADO DE LA ESTRATEGIA DE CAPACITACIÓN Y ASISTENCIA ELECTORAL 2018-2019 PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2018-2019. Por acuerdo de veintidós de febrero de dos mil diecinueve⁷ y en cumplimiento a lo dispuesto en el referido manual y tomando en consideración el inicio del presente procedimiento, se ordenó notificar al personal de oficinas centrales y órgano desconcentrado encargado de la contratación de los aspirantes a Supervisores Electorales y Capacitadores-Asistentes Electorales, con la finalidad de que se permitiera al quejoso continuar con el proceso de selección en el que estaba participando.

V. CERTIFICACIÓN Y REQUERIMIENTO AL PARTIDO POLÍTICO DENUNCIADO. Por acuerdo de catorce de marzo de dos mil diecinueve,⁸ la *Unidad Técnica* instruyó la elaboración de un acta circunstanciada⁹ en la cual se certificara si el registro de Juan Carlos Santiago Yurén se encontraba vigente en el padrón de militantes que el *denunciado*, difunde por internet.

En el mismo acuerdo se vinculó a dicho partido político para de manera inmediata, en un plazo que no podía exceder de diez días, procediera a eliminar al quejoso de su padrón de militantes que difunde en su portal de internet y/o de cualquier otra base pública.

Mediante oficio MC-INE-128/2019,¹⁰ de veintidós de marzo de dos mil diecinueve, el partido político denunciado informó que el registro del quejoso había sido dado

⁷ Visible a páginas 30 a 34 del expediente.

⁸ Visible a páginas 44 a 46 del expediente.

⁹ Visible a páginas 48 a 59 del expediente.

¹⁰ Visible a páginas 65 a 67 y anexos de 68 a 69 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

de baja, adjuntando una captura de pantalla del *Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los partidos políticos*.

VI. CERTIFICACIÓN DEL PADRÓN DE AFILIADOS DE MC. Por acuerdo de once de julio de dos mil diecinueve, la *UTCE* ordenó certificar la página de internet del partido político *MC* con la finalidad de corroborar si efectivamente el quejoso había dejado de aparecer en su padrón de militantes.

Así, mediante acta circunstanciada¹¹ instrumentada el día de la fecha, personal de la referida Unidad, corroboró que el registro de Juan Carlos Santiago Yurén no aparecía en el padrón de militantes que *MC*, difunde en su portal de internet.

VII. EMPLAZAMIENTO. Mediante proveído de veinte de agosto de dos mil diecinueve,¹² la *Unidad Técnica* ordenó emplazar a *MC*, a efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera respecto a las conductas que se le imputaron y, en su caso, aportara las pruebas que considerara pertinentes, acuerdo que se diligenció en los siguientes términos:

Oficio	Citatorio	Cédula	Plazo para contestar
INE-UT/9108/2019 ¹³	26/08/2019 ¹⁴	27/08/2019 ¹⁵	28 de agosto a 03 de septiembre de 2019.

Por oficio MC-INE-341/2018,¹⁶ de dos de septiembre de dos mil diecinueve, el partido denunciado dio contestación al emplazamiento, realizando diversas manifestaciones y ofreciendo los medios de prueba que consideró pertinentes, los cuales serán objeto de valoración en el apartado correspondiente.

VIII. VISTA DE ALEGATOS. Mediante acuerdo de veintiséis de septiembre de dos mil diecinueve,¹⁷ la *Unidad Técnica* puso los autos a la vista de las partes a fin

¹¹ Visible a páginas 74 a 78 del expediente.

¹² Visible a páginas 80 a 86 del expediente.

¹³ Visible a página 88 del expediente.

¹⁴ Visible a páginas 89 y 90 del expediente.

¹⁵ Visible a página 91 del expediente.

¹⁶ Visible a páginas 96 a 104 del expediente.

¹⁷ Visible a páginas 105 a 108 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

que, en el plazo de cinco días, manifestaran en vía de alegatos lo que a su derecho conviniera, proveído que se notificó de la siguiente manera:

No.	Nombre	Oficio	Citatorio	Cédula	Alegatos
1	MC	INE- UT/9586/2019 ¹⁸	26/09/2019	27/09/2019	Sí ¹⁹
2	Juan Carlos Santiago Yurén	INE- UT/9587/2019 ²⁰	-	03/10/2019	No

IX. SUSPENSIÓN DE LA RESOLUCIÓN DEL PROCEDIMIENTO. Por acuerdo de veintiocho de noviembre de dos mil diecinueve,²¹ la autoridad instructora, en cumplimiento al Acuerdo INE/CG33/2019, a que se hizo referencia anteriormente, y tomando en consideración que se había concluido con el trámite y sustanciación del procedimiento en que se actúa, ordenó detener, provisional y temporalmente, el dictado de la resolución correspondiente.

X. ELABORACIÓN DE PROYECTO. Una vez que concluyó la vigencia del acuerdo INE/CG33/2019, y toda vez que no había diligencias pendientes por desahogar, se procedió a formular el presente proyecto de resolución, para ser sometido al conocimiento de la *Comisión de Quejas*.

XI. SESIÓN DE LA COMISIÓN. Durante su Cuarta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, celebrada el diecisiete de marzo del año en curso, la *Comisión de Quejas* analizó y aprobó el proyecto, por unanimidad de votos de sus integrantes, ordenando turnarlo a este Consejo General para su aprobación definitiva.

XII. SUSPENSIÓN DE PLAZOS Y TÉRMINOS PROCESALES. El diecisiete de marzo de dos mil veinte, la Junta General Ejecutiva del *INE* emitió el Acuerdo **INE/JGE34/2020**, por el que **SE DETERMINAN LAS MEDIDAS PREVENTIVAS Y**

¹⁸ Visible a página 110 del expediente.

¹⁹ Visible a páginas 117 a 119 del expediente.

²⁰ Visible a página 122 del expediente.

²¹ Visible a páginas 128 a 132 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

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

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

[Énfasis añadido]

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

Primero. Se aprueba como medida extraordinaria la suspensión de los plazos y términos relativos a las actividades inherentes a la función electoral enunciadas en el anexo único de este Acuerdo, hasta que se contenga la pandemia de coronavirus, Covid-19, para lo cual este Consejo General dictará las determinaciones conducentes a fin de reanudar las actividades y retomar los trabajos inherentes al ejercicio de sus atribuciones.^[1]

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

^[1] En dicho Anexo se menciona lo relacionado con el trámite y sustanciación de diversos procedimientos ordinarios sancionadores.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

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

XIII. PROCEDIMIENTO DE NOTIFICACIÓN ELECTRÓNICA. El 19 de junio en curso, se aprobó el Acuerdo **INE/CG139/2020** por el que se implementó como medida extraordinaria y temporal la notificación por correo electrónico para comunicar las resoluciones recaídas en los procedimientos sancionadores ordinarios.

XIV. DESIGNACIÓN DE NUEVAS CONSEJERAS Y CONSEJEROS ELECTORALES. El veintidós de julio en curso, la Cámara de Diputados designó por mayoría de votos a los Consejeros Electorales Mtra. Norma Irene De la Cruz Magaña, Dr. Uuc- Kib Espadas Ancona, Mtro. José Martín Fernando Faz Mora y la Dra. Carla Astrid Humphrey Jordan.

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

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

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

Primero. Se reanudan los plazos y términos en la investigación, instrucción, resolución y ejecución de los procedimientos administrativos sancionadores y de fiscalización, bajo modalidad a distancia o semipresencial, y conforme a los términos de este Acuerdo.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA

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

En el caso, las conductas objeto de análisis en el presente procedimiento sancionador, consiste en la presunta transgresión a los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, 38, párrafo 1, incisos a), e) y u); 341, párrafo 1, inciso a); 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*, los cuales se encuentran replicados en los numerales 442, párrafo 1, inciso a); 443, párrafo 1, incisos a) y n); y 456, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b); 3, párrafo 2; 25, párrafo 1, incisos a), e) y u), y 29 de la *Ley de Partidos*, con motivo de la probable violación al derecho de libertad de afiliación del quejoso, utilizando para ello indebidamente sus datos personales, por parte del partido político *MC*.

Al respecto, es importante tomar en consideración que, conforme al artículo 38, párrafo 1, incisos a), e) y u) del *COFIPE*; y 25, párrafo 1, inciso a), de la *Ley de Partidos*, los partidos políticos deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos, correspondiendo al *INE* vigilar que las actividades de éstos se desarrollen con apego a la ley.

Del mismo modo, de conformidad con los artículos 341, párrafo 1, inciso a); 342, párrafo 1, incisos a) y n), y 354, párrafo 1, inciso a), del *COFIPE*, los cuales se encuentra repicados en los artículos 442, párrafo 1, inciso a); y 443, párrafo 1, incisos a) y n), la *LGIPE*, los partidos políticos son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

|

jurídico, entre otras, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el párrafo que antecede, infracciones que son sancionables por el *Consejo General*.

En consecuencia, toda vez que corresponde a este órgano superior de dirección conocer de las infracciones a la normatividad electoral y, en su caso, imponer las sanciones atinentes, en el particular, esta autoridad resulta competente para conocer y resolver respecto de las infracciones denunciadas, atribuidas a *MC*, consistente, esencialmente, en la presunta violación al derecho de libertad de afiliación y utilización indebida de datos personales del quejoso.

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

SEGUNDO. NORMATIVA ELECTORAL APLICABLE AL CASO

En el presente asunto se debe subrayar que la *UTCE* realizó diversas diligencias encaminadas a recabar información relacionada con el momento en que presuntamente se cometieron las faltas atribuidas a *MC* (indebida afiliación y uso indebido de datos personales), de lo cual se obtuvo que los hechos denunciados acontecieron el **uno de abril de dos mil doce**; esto es, antes de que entraran en vigor la *LGIPE* y la *Ley de Partidos*, mismas que fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce y entraron en vigor al día siguiente.

En torno a lo anterior, partiendo de que la *LGIPE* y la *Ley de Partidos* fueron publicadas en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, iniciando su vigencia al día siguiente; y con apego al principio de irretroactividad de la ley, contenido en el artículo 14 de la *Constitución*, las infracciones atribuidas a *MC* serán analizadas bajo la luz de la normatividad que se encontraba vigente al momento en que sucedieron los hechos denunciados, es decir, el *COFIPE*.

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

|

- a) La imposición de sanciones económicas que se venían aplicando a los partidos políticos por la transgresión al derecho de libre afiliación política fue insuficiente para inhibir esta conducta.
- b) Los partidos políticos reconocieron la necesidad de iniciar un procedimiento de regularización de sus padrones de afiliación, ya que éstos se conformaban sin el respaldo de la información comprobatoria de la voluntad ciudadana.
- c) La revisión que el *INE* hizo a los padrones de las y los militantes de los partidos políticos nacionales en dos mil catorce y dos mil diecisiete, se circunscribió a verificar su número mínimo de afiliadas y afiliados para la conservación de su registro y a vigilar que no existiese doble afiliación, a partidos políticos con registro o en formación.
- d) Dicha verificación no tuvo como propósito revisar que los partidos políticos efectivamente contasen con el documento comprobatorio de la afiliación de las y los ciudadanos en términos de lo previsto en su normativa interna.

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

- Aquellos supuestos en los que se actualizara la caducidad de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral; o bien,
- Porque se encontraran en la hipótesis de cumplimiento a una ejecutoria dictada por alguna de las Salas que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

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

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

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

En ese sentido, de conformidad con los elementos con que cuenta este *Consejo General* al momento de resolver el presente asunto, es válido concluir que la revisión y seguimiento en el desahogo de las etapas supervisadas de manera particular y puntual por esta autoridad, así como la actitud activa de los partidos políticos en el desarrollo de sus actividades y obligaciones, permitió alcanzar el propósito perseguido con el acuerdo INE/CG33/2019, esto es, atender la

problemática de raíz hasta entonces advertida y depurar los padrones de afiliados de los partidos políticos, garantizando con ello el ejercicio del derecho de libertad de afiliación en beneficio de la ciudadanía.

CUARTO. ESTUDIO DE FONDO

Como se ha señalado con antelación, el quejoso señala que fue afiliado sin su consentimiento al partido político denunciado, quien supuestamente usó indebidamente sus datos personales para conseguir dicho fin.

1. EXCEPCIONES Y DEFENSAS

Señalado lo anterior, cabe recordar que, en la respuesta al **emplazamiento**, el representante del instituto político denunciado, mediante oficio MC-INE-341/2018,²² de dos de septiembre de dos mil diecinueve, sostuvo, en esencia, lo siguiente:

- Que en el momento en que ocurrieron los hechos, no tenía la obligación de conservar los documentos que soporten la afiliación de sus agremiados.
- Que existe deshonestidad por parte del actor, ya que desconoce la afiliación con el objeto de conseguir trabajo en el *INE*.
- Que existe incompetencia por parte del *INE* para conocer del presente asunto, en su caso, el órgano competente sería el Instituto Nacional de Transparencia, Acceso a la Información y Protección de Datos Personales, toda vez que se trata del ejercicio de derechos ARCO (Acceso, Rectificación, Cancelación y Oposición de datos personales).
- Que opera a su favor el principio de presunción de inocencia.

Como se puede apreciar, los argumentos vertidos por el partido político en defensa de sus intereses, tanto al momento de contestar el emplazamiento, como al de rendir alegatos, tienen que ver con el fondo de la controversia, salvo la relativa a la

²² Visible a páginas 96 a 104 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

incompetencia que aduce para que el *INE* conozca de las infracciones que se le imputan.

Al respecto, conviene precisar que la competencia de este *Consejo General* ha quedado debidamente fundada y motivada en el Considerando PRIMERO de la presente resolución, por lo que no le asiste la razón al denunciado.

Con relación a las demás manifestaciones esgrimidas por el instituto político denunciado, las mismas serán analizadas al realizar el estudio del caso concreto.

2. FIJACIÓN DE LA MATERIA DE LA CONTROVERSIA

La materia de la controversia en el presente asunto, está centrada en determinar si *MC* conculcó el derecho a la libre afiliación en materia política del quejoso, quien alega no haber dado su consentimiento para ser militantes del referido instituto político, vulnerando lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), y u); 341, párrafo 1, inciso a), y 342, párrafo 1, incisos a) y n), y 354 párrafo 1, inciso a) del *COFIPE*;²³ disposiciones que se encuentran replicadas en los diversos 442, párrafo 1, inciso a); 443, párrafo 1, incisos a); 456, párrafo 1, inciso a); de la *LGIPE*; y 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), y u), de la *Ley de Partidos*.

3. MARCO NORMATIVO

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

²³ De la interpretación sistemática, funcional y armónica de los artículos Tercero y Sexto Transitorios del Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en consonancia con la Jurisprudencia de rubro y contenido siguientes: "**RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS PROCESALES**", lo procedente es que, al tener hechos cometidos antes del **veintitrés de mayo de dos mil catorce**, esto es, con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, **la legislación comicial aplicable para el trámite del presente asunto será el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales**. Ahora bien, respecto a las reglas procedimentales que regirán para la sustanciación del presente procedimiento, serán aplicables las contenidas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al no contener disposición alguna en perjuicio de las partes.

A) Constitución, tratados internacionales y ley

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 6°

...

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

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

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

...

Artículo 16.

...

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

...

Artículo 35. *Son derechos del ciudadano:*

...

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

...

Artículo 41.

...

I.

...

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

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

En relación con los preceptos citados, por cuanto al derecho de asociación en materia político-electoral, la *Sala Superior* ha considerado, se trata de un **derecho fundamental** consagrado en el artículo 35, fracción III, de la *Constitución*, el cual propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno.

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

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

El ejercicio de la libertad de asociación en materia política prevista en el artículo 9 de la *Constitución*, está sujeta a varias limitaciones y una condicionante: las primeras están dadas por el hecho de que su ejercicio sea pacífico y con un objeto lícito, mientras que la última circunscribe su realización a los sujetos que tengan la calidad de ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 33

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

de la *Constitución*. Asimismo, si el ejercicio de esa libertad política se realiza a través de los partidos políticos, debe cumplirse con las formas específicas que se regulen legalmente para permitir su intervención en el Proceso Electoral.

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

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

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

|

se estableció que los partidos políticos, en tanto organizaciones de ciudadanos, tienen como fin hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo a los programas, principios e idearios que postulan; y que únicamente las y los ciudadanos pueden afiliarse a los institutos políticos, libre e individualmente.

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

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

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

|

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

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

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

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

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

I...

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

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

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

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

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

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

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

Por otro lado, conviene dejar establecido que este mismo Código, en su artículo 38, párrafo 1, inciso c), establecía, como lo hace ahora la *LGIFE*, que es obligación de los Partidos Políticos Nacionales mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o Distritos Electorales, requeridos para su constitución y registro.

En el año de dos mil catorce, se publicó la *LGIFE*, la cual mandata lo siguiente:

Artículo 442.

1. Son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones electorales contenidas en esta Ley:

a) Los partidos políticos;

[...]

Artículo 443.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

1. Constituyen infracciones de los partidos políticos a la presente Ley:

a) El incumplimiento de las obligaciones señaladas en la Ley General de Partidos Políticos y demás disposiciones aplicables de esta Ley;

[...]

k) El incumplimiento de las obligaciones establecidas por la presente Ley en materia de transparencia y acceso a la información;

[...]

n) La comisión de cualquier otra falta de las previstas en esta Ley.

Artículo 456.

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 esta Ley, y

V. En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución y de esta Ley, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político.

Por su parte, la Ley de Partidos en lo que concierne a la materia del presente asunto dispone lo siguiente:

Artículo 2.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

1. Son derechos político-electorales de los ciudadanos mexicanos, con relación a los partidos políticos, los siguientes:

[...]

b) Afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos, y

Artículo 25.

1. Son obligaciones de los partidos políticos:

a) Conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando la libre participación política de los demás partidos políticos y los derechos de los ciudadanos;

[...]

e) Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos;

[...]

u) Las demás que establezcan las leyes federales o locales aplicables.

Como puede observarse, en la *LGIFE* se continuó regulando lo siguiente:

- El derecho de las y los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos y afiliarse a ellos individual y libremente.
- Que es derecho de los ciudadanos afiliarse libre e individualmente al partido político de su preferencia.
- La obligación de los partidos políticos respetar y cumplir sus normas de afiliación.
- Que los partidos y agrupaciones políticas, podían ser sancionados con amonestación pública, multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente en el Distrito Federal (hoy Unidades de Medida y Actualización), reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les correspondiera, la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita, y en casos graves, con la cancelación de su registro.

B) Lineamientos para la verificación de afiliados

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

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

que se encuentren duplicados en dos o más partidos, para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

- Recibida la respuesta de los partidos políticos, la *DEPPP* (en coordinación con la *DERFE*), analizará cuáles registros pueden sumarse al total preliminar de afiliados, para obtener el número total de afiliados del partido; asimismo, deberán señalar que en aquellos casos en los que se encuentren afiliados a su vez a algún otro partido político con registro, para que puedan ser sumados al total de afiliados del partido, éste deberá presentar escrito con firma autógrafa del ciudadano, en el que manifieste su deseo de continuar afiliado al partido político que corresponda y renuncia a cualquier otro.
- En caso de que más de un partido político presentara el documento a que se refiere el párrafo que antecede, la *DEPPP*, con el apoyo de las Juntas Locales y Distritales del Instituto, solicitará por oficio al ciudadano en cuestión, que decida cuál es el partido al que desea continuar afiliado, apercibido de que, en caso de no hacerlo, se eliminará del padrón de afiliados de los partidos en los que se encontró registrado.

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

Esto es, los Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro, únicamente constituye el instrumento normativo al que se deberán apegar tanto los partidos políticos como las diversas instancias del *INE* involucradas en la verificación del requisito legal para la conservación del registro de los Partidos Políticos Nacionales, que describe las

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

etapas a que se sujetará el procedimiento de verificación y las áreas de responsabilidad de cada uno de los sujetos que intervienen, **pero en modo alguno significa que la obligación de los partidos políticos de respetar el derecho de libre afiliación a sus filas encuentre sustento en dicho instrumento, ni mucho menos que dicha obligación haya nacido a la par de los Lineamientos mencionados.**

Al respecto, si bien tal ordenamiento contiene distintas previsiones en lo referente a la afiliación de las y los ciudadanos, la responsabilidad de respetar de manera irrestricta la libertad de los ciudadanos de afiliarse, permanecer afiliado, desafiliarse de un partido político, o bien, no pertenecer a ninguno, proviene directamente de la *Constitución*, instrumentos internacionales y de la *COFIPE*, cuyas disposiciones son previas a la emisión de dichos Lineamientos y de un rango superior, por lo que resultaría impreciso afirmar que previo a la emisión de la norma reglamentaria, los partidos políticos no tenían la carga de obtener y conservar la documentación idónea para poner en evidencia que la afiliación de un determinado ciudadano estuvo precedida de su libre voluntad, como se desarrollará más adelante.

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

De lo anterior, es posible advertir que la línea evolutiva que ha seguido el derecho de libre afiliación para tomar parte en los asuntos políticos del país, ha seguido una tendencia encaminada a garantizar, cada vez de mejor manera, que los ciudadanos gocen de libertad absoluta para decidir su ideario político y, en congruencia con él, determinar si desean o no afiliarse a un partido político y a cuál, así como abandonarlo o permanecer al margen de todos, pues la regulación respectiva ha transitado desde la publicación de listas de afiliados, a fin de asegurar que los ciudadanos conozcan su situación respecto de un instituto político en particular,

hasta la obligación de éstos de comprobar fehacientemente, a través de documentos idóneos y específicos, que la incorporación de una persona al padrón de militantes de un instituto político fue solicitada por el ciudadano, como expresión de su deseo libre de participar activamente, por ese canal, en la vida pública de la nación.

C) Normativa interna de MC

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

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

ARTÍCULO 3

De la Afiliación y la Adhesión

1. Todo ciudadano/a inscrito en el Registro Federal de Electores puede solicitar ya sea su afiliación como militante del Movimiento Ciudadano, o su adhesión al mismo como simpatizante.

Los jóvenes menores de 18 años, pero mayores de 14, también podrán solicitar su adhesión como simpatizantes del Movimiento.

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

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

2. La afiliación y la adhesión son individuales, libres, pacíficas y voluntarias y se deben

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

solicitar en la instancia del Movimiento Ciudadano más próxima al domicilio del interesado.

3. En caso de que se produzca la afiliación o adhesión de una persona ante una instancia de la estructura territorial diferente al lugar de su residencia, ésta debe informar a la organización del sitio de su domicilio. El órgano dirigente ante el cual se presente la solicitud decidirá la afiliación o adhesión.

La actividad política, la gestión social y de promoción que realicen los dirigentes, afiliados y adherentes, no constituyen por sí mismas relación laboral.

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

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

- a) Aceptar y cumplir la Declaración de Principios, el Programa de Acción y los Estatutos del Movimiento Ciudadano.*
- b) Acatar como válidas las resoluciones que dicte el Movimiento Ciudadano.*
- c) Participar activa, disciplinada y permanentemente en la realización de los objetivos*
- d) del Movimiento Ciudadano y en las comisiones y tareas que se le asignen.*
- e) Contar con la credencial para votar expedida por el Registro Federal de Electores del Instituto Federal Electoral.*
- f) e) Llenar la solicitud respectiva en donde se manifieste su propósito de afiliarse y conste su firma o huella digital.*

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

6. Los Ciudadanos que deseen participar en el Movimiento Ciudadano podrán hacerlo de manera directa como asistentes y/o ponentes en conferencias, reuniones o eventos, sin necesidad de asumir los documentos básicos del Movimiento.

D) Normativa emitida por este Consejo General

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

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

Acuerdo INE/CG33/2019

...

CONSIDERANDO

...

10. Justificación del Acuerdo.

...

Con la información anterior, tenemos que derivado de la publicación de los padrones de afiliadas y afiliados a los partidos políticos, desde 2014 a la fecha, el INE ha recibido diversas quejas presentadas por la ciudadanía por indebida afiliación en todos y cada uno de los PPN²⁶, toda vez que las personas ciudadanas pueden revisar si están o no afiliadas a algún partido político y puede darse el caso de ciudadanas y ciudadanos que, por algún interés particular, se vean afectados al encontrarse registrados como militantes de estos, tal es el caso de las personas interesadas para ser contratadas como Capacitadores Asistentes Electorales o cuando se convoca para ser designados como Consejeras y Consejeros de los Consejos Locales y Distritales del INE, o para integrar los OPLE.

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

Ello evidencia que los padrones de militantes de los PPN no están lo suficientemente actualizados ni sistematizados con la documentación que acredite la afiliación. Lo cual genera que resulten fundados los casos de indebidas afiliaciones, debido a que los partidos políticos no acreditan en forma fehaciente que las y los ciudadanos efectivamente se afiliaron a determinado

²⁶ Partidos Políticos Nacionales.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

partido, o bien, porque los partidos políticos no tramitan las renunciaciones que presentan sus afiliadas y afiliados y, por tanto, no los excluyen del padrón de militantes.

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

...

Así las cosas, con la finalidad de atender el problema de fondo y al mismo tiempo garantizar a la ciudadanía el pleno ejercicio de su derecho a la libre afiliación, aunado a que en el mes de enero de dos mil diecinueve inició el procedimiento para la constitución de nuevos PPN (lo que implica que la o el ciudadano que aparece registrado como militante de algún PPN, no puede apoyar la constitución de algún nuevo partido) y en aras de proteger el derecho de libre afiliación de la ciudadanía en general, la que milita y la que no y fortalecer el sistema de partidos, se estima necesario aprobar la implementación de manera excepcional de un procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los PPN que garantice que, en un breve período, solamente aparezcan en éstos las y los ciudadanos que en realidad hayan solicitado su afiliación, y respecto de los cuales se cuente con alguno de los documentos referidos en el considerando 12, numeral 3. En el entendido de que el proceso de actualización debe ser obligatorio y permanente conforme a los Lineamientos referidos en los Antecedentes I y II.

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

...

A C U E R D O

PRIMERO. Se ordena el inicio del procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de las personas afiliadas a los PPN, el cual tendrá vigencia del uno de febrero de dos mil diecinueve al treinta y uno de enero de dos mil veinte, y se aprueba el Formato para solicitar la baja del padrón de militantes del PPN

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

que corresponda, mismo que forma parte integral del presente Acuerdo como Anexo Único.

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

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

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

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

[Énfasis añadido]

De lo transcrito se obtiene medularmente lo siguiente:

- MC está integrado por ciudadanos mexicanos, hombres y mujeres, que se afilien individual y libremente, y suscriban los Documentos Básicos del partido.
- Podrán afiliarse a MC los hombres y las mujeres con ciudadanía mexicana, que personal, pacífica, libre e individualmente, expresen su voluntad de integrarse al Partido, comprometiéndose con su ideología y haciendo suyos los Documentos Básicos.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

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

E) Protección de datos personales

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

4. CARGA Y ESTÁNDAR PROBATORIO SOBRE INDEBIDA AFILIACIÓN A UN PARTIDO POLÍTICO

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

En consecuencia, **por regla general, los partidos políticos —MC, en el caso en particular—, tienen la carga de conservar y resguardar, con el debido cuidado, los elementos o la documentación en la cual conste que las y los ciudadanos en cuestión acudieron a solicitar su afiliación y que las mismas fueron libres y voluntarias**, puesto que —se insiste— le corresponde la verificación de dichos

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

|

requisitos y, por tanto, el resguardo de las constancias atinentes, a fin de proteger, garantizar y tutelar el ejercicio de ese derecho fundamental y, en su caso, probar que las personas afiliadas al mismo cumplieron con los requisitos constitucionales, legales y partidarios, máxime cuando, como lo ordena la normatividad interna del partido político, *la instancia del Partido que reciba la afiliación, lo notificará al órgano superior competente para la inclusión del nuevo miembro en el Registro Partidario.*

Esta conclusión es armónica con la obligación de mantener el mínimo de militantes requerido por las leyes para su constitución y registro, de acuerdo con lo establecido en el artículo 25, párrafo 1, inciso c), de la *Ley de Partidos*.

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

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

- El derecho humano de libre afiliación política está previsto y reconocido en la *Constitución*, tratados internacionales y leyes secundarias, desde décadas atrás y tienen un rango superior a cualquier instrumento administrativo.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

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

Esta conclusión es acorde con lo sostenido por la *Sala Superior*, al resolver el recurso de apelación radicado con la clave de expediente **SUP-RAP-107/2017**,²⁷ donde estableció que la presunción de inocencia es un principio que debe observarse en los procedimientos sancionadores, conforme a su Tesis de Jurisprudencia 21/2013, de rubro **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**,²⁸ el cual tiene distintas vertientes, entre las que destacan, por su

²⁷ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria²⁹ y como estándar probatorio³⁰.

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

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

Al respecto, la sentencia en análisis refiere que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,³¹ ha estimado que es posible derrotar la presunción de inocencia cuando las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia alegada por el presunto responsable, así como las pruebas de descargo y los indicios que puedan generar una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.

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

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

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

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

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

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

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

Así, cuando en las quejas que dieron lugar al procedimiento ordinario sancionador una persona alega que **no dio su consentimiento** para pertenecer a un partido, sostiene también que no existe la constancia de afiliación atinente, de manera que la parte denunciante no está obligada a probar un hecho negativo (la ausencia de voluntad) o la inexistencia de una documental, pues en términos de carga de la prueba, no son objeto de demostración los hechos negativos, sino conducen a que quien afirme que la incorporación al padrón de militantes estuvo precedida de la manifestación de voluntad del ciudadano, demuestre su dicho.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

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

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

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

En suma, que el partido no tuviera el cuidado de conservar una constancia que documentara la libertad con que se condujo un ciudadano previo a su afiliación que dice se llevó a cabo, o que deliberadamente la haya desechado, no lo libera de la

|

carga de probar su dicho, teniendo en cuenta la máxima jurídica que establece que, en juicio, nadie puede alegar su propio error en su beneficio.

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

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

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

5. PRUEBAS

A) Pruebas ofrecidas por el quejoso

1. Escrito de desconocimiento de afiliación, mismo que es dirigido al partido denunciado.
2. Copia simple de su credencial para votar.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

3. Impresión del sistema de Afiliados a Partidos Políticos Nacionales, en la que consta que está afiliado a *MC*.

B) Pruebas recabadas por la *UTCE*

1. Correo electrónico remitido desde la cuenta patricio.ballados@ine.mx, correspondiente al Titular de la *DEPPP*, enviado a la *Unidad Técnica* el siete de enero de dos mil diecinueve, a través del cual informó que se localizó un registro a nombre del quejoso con fecha de afiliación uno de abril de dos mil doce.³²
2. Acta circunstanciada de inspección a la página electrónica de *MC*, de catorce de marzo de dos mil diecinueve, en la que se hizo constar que en el padrón de militantes que dicho partido tiene publicado en internet, se localizó un registro a nombre del quejoso.³³
3. Acta circunstanciada de inspección a la página electrónica de *MC*, de once de julio de dos mil diecinueve, en la que se hizo constar que en el padrón de militantes que dicho partido tiene publicado en internet, no se localizó registro alguno a nombre de Juan Carlos Santiago Yurén.³⁴
4. Copia de conocimiento del oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/1169/2020, firmado por el Director Ejecutivo del *DEPPP*, por medio del cual solicita al representante propietario de *MC* ante el *Consejo General* el estatus que guardarán los registros que al veintisiete de enero de dos mil veinte, se encuentran “en reserva”.³⁵
5. Copia digital de los oficios INE/DEPPP/DE/DPPF/1896/2019,
INE/DEPPP/DE/DPPF/3624/2019, INE/DEPPP/DE/DPPF/5556/2019,
INE/DEPPP/DE/DPPF/5978/2019, INE/DEPPP/DE/DPPF/7579/2019,
INE/DEPPP/DE/DPPF/8741/2019, INE/DEPPP/DE/DPPF/9199/2019,

³² Visible a páginas 23 y 24, anexo a 25 del expediente.

³³ Visible a páginas 48 a 59 del expediente.

³⁴ Visible a páginas 74 a 78 del expediente.

³⁵ Visible a páginas 151 a 155 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

INE/DEPPP/DE/DPPF/9576/2019, INE/DEPPP/DE/DPPF/11046/2019, INE/DEPPP/DE/DPPF/12823/2019 e INE/DEPPP/DE/DPPF/701/2020, a través de los cuales el titular de la *DEPPP* hizo del conocimiento de la *UTCE*, el informe del avance en el cumplimiento por parte de los partidos políticos nacionales, entre ellos *MC*, al acuerdo INE/CG33/2019.³⁶

C) Pruebas propuestas por MC

1. Impresión de pantalla de un archivo Excel, en el cual aparentemente se advierte la exclusión del registro a nombre de Juan Carlos Santiago Yurén.³⁷
2. Impresión del *Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los partidos políticos* en la que se advierte que no se localizó registro de Juan Carlos Santiago Yurén.³⁸
3. Presuncional legal y humana.
4. Instrumental de actuaciones.

D) Valoración de los medios de prueba

De los medios de prueba referidos con anterioridad, los listados en el inciso B) que antecede, son pruebas documentales públicas con valor probatorio pleno, al tenor de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso a), y 462, párrafos 1 y 2, de la *LGIPE*; y 22, párrafo 1, fracción I, incisos a) y b); y 27, párrafos 1 y 2, del *Reglamento de Quejas*, por haber sido expedidas por una autoridad en el ejercicio de sus funciones, obrar en los archivos de este Instituto, no encontrarse objetadas en cuanto a su autenticidad y contenido conforme a las reglas previstas en el artículo 24 del reglamento antecitado, ni estar desvirtuadas por algún elemento agregado a los autos.

³⁶ Visible a página 156 del expediente.

³⁷ Visible a página 68 del expediente.

³⁸ Visible a página 69 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

Por otro lado, las pruebas identificadas en el inciso A) y C), en tanto documentales privadas, únicamente harán prueba plena en cuanto a los hechos a los que se refieren cuando, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio de la relación que guardan entre sí, generen convicción sobre la veracidad de los hechos alegados, con fundamento en lo establecido en los artículos 461, párrafo 3, inciso b), y 462, párrafos 1 y 3, de la *LGIPE*; 22, párrafo 1, fracción II; y 27, párrafo 3, del *Reglamento de Quejas*; mismo razonamiento en cuanto a la presuncional en su doble aspecto e instrumental ofrecida por el denunciado.

E) Conclusiones

Partiendo del contenido de los medios de prueba antes referidos, se puede arribar a las conclusiones siguientes:

- Conforme a lo informado por la *DEPPP* a través del correo electrónico de cuenta, se puede arribar a la conclusión de que Juan Carlos Santiago Yurén **fue encontrado como militante de MC**, en las verificaciones al padrón de militantes de los partidos políticos, realizada conforme a lo ordenado mediante el acuerdo INE/CG172/2016, de este *Consejo General*. Esto es, quedó demostrada la base fáctica del presente procedimiento en cuanto a la existencia de la afiliación cuestionada.
- El partido político reconoció expresamente haber afiliado a Juan Carlos Santiago Yurén el uno de abril de dos mil doce.
- El veinte de diciembre de dos mil dieciocho, *MC* canceló el registro de afiliación de Juan Carlos Santiago Yurén.

6. HECHOS ACREDITADOS Y PRECISIONES

Como se ha mencionado, la denuncia presentada por el quejoso versa sobre la supuesta violación a su derecho de libertad de afiliación, al ser incorporado al

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

padrón de *MC*, sin su consentimiento, así como la utilización de sus datos personales por dicho partido político para sustentar tal afiliación.

Ahora, en torno a la demostración de los hechos constitutivos de la infracción denunciada, debe precisarse lo siguiente:

En principio, ha de señalarse que el partido político denunciado no aportó, respecto del denunciado, documentación de la que pueda desprenderse manifestación de voluntad respecto de la afiliación materia de controversia.

Ahora, en el caso respecto del ciudadano que nos ocupa, la *DEPPP* confirmó que fue militante del partido político denunciado, como se detalla enseguida.

Quejoso	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político³⁹
Manifestó desconocer la presunta afiliación y no haber permitido el uso de sus datos personales.	Encontró un registro válido en el padrón de afiliados del partido político denunciado. ⁴⁰ Fecha de afiliación: 01/04/2012 Fecha de baja: 20/12/2018	Reconoció la afiliación de Juan Carlos Santiago Yurén de fecha uno de abril de dos mil doce y que se encontraba ejecutando acciones para localizar la cédula de afiliación correspondiente. ⁴¹
Conclusiones		
1.- El quejoso manifestó que fue afiliado a <i>MC</i> sin su consentimiento. 2.- La <i>DEPPP</i> informó que el denunciante sí apareció en el padrón del partido político. 3.- El partido político denunciado corroboró el carácter de militante del denunciante; de igual modo, obra en autos oficio de la <i>DEPPP</i> que señala la desafiliación del ciudadano del padrón de afiliados.		

En conclusión, debe señalarse que no existe duda de que **Juan Carlos Santiago Yurén** fue afiliado de *MC*, según la información aportada por la autoridad electoral y el reconocimiento expreso del partido político denunciado.

³⁹ Oficio MC-INE-341/2018. Visible a páginas 96 a 104 del expediente.

⁴⁰ Correo electrónico visible en foja 23 a 25 del expediente.

⁴¹ Oficio MC-INE-006/2019. Visible a páginas 26 a 28 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

|

En tanto que, el *denunciado* señaló mediante oficio MC-INE-006/2019, que se encontraba realizando acciones tendentes a localizar la cédula de afiliación del quejoso, sin embargo, no la aportó durante la tramitación del presente asunto.

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

En el mismo tenor, las documentales allegadas al expediente por el partido político denunciado, constituyen documentales privadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 22, numeral 1, fracción II del *Reglamento Quejas*; por lo que, por sí mismas, carecen de valor probatorio pleno, y sólo alcanzarán ese grado cuando, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio, generen convicción en este *Consejo General* sobre la veracidad de los hechos a que se refieren, ello al tenor de lo preceptuado en los artículos 462, párrafo 3, de la *LGIPE*, y 27, párrafo 3, del Reglamento en mención.

7. CASO CONCRETO

Previo al análisis detallado de la conducta aducida por el Consejo General de este Instituto, es preciso subrayar que de lo previsto en el artículo 355, párrafo 5 del *COFIPE*, cuyo contenido se replica en el artículo 458, párrafo 5, de la *LGIPE*, es posible advertir los elementos que se deben actualizar para que la autoridad electoral esté en posibilidad de imponer alguna sanción en materia electoral.

En primer lugar, se debe acreditar la existencia de alguna infracción, esto es, que objetivamente esté demostrada mediante pruebas una situación antijurídica electoral.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

|

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

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

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

En tal sentido, se procede al análisis de la conducta denunciada.

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

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

Es decir, si la libertad de afiliación política, en todas sus vertientes, es un derecho de las y los ciudadanos de este país desde hace varios decenios, resulta por demás

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

|

evidente que las obligaciones de los partidos políticos que deriven de esta garantía —respetar la libertad de afiliación o, en su caso, la decisión de no pertenecer más a un partido, así como acreditar fehacientemente el consentimiento del ciudadano para cualquier caso— no debe estar sujeta o condicionada a que éstos establezcan en sus normas internas disposiciones encaminadas a su protección, es decir, esta carga que se les impone no depende del momento en el que los partidos políticos hayan incluido en sus normas internas la obligación de que la afiliación sea voluntaria.

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

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

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

Lo anterior, es acorde al principio general del Derecho "el que afirma está obligado a probar", recogido en el artículo 15, párrafo 2, de la *Ley de Medios*, de aplicación supletoria al presente caso, en términos de lo dispuesto por el artículo 340, del *COFIPE*, mismo que se reproduce con el diverso 441, de la *LGIPE*.

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

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

Así, como vimos, en el apartado **ACREDITACIÓN DE HECHOS**, está demostrado a partir de la información proporcionada por la *DEPPP* que el ciudadano se encontró, en ese momento, como afiliado de *MC*.

Por otra parte, *MC* no demostró con medios de prueba idóneos que la afiliación respectiva, objeto del presente procedimiento ordinario sancionador, fuera el resultado de la manifestación clara e inequívoca de la voluntad libre e individual del ciudadano, quien, *motuo proprio*, expresara su consentimiento y, por ende, proporcionara sus datos personales a fin de llevar a cabo la afiliación respectiva.

Por el contrario, su defensa consistió en afirmar que el partido no tenía la obligación de conservar los documentos que respaldaran la voluntad del ciudadano para haberlo afiliado, que él actuó de buena fe y que opera a su favor el principio de presunción de inocencia.

Al respecto, cabe precisar que la carga de la prueba corresponde al denunciado, en tanto que el dicho de **Juan Carlos Santiago Yurén** consiste en demostrar que no dio su consentimiento para ser afiliado, es decir, se trata de un hecho negativo, que en principio no es objeto de prueba.

En tanto que *MC*, cuya defensa consiste básicamente en afirmar que sí cumplieron las normas que tutelan el derecho fundamental de afiliación, tienen el deber de probar mediante los medios idóneos esa situación.

Ahora bien, tal y como quedó de manifiesto en el apartado del *MARCO NORMATIVO* de la presente Resolución, así como en el correspondiente a *CARGA Y ESTÁNDAR PROBATORIO SOBRE INDEBIDA AFILIACIÓN A UN PARTIDO POLÍTICO*, **la libertad de afiliación en materia político-electoral, es un derecho**

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

reconocido y así garantizado para todo ciudadano y ciudadana de nuestro país, al menos desde hace varias décadas, tanto a nivel constitucional como legal, el cual es concebido como la potestad que se tiene de afiliarse a un partido político, permanecer afiliado a éste, desafiliarse e, incluso, no pertenecer a ninguno.

Asimismo, es incuestionable que el derecho a la protección de datos personales e información relacionada con la vida privada de las personas, es igualmente un derecho con una trayectoria de protección por demás lejana.

En este sentido, es pertinente reiterar que la garantía y protección a los citados derechos, evidentemente no deriva de disposiciones reglamentarias al interior de los institutos políticos, que prevean como obligación del partido político la conservación de los expedientes de afiliación de cada miembro, ni tampoco a partir de la emisión de los *Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro*, emitidos por el propio INE en la Resolución CG617/2012, sino que, como se vio, el derecho tutelado deviene de disposiciones de rango supremo, el cual debe ser tutelado en todo momento, y no a partir de normas internas o reglamentarias que así lo establezcan.

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

En suma, toda vez que **Juan Carlos Santiago Yurén** manifestó no haber otorgado su consentimiento para ser agremiado al partido, que está comprobada la afiliación

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

de todos, y que *MC*, no cumplió su carga para demostrar que la afiliación sí se solicitó voluntariamente, tal y como se expondrá más adelante, **esta autoridad electoral considera que existe una vulneración al derecho de afiliación de la persona quejosa y que, intrínsecamente, para la configuración de esa falta, se utilizaron sin autorización sus datos personales**, lo cual, debe ser considerado por esta autoridad para la imposición de la sanción que, en cada caso, amerite.

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

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

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

Como ha quedado precisado, *MC* reconoció la afiliación de **Juan Carlos Santiago Yurén**, por lo que este órgano colegiado considera pertinente determinar que **se acredita la infracción** objeto del presente procedimiento, pues se concluye que el partido denunciado violentó su derecho de libre afiliación, toda vez que no acreditó con medio de prueba idóneo que fue voluntad del quejoso haberse afiliado.

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

QUINTO. CALIFICACIÓN DE LA FALTA E INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

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

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

1. Calificación de la falta

A) Tipo de infracción

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

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

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

En el presente asunto, las disposiciones legales vulneradas tienden a preservar el derecho de los ciudadanos, y en particular, en el caso que nos ocupa, de **Juan Carlos Santiago Yuren**, de decidir libremente **si desea o no afiliarse a un partido político**, dejar de formar parte de él o no pertenecer a ninguno, el cual se erige

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

como un derecho fundamental que tienen los individuos para tomar parte en los asuntos políticos del país.

En el caso concreto, se acreditó que *MC* incluyó indebidamente en su padrón de afiliados, al ciudadano quejoso, sin demostrar que para incorporarlo medió la voluntad de éste de inscribirse como militante de dicho instituto político, violentando con ello la norma electoral, en específico las disposiciones precisadas en el recuadro inserto en el subapartado previo.

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

Por otra parte, como se analizó, para la indebida afiliación acreditada en el expediente que se resuelve se usaron los datos personales del multicitado ciudadano, sin que éste hubiese otorgado su consentimiento para ello, lo cual, constituye un elemento accesorio e indisoluble de la infracción consistente en la afiliación indebida.

En efecto, si bien es cierto, a partir de las constancias que obran en autos no está demostrado que los datos personales hubieran sido utilizados con un propósito diverso a la afiliación indebida en sí misma, o bien su difusión frente a terceros, lo es también que dicha información fue necesaria para materializar la incorporación de los datos del actor al padrón de militantes del partido político denunciado.

Sirve de apoyo a lo anterior, lo argumentado en la sentencia de siete de junio de dos mil dieciocho dictada por la *Sala Superior* al resolver el recurso de apelación

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

SUP-RAP-141/2018⁴², en la que se estableció, en lo que interesa sobre el tema, lo siguiente:

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

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

De ahí que estas situaciones deben considerarse al momento de fijar la sanción correspondiente a *MC*.

C) Singularidad o pluralidad de la falta acreditada

Al respecto, cabe señalar que aun cuando se acreditó que *MC* transgredió lo establecido en las disposiciones constitucionales y legales, y aún las de la normativa interna del referido partido político, y que, tal infracción se cometió en detrimento de los derechos del quejoso, esta situación conlleva a estar en presencia de una **singularidad** de la infracción o falta administrativa, consistente en la infracción al derecho político electoral de libertad de afiliación al instituto político denunciado, quien incluyó en su padrón de militantes al hoy denunciante, sin demostrar el consentimiento previo para ello.

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

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

⁴² Consultable en la página de internet del Tribunal Electoral, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0141-2018.pdf

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

a) Modo. En el caso bajo estudio, las irregularidades atribuibles a *MC* consistieron en inobservar lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III y 41, fracción I de la *Constitución*; así como 5, párrafo 1 y 38, párrafo 1, incisos a) y e) del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u) de la *LGPP*, al incluir en su padrón de afiliados a **Juan Carlos Santiago Yurén**, sin tener la documentación soporte que acredite fehacientemente la voluntad de éste de pertenecer a las filas del instituto político en el cual se encontró incluido.

b) Tiempo y lugar. En el caso concreto, como se razonó en el considerando que antecede, la afiliación indebida sucedió el **uno de abril de dos mil doce**, en el estado de **Quintana Roo**.

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

Se considera que en el caso existe una conducta **dolosa** por parte del denunciado, al vulnerar lo previsto en los artículos 6, apartado A, fracción II, 16, párrafo segundo, 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*, en relación con los diversos 5, párrafo 1, 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*, lo anterior respecto de la indebida afiliación.

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

- *MC*, como todos los órganos del poder público, está **vinculado al orden jurídico nacional e internacional** y está obligado a regir sus actividades de acuerdo con los principios del Estado democrático de derecho, de acuerdo con los invocados artículos 41 constitucional, y 38, párrafo 1, inciso a), del *COFIPE* (replicado actualmente en el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la *LGPP*).
- El derecho de asociación, en su vertiente de afiliación política-electoral a un partido político es un **derecho fundamental** cuyo libre ejercicio requiere e implica la manifestación libre, personal y directa de cada ciudadano y ciudadana, en términos de la fracción III, del artículo 35, de la *Constitución*.
- *MC*, como todo partido político, es un espacio y conducto para el ejercicio de derechos fundamentales en materia política-electoral, como es el de libre afiliación. En este sentido, el ejercicio de este derecho no solo no se limita, sino que **se expande y amplía** al interior del partido político.
- *MC*, como todo partido político, tiene la **obligación de respetar la libre afiliación** y, consecuentemente, de cuidar y vigilar que sus militantes sean personas que fehacientemente otorgaron su libre voluntad para ese efecto.
- El ejercicio del derecho humano a la libre afiliación a cualquier partido político, como lo es *MC*, conlleva un **deber positivo a cargo de los institutos políticos** consistente no solo en verificar que los ciudadanos cumplan los requisitos para la libre afiliación a su padrón, sino en **conservar, resguardar y proteger la documentación o pruebas en donde conste la libre afiliación** de sus militantes, en términos de lo dispuesto en los artículos 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*, en relación con los diversos 5, párrafo 1, y 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*.
- El derecho de participación democrática de la ciudadanía, a través de la libre afiliación a un partido político, supone que éste sea el receptáculo natural para la verificación de los requisitos y para la guarda y custodia de la documentación o pruebas en las que conste el genuino y auténtico ejercicio

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

de ese derecho humano, de lo que se sigue que, en principio, ante una controversia sobre afiliación, **corresponde al partido político involucrado demostrar que la afiliación atinente fue libre y voluntaria.**

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

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

- 1) El ciudadano señaló que desconoce la presunta afiliación y no permitió el uso de sus datos personales.
- 2) Quedó acreditado que la **Juan Carlos Santiago Yurén** apareció en el padrón de militantes de *MC*.
- 3) El partido político denunciado no demostró que la afiliación del ciudadano se hubiera realizado a través de los mecanismos legales y partidarios conducentes, ni mucho menos que ello se sustentara en la expresión libre y voluntaria del denunciante.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

- 4) *MC* no demostró, ni probó que la afiliación de **Juan Carlos Santiago Yurén**, fuera consecuencia de algún error insuperable, o derivado de alguna situación externa que no haya podido controlar o prever, ni ofreció argumentos razonables, ni elementos de prueba que sirvieran de base, aun indiciaria, para estimar que la afiliación del quejoso fue debida y apegada a Derecho, no obstante que, en principio, le corresponde la carga de hacerlo.
- 5) *MC* no demostró ni probó que la afiliación de **Juan Carlos Santiago Yurén** se hubiera realizado de manera libre y voluntaria.
- 6) *MC* no ofreció argumento razonable, ni elemento de prueba que sirviera de base, aun indiciaria, para estimar que la afiliación de **Juan Carlos Santiago Yurén** fue debida y apegada a derecho, no obstante que, en principio, le corresponde la carga de hacerlo.

F) Condiciones externas (contexto fáctico)

Resulta atinente precisar que la conducta desplegada por *MC*, se cometió al afiliar indebidamente a **Juan Carlos Santiago Yurén**, sin demostrar al acto volitivo de éste tanto de inscribirse en su padrón de militantes como de haber proporcionado sus datos personales para ese fin.

Así, se estima que la finalidad de los preceptos transgredidos, consiste en garantizar el derecho de libre afiliación de los ciudadanos mexicanos, mediante la conservación de los documentos atinentes que permitan demostrar el acto de voluntad del ciudadano quejoso de militar en ese partido político.

2. Individualización de la sanción.

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

A. Reincidencia

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

En este sentido, por cuanto hace a *MC*, esta autoridad tiene presente la existencia de diversas resoluciones emitidas por el *Consejo General*, sobre conductas idénticas a la que nos ocupa, destacándose para los efectos del presente apartado, la identificada con la clave INE/CG345/2017, por la que el veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, se resolvió el procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/ACL/JD27/CM/16/2017, misma que no fue impugnada y, por tanto, es definitiva y firme.

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

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

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

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

Luego entonces, debe mencionarse que el criterio que esta autoridad ha considerado para la imposición de la calificación de la infracción, en el presente

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

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

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

- Quedó acreditada la infracción al derecho de libre afiliación del ciudadano al partido político, pues se comprobó que *MC* afilió al *quejoso*, sin demostrar contar con la documentación que acredite que medió la voluntad de tal ciudadano de pertenecer o estar inscrito a dicho instituto político.
- El bien jurídico tutelado por las normas transgredidas es garantizar el derecho de libre afiliación de los ciudadanos mexicanos, de optar por ser o no militante de algún partido político, y la obligación de éstos de velar por el debido respeto de la prerrogativa señalada, a través de los mecanismos idóneos que permitan generar certeza respecto de la voluntad de quienes deseen pertenecer agremiados a los distintos partidos políticos.
- Para materializar la indebida afiliación del ciudadano, se utilizaron indebidamente sus datos personales, pues los mismos eran necesarios para formar los padrones de afiliados del partido político denunciado.
- No existió un beneficio por parte de *MC*, o lucro ilegalmente logrado, ni tampoco existió un monto económico involucrado en la irregularidad.
- No existió una vulneración reiterada de la normativa electoral.
- No implicó una pluralidad de infracciones o faltas administrativas, toda vez que se configuró una sola conducta infractora.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

|

- No se afectó en forma sustancial la preparación o desarrollo de algún proceso electoral.
- No existe reincidencia por parte de *MC*.

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

C. Sanción a imponer

La mecánica para la individualización de la sanción, una vez que se tenga por acreditada la falta y la imputabilidad correspondientes, consiste en imponer al infractor, por lo menos, el mínimo de la sanción y, hecho lo anterior, ponderando las circunstancias particulares del caso, determinar si es conducente transitar a una sanción de mayor entidad, con el objeto de disuadir tanto al responsable como a los demás sujetos de derecho, de realizar conductas similares, que pudieran afectar el valor protegido por la norma transgredida.

Así, el artículo 354, párrafo 1, inciso a), del *COFIPE*, cuyo contenido es congruente con el diverso 456, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*, prevé el catálogo de sanciones a imponer a los partidos políticos, mismas que pueden consistir en amonestación pública; multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México (ahora calculado en UMAS); reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda; interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral y, en casos de graves y reiteradas conductas violatorias a la *Constitución* y la *LGIPE*, la cancelación de su registro como partido político.

Ahora bien, es preciso no perder de vista que el artículo 458, párrafo 5, de la *LGIPE*, establece que, para la individualización de las sanciones, esta autoridad electoral nacional deberá tomar en cuenta, entre otras cuestiones, la gravedad de la

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

conducta; la necesidad de suprimir prácticas que afecten el bien jurídico tutelado por la norma transgredida, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución de la falta; la reincidencia en que, en su caso, haya incurrido el infractor; y, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio involucrado en la conducta, en caso que esta sea de contenido patrimonial.

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

la tesis antes señalada y consecuentemente, a no administrar una justicia completa, contrariamente a lo previsto por la Norma Fundamental.

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

En ese tenor, este *Consejo General* ha estimado en diversas ocasiones que por la infracción al derecho de libertad de afiliación como el que ha quedado demostrado a cargo de *MC*, justifican la imposición de la sanción prevista en la fracción II, del artículo 354, párrafo 1, inciso a), del *COFIPE*, el cual se encuentra replicado en el diverso 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la *LGIPE*, consistente en una *MULTA* unitaria por cuanto hace a cada ciudadana y ciudadano sobre quienes se cometió la falta acreditada.

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

Ante tales circunstancias, y de conformidad con las previsiones establecidas en el citado Acuerdo, se implementó un procedimiento extraordinario de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los Partidos Políticos Nacionales, para garantizar, en un breve período, que solamente aparezcan en éstos las y los ciudadanos que en realidad hayan solicitado su

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

|

afiliación, y respecto de quienes, además, los institutos políticos cuenten con el soporte documental atinente a la militancia.

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

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

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

[Énfasis añadido]

Además, es de suma importancia destacar que el citado Acuerdo, implicó para todos los partidos políticos nacionales, aparte de la baja de los ciudadanos hoy quejosos de sus padrones de afiliados, una serie de cargas y obligaciones de carácter general, tendentes a depurar sus listados de militantes y, a la par, inhibir los registros de afiliaciones que no encuentren respaldo documental sobre la plena voluntad y consentimiento de cada ciudadano.

En sintonía con lo expuesto, en ese acuerdo se estableció que la realización de las obligaciones a cargo de los partidos políticos, podría tomarse en cuenta como atenuante al momento de individualizar la sanción correspondiente, de resultar

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

|

acreditada la infracción en los respectivos procedimientos sancionadores y de acuerdo con la valoración y circunstancias particulares de cada expediente.

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

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

En efecto, en cumplimiento al citado Acuerdo, la UTCE, mediante proveído de catorce de marzo de dos mil diecinueve, instruyó a MC para que procediera a eliminar de su padrón de militantes el registro de todas y cada una de las personas denunciadas en este procedimiento administrativo sancionador; lo anterior, para el supuesto de que aún se encontraran inscritos en el mismo, tanto en el Sistema de

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

|

Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos de la DEPPP, así como de su portal de internet y/o cualquier otra base pública en que pudieran encontrarse, debiendo aportar los medios de prueba que acreditaran sus afirmaciones.

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

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

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

Por ello, esta autoridad considera que previo a determinar la sanción que corresponde a MC por la comisión de la infracción que ha sido materia de estudio en la presente Resolución, es por demás trascendente valorar también las acciones realizadas por el responsable **con posterioridad a la comisión de la infracción**, con el objeto de acatar cabalmente el mandato constitucional de administrar justicia de manera completa, inserto en el artículo 17 de la *Constitución*.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

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

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. CORRESPONDE AL ARBITRIO JUDICIAL DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL DE INSTANCIA Y, POR ENDE, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO DEBE SUSTITUIRSE EN LA AUTORIDAD RESPONSABLE.⁴³ *Acorde con el tercer párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad judicial es la encargada de imponer las penas, al ser la que valora las pruebas para acreditar el delito y la responsabilidad penal del acusado, quien mediante el ejercicio de la inmediación debe analizar los elementos descritos en los artículos 70 y 72 del Código Penal para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, que se refieren a las condiciones de realización del delito, las calidades de los sujetos activo y pasivo, la forma de intervención del sentenciado, la situación socioeconómica y cultural de éste, su **comportamiento posterior al evento delictivo**, así como las circunstancias en que se encontraba en su realización; **todas esas condiciones deben percibirse por el juzgador de instancia, al ser quien tiene contacto directo con el desarrollo del proceso penal** y no por el tribunal constitucional, el cual tiene como función salvaguardar derechos humanos y no verificar cuestiones de legalidad, en virtud de que su marco normativo para el ejercicio de sus facultades lo constituyen la Carta Magna, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que el Tribunal Colegiado de Circuito no debe sustituirse en la autoridad responsable, toda vez que no podría aplicar directamente los preceptos de la codificación penal indicada al no ser una tercera instancia, máxime que el tema del grado de culpabilidad del sentenciado y el cuántum de las penas no implica que la responsable se hubiese apartado de la razón y la sana lógica, no es una infracción a la interpretación de la ley, no es una omisión de valoración de la prueba y no consiste en la apreciación errónea de los hechos.*

Del modo anterior, este *Consejo General* considera que la actitud adoptada por MC, si bien, no puede excluirlo de la responsabilidad en que incurrió, puesto que la infracción quedaría impune, ciertamente debe ser ponderada para fines de la individualización de la sanción que le corresponda, haciendo valer el criterio que se había venido sosteniendo, hacia el extremo inferior del rango de las sanciones previstas por la *LGIPE*, toda vez que dicha actitud redundaría en la vigencia del orden

⁴³ Consultable en la página <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2014661&Clase=DetalleTesisBL>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

jurídico, en la protección al derecho de libre afiliación de los ciudadanos tutelada, incluso, por parte de las propias entidades de interés público, como lo es el sujeto denunciado y la prevalencia del Estado de Derecho.

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

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

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

Lo anterior, bajo el interés de que los padrones de personas militantes se integren exclusivamente con aquellas ciudadanas y ciudadanos que así lo decidan y las personas puedan contar con fuentes de información ciertas y accesibles para conocer con toda veracidad si se encuentran afiliadas a un partido político.

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

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero, del artículo 21 Constitucional, que prevé que la imposición de las penas, su modificación y su

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

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

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

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

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

SEXO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.

A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, tutelado en el artículo 17 de la *Constitución*,⁴⁴ se precisa que la presente determinación es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el numeral 42, de la *Ley de Medios*, así como a través del juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano, previsto en el artículo 79, del referido ordenamiento legal, para el caso del denunciante.

⁴⁴ Al respecto, resultan orientadoras las siguientes tesis aisladas emitidas por tribunales del Poder Judicial de la Federación: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 2, Materia: Constitucional, Tesis: III. 40. (III Región) 6 K (10ª), Página: 1481, Rubro: **“TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL”**, y Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, Materia: Constitucional, Tesis: II.8º. (I Región) 1 K (10ª.), Página: 2864, Rubro: **“TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL.”**

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

PRIMERO. Se **acredita la infracción** consistente en la indebida afiliación y uso de datos personales para tal efecto, en perjuicio de **Juan Carlos Santiago Yurén**, en términos de lo establecido en el **Considerando CUARTO, numeral 7 de esta Resolución.**

SEGUNDO. Se impone una **amonestación pública** al partido político Movimiento Ciudadano, en los términos del Considerando **QUINTO** de la presente resolución.

TERCERO. La presente resolución es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el artículo 42, de la *Ley de Medios*, así como del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano previsto en el artículo 79 del mismo ordenamiento.

CUARTO. Publíquese la presente determinación en el Diario Oficial de la Federación, a efecto de hacer efectiva la sanción impuesta al partido político Movimiento Ciudadano, una vez que la misma haya causado estado.

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCSY/JD01/QROO/293/2018

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

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

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**