

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

**INE/CG386/2020**

**PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO**

**EXPEDIENTE:** UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018

**DENUNCIANTES:** GERARDO ALBERTO SIMENTAL  
PANIAGUA Y OTROS

**DENUNCIADO:** PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE  
MÉXICO

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018, INICIADO CON MOTIVO SENDAS DENUNCIAS, PRESENTADAS POR GERARDO ALBERTO SIMENTAL PANIAGUA, JUAN VIRGILIO PÉREZ SÁNCHEZ Y PAULINA ALVARADEJO GÓMEZ, POR SUPUESTAS VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL, ATRIBUIBLES AL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, CONSISTENTES EN LA PRESUNTA AFILIACIÓN INDEBIDA DE LOS MENCIONADOS CIUDADANA Y CIUDADANOS AL PARTIDO POLÍTICO EN COMENTO, SIN QUE HUBIERE MEDIADO SU CONSENTIMIENTO, Y EL USO NO AUTORIZADO DE SUS DATOS PERSONALES PARA TAL FIN**

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

| <b>G L O S A R I O</b>        |   |
|-------------------------------|---|
| <b><i>Consejo General</i></b> | Consejo General del Instituto Nacional Electoral      |
| <b><i>Constitución</i></b>    | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

|                             |  |
|-----------------------------|--|
| <b>Comisión</b>             | Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral                            |
| <b>DEPPP</b>                | Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral |
| <b>DERFE</b>                | Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral     |
| <b>INE</b>                  | Instituto Nacional Electoral   |
| <b>Ley de Medios</b>        | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral                      |
| <b>LGIPE</b>                | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales                                  |
| <b>LGPP</b>                 | Ley General de Partidos Políticos  |
| <b>PVEM</b>                 | Partido Verde Ecologista de México   |
| <b>Reglamento de Quejas</b> | Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral                          |
| <b>Sala Superior</b>        | Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación                   |
| <b>Tribunal Electoral</b>   | Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación                                     |
| <b>UTCE</b>                 | Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral   |

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

**I. DENUNCIAS.**<sup>1</sup> En fechas diversas se recibieron en la *UTCE*, escritos de queja signados por la ciudadana y ciudadanos que a continuación se enlistan, a través de los cuales hicieron del conocimiento de esta autoridad electoral, de manera individual, hechos que aparentemente contravienen la normativa electoral, consistentes en la violación del derecho de libertad de afiliación y la utilización de sus datos personales.

---

<sup>1</sup> Visible a fojas 1-28 del expediente.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

| No. | Oficio de remisión           | Nombre del quejoso                | Entidad federativa |
|-----|------------------------------|-----------------------------------|--------------------|
| 1   | INE/JDE05-BC/VE-VS/1619/2018 | Gerardo Alberto Simental Paniagua | Baja California    |
| 2   | INE-QROO/JDE/03/VS/0584/2018 | Juan Virgilio Pérez Sánchez       | Quintana Roo       |
| 3   | INE/BC/JD04/VE/1765/2018     | Paulina Alvaradejo Gómez          | Baja California    |

**II. REGISTRO, ADMISIÓN Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO.**<sup>2</sup> Mediante acuerdo de nueve de enero de dos mil diecinueve, 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 bajo la clave **UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**; en el mismo proveído, se determinó admitir a trámite el procedimiento respecto de las tres personas, así como reservar el emplazamiento hasta en tanto se contara con los elementos necesarios para pronunciarse al respecto.

**III. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN.** Con el propósito de constatar los hechos materia de inconformidad y allegarse de los elementos y constancias necesarios para la debida sustanciación del procedimiento al rubro citado, en las fechas que se indican en el cuadro siguiente se acordaron las diligencias de investigación que a continuación se señalan:

| ACUERDO DE NUEVE DE ENERO DE DOS MIL DIECINUEVE <sup>3</sup> |   |  |   |
|--|---|--|---|
| SUJETO REQUERIDO   | DILIGENCIA  | OFICIO Y FECHA DE NOTIFICACIÓN                               | RESPUESTA   |
| <i>PVEM</i>  | Se le requirió para que precisara lo siguiente:<br><br>a) Si dentro de su Padrón de Afiliados se encontraban registrados los ciudadanos en cita, respecto de quienes se admitió a trámite el procedimiento. | Oficio <sup>4</sup><br><br>INE-UT/0056/2019<br>09/enero/2019 | Por escrito<br>PVEM-INE-008-2019 <sup>5</sup> ,<br>PVEM-INE-024-2019 <sup>6</sup> ,<br>y PVEM-INE-038-2019 de 11 y 25 de enero y 1° de febrero de 2020. |

<sup>2</sup> Visible a fojas 29-39 del expediente.

<sup>3</sup> Visible a fojas 29 a 39 del expediente.

<sup>4</sup> Visible a foja 41 del expediente.

<sup>5</sup> Visible a foja 48 del expediente.

<sup>6</sup> Visible a fojas 85 a 86 del expediente.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

|   |  |   |  |
|---|--|---|--|
|   | <p>b) De ser afirmativa su respuesta, informara la fecha de alta en el referido padrón y remitiera el original de los expedientes en que obraran las constancias de afiliación correspondientes.</p> <p>c) En caso de que no se encontraran registrados dentro de su padrón de afiliados los ciudadanos enlistados, indicara si anteriormente éstos fueron afiliados y la fecha de su baja en el referido padrón, y remitiera el original o copia certificada de los expedientes en que obraran las constancias de los procedimientos de desafiliación correspondientes.</p> <p>Además, se le requirió al mismo Instituto político para que, en caso de que los ciudadanos y la ciudadana estuvieran aún inscritos en el padrón de afiliados del PVEM, procediera, de inmediato y sin dilación alguna, a darlos de baja.</p> |   |  |
| DEPPP   | <p>Para que en breve término informara si los 3 (tres) ciudadanos y ciudadana de referencia se encontraban registrados dentro del padrón de afiliados del Partido Verde Ecologista de México.</p> <p>En su caso, indicara la fecha a partir de la cual se les dio de alta en el padrón de afiliados del instituto político referido con antelación y remitiera el original o copia certificada de los expedientes donde obraran las constancias de afiliación respectivas.</p>   | Oficio<br>INE-UT/0057/2019<br>10/enero/2019 | Por correo electrónico de 11 de enero de 2019 <sup>7</sup> |
| <b>ACUERDO DE DIECISIETE DE ENERO DE DOS MIL DIECINUEVE<sup>8</sup></b> |  |   |  |
| <b>SUJETO REQUERIDO</b>   | <b>DILIGENCIA</b>  | <b>OFICIO Y FECHA DE NOTIFICACIÓN</b>       | <b>RESPUESTA</b>   |
| PVEM  | Se concedió prórroga para presentar las cédulas de afiliación de la ciudadana y  | Oficio<br>INE-UT/0358/2019                  | Por escrito PVEM-INE-024-2019 <sup>9</sup> , y             |

<sup>7</sup> Visible a fojas 46 a 49 del expediente.

<sup>8</sup> Visible a fojas 53 a 57 del expediente.

<sup>9</sup> Visible a fojas 85 a 86 del expediente.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

|  |   |  |  |
|--|---|--|--|
|  | el ciudadano, cuyas cédulas de afiliación aun no presentaba, al continuar con la búsqueda de estas.   | 21/enero/2019                                      | PVEM-INE-038-2019 de 25 de enero y 1º de febrero de 2020.                                    |
| <b>ACUERDO DE CATORCE DE FEBRERO DE DOS MIL DIECINUEVE<sup>10</sup></b>    |   |  |  |
| <b>SUJETO REQUERIDO</b>  | <b>DILIGENCIA</b>   | <b>OFICIO Y FECHA DE NOTIFICACIÓN</b>              | <b>RESPUESTA</b>   |
| PVEM   | Respecto a Paulina Alvaradejo Gómez, remitiera el original del expediente en que obrara el procedimiento de afiliación.                                     | Oficio<br>INE-UT/0765/2019<br>15/febrero/2019      | Por escrito PVEM-INE-056-2019 <sup>11</sup>  |
| <b>ACUERDO DE VEINTISÉIS DE FEBRERO DE DOS MIL DIECINUEVE<sup>12</sup></b> |   |  |  |
| <b>SUJETO REQUERIDO</b>  | <b>DILIGENCIA</b>   | <b>OFICIO Y FECHA DE NOTIFICACIÓN</b>              | <b>RESPUESTA</b>   |
| PVEM   | Se concedió prórroga al PVEM, a efecto de que remitiera el original del expediente en que obrara el procedimiento de afiliación de Paulina Alvaradejo Gómez | Oficio<br>INE-UT/1079/2019<br>27/febrero/2019      | Por escrito PVEM-INE-071-2019 <sup>13</sup> (solicita nueva prórroga, misma que fue negada). |
| <b>ACUERDO DE SIETE DE MARZO DE DOS MIL DIECINUEVE<sup>14</sup></b>        |   |  |  |
| <b>SUJETO REQUERIDO</b>  | <b>DILIGENCIA</b>   | <b>OFICIO Y FECHA DE NOTIFICACIÓN</b>              | <b>RESPUESTA</b>   |
| Gerardo Alberto Simental Paniagua  | Se dio vista a dicho quejoso con la constancia original de afiliación que el PVEM proporcionó, a efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera.  | Oficio<br>INE/BC/JLE/VS/0816/2019<br>14/marzo/2019 | Escrito <sup>15</sup> signado por Gerardo Alberto Simental Paniagua                          |
| Juan Virgilio Pérez Sánchez  | Se dio vista a dicho quejoso con la constancia original de afiliación que el PVEM proporcionó, a efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera.  | Oficio<br>INE-QROO/JDE/03/VS/087/2019              | Sin respuesta  |
| Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica           | Se dio vista a dicho órgano delegacional con la información proporcionada por la DEPPP y el PVEM, respecto de la afiliación de Paulina Alvaradejo Gómez.    | Oficio<br>INE-UT/1429/2019                         | Sin respuesta  |
| Vocalía de Capacitación Electoral y  | Se dio vista a dicho órgano delegacional con la información proporcionada por la DEPPP y el   | Correo electrónico institucional<br>08/marzo/2019  | Sin respuesta  |

<sup>10</sup> Visible a fojas 96 a 99 del expediente.

<sup>11</sup> Visible a foja 105 del expediente.

<sup>12</sup> Visible a fojas 107 a 110 del expediente.

<sup>13</sup> Visible a foja 117 del expediente.

<sup>14</sup> Visible a fojas 118 a 123 del expediente.

<sup>15</sup> Visible a fojas 162 a 163 del expediente.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

| Educación de la 04 Junta Distrital Ejecutiva en Baja California del <i>INE</i>   | <i>PVEM</i> , respecto de la afiliación de Paulina Alvaradejo Gómez.   |   |               |
|--|--|---|---------------|
| <b>ACUERDO DE DIEZ DE ABRIL DE DOS MIL DIECINUEVE<sup>16</sup></b>   |  |   |               |
| SUJETO REQUERIDO   | DILIGENCIA   | OFICIO Y FECHA DE NOTIFICACIÓN                    | RESPUESTA     |
| Dirección Ejecutiva de Capacitación Electoral y Educación Cívica   | Se dio vista a dicho órgano delegacional con la información proporcionada por la <i>DEPPP</i> y el <i>PVEM</i> , respecto de la afiliación de Gerardo Alberto Simental Paniagua y Juan Virgilio Pérez Sánchez. | Oficio<br>INE-UT/2306/2019                        | Sin respuesta |
| Vocalías de Capacitación Electoral y Educación de las Juntas Distritales Ejecutivas 05 en Baja California y 03 en Quintana Roo, ambas del <i>INE</i> | Se dio vista a dicho órgano delegacional con la información proporcionada por la <i>DEPPP</i> y el <i>PVEM</i> , respecto de la afiliación de Gerardo Alberto Simental Paniagua y Juan Virgilio Pérez Sánchez. | Correo electrónico institucional<br>11/abril/2019 | Sin respuesta |

**IV. EMPLAZAMIENTO.**<sup>17</sup> El tres de mayo de dos mil diecinueve se ordenó el emplazamiento al *PVEM*, a efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera respecto a la conducta que se le imputó y aportara los medios de prueba que considerara pertinentes.

Cabe señalar que para tal efecto se le corrió traslado con disco compacto certificado que contenía todas y cada una de las constancias que integraban el expediente de mérito. El acuerdo de emplazamiento se diligenció en los siguientes términos:

| SUJETO – OFICIO                 | NOTIFICACIÓN-PLAZO                                  | CONTESTACIÓN   |
|---------------------------------|---|--|
| <i>PVEM</i><br>INE-UT/2831/2019 | <b>Citatorio:</b> <sup>18</sup> 06 de mayo de 2018. | 13/mayo/2019<br>Escrito <sup>20</sup> signado por el representante suplente del <i>PVEM</i> ante el Consejo General. |

<sup>16</sup> Visible a fojas 177 a 182 del expediente.

<sup>17</sup> Visible a fojas 187 a 191 del expediente.

<sup>18</sup> Visible a foja 197 a del expediente.

<sup>20</sup> Visible a fojas 203 a 242 del expediente.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

| SUJETO – OFICIO | NOTIFICACIÓN-PLAZO  | CONTESTACIÓN |
|-----------------|---|--------------|
|                 | <b>Cédula:</b> <sup>19</sup> 07 de mayo de 2018.<br><b>Plazo:</b> 09 al 14 de mayo de 2019. |              |

Adicionalmente, a fin de corroborar lo informado por el *PVEM* y por la *DEPPP*, se ordenó cotejar la información proporcionada, referente a la aplicación de la baja del padrón de militantes del partido político denunciado, relacionada con los ciudadanos que se tramitan en este procedimiento, misma que fue cotejada con los registros del procedimiento que nos ocupa; de igual forma se ordenó la elaboración de un acta circunstanciada<sup>21</sup> en la que se llevara a cabo la certificación del portal de internet del *PVEM*, con la finalidad de verificar si el registro de la y los ciudadanos quejosos como militantes de dicho instituto político, había sido eliminado y/o cancelado.

**V. ALEGATOS.**<sup>22</sup> Mediante acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, se ordenó poner a disposición de las partes las actuaciones que integran el expediente, a efecto de que manifestaran lo que a su derecho conviniera; asimismo, se corrió traslado a los denunciados con copia simple de las cédulas de afiliación que en su caso proporcionó el *PVEM*, dicho proveído fue notificado y desahogado en los siguientes términos:

**Denunciado**

| SUJETO-OFICIO                   | NOTIFICACIÓN-PLAZO   | RESPUESTA   |
|---------------------------------|--|---|
| <i>PVEM</i><br>INE-UT/3561/2019 | <b>Citatorio:</b> 19 de mayo de 2019<br><b>Cédula:</b> 30 de mayo de 2019<br><b>Plazo:</b> 31 de mayo al 06 de junio de 2019 | 31/mayo/2019<br>Escrito <sup>23</sup> firmado por el representante suplente del <i>PVEM</i> , |

**Denunciados**

<sup>19</sup> Visible a foja 198 del expediente.

<sup>21</sup> Visible a fojas 192 a 195 del expediente.

<sup>22</sup> Visible a fojas 243 a 247 del expediente.

<sup>23</sup> Visible a fojas 257 a 273 del expediente.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

| No. | QUEJOSOS-OFICIO  | NOTIFICACIÓN-PLAZO   | RESPUESTA     |
|-----|--|--|---------------|
| 1   | Gerardo Alberto Simental Paniagua<br>INE/BC/JLE/VS/1973/2019 | <b>Cédula por comparecencia:</b> 04 de junio de 2019<br><b>Plazo:</b> 05 al 11 de junio de 2019                        | Sin respuesta |
| 2   | Juan Virgilio Pérez Sánchez<br>INE-QROO/JDE/03/VS/0224/2019  | <b>Cédula:</b> 05 de junio de 2019<br><b>Plazo:</b> 06 al 12 de junio de 2019  | Sin respuesta |
| 3   | Paulina Alvaradejo Gómez<br>INE/BC/JLE/VS/1974/2019          | <b>Citatorio:</b> 04 de junio de 2019<br><b>Cédula:</b> 05 de junio de 2019<br><b>Plazo:</b> 06 al 12 de junio de 2019 | Sin respuesta |

**VI. ACUERDO INE/CG33/2019.**<sup>24</sup> El veintitrés de enero de dos mil diecinueve, el *Consejo General*, aprobó el Acuerdo **INE/CG33/2019**, 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.

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]**

**VII. SUSPENSIÓN DEL PROCEDIMIENTO.** Toda vez que en el Acuerdo **INE/CG33/2019**, este *Consejo General* consideró que, al encontrarse en presencia de una situación extraordinaria, transitoria y especial, que implicaría una serie de

<sup>24</sup> Consultable en la liga de internet <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/101664/Punto%202014%20Acuerdo%20INE-CG33-2019%20CG%20EXT%2023-01-2019.pdf>

cargas y deberes para los partidos políticos nacionales, tendentes a depurar sus listas de militantes y, a la par, detener e inhibir las afiliaciones indebidas o realizadas sin soporte o respaldo de la voluntad y del consentimiento atinente, **era necesario suspender la resolución de los procedimientos ordinarios sancionadores.**

Por tanto, mediante proveído de ocho de julio de dos mil diecinueve,<sup>25</sup> la autoridad instructora estimó razonable y apegado a Derecho **suspender** el procedimiento sancionador ordinario citado al rubro, **únicamente en lo concerniente a su resolución.**

**VIII. ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN.** En atención a que ha concluido el periodo de suspensión de resolución de los procedimientos, precisado en el Acuerdo INE/CG33/2019, es que mediante proveído de trece de marzo de dos mil veinte, se determinó continuar con la tramitación del expediente citado al rubro, lo anterior, a efecto de emitir la resolución que en derecho corresponda. Asimismo, se ordenó la elaboración del Proyecto respectivo.

**IX. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS.** En la Cuarta Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, celebrada el diecisiete de marzo de dos mil veinte, la Comisión de Quejas aprobó el proyecto de mérito por unanimidad de votos, con el voto a favor de la Consejera Electoral Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, el Consejero Electoral Doctor Benito Nacif Hernández y la Consejera Electoral y Presidenta de la Comisión Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez.

**X. 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**

---

<sup>25</sup> Visible a fojas 316 a 321 del expediente.

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

**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.<sup>26</sup>*

Finalmente, con el propósito 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

---

<sup>8</sup> En dicho Anexo se menciona lo relacionado con el trámite y sustanciación de diversos procedimientos ordinarios sancionadores.

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

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

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

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

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

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

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

**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*, 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 de análisis en el presente procedimiento sancionador, consiste en la presunta transgresión a los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b); 3, párrafo 2; 25, párrafo 1, incisos a), e) y u), y 29 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 *PVEM*, en perjuicio de **Gerardo Alberto Simental Paniagua, Juan Virgilio Pérez Sánchez y Paulina Alvaradejo Gómez**.

Ahora bien, conforme al artículo 44 párrafo 1, inciso j), de la *LGIPE*, los partidos políticos deben ajustar su conducta a las disposiciones establecidas en la normatividad electoral, correspondiendo al *INE* vigilar que las actividades de éstos se desarrollen con apego a la Ley.

Del mismo modo, de conformidad con los artículos 442, párrafo 1, inciso a); 443, párrafo 1, incisos a) y n), y 456, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*, los partidos políticos son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones contenidas en dicho ordenamiento jurídico, entre otras, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 25, párrafo 1, incisos a), e) y u), y 29 de la *LGPP*, así como la infracción a los derechos contenidos en los numerales 2, párrafo 1, inciso b), y 3, párrafo 2, del mismo ordenamiento jurídico, las cuales son sancionables por el *Consejo General*.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

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

Sirve de apoyo a lo anterior, lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-RAP-107/2017,<sup>27</sup> en el sentido de que esta autoridad electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con la presunta afiliación indebida de ciudadanos a los partidos políticos, esencialmente, por las razones siguientes:

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

Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los artículos 443, párrafo 1, inciso n), 459, 464, 467, 468 y 469, de la *LGIFE*, relacionados con lo dispuesto en los numerales 35, fracción III y 41, párrafo segundo, Base I, segundo párrafo, de la *Constitución*, es decir, con base en el derecho humano a la libre asociación en su vertiente de afiliación política.

---

<sup>27</sup> Consultable en la página de internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o bien en la dirección electrónica: [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judiccial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf)

## **SEGUNDO. NORMATIVA ELECTORAL APLICABLE AL CASO.**

En el procedimiento en que se actúa, se advierte que las presuntas faltas (indebida afiliación) se cometieron durante dos mil dieciséis; es decir, durante la vigencia de la *LGPE*, por tanto, será bajo dicha normativa que se analizarán los supuestos que se denuncian en el presente expediente.

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

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

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

- 1) La imposición de sanciones económicas que se venían aplicando a los partidos políticos por la transgresión al derecho de libre afiliación política fue insuficiente para inhibir esta conducta.
- 2) Los partidos políticos reconocieron la necesidad de iniciar un procedimiento de regularización de sus padrones de afiliación, ya que éstos se conformaban sin el respaldo de la información comprobatoria de la voluntad ciudadana.
- 3) La revisión que el INE hizo a los padrones de las y los militantes de los partidos políticos nacionales en dos mil catorce y dos mil diecisiete, se circunscribió a verificar su número mínimo de afiliadas y afiliados para la conservación de su registro y a vigilar que no existiese doble afiliación, a partidos políticos con registro o en formación.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

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

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

El proceso de actualización se concibió obligatorio y permanente, lo cual es indispensable y necesario para el sano desarrollo del régimen democrático de nuestro país. Para alcanzar el objetivo propuesto en dicho acuerdo, se estableció una suspensión temporal en la resolución de los procedimientos ordinarios sancionadores, con las excepciones siguientes:

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

Asimismo, previó una serie de actividades y obligaciones para los partidos políticos, que debían ser ejecutadas en el plazo comprendido entre el uno de febrero y el treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, 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

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

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.**

Como ha quedado dicho, el presente asunto derivó de las quejas presentadas por **Gerardo Alberto Simental Paniagua, Juan Virgilio Pérez Sánchez y Paulina Alvaradejo Gómez** en contra del *PVEM*, debido a que dicho partido político la y los afilió, sin que estos y ella prestaran su consentimiento para ello, haciendo para conseguirlo, uso indebido de sus datos personales.

##### **1. FIJACIÓN DE LA MATERIA DEL PROCEDIMIENTO.**

En el presente asunto se debe determinar si el *PVEM* afilió indebidamente o no a la ciudadana y ciudadanos que alegan no haber dado su consentimiento para estar en sus filas, 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*; así como en los dispositivos 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*.

## **2. EXCEPCIONES Y DEFENSAS**

El *PVEM* señaló:

- No existe afiliación indebida de la quejosa y quejosos a dicho instituto político, toda vez que el derecho de afiliación aun partido político es libre e individual.
- Los ciudadanos involucrados ejercieron de manera libre su derecho de asociación y se afiliaron a este partido político, tal y como se desprende de los formatos de afiliación originales de los siguientes ciudadanos, en los que se observa su firma autógrafa:
  1. Gerardo Alberto Simental Paniagua
  2. Juan Virgilio Pérez Sánchez
- Al existir consentimiento expreso no se ha vulnerado ninguna disposición relacionada con el manejo de datos personales, al ser el formato de afiliación el documento idóneo para acreditar la afiliación voluntaria de los ciudadanos.
- Los ciudadanos y ciudadana, hoy quejosos, fueron dados de baja del padrón de afiliados, en atención a su voluntad manifiesta.
- Los quejosos aducen un presunto uso indebido de sus datos personales, para ser usados con el objetivo de ser afiliados al *PVEM*, puesto que su nombre estuvo en el padrón de afiliados de este instituto político, sin embargo se reitera que la información requerida para su debido registro, la proporcionan los mismos ciudadanos y en los mismos formatos de afiliación se hace referencia al aviso de privacidad.

- Para la resolución del presente procedimiento, debe tomarse en cuenta el Acuerdo INE/CG33/2019, emitido por el *Consejo General*, en ese sentido, dicho instituto político ha realizado las actividades en vías de su cumplimiento.

### **3. 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*

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

*que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.*

[...]

**Artículo 35.** *Son derechos del ciudadano:*

[...]

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

[...]

**Artículo 41.**

[...]

**I.**

[...]

*Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y 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

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

de diversos signos ideológicos, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal, establecido en forma expresa en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución Federal, quedaría socavado; por lo tanto, el derecho de asociación en materia político-electoral es la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas.

De esta forma, todo ciudadano mexicano tiene derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; específicamente, es potestad de 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*.

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

Cabe señalar, además, que el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también

las de conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiarse. 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 Jurisprudencia **24/2002** emitida por el *Tribunal Electoral*, de rubro **DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES.**<sup>28</sup>

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

Esta reforma, conforme al contenido de la exposición de motivos correspondiente,<sup>29</sup> 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

---

<sup>28</sup> Consultable en la página: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2002&tpoBusqueda=S&sWord=24/2002>

<sup>29</sup> Consultable en la página: [https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM\\_1917\\_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf](https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf)

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

electorales, se encuentra consagrado 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 asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

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

No obstante que el derecho de afiliación libre e individual a los partidos políticos se incorporó al texto fundamental en la década de los noventa del siglo pasado, la legislación secundaria, como sucede con la regulación internacional, tiene una larga

tradición en la protección de la voluntad libre de los ciudadanos para ser parte de un partido político.

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

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

*I...*

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

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

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

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

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

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

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

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

Por otro lado, conviene dejar establecido que este mismo *Código*, en su artículo 38, párrafo 1, inciso c), establecía, como lo hace ahora la *LGPE*, 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* iniciaron, en dos mil catorce, 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.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

- La *DERFE* procederá a realizar la verificación conforme a sus lineamientos, obteniendo un total preliminar de afiliados, el cual deberá entregar a la *DEPPP*.
- Recibidos los resultados de la verificación por parte de la *DEPPP*, deberá remitir a los partidos políticos, las listas en las que se señalen los datos de los afiliados que se encuentren duplicados en dos o más partidos, para que manifiesten lo que a su derecho convenga.
- Recibida la respuesta de los partidos políticos, la *DEPPP* (en coordinación con la *DERFE*), analizará cuáles registros pueden sumarse al total preliminar de afiliados, para obtener el número total de afiliados del partido; asimismo, deberán señalar que en aquellos casos en los que se encuentren afiliados a su vez a algún otro partido político con registro, para que puedan ser sumados al Total de afiliados del partido, éste deberá presentar escrito con firma autógrafa del ciudadano, en el que manifieste su deseo de continuar afiliado al partido político que corresponda y renuncia a cualquier otro.
- 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.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

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

Al respecto, si bien tal ordenamiento contiene distintas previsiones en lo referente a la afiliación de los ciudadanos, la responsabilidad de respetar de manera irrestricta la libertad de los ciudadanos de afiliarse, permanecer 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 y a cuál, así como abandonarlo o permanecer al margen de todos, pues la regulación respectiva ha transitado desde la publicación de listas de afiliados, a fin de asegurar que los ciudadanos conozcan su situación respecto de un instituto político en particular, hasta la obligación de éstos de comprobar fehacientemente, a través de documentos idóneos y específicos, que la incorporación de una persona al padrón de militantes de un instituto político fue solicitada por el ciudadano, como expresión de su deseo libre de participar activamente, por ese canal, en la vida pública de la nación.

### **C) Normativa interna del PVEM**

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

No obstante, a efecto de tener claridad acerca del proceso que un ciudadano debe llevar a cabo para convertirse en militante del partido político ahora denunciado, se hace necesario analizar la norma interna del PVEM, para lo cual, enseguida se transcribe la parte conducente de sus Estatutos, en los términos siguientes:<sup>30</sup>

#### **Estatuto del Partido Verde Ecologista de México**

##### **CAPÍTULO II**

##### ***De los Procedimientos para Afiliación de sus Militantes, Adherentes y de sus Simpatizantes***

**Artículo 2.-** *El Partido Verde Ecologista de México, está abierto para todos los mexicanos, incluidos los jóvenes que se interesen, respeten y acepten la Declaración de Principios, el Programa de Acción, y los Estatutos del Partido, que colaboren en la defensa y protección del medio ambiente y coincidan con el principio básico de la democracia en el respeto de la decisión de la mayoría.*

---

<sup>30</sup> Consultable en la dirección electrónica <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/estatutos-generales-pvem.pdf>

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

*Los mexicanos que así lo decidan podrán afiliarse libre e individualmente al Instituto Político de conformidad con las siguientes modalidades:*

*I.- Militante, ciudadanos que se valoran como el principal activo del Partido Verde Ecologista de México; con el compromiso y la participación en la toma de decisiones, que contribuyen a definir el proyecto verde ecologista mexicano;*

*II.- Adherente, los mexicanos que contribuyen con el Partido Verde Ecologista de México para la realización de sus fines y objetivos mediante aportaciones intelectuales y de propaganda; y*

*III.- Simpatizante, los mexicanos que mantienen una voluntad activa de colaboración y se inscriben voluntariamente en un registro del correspondiente ámbito territorial; para recibir información de actividades, reuniones y participación en programas.*

*La afiliación al Partido Verde Ecologista de México, es individual, personal, intransferible, libre y pacífica. En tal virtud y por tratarse de un Partido Político Nacional, en el cual sus afiliados, militantes, simpatizantes y adherentes participan en forma personal y voluntaria, en el ejercicio de las actividades políticas que se encuentran consideradas en el artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como prerrogativas de los ciudadanos, la simple afiliación a este Instituto Político de ninguna manera podrá generar derechos laborales.*

**Artículo 3.-** *Para ser militante del Partido Verde Ecologista de México, es necesario ser ciudadano mexicano con el compromiso de lograr una sociedad más justa, solidaria e igualitaria, a través de la participación de las ideas y del trabajo, que definan y configuren el proyecto político verde ecologista mexicano de transformación y búsqueda de una sociedad mejor y de una sana relación del hombre con su entorno natural.*

*Los militantes del Partido Verde Ecologista de México son aquellos ciudadanos que están en pleno ejercicio de sus derechos políticos y estatutarios y acreditar el cumplimiento de los siguientes requisitos:*

*I.- Estar registrado en el padrón de adherentes por un plazo no menor a dos años plenamente acreditados conforme al capítulo de afiliación de los presentes Estatutos. En los casos de haber sido dirigente, candidato o haber ocupado un cargo de elección popular postulado por otro Instituto Político, el plazo a cumplir no podrá ser inferior a por lo menos tres años a partir de su registro como adherente, salvo haber sido candidato de coalición o candidatura común con el Partido Verde Ecologista de México en cuyo caso el Consejo Político Nacional determinará si queda sin efecto lo previsto en la presente fracción y procede su registro como militante;*

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

*II.- Adquirir el compromiso de participar en forma permanente y disciplinada en la realización de los objetivos del Partido;*

*III.- Una vez cumplidos los requisitos anteriores y apoyado por un militante, solicitar por escrito su cambio de carácter al Comité Ejecutivo Estatal correspondiente, quien turnará dicha solicitud al Consejo Político Nacional para su aprobación, quien en su caso registrará su inclusión en el padrón nacional de militantes.*

*Los objetivos y actividades de los militantes, tienen como meta fundamental: forjar una sólida relación de identificación, de confianza y de credibilidad, con el electorado para hacer efectiva la alternativa de gobierno.*

*La calidad de militante solo puede ser restringida por incurrir en alguno de los supuestos previstos por el artículo 9, y en los capítulos XI y XII de este cuerpo normativo, previa resolución dictada por la Comisión Nacional de Honor y Justicia o en su caso por la Comisión Estatal de Honor y Justicia las cuales deberán otorgar la garantía de audiencia y cubrir todas las formalidades establecidas en los presentes Estatutos.*

*[...]*

**Artículo 6.-** *Podrán afiliarse al Partido las personas que estén ejerciendo algún puesto de elección popular postulados por otro Partido político, ya sea en el ámbito federal, estatal o municipal, según sea el caso, solamente con el carácter de adherente, solicitando por escrito su afiliación al Comité Ejecutivo Estatal de su ámbito territorial, siempre y cuando presente renuncia por escrito al Partido que lo postuló. En el entendido, que la persona que se encuentre en este supuesto, solamente podrá tener el carácter de militante si reúne lo señalado en los presentes Estatutos.*

*[...]*

**Artículo 69.-** *Facultades del Comité Ejecutivo Estatal y del Distrito Federal, en cada una de las entidades federativas:*

*Estará coordinado por el Secretario General del Comité Ejecutivo Estatal, quien será electo por el Consejo Político Estatal de entre uno de sus integrantes.*

*I.- Administrar los padrones Estatales de adherentes y simpatizantes respectivamente, en la entidad federativa correspondiente;*

*II.- Registrar a los afiliados que tengan el carácter de adherentes y simpatizantes en el padrón Estatal que corresponda;*

[...]

**CAPÍTULO XVIII**  
**Del Registro de Afiliación**

**Artículo 87.-** *El presente capítulo tiene como finalidad regular los procesos de afiliación y participación de los militantes, adherentes y simpatizantes del Partido Verde Ecologista de México a nivel nacional, estatal, municipal y delegacional.*

**Artículo 88.-** *El proceso de afiliación es responsabilidad del Consejo Político Nacional, que tiene la obligación de llevarlo a cabo con apego a la normatividad respectiva.*

**Artículo 89.-** *La administración del proceso de afiliación en materia de captura y expedición de constancias se delegará parcialmente a los Comités Ejecutivos Estatales y del Distrito Federal.*

*El formato para la credencial de militante y constancia de adherente será único a nivel nacional y será determinado por el Comité Ejecutivo Nacional.*

*La credencial de militante tendrá una vigencia máxima de doce meses y deberá refrendarse en todos los casos a más tardar en el mes de febrero de cada año, ante el Comité Ejecutivo Estatal correspondiente con la aprobación del Consejo Político Nacional. El procedimiento de refrendo de credenciales estará condicionado a que el militante se encuentre al corriente en el pago de sus cuotas de aportación.*

*Las credenciales de militante contendrán sin excepción la firma autógrafa del Secretario Técnico y del Secretario Ejecutivo del Comité Ejecutivo Nacional, previa aprobación de la emisión por el Consejo Político Nacional.*

**Artículo 90.-** *El Consejo Político Nacional tomará las medidas pertinentes, para garantizar la adecuada prestación del servicio de afiliación e implementará los mecanismos expeditos para el adecuado desarrollo del proceso.*

**Artículo 91.-** *De la afiliación de los Militantes; Se consideran militantes del Partido los ciudadanos que cumpliendo con lo establecido por el artículo 3 de los presentes Estatutos, hayan obtenido ese carácter de acuerdo a las disposiciones de este capítulo.*

*Se consideran militantes del Partido los ciudadanos que cumpliendo con lo establecido por el artículo 3 de los presentes Estatutos, hayan obtenido ese carácter de acuerdo a las disposiciones de este capítulo.*

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

**Artículo 92.-** Para solicitar la credencial como militante, el interesado deberá cumplir la totalidad de los siguientes requisitos:

*I.- Tener el carácter de adherente con al menos dos años de antigüedad al día de la solicitud, si es que no ha sido dirigente, candidato o haya ocupado un cargo de elección popular postulado por otro Instituto Político, en el caso de que no se cumpliera lo anterior, el plazo no podrá ser inferior a cuatro años a partir de su registro como adherente;*

*II.- Presentarse personalmente ante el Comité Ejecutivo Estatal y entregar la solicitud correspondiente; y*

*III.- Haber participado en alguna de las actividades cívico políticas organizadas por los órganos competentes del Partido.*

**Artículo 93.-** El Comité Ejecutivo Estatal que reciba la solicitud de afiliación como militante, entregará al interesado el comprobante correspondiente que será la garantía de su trámite, procediendo a estudiar la solicitud, y en su caso enviarla al Consejo Político Nacional, para su dictaminación.

**Artículo 94.-** El Consejo Político Nacional podrá rechazar cualquier trámite de afiliación como militante, cuando éste implique manipulación interesada, o sea producto de presión, compromiso hacia terceros o promesa de beneficio personal, así como cuando el interesado haya incurrido en cualquiera de los supuestos contenidos en el capítulo XI, De las Sanciones, de los presentes Estatutos.

**Artículo 95.-** El Comité Ejecutivo Estatal correspondiente rechazará las solicitudes cuando:

*I.- El solicitante no reúna los requisitos establecidos en los Estatutos; o*

*II.- Demuestre que el solicitante ha incurrido en actos de indisciplina o conductas contrarias a los principios del Partido durante el tiempo de su adherencia.*

**Artículo 96.-** El Consejo Político Nacional como órgano superior en materia de afiliación, podrá revocar las propuestas de los Comités Ejecutivos Estatales, por incumplimiento a lo señalado en los presentes Estatutos.

[...]

**Artículo 103.-** Todos los adherentes tendrán una constancia que acredite su afiliación al Partido.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

*La constancia de adherente será expedida por el Comité Ejecutivo Estatal, previo acuerdo en sesión del propio Comité.*

**Artículo 104.-** *El registro de los simpatizantes se realizará en las sedes de los Comités Ejecutivos Estatales, comprendiendo por estos a los mexicanos que mantienen una voluntad activa de colaboración y se inscriben voluntariamente en un registro del correspondiente ámbito territorial; para recibir información de actividades, reuniones y participación en programas.*

**Artículo 105.-** *De conformidad con lo previsto por el artículo 7, base segunda fracciones III y XIII, de los presentes Estatutos, todos los militantes deberán ratificar su militancia en el proceso que para tal efecto convocará en todo el país el Consejo Político Nacional, lo anterior en el entendido de que de no hacerlo dejarán de tener la calidad de militantes y se les considerará como inicio en la etapa de adherentes. Para poder participar en el proceso de ratificación de militancia se deberá estar al corriente en el pago de las cuotas de militante.*

[...]

**D) Normativa emitida por el Consejo General de este Instituto:**

**Acuerdo INE/CG33/2019**

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

...

**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/GASP/JD05/BC/304/2018**

*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**

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

**PRIMERO.** Se ordena el inicio del procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de las personas afiliadas a los PPN, el cual tendrá vigencia del uno de febrero de dos mil diecinueve al treinta y uno de enero de dos mil veinte, y se aprueba el Formato para solicitar la baja del padrón de militantes del PPN que corresponda, mismo que forma parte integral del presente Acuerdo como Anexo Único.

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

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

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

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

De lo transcrito en los dos incisos anteriores, se obtiene medularmente lo siguiente:

- El derecho de afiliación en materia política-electoral consiste, fundamentalmente, en la prerrogativa de las y los ciudadanos mexicanos para decidir **libre e individualmente** si desean formar parte de los partidos y agrupaciones políticas.
- Afiliada, afiliado o Militante es la ciudadana o el ciudadano que libre, voluntaria e individualmente, acude a un partido político para solicitar su incorporación al

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

padrón de militantes respectivo, a través de los documentos aprobados por los órganos partidistas correspondientes.

- Al *PVEM* podrán afiliarse las y los ciudadanos que, libre e individualmente, expresen su voluntad de integrarse al partido.
- Para obtener la afiliación al partido de referencia, se requiere, además de ser ciudadana o ciudadano mexicano y expresar **su voluntad libre, individual y pacífica de afiliarse** al Partido, **suscribir personalmente** la solicitud de alta como militante.
- 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.

### **E) Protección de datos personales**

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

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

De conformidad con lo expuesto en el punto inmediato anterior, es válido concluir que cuando un ciudadano pretenda, libre y voluntariamente, ser registrado como militante del *PVEM*, por regla general debe acudir a las instancias partidistas competentes, a fin de ser registrado en el padrón respectivo.

**En consecuencia, por regla general, los partidos políticos (en el caso en particular el *PVEM*), 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 25, párrafo 1, inciso c), de la *LGPP*.

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 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

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

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

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

Esta conclusión es acorde con lo sostenido por la Sala Superior, al resolver el expediente **SUP-RAP-107/2017**,<sup>31</sup> donde estableció que la presunción de inocencia es un principio que debe observarse en los procedimientos sancionadores, conforme a su Jurisprudencia **21/2013**, de rubro: **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**,<sup>32</sup> el cual tiene distintas vertientes, entre las que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria<sup>33</sup> y como estándar probatorio.<sup>34</sup>

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

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

Al respecto, la sentencia en análisis refiere que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>35</sup> 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.

---

<sup>31</sup> [http://www.te.gob.mx/Informacion\\_judicial/sesion\\_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf](http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf)

<sup>32</sup> 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

<sup>33</sup> 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.

<sup>34</sup> Véase la 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. <sup>22</sup> Véase la nota 35.

<sup>35</sup> 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**.

*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 de Medios*, 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 que conducen a que quien afirme que la incorporación al padrón de militantes estuvo precedida de la manifestación de voluntad del ciudadano, demuestre su dicho.

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.

Al respecto, 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 ese sentido, 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

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

que dice se llevó a cabo, o que deliberada (o incluso accidentalmente) la haya desechado, no lo libera de la carga de probar su dicho, teniendo en cuenta la máxima jurídica que establece que, en juicio, nadie puede alegar su propio error en su beneficio.

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

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

Otro aspecto importante 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 *UTCE* 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, la Jurisprudencia **4/2005**<sup>36</sup> 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**

---

<sup>36</sup> 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.

*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.***

[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. OBJECIÓN A LOS.**<sup>37</sup>

---

<sup>37</sup> Jurisprudencia I.30c. 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/GASP/JD05/BC/304/2018**

- **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.**<sup>38</sup>
- **DOCUMENTOS PRIVADOS. PARA NEGARLES VALOR PROBATORIO, NO BASTA LA SIMPLE OBJECCIÓN, SINO QUE DEBEN SEÑALARSE LAS CAUSAS EN QUE LA FUNDE Y DEMOSTRARLAS.**<sup>39</sup>
- **DOCUMENTOS PRIVADOS, CARGA DE LA PRUEBA EN CASO DE OBJECCIÓN A LOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)**<sup>40</sup>
- **DOCUMENTOS PRIVADOS. CARGA DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR LA OBJECCIÓN RESPECTO DE LA AUTENTICIDAD DE LA FIRMA CONTENIDA EN ELLOS**<sup>41</sup>
- **DOCUMENTOS PRIVADOS PROVENIENTES DE LAS PARTES, LA CARGA PROBATORIA DE LA OBJECCIÓN DE FIRMA CORRESPONDE A QUIEN LA PLANTEA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO)**<sup>42</sup>

De igual forma, resulta aplicable la Jurisprudencia I.3o.C. **J/11**<sup>43</sup> 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*

---

<sup>38</sup> 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.

<sup>39</sup> 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.

<sup>40</sup> Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XII, Agosto de 1993, Página 422.

<sup>41</sup> 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.

<sup>42</sup> 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.

<sup>43</sup> 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/GASP/JD05/BC/304/2018**

*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 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/29**<sup>44</sup> 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 grafógrafo, 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]*

Lo anterior, en suma, significa que para desvirtuar 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

---

<sup>44</sup> 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.

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.

Lo anterior, atento que, conforme a la normatividad que rige los procedimientos sancionadores electorales y que inexcusablemente está obligado a seguir 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 a que a 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.

## **5. ACREDITACIÓN DE HECHOS**

Como se ha mencionado, los escritos de queja presentados por la y los denunciados versan sobre la supuesta violación a su derecho fundamental de libertad de afiliación política, al haber sido incorporadas al padrón del *PVEM*, sin su consentimiento previo y, como conducta infractora inherente a ella, la utilización de sus datos personales para sustentar tal afiliación.

En torno a la demostración de los hechos constitutivos de las infracciones objeto de la denuncia, en el siguiente cuadro se resumirá la información derivada de la investigación preliminar implementada, así como la conclusión que fue advertida, de conformidad con lo siguiente:

### **1.- DOS CIUDADANOS DE QUIENES EL *PVEM* APORTÓ LA CORRESPONDIENTE CÉDULA DE AFILIACIÓN O ESCRITO SIGNADO POR EL QUEJOSO, Y LOS MISMOS NO FUERON OBJETADOS POR AQUELLAS**

| No. | Ciudadano | Escrito de queja | Información proporcionada por la DEPPP | Manifestaciones del partido político |
|-----|-----------|------------------|--|--------------------------------------|
|-----|-----------|------------------|--|--------------------------------------|

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

|   |                                   |                   |   |   |
|---|-----------------------------------|-------------------|---|---|
| 1   | Gerardo Alberto Simental Paniagua | 10/diciembre/2018 | <b>Afiliación</b><br>24/10/2016<br><b>Cancelación</b><br>10/01/2019 | Oficio PVEM-INE-038/2019 firmado por el representante suplente del <i>PVEM</i> , ante el Consejo General del <i>INE</i> , mediante el cual proporcionó el original de la cédula de afiliación de dicho ciudadano. |
| <b>Observaciones</b>  |                                   |                   |   |   |
| El partido político denunciado aportó el original de la cedula de afiliación del quejoso, <sup>45</sup> de la que se desprende información coincidente con los datos que aparecen en su credencial para votar, además de contener, aparentemente, su firma autógrafa.   |                                   |                   |   |   |
| <b>Conclusiones</b>   |                                   |                   |   |   |
| Del análisis de la información y pruebas recabadas, se puede concluir lo siguiente:   |                                   |                   |   |   |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>Gerardo Alberto Simental Paniagua fue registrado como militante del <i>PVEM</i>.</li> <li>La afiliación mencionada tuvo lugar el 24 de octubre de 2016.</li> <li>El <i>PVEM</i> aportó elementos para demostrar que la afiliación del quejoso a dicho partido político se realizó conforme a las disposiciones legales y estatutarias aplicables.</li> </ol>   |                                   |                   |   |   |
| A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que, al no existir controversia en el sentido de que el denunciante apareció como militante del <i>PVEM</i> y que el partido político aportó como prueba para acreditar que la afiliación fue voluntaria, original del formato de afiliación, y que el quejoso no objetó la autenticidad del documento base del denunciado, se debe concluir que, <b>la afiliación del ciudadano se realizó conforme con las disposiciones legales y estatutarias aplicables.</b> |                                   |                   |   |   |

| No.   | Ciudadano                   | Escrito de queja  | Información proporcionada por la DEPPP                               | Manifestaciones del partido Pplítico  |
|---|-----------------------------|-------------------|--|---|
| 2   | Juan Virgilio Pérez Sánchez | 07/diciembre/2018 | <b>Afiliación:</b><br>13/11/2016<br><b>Cancelación</b><br>10/01/2019 | Oficio PVEM-INE-008-2018 firmado por el representante suplente del <i>PVEM</i> , ante el Consejo General del <i>INE</i> , mediante el cual proporcionó el original de la cédula de afiliación del ciudadano en comento. |
| <b>Observaciones</b>  |                             |                   |  |   |
| El partido político denunciado aportó el original de la cedula de afiliación del quejoso, <sup>46</sup> de la que se desprende información coincidente con los datos que aparecen en su credencial para votar, además de contener, aparentemente, su firma autógrafa.   |                             |                   |  |   |
| <b>Conclusiones</b>   |                             |                   |  |   |
| Del análisis de la información y pruebas recabadas, se puede concluir lo siguiente:   |                             |                   |  |   |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>Juan Virgilio Pérez Sánchez fue registrado como militante del <i>PVEM</i>.</li> <li>La afiliación mencionada tuvo lugar el 13 de noviembre de 2016.</li> <li>El <i>PVEM</i> aportó elementos para demostrar que la afiliación del quejoso a dicho partido político se realizó conforme a las disposiciones legales y estatutarias aplicables.</li> </ol> |                             |                   |  |   |
| A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que, al no existir controversia en el sentido de que el denunciante apareció como militante del <i>PVEM</i> y que el partido político aportó como prueba para acreditar que la afiliación fue voluntaria, original del formato de afiliación, y que el quejoso no objetó la autenticidad del                |                             |                   |  |   |

<sup>45</sup> Visible a foja 93 del expediente.

<sup>46</sup> Visible a foja 49 del expediente.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

documento base del denunciado, se debe concluir que, la afiliación del ciudadano se realizó conforme con las disposiciones legales y estatutarias aplicables.

**1. UNA CIUDADANA DE QUIEN EL PVEM NO APORTÓ LA CORRESPONDIENTE CÉDULA DE AFILIACIÓN**

| No.   | Ciudadano                | Escrito de queja  | Información proporcionada por la DEPPP | Manifestaciones del partido político  |
|---|--------------------------|-------------------|--|---|
| 1   | Paulina Alvaradejo Gómez | 12/diciembre/2018 | Afiliación<br>23/septiembre/2016       | Registro válido<br><br>Fecha de afiliación<br>23/10/2016<br><br>En oficio PVEM-INE-008-2019, informo que el Comité Estatal del PVEM en Baja California se encontraba en la búsqueda de la cédula de afiliación, sin embargo, no fue remitida. |
| <b>Conclusiones</b>   |                          |                   |  |   |
| Del análisis de la información y pruebas recabadas, se puede concluir lo siguiente:   |                          |                   |  |   |
| <ol style="list-style-type: none"> <li>1. Paulina Alvaradejo Gómez fue registrada como militante del PVEM.</li> <li>2. La afiliación mencionada tuvo lugar el 23 de septiembre de 2016.</li> <li>3. El PVEM no aportó elementos para demostrar que la afiliación de la quejosa a dicho partido político se realizó conforme a las disposiciones legales y estatutarias aplicables.</li> </ol>                           |                          |                   |  |   |
| A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que, al no existir controversia en el sentido de que la denunciante apareció como militante del PVEM, que la citada ciudadana negó haberse afiliado a ese instituto político y que éste no aportó elementos para acreditar que la afiliación fue voluntaria, la conclusión debe ser que <b>se trata de una afiliación indebida.</b> |                          |                   |  |   |

Las constancias aportadas por la DEPPP, al ser documentos generados por la DERFE en ejercicio de sus atribuciones se consideran como 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 otra parte, las documentales allegadas al expediente por el partido político denunciado, constituyen documentales privadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 22, numeral 1, fracción II, del *Reglamento Quejas* 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.

## **6. CASO CONCRETO**

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

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

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

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

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

Ahora bien, para estar en aptitud de conocer la verdad de los hechos y su atribución a las personas involucradas en un procedimiento sancionador, la autoridad debe contar con elementos suficientes que generen convicción para arribar a tal conclusión, y, de ser el caso, determinar responsabilidad y la sanción respectiva.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

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.

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 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 los quejosos para afiliarlos a su partido político, y no a los ciudadanos y ciudadanas que negaron haber solicitado su inclusión en el padrón de militantes del PVEM.**

Como quedó evidenciado, en el apartado *ACREDITACIÓN DE HECHOS*, está demostrado, a partir de la información proporcionada por la *DEPPP* y el propio instituto político denunciado, que la y los quejosos se encontraron en algún momento afiliados al *PVEM*.

Al respecto, se debe recordar que, para el caso que nos ocupa, la carga de la prueba en torno a la acreditación de la voluntad de la y los quejosos referente a su incorporación a las filas del partido corresponde al *PVEM*, en tanto que el dicho de la actora y actores consiste en sostener que no dieron su consentimiento para ser

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

afiliadas o afiliados; es decir, se trata de un hecho negativo, que en principio no es objeto de prueba; por lo tanto, en el caso en concreto el *PVEM*, cuya defensa consiste básicamente en afirmar que sí cumplieron las normas que tutelan el derecho fundamental de afiliación, tienen el deber de probar esa situación.

En este sentido, el estudio de fondo del presente asunto se realizará en dos apartados, conforme a lo siguiente:

**a) Casos en los que el PVEM proporcionó el original de la cédula de afiliación o escrito signado por el quejoso y no hubo objeción.**

Dentro de este supuesto se encuentran **Gerardo Alberto Simental Paniagua y Juan Virgilio Pérez Sánchez**, respecto de quienes tanto el *PVEM* como la *DEPPP* informaron que se encontraban afiliados a dicho instituto político.

Para sostener la legalidad de las afiliaciones cuestionadas, el *PVEM* ofreció como prueba el original de las cédulas de afiliación de los quejosos, medios de convicción que esta autoridad electoral, al valorarlos tanto en lo individual como en su conjunto con el caudal probatorio restante, estima suficientes, idóneos y pertinentes para acreditar la licitud de la afiliación controvertida.

En efecto, es posible advertir de las constancias de autos que mediante acuerdo de veinticuatro de mayo de dos mil diecinueve, se les dio vista con la finalidad de que manifestaran lo que a su derecho conviniera, en relación con los medios de prueba presentados por el *PVEM*; no obstante, los denunciantes fueron omisos respecto a dicha solicitud, a pesar de estar debidamente notificados.

Bajo esta óptica, esta autoridad considera que la afiliación al *PVEM* fue apegada a derecho, ya que, de lo expuesto, puede afirmarse que la conducta realizada por el justiciable resulta atípica en relación con los injustos descritos en la normativa electoral que le fueron imputados.

Ahora bien, con independencia de lo anterior, esta autoridad estima que con base en el marco normativo señalado, las firmas en las cédulas de afiliación que

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

proporcionen los partidos políticos son un elemento indispensable para acreditar la voluntad de los ciudadanos para expresar su consentimiento para ser afiliados, más allá si los recuadros de las cédulas de afiliación no son llenados o son mal llenados, pues con la firma se ve reflejada la conformidad con el documento en el que se estampa, salvo que exista alguna prueba en contrario.

Lo anterior es así, porque como fue antes razonado, la actualización del tipo administrativo en estudio tiene como elementos constitutivos: i) una incorporación al partido político que se traduce en el acto de afiliación formal y, ii) la falta de consentimiento libre del ciudadano para ser afiliado.

En este sentido para colmar la hipótesis normativa contenida en el artículo 3, párrafo 2, de la *LGPPP* en relación con los diversos 25, párrafo 1, incisos a), e) y u), del mismo ordenamiento legal y 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la *LGIPE*, cuya infracción se imputó al denunciado, resultaba necesario que concurriera la acreditación de los dos elementos referidos, lo que no sucedió en el particular.

Es decir, en el caso debió demostrarse fehacientemente no solamente la afiliación de las y los quejosos al *PVEM*, sino también la ausencia de voluntad para ser afiliados, en razón de que el núcleo del tipo administrativo en estudio lo constituye la libertad de asociación, de ahí que, si en la especie solamente se justificó la afiliación, sin evidenciar la ausencia de voluntad en ese acto, entonces, es inconcuso que no se colmó el tipo administrativo sujeto a escrutinio.

De igual manera, por las razones expuestas con antelación, tampoco se actualizó la hipótesis descrita en el numeral 29 de la *LGPPP*, ya que al concluirse que los hoy quejosos se afiliaron libremente al partido justiciable, por mayoría de razón debe afirmarse que el *PVEM* no utilizó indebidamente la información y datos personales de las impetrantes, porque estas, en su oportunidad, consintieron afiliarse al partido político, para lo cual, conforme al marco normativo descrito en la presente resolución, era menester proporcionar al *PVEM* esa información y documentos.

En suma, al no acreditarse uno de los extremos en que se finca el procedimiento sancionador, específicamente la falta de voluntad de afiliarse al partido denunciado,

se concluye la inexistencia del tipo administrativo, por lo que no procede imponer al *PVEM* sanción alguna.

Bajo ese contexto, ante lo razonado en líneas precedentes, se debe concluir que el bien jurídico tutelado por las normas constitucionales y legales que protegen la libertad del ciudadano para afiliarse voluntariamente a un partido político, no fue transgredido por el *PVEM* y, consecuentemente, en el presente procedimiento sancionador **no se acredita la infracción** respecto de Gerardo Alberto Simental Paniagua y Juan Virgilio Pérez Sánchez.

**b) Caso en el que el *PVEM* NO proporcionó el original de la cédula de afiliación.**

Este órgano colegiado considera pertinente **tener por acreditada la infracción** el presente procedimiento en contra del *PVEM*, pues se concluye que éste violentó el derecho de libre afiliación de **Paulina Alvaradejo Gómez**, en su vertiente positiva, toda vez que no demostró la libre voluntad de esta de querer incorporarse a las filas de militantes de ese organismo político.

Lo anterior es así, ya que tanto el *PVEM* como la *DEPPP* indicaron que la persona denunciante estuvo afiliada a dicho instituto político.

El *PVEM* no aportó evidencias respecto a que **Paulina Alvaradejo Gómez** haya decidido libremente pertenecer a ese instituto político, como lo sería la propia cédula de afiliación debidamente firmada, o algún otro elemento que resultara idóneo para ello, como lo prevé su normativa interna, es que se transgredió el derecho de libre afiliación de dicha ciudadana, además se demostró el uso indebido de sus datos personales, al haberse utilizado para afiliarla sin su consentimiento, toda vez que era responsabilidad de este partido político demostrar que la inscripción a su padrón de militantes, fue consecuencia de la voluntad libre e individual de los afectados.

En mérito de lo anterior, existe evidencia que hace suponer que la afiliación a la que se refiere en este apartado fue producto de una acción ilegal por parte del *PVEM*.

Este órgano colegiado considera que el *PVEM* infringió las disposiciones electorales tendientes a demostrar la libre afiliación, en su modalidad positiva, de Paulina

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

Alvaradejo Gómez, quien apareció como afiliada a dicho instituto político, por no demostrar el **acto volitivo** de esta para ser agremiada a ese partido.

En efecto, como se demostró anteriormente, la denunciante que apareció afiliada al *PVEM* manifestó que en momento alguno otorgó 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.

Así pues, el *PVEM* en el caso analizado no demostró que la afiliación se realizó a través del procedimiento que prevé su normativa interna, ni mediante algún otro procedimiento distinto en el que se hiciera constar que dichos ciudadanos y ciudadanas hayan dado su consentimiento para ser afiliados, ni mucho menos que hayan 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, ante la negativa de la denunciante de haberse afiliado al *PVEM*, correspondía a dicho instituto político demostrar, a través de pruebas idóneas, que la afiliación se llevó a cabo a través de los mecanismos legales para ello, en donde constara fehacientemente la libre voluntad de la hoy promovente, lo que no hizo, siendo que el solo hecho de aparecer en su registro electrónico es insuficiente para acreditar el ejercicio libre, personal y voluntario del derecho de afiliación a dicho instituto político.

Es decir, no basta con que las personas quejasas aparezcan como afiliados al *PVEM* en sus registros electrónicos, sino que dicho instituto político debió demostrar, con documentación soporte o pruebas idóneas, que dichas afiliaciones se realizaron de forma libre o voluntaria, o bien, que la aparición del nombre y datos de aquellos en su padrón de militantes fue consecuencia de un error involuntario o de alguna circunstancia diversa, pero no lo hizo.

Esto último es relevante, porque, como se expuso, la afiliación al *PVEM* implica, además de un acto volitivo y personal, la exhibición o presentación voluntaria de

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

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 los ahora quejosos.

Entonces, podemos afirmar que el presunto uso indebido de datos personales, tiene íntima vinculación con la indebida afiliación de la denunciante, lo cual ya quedó debidamente acreditado y, como consecuencia de ello, merece la imposición de una sanción que se determinará en el apartado correspondiente.

Por tanto, al abstenerse de acreditar el consentimiento de la ciudadana inconforme para mantener, solicitar y/o adquirir la militancia a dicho ente político, impide contar con certeza respecto a que la militancia fue voluntaria, máxime si se concatena dicha abstención con lo expresado por esta al desconocer su registro o incorporación al propio partido político.

Esto es así, porque el bien jurídico que se persigue con la normativa, tanto legal como interna del instituto político, tiene como objetivo que los partidos cuenten con padrones de militantes de personas que libre y voluntariamente hayan decidido pertenecer a sus filas, lo cual se consigue, manteniendo sus registros regularizados en todo tiempo, para cumplir con los fines y propósitos de su vida intrapartidaria, además que es su deber tomar las medidas de control necesarias para preservar el padrón en depuración y actualización constante.

Conforme a los razonamientos hasta aquí expuestos y de la valoración conjunta a los medios probatorios correspondientes a los hechos acreditados que esta autoridad efectuó, conforme a las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, **se tiene por acreditada la infracción** en el presente procedimiento en contra del *PVEM*, por la indebida afiliación de la denunciante.

Cabe referir que similar criterio adoptó este máximo órgano de dirección, al dictar la resolución **INE/CG17/2020**, aprobado el pasado veintidós de enero de dos mil veinte, dentro del procedimiento sancionador ordinario **UT/SCG/Q/MMPG/CG/26/2018**.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

Finalmente, no pasa inadvertido para esta autoridad que el partido, durante sus intervenciones procesales adujo diversas defensas y excepciones a fin de pretender deslindarse de la responsabilidad que le imputa; sin embargo, a consideración de quien hoy resuelve, las mismas resultan ineficaces, debido a lo siguiente:

Aduce el partido denunciado que, en el caso, no existió un uso indebido de datos personales, sin embargo, como ya se ha señalado, al no existir en autos constancia que demuestre la voluntad plena y manifiesta de los ciudadanos de pertenecer a las filas de un partido político, como en el caso aconteció, es evidente que intrínsecamente, a la conducta de indebida afiliación, existe también un uso indebido de datos personales, toda vez que éstos fueron utilizados de manera inapropiada por el *PVEM*, con el propósito de que el nombre y datos de la persona denunciante apareciera registrada en un padrón que los vinculaba con una fuerza política a la cual no deseaban pertenecer. De ahí que la excepción hecha valer, carezca de sustento lógico y jurídico, además de que la presente conclusión, como ya se analizó en el apartado de marco normativo, ha sido reiteradamente confirmada por el máximo órgano jurisdiccional en la materia.

Por cuanto hace a la afirmación que realiza el partido político denunciado, en el sentido de que, en el caso, no existió una indebida afiliación de la quejosa, debe decirse que, tal y como ha sido demostrado a lo largo del presente apartado de la resolución, la materia misma del procedimiento consistió en determinar si se actualizó o no la infracción en los términos de la queja planteada, cuya responsabilidad fue demostrada en la presente causa al no justificarse con la constancia o documental debida, que el partido obtuvo un consentimiento previo y razonado sobre su deseo de ser enrolados en las filas del *PVEM*.

Por último, en cuanto a la petición que formula en el sentido de que se aplique en su favor el principio de presunción de inocencia, debe decirse que, en el caso a estudio, está plenamente acreditada la existencia de la infracción, consistente en la indebida afiliación de una ciudadana, mediante el uso de sus datos personales, de modo tal que la solicitud que formula no puede atenderse en los términos planteados, habida cuenta que este principio opera en los procedimientos de

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

naturaleza sancionadora, cuando existe duda razonable respecto de la plena culpabilidad del procesado sobre la comisión de una conducta considerada ilegal.

Así pues, como se dijo, correspondía al partido político demostrar que la afiliación que se le cuestionó fue producto de la libre voluntad de la persona que promovió el procedimiento que se resuelve, y al no hacerlo de esta forma, es evidente que se transgredió el derecho de libre afiliación y, por tanto, debe imponerse una sanción en los términos que más adelante se precisan.

Ahora bien, más allá de la determinación de responsabilidad del partido político y, en el caso, de la consecuente imposición de sanción, esta autoridad debe tutelar el derecho fundamental de afiliación de las personas denunciantes, es decir, estamos frente a la defensa de un derecho humano de naturaleza político-electoral, que en términos del artículo 1º de la Constitución Federal debe ser respetado, protegido y garantizado por todas las autoridades del Estado Mexicano.

Bajo ese contexto, ante lo razonado en líneas precedentes, se debe concluir que el bien jurídico tutelado por las normas constitucionales y legales que protegen la libertad de la ciudadana para afiliarse voluntariamente a un partido político, fue transgredido por el *PVEM* y, consecuentemente, en el presente procedimiento sancionador **se tiene por acreditada la infracción** respecto de Paulina Alvaradejo Gómez.

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

Una vez que ha quedado demostrada plenamente la comisión de la falta denunciada por la quejosa respecto de la cual se tiene acreditada la infracción objeto del presente procedimiento, así como la responsabilidad del *PVEM*, en el caso detallado en el considerando que antecede, procede ahora determinar la sanción correspondiente.

En relación con ello, el *Tribunal Electoral* ha sostenido que para individualizar la sanción a imponer a un partido político por la comisión de alguna irregularidad se

deben tomar en cuenta los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la acción u omisión que produjo la infracción electoral.

### 1. Calificación de la falta

#### A) Tipo de infracción

| Partido     | Tipo de infracción  | Descripción de la conducta  | Disposiciones jurídicas infringidas  |
|-------------|---|---|--|
| <i>PVEM</i> | La infracción se cometió por una <b>acción</b> del partido político denunciado, que transgrede disposiciones de la <i>Constitución</i> , la <i>LGIPE</i> y la <i>LGPP</i> . | La conducta fue la afiliación indebida de <b>una</b> persona, así como el uso no autorizado de los datos personales por parte del <i>PVEM</i> . | Artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución; 443, párrafo 1, incisos a) y n); de la <i>LGIPE</i> , y 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u), de la <i>LGPP</i> . |

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

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.

Las disposiciones legales vulneradas tienden a preservar el derecho de las personas de decidir libremente si desean o no afiliarse a un partido político, dejar de formar parte de él o no pertenecer a ninguno, el cual se erige como un derecho fundamental que tienen los individuos para tomar parte en los asuntos políticos del país.

En el caso concreto, se acreditó que el *PVEM* incluyó indebidamente en su padrón de afiliados a **Paulina Alvaradejo Gómez**, sin demostrar que para incorporarla medió la voluntad de esta de inscribirse a dicho padrón, violentando con ello lo establecido en los artículos 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución, y 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la *LGIPE*, y 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u), de la *LGPP*.

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

Por otra parte, como se analizó, para la indebida afiliación acreditada en el expediente que se resuelve se usaron los datos personales de las personas promoventes sin que éstas hubiesen otorgado su consentimiento para ello, lo cual, constituye un elemento accesorio e indisoluble de la infracción consistente en la afiliación indebida.

Lo anterior, ya que, lógicamente se utilizaron datos personales como lo son, al menos el nombre y la clave de elector de la quejosa 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 la denunciante al padrón de militantes del *PVEM*.

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

### **C) Singularidad o pluralidad de la falta acreditada**

Al respecto, cabe señalar que aun cuando se acreditó que el *PVEM* 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 una persona, esta situación no conlleva estar en presencia de una pluralidad de infracciones o de faltas administrativas, toda vez que, en el caso, únicamente se acreditó la infracción al derecho político electoral de libertad de afiliación al instituto político denunciado, quien incluyó en su padrón de militantes a la hoy quejosa, 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 *PVEM*, 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 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*, al incluir en su padrón de afiliados a **Paulina Alvaradejo Gómez**, sin tener la documentación soporte que acredite fehacientemente la voluntad de esta de pertenecer a las filas del instituto político en el cual se encontraron incluidas.

**b) Tiempo.** En el caso concreto, como se razonó en el considerando que antecede, la afiliación indebida de **Paulina Alvaradejo Gómez** aconteció el veintitrés de septiembre de dos mil dieciséis.

**c) Lugar.** La falta atribuida al *PVEM* se cometió en Baja California.

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

Se considera que en el caso existe una conducta **dolosa** por parte del *PVEM*, 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; 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*.

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

- El *PVEM* 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 *PVEM* está **sujeto al cumplimiento de las normas que integran el orden jurídico nacional e internacional** y está obligado a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, respetando los derechos de los ciudadanos, de acuerdo con el artículo 25, párrafo 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.
- 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 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**.
- Todo partido político tiene la **obligación de respetar la libre afiliación** y, consecuentemente, de cuidar y vigilar que sus militantes sean personas que fehacientemente otorgaron su libre voluntad para ese efecto.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

- 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*; 3, párrafo 2, 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, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- La afiliación indebida o sin consentimiento a un partido político, es una violación de orden constitucional y legal que **requiere o implica para su configuración, por regla general, la utilización indebida de datos personales de la persona o ciudadano afiliado sin su consentimiento.**

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

1. La denunciante aduce que no solicitó en momento alguno su registro o incorporación como militante al *PVEM*.
2. Quedó acreditado que la denunciante apareció en el padrón de militantes del *PVEM*, conforme a lo informado por la *DEPPP*.
3. El partido político denunciado no demostró que la afiliación de esta persona se hubiera realizado a través de los mecanismos legales y partidarios conducentes, ni mucho menos que ello se sustentara en la expresión libre y voluntaria de los mismos.
4. El partido denunciado no demostró ni probó que la afiliación de la denunciante 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 su afiliación 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 *PVEM* se cometió al afiliarse indebidamente a **una** persona, sin demostrar al acto volitivo de ésta de ingresar 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 y la protección de los datos personales de la ciudadanía mexicana y que la conducta se acredita ante la ausencia de los documentos atinentes que permitan demostrar el acto de voluntad de la denunciante de militar en el *PVEM*, ni para el uso de sus datos personales.

#### **2. Individualización de la sanción.**

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

### **A) Reincidencia**

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

En este sentido, por cuanto hace al *PVEM*, esta autoridad tiene presente la existencia de diversas resoluciones emitidas por el *Consejo General*, sobre conductas idénticas a la que nos ocupa, destacándose para los efectos del presente apartado, la identificada con la clave INE/CG448/2018, misma que fue impugnada y, en su oportunidad, confirmada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, mediante la sentencia que recayó al expediente SUP-RAP-137/2018, de seis de junio de dos mil dieciocho, en la que se determinó tener por acreditada la conducta como la que ahora nos ocupa el procedimiento por conductas como la que nos ocupa.

Con base en ello, y tomando en consideración que la vulneración a los derechos de libre afiliación por la que se demostró la infracción denunciada en el presente procedimiento, se actualizó, en un caso, al afiliarse indebidamente a la ciudadana referida, 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.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

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 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 **una** ciudadana al partido político, pues se comprobó que el *PVEM* la afilió sin demostrar, con la documentación soporte correspondiente, que medió la voluntad de ésta de pertenecer 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, de optar por ser o no militantes de algún partido político, y la obligación de éstos de velar por el debido respeto de la prerrogativa señalada, a través de los mecanismos idóneos que permitan generar certeza respecto de la voluntad de quienes deseen pertenecer agremiados a los distintos partidos políticos.
- Para materializar la indebida afiliación de la denunciante, se utilizaron indebidamente sus datos personales, pues los mismos eran necesarios para formar el padrón de afiliados del *PVEM*.
- 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 *PVEM*.

Por lo anterior, y en atención a los elementos objetivos precisados con antelación, se considera procedente **calificar la falta** en que incurrió el *PVEM* 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 la hoy quejosa, lo que constituye una violación al derecho fundamental de las y los ciudadanos reconocidos 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.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

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 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

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

soslayar el vocablo “entre otras”, inserta en artículo 458, párrafo 5, de la *LGIFE*, 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 de *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 *LGIFE*, consistente en una **MULTA unitaria por cuanto hace la ciudadana sobre quien 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 *PVEM*, 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, el cual garantiza, 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.

**CONSEJO GENERAL  
EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

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 renunciaciones que no hubieran tramitado.** *En el caso de las quejas por los supuestos antes referidos que se lleguen a presentar con posterioridad a la aprobación de este Acuerdo, los PPN tendrán un plazo de 10 días contado a partir del día siguiente de aquel en el que la UTCE les haga de su conocimiento que se interpuso ésta, para dar de baja de forma definitiva a la persona que presente la queja.*

**[Énfasis añadido]**

Además, es de suma importancia destacar que el citado Acuerdo, implicó para todos los Partidos Políticos Nacionales, aparte de la baja de la 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 este sentido, como ya se indicó en el Considerando atinente, los partidos políticos quedaron obligados, de conformidad con el mencionado acuerdo del Consejo General INE/CG33/2019.

En sintonía con lo expuesto, en ese acuerdo se estableció que la realización de las obligaciones a cargo de los partidos políticos, podría tomarse en cuenta como

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

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

En efecto, en atención al citado Acuerdo, la *UTCE*, mediante proveído de nueve de enero de dos mil diecinueve, instruyó al *PVEM* para que procediera a eliminar de su padrón de militantes el registro de todas y cada una de las personas denunciadas en este procedimiento administrativo sancionador; lo anterior, para el supuesto de que aún se encontraran inscritos en el mismo, tanto en el *Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos* de la *DEPPP*, así como de su portal

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

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 *PVEM* atendió el problema subyacente a las indebidas afiliaciones denunciadas, eliminando de su padrón de militantes el registro de todas y cada una de las personas quejas en el presente asunto, tanto en el *Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos*, como de su portal de internet, así como de aquellas cargas a que se ha hecho referencia anteriormente.

Por ello, esta autoridad considera que previo a determinar la sanción que corresponde al *PVEM* 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.**<sup>47</sup> *Acorde con el tercer párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad judicial es la encargada de imponer las penas, al ser la que valora las pruebas para acreditar el delito y la responsabilidad penal del acusado, quien mediante el ejercicio de la inmediación debe analizar los elementos descritos en los artículos 70 y 72 del Código Penal para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, que se refieren a las condiciones de realización del delito, las calidades de los sujetos activo y pasivo, la forma de intervención del sentenciado, la situación socioeconómica y cultural de éste, **su comportamiento posterior al evento delictivo**, así como las circunstancias en que se encontraba en su realización; **todas esas condiciones deben percibirse por el juzgador de instancia, al ser quien tiene contacto directo con el desarrollo del proceso penal** y no por el tribunal constitucional, el cual tiene como función salvaguardar derechos humanos y no verificar cuestiones de legalidad, en virtud de que su marco normativo para el ejercicio de sus facultades lo constituyen la Carta Magna, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que el Tribunal Colegiado de Circuito no debe sustituirse en la autoridad responsable, toda vez que no podría aplicar directamente los preceptos de la codificación penal indicada al no ser una tercera instancia, máxime que el tema del grado de culpabilidad del sentenciado y el quántum 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 *PVEM*, si bien no puede excluirlo de la responsabilidad en que incurrió, puesto que la infracción quedaría impune, ciertamente debe ser ponderada para fines de la individualización de la sanción que le corresponda, permitiendo modificar el criterio de sanción que se había venido sosteniendo, hacia el extremo inferior del rango de las sanciones previstas por la *LGIPE*, toda vez que dicha actitud redundaría en la vigencia del orden jurídico, en la protección al derecho de libre afiliación de los

---

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

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

ciudadanos tutelada, incluso, por parte de las propias entidades de interés público, como lo es el sujeto denunciado y la prevalencia del Estado de Derecho.

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

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

1. Al treinta y uno de enero de dos mil veinte, los partidos políticos nacionales ya no contaban con registros en el estatus “en reserva”.
2. Los partidos políticos nacionales de conformidad con el 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 veintiocho de febrero de dos mil veinte, a través del cual la *DEPPP* informó, entre otras circunstancias, que el partido político denunciado en su oportunidad y por lo que hace a las afiliaciones denunciadas, canceló los registros correspondientes de conformidad con lo ordenado por este *Consejo General* con lo que se evidencian las acciones desplegadas por parte del partido político denunciado.

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero, del artículo 21 Constitucional, que prevé que la imposición de las penas, su modificación y su duración, son propias y exclusivas de la autoridad judicial, a juicio de este órgano electoral **se justifica la reducción de la sanción previamente descrita, por una de entidad menor, establecida en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción I, de la LGIPE, consistente en una amonestación pública**, pues tal medida, permitiría cumplir con la finalidad del acuerdo multicitado, además que con ella se incentiva a los partidos políticos a colaborar con esta autoridad en la supervisión, actualización y consolidación de un registro de su militancia partidaria, certero y confiable.

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

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

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

**SEXTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.**

A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, tutelado en el artículo 17 de la Constitución Federal,<sup>48</sup> se precisa que la presente determinación es impugnabile a través del recurso de apelación, así como por el juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano, previsto en los numerales 42 y 79, respectivamente, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

---

<sup>48</sup> Al respecto, resultan orientadoras las siguientes tesis aisladas emitidas por tribunales del Poder Judicial de la Federación: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, marzo de 2012, Tomo 2, Materia: Constitucional, Tesis: III. 40. (III Región) 6 K (10ª), Página: 1481, Rubro: "TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL", y Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 4, Materia: Constitucional, Tesis: II.8º. (I Región) 1 K (10ª), Página: 2864, Rubro: "TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL."

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

## **R E S O L U C I Ó N**

**PRIMERO.** No se acredita la infracción objeto del procedimiento sancionador ordinario, incoado en contra del **Partido Verde Ecologista de México**, al no infringir las disposiciones electorales de libre afiliación respecto a los ciudadanos **Gerardo Alberto Simental Paniagua y Juan Virgilio Pérez Sánchez**, en términos del considerando **CUARTO, numeral 5, inciso a)**, de esta resolución.

**SEGUNDO.** Se acredita la infracción, objeto del procedimiento sancionador ordinario, incoado en contra del **Partido Verde Ecologista de México**, al infringir las disposiciones electorales de libre afiliación respecto a la ciudadana **Paulina Alvaradejo Gómez**, en términos de lo establecido en el considerando **CUARTO, numeral 5, inciso b)**, de esta resolución.

**TERCERO.** Se impone una **amonestación pública** al **Partido Verde Ecologista de México**, en los términos del considerando **QUINTO** de la presente Resolución.

**CUARTO.** 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.

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

**Notifíquese personalmente** a Gerardo Alberto Simental Paniagua, Juan Virgilio Pérez Sánchez y Paulina Alvaradejo Gómez.

Al **Partido Verde Ecologista de México**, en términos del artículo 68 numeral 1, incisos d), q) y w), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral.

Por **estrados**, a quienes les resulte de interés.

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

**CONSEJO GENERAL**  
**EXP. UT/SCG/Q/GASP/JD05/BC/304/2018**

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.

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.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL  
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL  
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA  
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO  
MOLINA**