

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

INE/CG408/2020

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO
EXPEDIENTE: UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019
DENUNCIANTES: CLARA GUADALUPE GARCÍA PERALES Y OTRA.
DENUNCIADO: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019, INICIADO CON MOTIVO DE LA PRESENTACIÓN DE SENDAS DENUNCIAS EN CONTRA DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, POR SUPUESTAS VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL, CONSISTENTES EN LA PROBABLE VIOLACIÓN A SU DERECHO DE LIBERTAD DE AFILIACIÓN Y, EN SU CASO, LA UTILIZACIÓN INDEBIDA DE SUS DATOS PERSONALES

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

G L O S A R I O	
<i>COFIPE</i>	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
<i>Consejo General</i>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<i>Constitución</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<i>Comisión de Quejas</i>	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<i>DEPPP</i>	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral
<i>DERFE</i>	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral
<i>UTCE</i>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral
<i>INE/Instituto</i>	Instituto Nacional Electoral

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

G L O S A R I O	
<i>LGIFE</i>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<i>LGPP</i>	Ley General de Partidos Políticos
<i>COFIPE</i>	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
<i>LGTAIP</i>	Ley General de Transparencia y Acceso a la Información Pública
<i>LFTAIP</i>	Ley Federal de Transparencia y Acceso a la Información Pública
<i>LGSMIME</i>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<i>PRD</i>	Partido de la Revolución Democrática
<i>Reglamento de Quejas</i>	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<i>Sala Superior</i>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<i>Tribunal Electoral</i>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

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

I. DENUNCIAS. En las fechas que a continuación se citan, se recibieron en la *UTCE* escritos de queja signados por Clara Guadalupe García Perales y Adriana Edith Chávez Urias, quienes, en esencia, alegaron la posible violación a su derecho de libertad de afiliación, atribuida al *PRD* y, en su caso, el uso indebido de sus datos personales.

No.	Ciudadanas/Ciudadanos	Fecha de recepción en la <i>UTCE</i>	Entidad
1	Clara Guadalupe García Perales ¹	23/01/2019	Tamaulipas
2	Adriana Edith Chávez Urias ²	18/01/2019	Baja California

¹ Visible a foja 2 del expediente.

² Visible a foja 6 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

II. ACUERDO INE/CG33/2019.³ El veintitrés de enero de dos mil diecinueve fue aprobado en sesión extraordinaria del *Consejo General*, el acuerdo por el cual se aprueba la implementación, de manera excepcional, de un procedimiento para la revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los partidos políticos nacionales, en el que se acordó la suspensión de la resolución de diversos procedimientos sancionadores ordinarios, relacionados con presuntas indebidas afiliaciones de ciudadanos de todos los partidos políticos, hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve.

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

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

[Énfasis añadido]

III. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN.⁴ El trece de febrero de dos mil diecinueve, mediante acuerdo emitido por el Titular de la *UTCE*, se ordenó formar el expediente respectivo e iniciar el trámite del presente procedimiento sancionador ordinario, el cual quedó registrado con la clave **UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019**.

En dicho acuerdo se admitió a trámite el procedimiento ordinario sancionador respecto de ambas ciudadanas, se reservó el emplazamiento de las partes hasta en tanto culminara la etapa de investigación, se solicitó al denunciado la baja como militantes de Clara Guadalupe García Perales y Adriana Edith Chávez Urías y, con el propósito de allegarse de mayores elementos probatorios tendentes al esclarecimiento de los hechos denunciados, se ordenó la realización de los siguientes requerimientos:

³Consultable en la liga de internet <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/101664/Punto%2014%20Acuerdo%20INE-CG33-2019%20CG%20EXT%2023-01-2019.pdf>

⁴ Visible a fojas 9 a 19 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

Sujeto requerido	Oficio	Fecha de respuesta
<i>DEPPP</i>	INE-UT/707/2019 15/02/2019 ⁵	20/02/2019 Correo institucional ⁶
<i>PRD</i>	INE-UT/708/2019 15/02/2019 ⁷	21/02/2019 ⁸ CEMM-126/2019 Alcances CEMM-195/2019 12/03/2019 ⁹ CEMM-284/2019 28/03/2019 ¹⁰ CEMM-338/2018 (sic) 9/04/2019 ¹¹

IV. DILIGENCIAS EN ATENCIÓN AL ACUERDO INE/CG33/2019. En atención a lo informado por el *PRD*, mediante proveído de quince de mayo de dos mil diecinueve¹², se ordenó la certificación del portal de internet del denunciado, con la finalidad de verificar si el registro como militantes de las quejas había sido eliminado y/o cancelado del respectivo portal de internet, no encontrándose información alguna respecto de dichas ciudadanas.

V. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. Mediante proveído de veintiocho de junio de dos mil diecinueve¹³ se ordenó realizar el siguiente requerimiento de información:

Sujeto requerido	Oficio	Fecha de respuesta
<i>PRD</i>	INE-UT/5746/2019 01/07/2019 ¹⁴	3/07/2019 CEMM-584/2019 ¹⁵

VI. EMPLAZAMIENTO.¹⁶ El once de julio de dos mil diecinueve, agotadas las diligencias de investigación preliminar, se emitió un acuerdo en el que se ordenó

⁵ Visible a foja 20 del expediente

⁶ Visible a fojas 27 y 28 del expediente.

⁷ Visible a foja 22 del expediente

⁸ Visible a fojas 29 a 31 y anexos a fojas 32 a 37 del expediente.

⁹ Visible a fojas 52 a 65 y anexos a fojas 66 a 71 del expediente.

¹⁰ Visible a foja 72 a 76 y anexos a fojas 77 a 80 del expediente

¹¹ Visible a fojas 90 a 95 y anexo a 96 y 97 del expediente.

¹² Visible a foja 98 a 100 del expediente.

¹³ Visible a foja 106 a 109 del expediente.

¹⁴ Visible a foja 110 del expediente.

¹⁵ Visible a fojas 116 y 117 del expediente.

¹⁶ Visible a fojas 118 a 126 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

emplazar al *PRD*, a través de su representante propietario ante el *Consejo General* de este *Instituto*, a efecto de que expresara lo que a su derecho conviniera, respecto a la conducta que se le imputaba y aportara las pruebas que considerara pertinentes.

La citada diligencia fue notificada en los siguientes términos:

Sujeto – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
PRD INE-UT/5991/2019 ¹⁷	Citatorio: 19 de julio de 2019 Cédula: 5 de agosto de 2019 Plazo: 6 al 12 de agosto de 2019	12/08/2019 ¹⁸ CEEM-659/2019

VII. VISTA PARA ALEGATOS.¹⁹ El tres de septiembre de dos mil diecinueve, se ordenó dar vista a las partes para que, en vía de alegatos, manifestaran lo que a su derecho conviniera; mismo que fue notificado conforme a lo siguiente:

Denunciado

Sujeto – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
PRD INE-UT/9221/2019 ²⁰ 6/09/2019	Citatorio: 5 de septiembre de 2019 Cédula: 6 de septiembre de 2019. Plazo: 9 al 13 de septiembre de 2019	10/09/2019 ²¹ CEEM-732/2018 (sic)

Denunciantes

No.	Quejosos – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
1	Adriana Edith Chávez Urías INE/BC/JLE/VS/2885/2019 ²²	Cédula: 09 de septiembre de 2019 Plazo: 10 al 16 de septiembre de 2019	Sin respuesta
2	Clara Guadalupe García Perales INE/TAM/06JD/413/2019 ²³	Cédula: 05 de septiembre de 2019 Plazo: 06 al 12 de septiembre de 2019	Escrito de fecha 11/09/2019 ²⁴

VIII. SUSPENSIÓN.²⁵ Mediante proveído de dieciocho de octubre de dos mil diecinueve, se ordenó suspender la resolución del procedimiento ordinario sancionador al rubro indicado hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, en términos de lo previsto en el acuerdo INE/CG33/2019.

¹⁷ Visible a foja 129 del expediente.

¹⁸ Visible a fojas 135 a 139 del expediente.

¹⁹ Visible a fojas 140 a 144 del expediente.

²⁰ Visible a foja 265 del expediente.

²¹ Visible a fojas 270 a 275 del expediente.

²² Visible a foja 280 del expediente.

²³ Visible a foja 288 del expediente.

²⁴ Visible a fojas 297 a 298 del expediente.

²⁵ Visible a fojas 299 a 304 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

IX. 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*.

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

XI. SUSPENSIÓN DE PLAZOS Y TÉRMINOS PROCESALES. El diecisiete de marzo de dos mil veinte, la Junta General Ejecutiva del *INE* emitió el Acuerdo **INE/JGE34/2020**, por el que **SE DETERMINAN LAS MEDIDAS PREVENTIVAS Y DE ACTUACIÓN, CON MOTIVO DE LA PANDEMIA DEL COVID-19**, en cuyo punto **Octavo** se determinó lo siguiente:

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

[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.²⁶

²⁶ En dicho Anexo se menciona lo relacionado con el trámite y sustanciación de diversos procedimientos ordinarios sancionadores.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

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

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

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

XV. 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**

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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 Acuerdo²⁷.

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

PRIMERO. COMPETENCIA.

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

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

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

²⁷ En dicho Anexo se menciona lo relacionado con el trámite y sustanciación de diversos procedimientos ordinarios sancionadores.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

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

En consecuencia, siendo atribución del *Consejo General* conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes, resulta competente para conocer y resolver respecto de las presuntas infracciones denunciadas en el presente procedimiento sancionador ordinario, atribuidas al *PRD*, derivado, esencialmente, de la violación al derecho de libertad de afiliación y utilización indebida de datos personales de las quejas señaladas previamente.

Sirve de apoyo a lo anterior, lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-RAP-107/2017,²⁸ en el sentido de que esta autoridad electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con la presunta violación al derecho de libertad de afiliación de los ciudadanos a los partidos políticos, esencialmente, por las razones siguientes:

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

²⁸ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

SEGUNDO. NORMATIVA ELECTORAL APLICABLE AL CASO.

En el presente asunto se debe subrayar que, las presuntas violaciones al derecho de libre afiliación de Clara Guadalupe García Perales y Adriana Edith Chávez Urías se cometieron durante la vigencia de la *LGIPE* puesto que el registro o afiliación de las quejas al *PRD* se realizó con posterioridad a la entrada en vigor de dicha normativa.

Por tanto, si al momento de la comisión de la presunta falta se encontraba vigente dicha normatividad, es claro que ese ordenamiento legal debe aplicarse para cuestiones sustantivas del procedimiento que nos ocupa.

Finalmente, será la referida legislación y el *Reglamento de Quejas*, la normativa aplicable para cuestiones procesales y/o adjetivas.

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

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

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

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

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

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

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

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

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

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

CUARTO. ESTUDIO DE FONDO

1. FIJACIÓN DE LA MATERIA DEL PROCEDIMIENTO.

La controversia en el procedimiento, se constriñe a determinar si el *PRD* violó el derecho de libertad de afiliación de las ciudadanas que alegan no haber dado su consentimiento para estar en sus filas, haciendo para ello uso ilegítimo de su información personal, en contravención a lo dispuesto en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), t) y u); 44, párrafo 2; 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), t) y u) de la *LGPP*.

2. MARCO NORMATIVO.

A) Constitución, tratados internacionales y ley

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 6.

[...]

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

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

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

[...]

Artículo 16.

[...]

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

[...]

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

Artículo 35. *Son derechos del ciudadano:*

[...]

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

[...]

Artículo 41.

[...]

I.

[...]

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

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

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

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

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia 24/2002 emitida por el *Tribunal Electoral*, de rubro **DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES**.²⁹

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

²⁹ 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/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

Esta reforma, conforme al contenido de la exposición de motivos correspondiente,³⁰ 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, que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas; y que nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

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

En congruencia con lo anterior, la Organización de Estados Americanos suscribió en San José de Costa Rica —de ahí que se conozca también con el nombre de Pacto de San José—, en noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, misma que establece en su artículo 16, en lo que al tema interesa, que todas las personas tienen derecho a

³⁰ Consultable en la página: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/proclLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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, estableció en su artículo 23, fracción II, numeral 1, incisos a) y b), un mecanismo de certeza encaminado a dar cuenta de que los ciudadanos afiliados a una agrupación política, como precursor de un partido político, habían consentido ser incorporados al respectivo padrón de militantes, como se advierte enseguida:

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

I...

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

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

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

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

En términos semejantes, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales promulgada el veintiocho de diciembre de mil novecientos setenta y

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

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

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

e incluso con la cancelación de su registro, entre otros supuestos, cuando incumplieran con las obligaciones señaladas en el artículo 38 antes mencionado.

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

B) Lineamientos para la verificación de afiliados

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

Así, la operación del procedimiento de verificación puede poner al descubierto la afiliación a uno o varios partidos políticos de un ciudadano determinado, quien, de estimarlo pertinente, podrá cuestionar la o las afiliaciones que considere fueron ilegítimas, correspondiendo al partido en cuestión demostrar que, previo a la incorporación del individuo a sus filas, acató las disposiciones de la Constitución y la Ley, mediante los documentos donde conste la libre voluntad del ciudadano de ser afiliado al partido político que lo reportó como militante para demostrar que cuenta con los 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, así como abandonarlo o permanecer al margen de todos, pues la regulación respectiva ha transitado desde la publicación de listas de afiliados, a fin de asegurar que los ciudadanos conozcan su situación respecto de un instituto político en particular, hasta la obligación de éstos de comprobar fehacientemente, a través de documentos idóneos y específicos, que la incorporación de una persona al padrón de militantes de un instituto político fue solicitada por el ciudadano, como expresión de su deseo libre de participar activamente, por ese canal, en la vida pública de la nación.

C) Normativa interna del PRD

Derivado de lo anterior, particularmente de que la infracción presuntamente cometida por el *PRD* consiste precisamente en el incumplimiento de sus propias normas de afiliación, se hace necesario analizar éstas, a fin de conocer las condiciones en que fueron incorporadas las ciudadanas a su padrón de afiliados.

Estatutos del PRD³¹

**TÍTULO SEGUNDO
DE LOS AFILIADOS DEL PARTIDO**

**Capítulo I
De los afiliados y su ingreso al Partido**

Artículo 13. *Serán personas afiliadas al Partido, las mexicanas o mexicanos, que reúnan los requisitos establecidos en este Estatuto, con pretensión de colaborar de manera activa en la organización y funcionamiento del Partido, contando con las obligaciones y derechos observados en el presente ordenamiento.*

Artículo 14. *Para ser considerada una persona afiliada al Partido deberán cubrirse los siguientes requisitos:*

- a) *Ser mexicana o mexicano;*
- b) *Contar con credencial para votar vigente, emitida por el Registro Federal de Electores del órgano electoral constitucional*
- c) *Solicitar de manera personal, individual, libre, pacífica y sin presión de ningún tipo su inscripción al Padrón de Personas Afiliadas al Partido, conforme al Reglamento respectivo.*

Para tal efecto, cualquier persona que pretenda afiliarse al Partido lo podrá realizar mediante los siguientes procedimientos:

1. *Solicitando de manera personal su afiliación en los módulos que para tal efecto instale el órgano de Afiliación debiendo proporcionar los datos que para esto le sean solicitados; o*
2. *Solicitando mediante internet en el sistema institucional del órgano de Afiliación, debiendo proporcionar los datos que le sean solicitados y ratificar presencialmente su voluntad.*

De no concluir el procedimiento previsto en el párrafo anterior, se deberá de iniciar nuevamente la solicitud con el registro.

**REGLAMENTO DE AFILIACIÓN DEL PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA**

Artículo 18. *El proceso de afiliación al Partido de la Revolución Democrática se realizará durante la campaña de afiliación del Partido, de acuerdo a los lineamientos y plazos establecidos por la Dirección Nacional, debiendo observar lo preceptuado en el Estatuto y la reglamentación aplicable.*

Artículo 19. *Toda persona que desee afiliarse al Partido deberá:*

- a) *Solicitar de manera personal en los módulos que para tal efecto instale el Órgano de Afiliación en coadyuvancia con las Direcciones Estatales y Municipales.*

³¹ Visible en <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/113055/CGex201911-06-rp-15-a1.pdf>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

- b) Solicitarlo mediante internet en el Sistema Institucional del Órgano de Afiliación.

En el caso de afiliación por internet la persona interesada deberá ingresar a la página del Órgano de Afiliación para seguir los pasos indicados y proporcionar la información señalada en el artículo 21 del presente reglamento.

Artículo 20. *Al concluir el procedimiento de registro de la persona interesada, el sistema generará una cédula electrónica con los datos y biométricos que ésta proporcionó, dicha cédula será considerada como la documental que acredita su calidad de persona afiliada al Partido*

D) ACUERDO INE/CG33/2019

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

CONSIDERANDO

...

10. Justificación del Acuerdo.

...

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

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

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019**

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

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

...

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

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

...

ACUERDO

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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.*

E) Protección de datos personales

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

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

[...] los datos personales de los militantes de los partidos políticos se consideran públicos si son precedidos de la voluntad del ciudadano para afiliarse; por tanto, si es deseo de un ciudadano pertenecer a un partido político, no puede alegar que existe uso indebido de sus datos personales porque se consideran públicos. En cambio, si no existe una libre y voluntaria afiliación del ciudadano de pertenecer al partido político, el uso de datos personales al integrar el padrón de militantes es

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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 [...]

Con relación a las normas transcritas, se obtiene lo siguiente:

- El derecho de afiliación en materia política-electoral consiste, fundamentalmente, en la prerrogativa de los ciudadanos mexicanos para decidir libre e individualmente si desean formar parte de los partidos y agrupaciones políticas.
- Afiliado o Militante es el ciudadano que libre, voluntaria e individualmente, acude a un partido político para solicitar su incorporación al padrón de militantes respectivo, a través de los documentos aprobados por los órganos partidistas correspondientes.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- Los partidos políticos, como sujetos obligados por la ley, deberán contemplar en sus Estatutos la forma de garantizar la protección de los datos personales de sus militantes, así como los derechos al acceso, rectificación, cancelación y oposición de estos.
- Ante la problemática advertida por esta autoridad electoral nacional, respecto de la falta de actualización y depuración de la documentación soporte que avalen las afiliaciones ciudadanas a los partidos políticos, este *Consejo General*, emitió el Acuerdo **INE/CG33/2019**, por el cual instauró, de manera excepcional, un procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los Partidos Políticos Nacionales, para garantizar que únicamente aparezcan en éstos las y los ciudadanos que en realidad hayan solicitado su afiliación.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

- En dicho Acuerdo se ordenó a los Partidos Políticos Nacionales que dieran de baja definitiva de manera inmediata de su padrón de militantes, los datos de aquellas personas que antes de la aprobación de ese Acuerdo, hayan presentado quejas por indebida afiliación, como es el caso que nos ocupa.
- Al PRD podrán afiliarse los ciudadanos mexicanos que expresen su voluntad de integrarse al partido.
- El ingreso al PRD es un acto, personal, libre, voluntario e individual el cual puede solicitarse de manera personal o por internet.

3. CARGA Y ESTANDAR 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 afiliado del *PRD*, por regla general debe acudir a las instancias partidistas competentes, suscribir una solicitud de afiliación y proporcionar la información necesaria para su afiliación, a fin de ser registrado en el padrón respectivo.

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

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

En suma, los partidos políticos, en tanto entidades de interés público que sirven de vehículo para el acceso de la ciudadanía al poder y espacio para el ejercicio del derecho humano de afiliación en materia política-electoral, están compelidos a respetar, proteger y garantizar el ejercicio de ese derecho fundamental, para lo cual

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019**

la libre afiliación, ni mucho menos para marcar el tiempo a partir del cual los institutos políticos deben conservar los elementos para demostrar lo anterior.

Esta conclusión es acorde con lo sostenido por la *Sala Superior*, al resolver el expediente **SUP-RAP-107/2017**,³² donde estableció que la presunción de inocencia es un principio que debe observarse en los procedimientos sancionadores, conforme a la Jurisprudencia 21/2013, de rubro **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**,³³ el cual tiene distintas vertientes, entre las que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria³⁴ y como estándar probatorio.³⁵

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 Nación³⁶ 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.

³² Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf

³³ 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.

³⁴ 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.

³⁵ 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.

³⁶ 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/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

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

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

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

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

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

Así, cuando en las quejas que dieron lugar al procedimiento ordinario sancionador una persona alega que **no dio su consentimiento** para pertenecer a un partido, sostiene también que no existe la constancia de afiliación atinente, de manera que la parte denunciante no está obligada a probar un hecho negativo (la ausencia de voluntad) o la inexistencia de una documental, pues en términos de carga de la 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/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

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

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

genera de manera coherente, refutando la hipótesis de inocencia que hubiere presentado la defensa.

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

Otro aspecto importante a tomar en consideración, radica en que, si el partido político cumple con la carga probatoria que corresponde a su afirmación en el sentido de que la afiliación cuestionada estuvo precedida del consentimiento 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.

Al respecto, cabe destacar que, si la autenticidad o el contenido de dicho documento es cuestionado por el quejoso, se debe estar a las disposiciones contenidas en la *LGIFE* y el *Reglamento de Quejas y Denuncias*, las cuales aluden a las reglas que deben observarse tratándose de la objeción de documentos, como parte del derecho contradictorio que les asiste a las partes, de oponerse o refutar las pruebas que ofrezcan o que se allegue la *Unidad Técnica* durante la secuela de un procedimiento ordinario sancionador.

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

- 1. Las partes podrán objetar las pruebas ofrecidas durante la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores **ordinario** y especial, siempre y cuando se realice antes de la audiencia de desahogo.*
- 2. Para los efectos de lo señalado en el párrafo que antecede, las partes podrán objetar la autenticidad de la prueba o bien su alcance y valor probatorio **debiendo indicar** cuál es el aspecto que no se reconoce de la prueba o por qué no puede ser valorado positivamente por la autoridad, esto es, el motivo por el que a su juicio no resulta idóneo para resolver un punto de hecho.*
- 3. Para desvirtuar la existencia o verosimilitud de los medios probatorios ofrecidos, no basta la simple objeción formal de dichas pruebas, sino que es necesario señalar las razones correctas en que se apoya la objeción **y aportar elementos idóneos para acreditarlas, mismos que tenderán a invalidar la fuerza probatoria de la prueba objetada.***

[Énfasis añadido]

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

Resulta aplicable al caso, las Jurisprudencias 4/2005³⁷ y 12/2012³⁸ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son los siguientes:

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

³⁷ Jurisprudencia 1a./J. 4/2005, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Abril de 2005, Página 266.

³⁸ 2000608. 1a./J. 12/2012 (10a.). Primera Sala. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro VII, Abril de 2012, Pág. 628.

OBJECCIÓN DE DOCUMENTOS PRIVADOS PROVENIENTES DE TERCEROS. LA NECESIDAD DE EXPRESAR EL O LOS MOTIVOS EN QUE SE SUSTENTA, DEPENDERÁ DE LA PRETENSIÓN DE QUIEN OBJETA (CÓDIGO FEDERAL DE PROCEDIMIENTOS CIVILES). *Tratándose de la objeción de documentos provenientes de terceros, el artículo 203 del Código Federal de Procedimientos Civiles, no exige determinada formalidad para formular la oposición respectiva; sin embargo, se considera que, -atendiendo a la naturaleza de la prueba-, si lo que se pretende con la sola objeción de un documento privado proveniente de un tercero, es que no se produzca la presunción del reconocimiento tácito del documento por no haberlo objetado, bastará con que exprese su objeción de manera genérica a fin de que el juzgador tome en consideración este dato al momento de valorar la prueba, -ello con independencia del valor probatorio que se le otorgue, derivado del hecho de que se perfeccione o no la documental-. **En cambio, si lo que se pretende con la objeción es controvertir, -entre otras causas-, la autenticidad de la firma o del contenido del documento, se estima que sí constituye un presupuesto necesario para tener por hecha la objeción, que se expresen las razones conducentes, dado que la objeción no es una cuestión de capricho, sino que se compone precisamente de los argumentos o motivos por los que el interesado se opone al documento respectivo.** Dichas razones permiten que la parte oferente tenga la oportunidad de saber en qué sentido tiene que perfeccionar su documento, más aún cuando proviene de un tercero, ya que de lo contrario, el cumplimiento de esa carga procesal estará al arbitrio de quien simplemente objeta un documento sin exponer ninguna razón. Además, tal información también resulta importante para que el juzgador, teniendo esos elementos, le otorgue el valor y alcance probatorio en su justa dimensión.*
Énfasis añadido

[Énfasis añadido]

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

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

- **DOCUMENTOS PRIVADOS. OBJECCIÓN A LOS.**³⁹

³⁹ Jurisprudencia I.3Oc. J/8, Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, Agosto de 1996, Página 423.

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019**

- **DOCUMENTOS PRIVADOS PROVENIENTES DE LAS PARTES. CONFORME AL ARTÍCULO 277 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, LA CARGA PROBATORIA DE LA OBJECCIÓN DE FIRMA CORRESPONDE A QUIEN LA PLANTEA.**⁴⁰
- **DOCUMENTOS PRIVADOS. PARA NEGARLES VALOR PROBATORIO, NO BASTA LA SIMPLE OBJECCIÓN, SINO QUE DEBEN SEÑALARSE LAS CAUSAS EN QUE LA FUNDE Y DEMOSTRARLAS.**⁴¹
- **DOCUMENTOS PRIVADOS, CARGA DE LA PRUEBA EN CASO DE OBJECCIÓN A LOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)**⁴²
- **DOCUMENTOS PRIVADOS. CARGA DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR LA OBJECCIÓN RESPECTO DE LA AUTENTICIDAD DE LA FIRMA CONTENIDA EN ELLOS**⁴³
- **DOCUMENTOS PRIVADOS PROVENIENTES DE LAS PARTES, LA CARGA PROBATORIA DE LA OBJECCIÓN DE FIRMA CORRESPONDE A QUIEN LA PLANTEA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO)**⁴⁴

De igual forma, resulta aplicable la Jurisprudencia I.3o.C. J/11⁴⁵, dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, cuyo rubro y texto son los siguientes:

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

⁴⁰ Tesis Aislada XV.4o.12 C, Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Septiembre de 2009, Página 3128.

⁴¹ Jurisprudencia III. 10c. J/17, Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Número 63, Marzo de 1993, Página 46.

⁴² Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XII, Agosto de 1993, Página 422.

⁴³ Tesis XXXI.3º 8 L, Tercer Tribunal Colegiado de Vigésimo Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Abril de 2002, Página 1254.

⁴⁴ Tesis II. o C, 495 C, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Septiembre de 2005, Página 1454.

⁴⁵ Tesis I.3o. C J/11, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Octubre de 1997, Página 615.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

En igual sentido, el Primer Tribunal Colegiado en materia civil del Tercer Circuito en la Jurisprudencia III.1o.C. J/29⁴⁶, sostuvo el referido criterio en el siguiente sentido:

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

[Énfasis añadido]

Lo anterior, en suma, significa que para destruir la presunción de inocencia que surge en favor del denunciado cuando aporta elementos de prueba idóneos para demostrar que la afiliación cuestionada estuvo precedida de la manifestación de voluntad del quejoso, tal como las constancias de afiliación correspondientes, o bien, elementos que pongan de manifiesto que el quejoso realizó hechos positivos derivados de su militancia, no basta que, de manera abstracta y genérica, el quejoso afirme que dichos medios de convicción no son veraces o auténticos.

⁴⁶ Jurisprudencia III.1o.C. J/29, Primer Tribunal Colegiado en materia Civil del Tercer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, Febrero de 2002, Página 680.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

4. HECHOS ACREDITADOS

Como se ha mencionado, las denuncias presentadas por las quejas versan sobre la supuesta violación a su derecho de libertad de afiliación, al haber sido incorporadas al padrón del *PRD*, sin su consentimiento, así como la utilización de sus datos personales, por dicho partido político para sustentar tal afiliación.

Ahora bien, en torno a la demostración de los hechos constitutivos de las infracciones objeto de las denuncias, en los siguientes cuadros se resumirá la información derivada de la investigación preliminar implementada, así como las conclusiones que, en cada caso, fueron advertidas, de conformidad con lo siguiente:

No.	Ciudadana	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del partido político
1	Clara Guadalupe García Perales	Fecha de afiliación: 22/03/2017 Fecha de baja: 18/02/2019 Fecha de cancelación: 20/02/2019	Mediante oficio CEMM-126/2019, el representante propietario del <i>PRD</i> informó que se encontró registro de dicha ciudadana como afiliada del <i>PRD</i> , no obstante, no cuenta con la cédula de afiliación pues se encuentra en una bodega resguardada por un tercero. Mediante oficio CEMM-584/2019, el representante propietario del <i>PRD</i> informó que no cuenta con la cédula de afiliación pues se encuentra en una bodega administrada por un tercero.
Conclusiones			

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

No.	Ciudadana	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del partido político
<p>A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La quejosa se encontró registrada como afiliada del <i>PRD</i> de acuerdo a lo informado por la <i>DEPPP</i> y el denunciado. 2. La quejosa refiere no haber dado su consentimiento para haberse afiliado al <i>PRD</i>. 3. El <i>PRD</i> no aportó documento alguno para acreditar que la afiliación de la quejosa se realizó de manera voluntaria. <p>Toda vez que el denunciado no aportó documento alguno para acreditar que la afiliación se realizó de manera voluntaria, se considera que se trata de una afiliación indebida realizada en perjuicio la quejosa.</p>			

No.	Ciudadana	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del partido político
2	Adriana Edith Chávez Urias	Fecha de afiliación: 02/02/2017 Fecha de baja: 18/02/2019 Fecha de cancelación: 20/02/2019	<p>Mediante oficio CEMM-126/2019, el representante propietario del <i>PRD</i> informó que se encontró registro de dicha ciudadana como afiliada del <i>PRD</i>, no obstante, no cuenta con la cédula de afiliación pues se encuentra en una bodega resguardada por un tercero.</p> <p>Mediante oficio CEMM-584/2019, el representante propietario del <i>PRD</i> informó que no cuenta con la cédula de afiliación pues se encuentra en una bodega administrada por un tercero.</p>

Conclusiones			
<p>A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. La quejosa se encontró registrada como afiliada del <i>PRD</i> de acuerdo a lo informado por la <i>DEPPP</i> y el denunciado. 2. La quejosa refiere no haber dado su consentimiento para haberse afiliado al <i>PRD</i>. 3. El <i>PRD</i> no aportó documento alguno para acreditar que la afiliación de la quejosa se realizó de manera voluntaria. 			

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

No.	Ciudadana	Información proporcionada por la <i>DEPPP</i>	Manifestaciones del partido político
Toda vez que el denunciado no aportó documento alguno para acreditar que la afiliación se realizó de manera voluntaria, se considera que se trata de una afiliación indebida realizada en perjuicio la quejosa.			

Por lo que hace a las constancias aportadas por la *DEPPP*, al ser documentos generados en ejercicio de sus atribuciones 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 tienen valor probatorio pleno, ya que no se encuentran controvertidas ni desvirtuadas respecto de su autenticidad o contenido.

Por lo que hace a las documentales allegadas al expediente por el partido político denunciado, así como por las denunciantes, constituyen documentales privadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 22, numeral 1, fracción II del *Reglamento de Quejas* y, por tanto, por sí mismas carecen de valor probatorio pleno; sin embargo, podrán generar plena convicción en esta autoridad, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio; ello, al tenor de los artículos 462, párrafo 3 de la *LGIPE*, y 27, párrafo 3 del Reglamento en mención.

5. CASO CONCRETO

Previo al análisis detallado de las infracciones aducidas por las quejas 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.

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

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

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

En el caso, si bien en el marco normativo se hace referencia a los *Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro*, identificados con el número de resolución CG617/2012 y, de igual manera se transcribe la parte de disposiciones estatutarias 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.

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

Por cuanto hace al elemento subjetivo señalado líneas arriba, debe destacarse que la autoridad, para estar en aptitud de conocer la verdad de los hechos y su atribución

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

a las personas involucradas en un procedimiento sancionador, debe contar con elementos suficientes que generen convicción para arribar a tal conclusión, y, de ser el caso, determinar responsabilidad y la sanción respectiva.

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

Como se precisó con anterioridad, es importante señalar que, 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.

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 quejas para afiliarlas a su partido político, y no a las ciudadanas que negaron haber solicitado su inclusión en el padrón de militantes del PRD.

Por lo que, en el caso concreto, la carga de la prueba corresponde al *PRD*, en tanto que el dicho de las quejas consiste en demostrar que no dieron su consentimiento para ser afiliadas, es decir, se trata de un hecho negativo, que en principio no es objeto de prueba.

Ahora bien, de conformidad con lo sostenido por el máximo órgano jurisdiccional en la materia, el documento idóneo para acreditar que un ciudadano expresó su voluntad de afiliarse a un partido político, es la constancia de inscripción respectiva.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

Lo anterior, de conformidad con lo señalado por la Sala Superior al emitir la Jurisprudencia **3/2019**, de rubro **DERECHO DE AFILIACIÓN. LA OBLIGACIÓN DE PROBAR LA MILITANCIA CORRESPONDE AL PARTIDO POLÍTICO**, en la que estableció que, si una persona denuncia una afiliación sin su consentimiento, corresponde a los partidos políticos probar que ese individuo expresó su voluntad de afiliarse, **debiendo exhibir la constancia de inscripción respectiva, esto es, el documento donde se asienta la expresión manifiesta del ciudadano de pertenecer al partido político.**

En el caso, tal y como quedó precisado en el apartado ACREDITACIÓN DE HECHOS, está demostrado a partir de la información proporcionada por la *DEPPP* y el *PRD* que las quejas se encontraron afiliadas al *PRD*.

Ahora bien, el *PRD* no aportó documento alguno del cual fuera posible desprender que la afiliación de Clara Guadalupe García Perales y Adriana Edith Chávez Urías se hubiera realizado de forma individual, voluntaria, personal, pacífica y en los términos establecidos en su normatividad interna.

Por lo que, ante la falta de documentación idónea que permita acreditar de manera fehaciente la voluntad de las quejas para afiliarse al partido político denunciado, existe evidencia que hace suponer que las afiliaciones materia del presente procedimiento, fueron producto de una acción ilegal por parte del *PRD*.

Como se demostró previamente, las denunciadas aparecieron afiliadas al *PRD* y manifestaron que en momento alguno dieron su consentimiento para ello, siendo que dicho instituto político no demostró lo contrario, por lo que se actualiza la violación al derecho fundamental de libre afiliación garantizado desde la Constitución y la ley, según se expuso.

Lo anterior pues, en los **dos casos** analizados, el denunciado no demostró que las afiliaciones se realizaron a través del procedimiento que prevé su normativa interna, ni mediante algún otro procedimiento distinto en el que se hiciera constar que dichas personas hubieran dado su consentimiento para ser afiliadas, ni mucho menos que hubieran permitido o entregado datos personales para ese fin, los cuales se estiman necesarios para procesar las afiliaciones, dado que estos elementos se constituyen como insumos obligados para, en su momento, llevar a cabo una afiliación, de ahí que esto sea necesario e inescindible.

Con base en ello, y ante la negativa de las denunciadas de haberse afiliado al *PRD*, correspondía a dicho instituto político demostrar, a través de **pruebas idóneas**, que

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

las afiliaciones se llevaron a cabo a través de los mecanismos legales para ello, en donde constara fehacientemente la libre voluntad de las hoy promoventes, lo que no hizo en ningún caso

Esto último es relevante, porque, como se expuso, la afiliación al *PRD* implica, además de un acto volitivo y personal, la exhibición o presentación voluntaria de documentos en los que se incluyen datos personales, siendo que, en el caso, no se demostró el consentimiento para el uso de ese tipo de información personal que pudiera haber servido de base o justificación al partido político para afiliar a las ahora quejas.

Entonces, podemos afirmar que el presunto uso indebido de datos personales tiene íntima vinculación con la afiliación indebida de las **dos** quejas sobre los que se tiene por acreditada la infracción en el presente procedimiento, lo cual ya quedó debidamente demostrado y, como consecuencia de ello, merece la imposición de las sanciones que se determinarán en el apartado correspondiente.

Ahora bien, no pasa desapercibido que el denunciado señala que las cédulas se encuentran en una bodega administrada por un tercero y que su servidor se encontraba fuera de servicio.

No obstante, lo manifestado por el denunciado, es importante señalar que a efecto de acreditar que la afiliación estuvo precedida de la voluntad de las quejas, pudo haber aportado algún otro documento que acreditara la participación voluntaria de las quejas como sus militantes, como 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, lo que en el caso no aconteció, pues no aportó documento alguno para demostrar la debida afiliación de las denunciadas.

Por lo anterior, se considera que **le asiste la razón a Clara Guadalupe García Perales y Adriana Edith Chávez Urías** y, en consecuencia, deberá imponerse al *PRD* una sanción que será determinada en el apartado correspondiente de la presente resolución.

QUINTO. CALIFICACIÓN DE LA FALTA E INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Una vez que ha quedado demostrada plenamente la comisión de las faltas denunciadas, así como la responsabilidad del *PRD*, en los casos detallados en el

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

considerando CUARTO, numeral 5 de esta resolución, 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
<i>PRD</i>	La infracción se cometió por una acción del partido político denunciado, que transgrede disposiciones de la <i>Constitución</i> y del <i>COFIPE</i> , en el momento de su comisión.	La conducta fue la violación a la libre afiliación, modalidad positiva, y el uso no autorizado de los datos personales de 2 ciudadanas , por parte del PRD.	Artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la <i>Constitución</i> ; 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, incisos a) y n) 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 caso, las disposiciones legales vulneradas tienden a preservar el derecho de las y los ciudadanos de decidir libremente si desean o no afiliarse a un partido político, dejar de formar parte de él o no pertenecer a ninguno, el cual se erige como un derecho fundamental que tienen los individuos para tomar parte en los asuntos políticos del país.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

En el caso concreto, se acreditó que el *PRD* incluyó en su padrón de afiliados a **Clara Guadalupe García Perales y Adriana Edith Chávez Urías** sin demostrar que para incorporarlas medió la voluntad de éstas de inscribirse en él, violentando con ello 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); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIFE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u) de la *LGPP*.

A partir de esta premisa, es válido afirmar que el bien jurídico tutelado por las normas transgredidas, radica en garantizar el derecho de las y los ciudadanos mexicanos de optar libremente en ser o no militantes 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 al respecto.

En este orden de ideas, como se analizó, al no demostrarse la voluntad de pertenecer como afiliadas al *PRD*, se observa un uso indebido de datos personales, que a la postre debe ser sancionado por esta autoridad.

Lo anterior, ya que, lógicamente se utilizaron datos personales como lo son, al menos el nombre y la clave de elector de cada persona para ser afiliada, lo cual ocurrió en contra de su voluntad, de ahí que el uso de sus datos personales se constituya como 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 de las quejas al padrón de militantes del *PRD*.

Por tanto, esta situación debe considerarse al momento de fijar la sanción correspondiente al *PRD*.

C) Singularidad o pluralidad de la falta acreditada

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

Al respecto, se considera que existe singularidad de la falta, pues aun cuando se acreditó que el *PRD* transgredió lo establecido en las disposiciones constitucionales y legales y aún las de la normativa interna del instituto partido político, y que tal infracción se cometió en detrimento de los derechos de más de una persona, esta situación no conlleva a estar en presencia de una pluralidad de infracciones o de faltas administrativas, toda vez que, en el caso, únicamente se acreditó la infracción al derecho político electoral de libertad de afiliación al instituto político denunciado, quien incluyó en su padrón de militantes a las quejas, sin demostrar el consentimiento previo para ello.

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

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

- a) Modo.** En el caso bajo estudio, las irregularidades atribuibles al *PRD*, 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), e) y u) 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 afiliar a **dos** personas respecto de las que no se acreditó fehacientemente con la documentación soporte su voluntad de pertenecer a las filas del *PRD* en el cual se encontraron incluidas, tal y como se advirtió de forma pormenorizada a lo largo de la presente resolución.
- b) Tiempo y lugar.** En el caso concreto, como se razonó en el considerando que antecede, las afiliaciones indebidas acontecieron en diversos momentos, mismos que se resumen en la tabla siguiente; de igual manera, se precisan las entidades a las que corresponde cada ciudadana.

No.	Ciudadanas/Ciudadanos	Fecha de afiliación	Entidad
1	Clara Guadalupe García Perales	22/03/2017	Tamaulipas
2	Adriana Edith Chávez Urías	02/02/2017	Baja California

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

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

- El *PRD* es un Partido Político Nacional y, por tanto, tiene el estatus constitucional de **entidad de interés público**, de conformidad con lo previsto en el artículo 41 constitucional.
- Los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política, previsto en los artículos 9º, párrafo primero, 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Federal; 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- El *PRD* está **sujeto al cumplimiento de las normas que integran el orden jurídico nacional e internacional** y está obligado a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, respetando los derechos de los ciudadanos, de acuerdo con el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del *COFIPE*, replicado en el diverso 25, párrafo 1, inciso a), de la *LGPP*.
- El de libre afiliación a un partido político es un **derecho fundamental** cuyo ejercicio requiere de la manifestación personal y directa de voluntad de cada ciudadana y ciudadano, en términos del precitado artículo 41 constitucional.
- La desafiliación a un partido político, es una modalidad del derecho fundamental de libre afiliación, por el cual una persona elige libremente, en cualquier momento y sin restricción alguna de terceros, ya no pertenecer al mismo.
- Los partidos políticos son un espacio para el ejercicio de derechos fundamentales en materia política-electoral, partiendo de los fines que constitucionalmente tienen asignados, especialmente como promotores de la participación del pueblo en la vida democrática y canal para el acceso de las y los ciudadanos al ejercicio del poder público, por lo que a su interior el ejercicio de tales derechos no solo no se limita, sino por el contrario, **se ensancha y amplía**.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

- Todo partido político tiene la **obligación de respetar la libre afiliación o desafiliación** y, consecuentemente, de cuidar y vigilar que sus militantes sean personas que fehacientemente otorgaron su libre voluntad para ese efecto.
- El ejercicio del derecho humano a la libre afiliación a cualquier partido político, conlleva un **deber positivo a cargo de los institutos políticos**, consistente no sólo en verificar que se cumplen los requisitos para la libre afiliación a su padrón, sino en **conservar, resguardar y proteger la documentación o pruebas en donde conste la libre afiliación** de sus militantes, en términos de lo dispuesto en los artículos 35, fracción III, 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1 y 38, párrafo 1, incisos a) y e), del *COFIPE*; 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a) y e), de la *LGPP*.
- El derecho de participación democrática de la ciudadanía, a través de la libre afiliación a un partido político, supone que éste sea el receptáculo natural para la verificación de los requisitos y para la guarda y custodia de la documentación o pruebas en las que conste el libre y genuino ejercicio de ese derecho humano, de lo que se sigue que, en principio, ante una controversia sobre afiliación, **corresponde a los partidos políticos involucrados demostrar que la afiliación atinente fue libre y voluntaria.**
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales 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 (para el caso de solicitudes de desafiliación), 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:

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

- 1) Las quejas aluden que en momento alguno solicitaron voluntariamente, su registro o incorporación como militantes al *PRD*; sin que dicha afirmación fuera desvirtuada.
- 2) Quedó acreditado que las quejas aparecieron en el padrón de militantes del *PRD*, conforme a lo informado por el propio denunciado y por la *DEPPP*.
- 3) El partido político denunciado no demostró con las pruebas idóneas, que las afiliaciones de las quejas se hubieran realizado a través de los mecanismos legales y partidarios conducentes, ni mucho menos que ello se sustentara en la expresión libre y voluntaria de las y los denunciados.
- 4) El partido denunciado no demostró ni probó que la afiliación de las quejas fuera consecuencia de algún error insuperable, o derivado de alguna situación externa que no haya podido controlar o prever, ni ofreció argumentos razonables, ni elementos de prueba que sirvieran de base, aun indiciaria, para estimar que la afiliación de las partes quejas 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 el *PRD* se cometió al afiliar indebidamente a **dos quejas**, sin demostrar el acto volitivo de éstas, 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 las y los ciudadanos mexicanos, mediante la conservación de los documentos atinentes que permitan demostrar el acto de voluntad de estos 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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

Por cuanto a la **reincidencia** en que pudo haber incurrido el partido político, este organismo electoral autónomo considera que **no se actualiza**.

Pues, 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 declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el mencionado ordenamiento legal, incurra nuevamente en la misma conducta infractora.

En este sentido, por cuanto hace al *PRD*, 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 INE/CG30/2018, aprobada por este *Consejo General* el veintidós de enero de dos mil dieciocho y confirmada por la *Sala Superior*, mediante resolución SUP-RAP-18/2018, el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho en la que se tuvo por acreditada la infracción por conductas como la que nos ocupa.

Con base en ello, y tomando en consideración que las afiliaciones indebidas por las que se demostró la infracción denunciada en el presente procedimiento, fueron realizadas con anterioridad al dictado de la referida resolución, se estima que en el caso **no existe reincidencia**.

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

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

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

Luego entonces, debe mencionarse que el criterio que esta autoridad ha considerado para la imposición de la calificación de la infracción, en el presente asunto, tomará en consideración los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la acción que produjo la infracción electoral, tales como el tipo de infracción; el bien jurídico tutelado; singularidad y pluralidad de la falta; las

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

circunstancias de tiempo, modo y lugar; el dolo o culpa; la reiteración de infracciones; las condiciones externas y los medios de ejecución.

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

- Quedó acreditada la infracción al derecho de libre afiliación de las quejas, pues se comprobó que el *PRD* afilió a **dos** personas, sin demostrar contar con la documentación soporte correspondiente de que medió la voluntad de éstas de pertenecer o estar inscritas a dicho instituto político.
- El bien jurídico tutelado por las normas transgredidas es garantizar el derecho de libre afiliación de las y los ciudadanos mexicanos, incluso en su modalidad de desafiliación, 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 o permanecer agremiados a los distintos partidos políticos.
- Para materializar la indebida afiliación de las denunciadas, se utilizaron indebidamente sus datos personales, pues los mismos eran necesarios para formar el padrón de afiliados del *PRD*.
- No existió un beneficio por parte del partido denunciado, o lucro ilegalmente logrado, ni tampoco existió un monto económico involucrado en la irregularidad.
- No existió una vulneración reiterada de la normativa electoral.
- No implicó una pluralidad de infracciones o faltas administrativas, toda vez que se configuró una sola conducta infractora.
- No se afectó en forma sustancial la preparación o desarrollo de algún Proceso Electoral.
- No existe reincidencia por parte del *PRD*.

Por lo anterior, y en atención a los elementos objetivos precisados con antelación, se considera procedente **calificar la falta** en que incurrió el *PRD* como de **gravedad ordinaria**, toda vez que como se explicó en el apartado de intencionalidad, el partido

denunciado dolosamente infringió el derecho de libre afiliación de las y los quejosos, lo que constituye una violación a su derecho fundamental de libre afiliación 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 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**

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

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

En ese tenor, este *Consejo General* ha estimado en diversas ocasiones que por la infracción al derecho de libertad de afiliación como el que ha quedado demostrado a cargo del *PRD*, 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**

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

unitaria por cuanto hace a cada ciudadana 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 el *PRD*, 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 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*

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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 las y 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 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 el PRD- 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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

padrón de militantes, garantizando con ello el derecho ciudadano de libertad de afiliación política; lo anterior, en congruencia con la razones esenciales previstas en la Tesis de Jurisprudencia **VI/2019**, emitida por el Tribunal Electoral de rubro **MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL. LA AUTORIDAD RESOLUTORA PUEDE DICTARLAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.**

En efecto, en atención al citado Acuerdo, la *UTCE*, mediante proveído de trece de febrero de diecinueve, instruyó al *PRD* para que procediera a eliminar de su padrón de militantes el registro de las 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 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, el *PRD* atendió el problema subyacente a las indebidas afiliaciones denunciadas, eliminando de su padrón de militantes el registro del quejoso en el presente asunto, tanto en el *Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos*, como de su portal de internet, así como de aquellas cargas a que se ha hecho referencia anteriormente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

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

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. CORRESPONDE AL ARBITRIO JUDICIAL DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL DE INSTANCIA Y, POR ENDE, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO DEBE SUSTITUIRSE EN LA AUTORIDAD RESPONSABLE.⁴⁷ *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 inmediatez 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*

⁴⁷ Consultable en la página <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2014661&Clase=DetalleTesisBL>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

de las penas no implica que la responsable se hubiese apartado de la razón y la sana lógica, no es una infracción a la interpretación de la ley, no es una omisión de valoración de la prueba y no consiste en la apreciación errónea de los hechos.

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

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

1. Al treinta y uno de enero de dos mil veinte, los partidos políticos nacionales ya no contaban con registros en el estatus “en reserva”.
2. Los partidos políticos nacionales de conformidad con 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 doce 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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

ordenado por este *Consejo General* con lo que se evidencian las acciones desplegadas por parte del partido político denunciado.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero, del artículo 21 Constitucional, que prevé que la imposición de las penas, su modificación y su duración, son propias y exclusivas de la autoridad judicial, a juicio de este órgano electoral **se justifica la reducción de la sanción previamente descrita, por una de entidad menor, establecida en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la LGIPE, consistente en una amonestación pública**, pues tal medida, permitiría atender 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 las actividades del mismo.

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

Se estima que la infracción cometida por parte del *PRD*, 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, amparado en el artículo 17 de la *Constitución*, se precisa que la presente determinación es impugnabile, tratándose de partidos políticos, a través del **recurso de apelación** previsto en el precepto 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como del **juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano** previsto en el artículo 79 del mismo ordenamiento, cuando se impugne por ciudadanos.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

R E S O L U C I Ó N

PRIMERO. Se acredita la infracción al derecho de afiliación de **Clara Guadalupe García Perales y Adriana Edith Chávez Urías** por parte del **Partido de la Revolución Democrática**, en términos de lo establecido en el Considerando **CUARTO**, numeral 5 de la presente resolución.

SEGUNDO. Se impone una **amonestación pública** al **Partido de la Revolución Democrática**, en los términos del Considerando **QUINTO** de la presente resolución.

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

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

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/CGGP/JD06/TAM/40/2019

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

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

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**