

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

INE/CG45/2024

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO
EXP: UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022
DENUNCIANTES: RICARDO ALBERTO CUEVAS
DÍAZ Y OTRO
DENUNCIADO: PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022, INICIADO CON MOTIVO DE LAS QUEJAS PRESENTADAS POR RICARDO ALBERTO CUEVAS DÍAZ Y ENRIQUE JESÚS CREOLLO DOMÍNGUEZ, EN CONTRA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, POR SUPUESTAS VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL, CONSISTENTES EN LA PROBABLE VIOLACIÓN A SU DERECHO DE LIBERTAD DE AFILIACIÓN, USANDO, SIN SU CONSENTIMIENTO, SUS DATOS PERSONALES PARA TAL FIN

Ciudad de México, 25 de enero de dos mil veinticuatro.

G L O S A R I O	
Comisión	La Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DEPPP	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral
INE/Instituto	Instituto Nacional Electoral
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
PRI/Denunciado	Partido Revolucionario Institucional
Reglamento de Quejas	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral

G L O S A R I O	
<i>Sala Superior</i>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<i>Tribunal Electoral</i>	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<i>UTCE</i>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral

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

I. DENUNCIAS. Mediante oficios INE-CAMP/VS/127/2022 e INE-CAMP/VS/129/2022, signados ambos por el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Campeche, se hizo del conocimiento de la *UTCE* la presentación de sendos escritos de queja en contra del *PRI* por presuntamente haber afiliado indebidamente a dicho instituto político a las dos personas quejas objeto del presente procedimiento, haciendo para tal efecto, el uso no autorizado de sus datos personales.

II. REGISTRO, ADMISIÓN, RESERVA DE EMPLAZAMIENTO Y DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN. El **catorce de junio de dos mil veintidós**, se instruyó el registro y admisión del presente **Procedimiento Sancionador Ordinario**, al cual se le asignó la clave **UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**, por la supuesta indebida afiliación de los quejosos, Ricardo Alberto Cuevas Díaz y Enrique Jesús Creollo Domínguez, así como la presunta utilización de sus datos personales, por parte del *PRI*, sin su consentimiento, además de la supuesta omisión del instituto político de dar de baja de su padrón de militantes al segundo de los citados, lo cual podría constituir una indebida afiliación, en su vertiente de derecho a ser desafiliado.

Asimismo, se reservó acordar lo conducente respecto al emplazamiento, hasta en tanto culminara la etapa de investigación preliminar.

Además, se ordenó al *PRI* que, de manera inmediata, procediera a eliminar de su padrón de militantes, en el caso de que aún se encontraran inscritos en el mismo, a

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

dichas personas, tanto del Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos de la *DEPPP*, como de su portal de internet.

Finalmente, con el propósito de allegarse de mayores elementos probatorios tendentes al esclarecimiento de los hechos denunciados, se requirió al aludido partido *PRI* y a la *DEPPP* proporcionaran información relacionada con la presunta afiliación de las personas denunciadas.

Dicho proveído fue notificado y desahogado como se muestra a continuación:

Sujeto Requerido	Oficio/Notificación	Fecha de Respuesta
<i>PRI</i>	INE-UT/05596/2022 15 de junio de 2022	22 de junio de 2022 Oficio PRI/REP-INE/148/2022
<i>DEPPP</i>	Correo electrónico institucional 16 de junio de 2022	20 de junio de 2022 Correo electrónico institucional

III. PRÓRROGA, DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR E INSTRUMENTACIÓN DE ACTA CIRCUNSTANCIADA. Mediante acuerdo de **cuatro de julio de dos mil veintidós**, se concedió prórroga al *PRI* para que diera respuesta al requerimiento formulado, asimismo se le solicitó que informara si recibió solicitud previa de desafiliación y baja del padrón de afiliados de parte del ciudadano Enrique Jesús Creollo Domínguez, indicando, en su caso, la fecha en que la recibió y el trámite que le dio.

Dicho requerimiento se diligenció de la manera siguiente:

Sujeto Requerido	Oficio/Notificación	Respuesta
<i>PRI</i>	INE-UT/06247/20221 05 de julio de 2022	13 de julio de 2022 Oficio PRI/REP-INE/172/2022

De igual manera, en el citado acuerdo se ordenó la instrumentación de **Acta Circunstanciada** con la finalidad de verificar si el registro de las dos personas

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

denunciantes como militantes del *PRI*, había sido eliminado y/o cancelado en el portal de internet de dicho partido político denunciado.

El resultado de dicha diligencia arrojó que ambos registros habían sido eliminados y/o cancelados en el portal del aludido partido político.

IV. CONCESIÓN DE NUEVA PRÓRROGA. A través de proveído de **ocho de agosto de dos mil veintidós**, y vista que fue la solicitud formulada por el partido político denunciado, se concedió al mismo una **segunda prórroga** a efecto de que estuviera en aptitud de dar cumplimiento a los requerimientos de información contenidos en los diversos de fechas catorce de julio y ocho de agosto, ambos del año 2022, habida cuenta de las circunstancias derivadas de la emergencia sanitaria ocasionada por el virus SARS-COV-2.

V. OMISIÓN DE DESAHOGO DE REQUERIMIENTO Y EMPLAZAMIENTO. Vistas que fueron las constancias de notificación del proveído referido en el punto que antecede, por medio del cual se concedió segunda prórroga al *PRI*, a efecto de que remitiera los expedientes del procedimiento de afiliación de los quejosos, constancias de las que se advierte lo siguiente:

Denunciado	Notificación-Plazo	Respuesta
PRI	Cédula: 10 de agosto de 2022 Plazo: Del 11 al 15 de agosto de 2022	<u>Sin respuesta</u>

Por lo anterior, mediante acuerdo de **siete de septiembre de dos mil veintidós**, se hizo efectivo el apercibimiento de ley, tenido por omiso de respuesta al referido partido político; no obstante, de conformidad con lo establecido en el artículo 467, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, también se le indicó que podría ofrecer las pruebas que a su derecho convinieran, durante la etapa procesal de emplazamiento.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

Consecuentemente, en este último acuerdo se ordenó el **emplazamiento** al *PRI* para que manifestara lo que a su derecho conviniera, respecto de la conducta que se le imputó y aportara los medios de prueba que considerara pertinentes.

La correspondiente diligencia de **emplazamiento** se efectuó en los términos siguientes, corriéndole traslado al partido denunciado con las constancias que hasta ese momento integraban el expediente de mérito:

Sujeto – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
<i>PRI</i> INE-UT/07709/2022	Citatorio: 08 de septiembre de 2022. Cédula: 09 de septiembre de 2022. Plazo: 12 al 19 de septiembre de 2022	Oficio PRI/REP-INE/221/2022 19 de septiembre de 2022

VI. VISTA DE ALEGATOS. Mediante proveído de **veinte de octubre de dos mil veintidós**, la *UTCE* puso los autos a la vista de las partes para que, en vía de alegatos, manifestaran lo que a su derecho conviniera. Dicho acuerdo se diligenció en los siguientes términos:

Denunciado

Sujeto – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
<i>PRI</i> INE-UT/08719/2022	Citatorio: 24 de octubre de 2022 Cédula: 25 de octubre de 2022 Plazo: 26 de octubre al 01 de noviembre de 2022	Oficio PRI/REP-INE/260/2022 01 de noviembre de 2022

Denunciantes

No	Ciudadano	Oficio/notificación	Plazo	Respuesta
1	Ricardo Alberto Cuevas Díaz	INE/JL-CAMP/VS/458/2022 21 de octubre de 2022	24 al 28 de octubre de 2022	<u>Sin respuesta</u>
2	Enrique Jesús Creollo Domínguez	INE/JL-CAMP/VS/459/2022 24 de octubre de 2022	25 al 31 de octubre de 2022	<u>Sin respuesta</u>

VII. VERIFICACIÓN FINAL DE NO REAFILIACIÓN. El seis de marzo de dos mil veintitrés, personal adscrito a la *UTCE* realizó una consulta al Sistema de Verificación del Padrón de Personas Afiliadas a los Partidos Políticos, en la cual se advirtió que los quejosos habían sido dados de baja del padrón de militantes del *PRI*, sin advertir alguna nueva afiliación.

VIII. REQUERIMIENTO DE INFORMACIÓN A ENRIQUE JESÚS CREOLLO DOMINGUEZ. Mediante acuerdo de veintiuno de abril de dos mil veintitrés se procedió a requerir a **Enrique Jesús Creollo Dominguez**, a fin de que proporcionara el acuse original del escrito mediante el cual solicitó ante la instancia estatal del referido partido político, su baja como militante y la cancelación de sus datos personales, concediéndole un plazo de tres días hábiles para tal efecto, toda vez que dicho documento fue presentado en fotocopia simple.

IX. DESISTIMIENTO DE LOS DENUNCIANTES. En respuesta al requerimiento de información aludido en el punto que antecede, el veintiséis de abril de dos mil veintitrés se recibió en la Junta Local Ejecutiva de este Instituto en el estado de Campeche, **escrito de desistimiento de la queja presentada inicialmente por Enrique Jesús Creollo Dominguez**, en el que substancialmente manifestó expresamente la intención de desistirse de dicha queja que presentó en su oportunidad en contra del *PRI*.

Igualmente, en misma fecha se recibió en la aludida Junta Local escrito **de desistimiento de la denuncia originalmente presentada por Ricardo Alberto Cuevas Díaz**, mismo en el que, en esencia, expresa su voluntad de desistirse de la queja que presentó en su momento en contra del mencionado instituto político.

X. PREVENCIÓN RESPECTO DE LOS ESCRITOS DE DESISTIMIENTO PRESENTADOS POR LOS DENUNCIANTES. Mediante acuerdo de once de mayo de dos mil veintitrés, se tuvieron por recibidos en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral los escritos de desistimiento presentados por **Enrique Jesús Creollo Dominguez**, y **Ricardo Alberto Cuevas Díaz**, por lo que, atendiendo a las manifestaciones vertidas en los mismos y en observancia a las formalidades

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

esenciales del procedimiento, así como para tener certeza sobre la autenticidad del contenido de dichos escritos, cerciorarse de la identidad de quienes pretenden desistirse y saber si preservaban su propósito de dar por concluido el procedimiento que iniciaron, se ordenó dar vista a ambos denunciados para que ratificaran sus comunicados de desistimiento o, en su caso, realizaran las manifestaciones que a sus intereses conviniera, concediéndoles para tal efecto un plazo de tres días hábiles, **apercibiéndolos** que de no dar contestación en tiempo y forma a dicha vista, **se tendría como no presentadas las respectivas solicitudes de desistimiento** y, en consecuencia, se continuaría con la tramitación del presente asunto.

La vista ordenada se diligenció de la siguiente forma:

SUJETOS A NOTIFICAR	CÉDULA DE NOTIFICACIÓN	PLAZO PARA DAR RESPUESTA	RESPUESTA
Enrique Jesús Creollo Dominguez	12 mayo 2023	Del 15 al 17 de mayo de 2023	<u>Sin respuesta</u>
Ricardo Alberto Cuevas Díaz	12 mayo 2023	Del 15 al 17 de mayo de 2023	<u>Sin respuesta</u>

De acuerdo con lo anterior, se tiene que el plazo concedido por esta autoridad para desahogar la prevención relacionada con la solicitud de ratificación de los desistimientos de mérito transcurrió **del quince al diecisiete de mayo de dos mil veintitrés**, sin que obre constancia en autos que acredite, en modo alguno, que durante dicho plazo los denunciados comparecieran o presentaran promoción a través de la cual hubieren dado debido cumplimiento a la prevención en comento.

En este sentido, por acuerdo de treinta y uno de agosto del presente año, se tuvieron **por no presentadas** las solicitudes de desistimiento propuestas por **Enrique Jesús Creollo Dominguez** y por **Ricardo Alberto Cuevas Díaz**.

XI. ELABORACIÓN DE PROYECTO. En su oportunidad, toda vez que no había diligencias pendientes por desahogar, se procedió a formular el presente proyecto de resolución, para ser sometido a la consideración de la Comisión de Quejas y Denuncias del *INE*.

XII. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS. En la Tercera Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, celebrada el dieciséis de enero dos mil veinticuatro, la *Comisión* analizó y aprobó el proyecto, por unanimidad de votos de sus integrantes presentes.

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

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 del presente Procedimiento Sancionador Ordinario es la presunta transgresión a lo previsto en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, párrafo tercero, Base I, segundo párrafo, de la *Constitución*; 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), x) e y) de la *LGPP*, con motivo de la probable **violación al derecho de libertad de afiliación, en su vertiente positiva, por lo que hace a uno de los quejosos, y en ambas vertientes, positiva y negativa, por lo que corresponde al segundo de ellos**, así como la presunta utilización indebida de sus datos personales por parte del *PRI*, en perjuicio de ambos denunciantes.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

Ahora bien, conforme al artículo 442 párrafo 1, inciso a) de la *LG/PE*, 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 443, párrafo 1, incisos a) y n), y 456, párrafo 1, inciso a), de la ley en cita, 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), x) e y), 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*.

En consecuencia, toda vez que corresponde a este órgano superior de dirección conocer de las infracciones a la normatividad electoral y, en su caso, imponer las sanciones atinentes, en el particular, esta autoridad resulta competente para conocer y resolver respecto de las infracciones denunciadas, atribuidas al *PRI*, consistentes, en esencia, en la presunta violación al derecho de libertad de afiliación y de desafiliación, así como la 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-107/2017,¹ en el sentido de que esta autoridad electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con la presunta afiliación indebida de la ciudadanía 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.

¹ 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_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

- Porque, por mandato legal, el *INE* es una autoridad que tiene potestad para imponer sanciones en materia electoral federal por transgresión a la ley.
- Porque la existencia de un régimen sancionatorio intrapartidista, no excluye la responsabilidad de los partidos políticos por transgresión 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 ciudadanas y ciudadanos.

Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los artículos 443, párrafo 1, inciso n), 459, 464, 467, 468 y 469, de la *LGIPE* —relacionados con lo dispuesto en los numerales 35, fracción III y 41, párrafo tercero, 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.

SEGUNDO. NORMATIVA ELECTORAL APLICABLE AL CASO

En el procedimiento en que se actúa, se advierte que las presuntas faltas (indebida afiliación, en ambas vertientes), se cometieron durante los años dos mil diecisiete y dos mil veintiuno, es decir durante la vigencia de la *LGIPE*, por tanto, será bajo dicha normativa que se analizarán los supuestos que se denuncian en el presente expediente.

Asimismo, será dicho ordenamiento legal y el *Reglamento de Quejas*, la normativa aplicable para cuestiones procesales y/o adjetivas.

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

Para los efectos de la resolución del asunto que nos ocupa, y con el propósito de conocer las razones que subyacen a la problemática de las indebidas afiliaciones cometidas por los partidos políticos en perjuicio del derecho político electoral de libre

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

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 afiliadas y afiliados, ya que éstos se conformaban sin el respaldo de la información comprobatoria de la voluntad ciudadana.
- 3) La revisión que el *INE* hizo a los padrones de las y los militantes de los partidos políticos nacionales en dos mil catorce y dos mil diecisiete, se circunscribió a verificar su número mínimo de afiliadas y afiliados para la conservación de su registro y a vigilar que no existiese doble afiliación, a partidos políticos con registro o en formación.
- 4) Dicha verificación no tuvo como propósito revisar que los partidos políticos efectivamente contasen con el documento comprobatorio de la afiliación de las y los ciudadanos en términos de lo previsto en su normativa interna.

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

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 de dos mil diecinueve al treinta y uno de enero de dos mil veinte, y cuyo incumplimiento tendría como efecto anular la suspensión de la resolución de los procedimientos e imponer las sanciones atinentes.

En este sentido, debe destacarse que durante la vigencia del referido acuerdo, se procedió a eliminar de los padrones de militantes el registro de todas y cada una de las personas denunciadas en los procedimientos, tanto en el Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos de la *DEPPP*, 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 afiliadas y afiliados 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 y afiliadas de los partidos políticos, garantizando con ello el ejercicio del derecho de libertad de afiliación en beneficio de la ciudadanía.

CUARTO. ESTUDIO DE FONDO

1. Excepciones y Defensas

Dentro de la etapa de emplazamiento y alegatos el *PRI* manifestó, medularmente, lo siguiente:

El argumento que intentan hacer valer los quejosos se basa únicamente en su dicho, desconociendo hoy en día su participación dentro de ese instituto político, ya que en ningún momento ofrecen pruebas contundentes que demuestren la afiliación indebida en la que supuestamente son parte.

Que en aras de salvaguardar el derecho humano a la libre asociación de todos los ciudadanos, se han llevado a cabo de manera oportuna todas las gestiones pendientes para reintegrar o en su caso restituir la esfera jurídica de los quejosos, actuación que corrobora el principio de buena fe con la que siempre se ha conducido

el Partido Revolucionario Institucional, ofreciendo como prueba la instrumental de actuaciones y la presunción en su doble aspecto, legal y humana.

2. Materia del Procedimiento

En el presente asunto se debe determinar si el **PRI** vulneró el derecho de libre afiliación en su vertiente positiva —indebida afiliación— de **Ricardo Alberto Cuevas Díaz** y de **Enrique Jesús Creollo Domínguez** en ambas vertientes, positiva y negativa, haciendo para ello uso ilegítimo de su información personal, en contravención a lo dispuesto en los artículos 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la *LGIFE*; 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), x) e y) de la *LGPP*.

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 y ciudadanas 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 fijan las leyes.

...

Artículo 16.

...

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

...

Artículo 35. *Son derechos del ciudadano:*

...

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

...

Artículo 41.

...

I.

...

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

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

De esta forma, toda ciudadana y 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 personas ciudadanas 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 las y los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas; y si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, lo cierto es que el derecho de afiliación —en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 de la Constitución— 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 la de conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse**. Del mismo modo, la libertad de afiliación no es un derecho absoluto, ya que su ejercicio está sujeto a una condicionante, consistente en que sólo las y los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación se realiza a través de los institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el Proceso Electoral.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia 24/2002, emitida por el *Tribunal Electoral*, de rubro **DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES**.²

² Consultable en la página del *Tribunal Electoral* o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2002&tpoBusqueda=S&sWord=24/2002>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

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 la ciudadanía, 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,³ tuvo como propósito proteger el derecho constitucional de las y 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 ciudadana y 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 la ciudadanía, asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país; disposición que ha permanecido incólume desde entonces en el texto de la Ley Fundamental.

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

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

³ Consultable en la página: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

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 las y 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:

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

“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 publicada el treinta 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 las y los afiliados que asistieron, aprobaron los documentos básicos respectivos y suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación.

Esta línea fue continuada por el Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de febrero de mil novecientos ochenta y siete, mismo que también contemplaba en su artículo 34, fracción II, inciso a) que era un requisito para constituirse como partido político nacional, haber celebrado el número

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

de asambleas en cada una de las entidades federativas o distritos electorales previsto en dicha norma, en las cuales una persona notario o persona servidora 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 la ciudadanía mexicana 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 *LGIPE*, que es obligación de

los partidos políticos nacionales mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o distritos electorales, requeridos para su constitución y registro.

B) Lineamientos para la verificación de afiliados

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

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

Así, de las disposiciones contenidas en los lineamientos mencionados, se obtienen las siguientes conclusiones respecto al procedimiento para la verificación del padrón de los partidos políticos nacionales:

- La *DEPPP* (en coordinación con la Unidad de Servicios de Informática y la *DERFE*), desarrollará un sistema de cómputo, en el cual los partidos políticos nacionales deben realizar la captura de los datos mínimos y actuales de todos sus afiliadas y afiliados.
- La *DEPPP*, informará mediante oficio a la *DERFE* que el padrón de afiliados y afiliadas del partido político que corresponda se encuentra en condiciones de ser verificado.

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

- La *DERFE*, procederá a realizar la verificación conforme a sus lineamientos, obteniendo un Total preliminar de afiliados y afiliadas, 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 y afiliadas 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 y afiliadas, para obtener el número Total de afiliados del partido; asimismo, deberán señalar que en aquellos casos en los que se encuentren afiliados y afiliadas a su vez a algún otro partido político con registro, para que puedan ser sumados al total de afiliados y afiliadas del partido, éste deberá presentar escrito con firma autógrafa del ciudadano o ciudadana, en el que manifieste su deseo de continuar afiliado o afiliada 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 o ciudadana en cuestión, que decida cuál es el partido al que desea continuar afiliado y afiliada, apercibido de que, en caso de no hacerlo, se eliminará del padrón de afiliados y afiliadas 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 y afiliadas 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 normativa general y la interna de cada uno de ellos, ni mucho menos para respetar

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

el derecho de libre afiliación de las y los ciudadanos, pues, como se señaló, tal derecho emana de la Constitución, de los instrumentos internacionales y de la ley.

Esto es, los Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro, únicamente constituye el instrumento normativo al que se deberán apegar tanto los partidos políticos como las diversas instancias del *INE* involucradas en la verificación del requisito legal para la conservación del registro de los partidos políticos nacionales, que describe las 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 ciudadanía, la responsabilidad de respetar de manera irrestricta la libertad de las y 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 determinada o determinado persona ciudadana 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 una persona ciudadana determinada, 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 documentos 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 la ciudadanía 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 cual, así como abandonarlo o permanecer al margen de todos, pues la regulación respectiva ha transitado desde la publicación de listas de las y los afiliados, a fin de asegurar que las y 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 *PRI*

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/a debe llevar a cabo para convertirse en militante del *PRI*, es necesario analizar la norma interna de dicho partido político, para lo cual, enseguida se transcribe la parte conducente de los Estatutos⁴ y del Reglamento para la Afiliación y del Registro Partidario⁵ del *PRI*:

⁴ Consultable en la página: <http://pri.org.mx/SomosPRI/Documentos/Estatutos2014.pdf>

⁵ Aprobado el veintitrés de noviembre de dos mil trece, vigente en el momento en que ocurrieron los hechos, consultable en la página: http://pri.org.mx/SomosPRI/Documentos/REGLAMENTO_PARA_LA_AFILIACION_Y_DEL_REGISTRO_PARTIDARIO_DEL_PRI.pdf

Estatuto del PRI

“De la Integración del Partido

Artículo 22. El Partido Revolucionario Institucional está integrado por ciudadanos mexicanos, hombres y mujeres, que se afilien individual y libremente y suscriban los Documentos Básicos del Partido. Los integrantes individuales del Partido podrán incorporarse libremente a las organizaciones de los sectores, organizaciones nacionales y adherentes.

Sección 1. De las personas afiliadas.

Artículo 23. El Partido establece entre sus integrantes las siguientes categorías, conforme a las actividades y las responsabilidades que desarrollen:

I. Miembros, a las personas ciudadanas, hombres y mujeres, en pleno goce de sus derechos políticos, afiliados al Partido;

II. Militantes, a las y los afiliados que desempeñen en forma sistemática y reglamentada las obligaciones partidarias;

III. Cuadros, a quienes con motivo de su militancia:

a) Hayan desempeñado cargos de dirigencia en el Partido, sus sectores, organizaciones nacionales y adherentes.

b) Hayan sido candidatas o candidatos del Partido, propietarias o propietarios y suplentes, a cargos de elección popular.

c) Sean o hayan asumido la representación del Partido o de sus candidatas o candidatos ante los órganos electorales, casillas federales, de la entidad federativa, distritales, municipales o de las demarcaciones territoriales de la Ciudad de México.

d) Hayan egresado de las instituciones de capacitación política del Partido, o de los centros especializados de los sectores, organizaciones nacionales y adherentes, y desempeñado comisiones partidistas.

e) Desempeñen o hayan desempeñado un cargo de responsabilidad política, dentro de los diferentes órganos de dirección del Partido o en sus organizaciones en los diversos niveles de su estructura.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

f) Participen de manera formal y regular durante las campañas electorales de las candidatas y los candidatos postulados por el Partido.

g) Quienes hayan participado en asambleas y convenciones del Partido; o

h) Las y los directivos de las fundaciones y de los organismos especializados y sus antecedentes; y

IV. Dirigentes, a los integrantes:

a) De los órganos de dirección deliberativos, previstos en las fracciones I, II, III, VII y VIII del artículo 66;

b) De los órganos de dirección ejecutivos, previstos en las fracciones IV y XI del artículo 66;

c) De los órganos de defensoría y jurisdiccionales, previstos en las fracciones V, VI, IX y X del artículo 66; y

d) De los órganos de representación territorial previstos en la fracción XII del artículo 66 y el párrafo segundo del artículo 55. El Partido registrará ante las autoridades competentes a las y los integrantes de los órganos de dirección ejecutivos. El Partido asegurará la igualdad de derechos y obligaciones entre sus integrantes, con las excepciones y limitaciones que impongan las leyes en cuanto al ejercicio de derechos políticos y las salvedades que establecen los presentes Estatutos y el Código de Ética Partidaria. Las relaciones de las personas afiliadas entre sí se regirán por los principios de igualdad de derechos y obligaciones que les correspondan, así como por los principios de la ética partidaria.

Artículo 24. Independientemente de las categorías a que hace referencia el artículo anterior, el Partido reconoce como simpatizantes a las personas ciudadanas no afiliadas que se interesan y participan en sus programas y actividades. Las y los simpatizantes tendrán los siguientes derechos:

I. Solicitar su afiliación como miembros del Partido;

II. Participar de los beneficios sociales, culturales y recreativos derivados de los programas del Partido;

III. Ejercer su derecho a voto, por las y los candidatos o dirigentes del Partido, cuando las convocatorias respectivas así lo consideren;

y

IV. Aquéllos que le reconozcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados de derechos humanos de los que sea parte el Estado mexicano.

[...]

Capítulo V De los Mecanismos de Afiliación

Artículo 54. Podrán afiliarse al Partido Revolucionario Institucional los ciudadanos mexicanos, hombres y mujeres, que personal, pacífica, libre e individualmente, y en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la legislación electoral vigente y estos Estatutos, expresen su voluntad de integrarse al Partido, comprometiéndose con su ideología y haciendo suyos los Documentos Básicos.

Artículo 55. La afiliación al Partido se hará ante la sección en cuya demarcación se encuentre el domicilio del solicitante o ante el comité municipal o delegacional, estatal o nacional correspondiente o en los módulos itinerantes o temporales establecidos para tal fin, así como en Internet, quienes notificarán al órgano partidista superior para que se incluya en el Registro Partidario, refiriendo al afiliado al seccional de su domicilio, como ámbito para el desarrollo de sus actividades políticas y electorales.

Una vez afiliado, el Partido otorgará al ciudadano la credencial y documento que acredite su calidad de miembro. En tratándose de reafiliación de aquéllos que hayan salido del Partido en forma voluntaria o de afiliación al mismo de quien provenga de otro partido político, la Comisión de Justicia Partidaria que corresponda deberá hacer la declaratoria respectiva una vez que el interesado acredite haber cumplido con el proceso de capacitación ideológica.

La dirigencia del Partido, en todos sus niveles, mantendrá programas permanentes de afiliación y credencialización.

Artículo 56. Podrán afiliarse al Partido Revolucionario Institucional los hombres y las mujeres con ciudadanía mexicana, que personal, pacífica, libre e individualmente, y en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la legislación electoral vigente y estos Estatutos, expresen su voluntad de integrarse al Partido, comprometiéndose con su ideología y haciendo suyos los Documentos Básicos.

Artículo 57. La persona que desee afiliarse al Partido podrá hacerlo ante el Comité Seccional, el Comité Municipal o el Comité de la demarcación territorial en el caso de la Ciudad de México, que correspondan a su domicilio. También podrá hacerlo ante el Comité Directivo de la entidad federativa donde resida, o ante el Comité Ejecutivo

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

Nacional. De igual forma podrá afiliarse en los módulos itinerantes o temporales que se establezcan. La instancia del Partido que reciba la afiliación lo notificará al órgano superior competente para la inclusión del nuevo miembro en el Registro Partidario y, en su caso, referirá a la afiliada o el afiliado al Comité Seccional de su domicilio, como ámbito para el desarrollo de sus actividades políticas y electorales.

El Partido establecerá el servicio de reafiliación en su página electrónica, que el solicitante deberá completar en cualquiera de los Comités referidos en el párrafo anterior.

Una vez cumplido lo anterior, el Partido otorgará la credencial y documento que acredite su afiliación.

Tratándose de la reafiliación de quienes hayan salido del Partido en forma voluntaria o de afiliación al mismo de quien provenga de otro partido político, se seguirá el procedimiento previsto por el Código de Ética Partidaria.

La dirigencia del Partido, en todos sus niveles, mantendrá programas permanentes de afiliación y credencialización.

Artículo 90. La Secretaría de Organización, tendrá las atribuciones siguientes:

(...)

VII. Formular y promover los programas nacionales de afiliación individual de militantes;

REGLAMENTO PARA LA AFILIACIÓN Y DEL REGISTRO PARTIDARIO DEL PRI

Artículo 4. En materia de Afiliación y Registro Partidario los Comités Directivos Estatales, las organizaciones nacionales y las adherentes del Partido, la Fundación Colosio A.C., el Instituto de Capacitación y Desarrollo Político A. C., y el Movimiento PRI.mx, entregarán todos los archivos e información a la Secretaría de Organización del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, misma que será validada por ésta, a través de la instancia correspondiente debiendo integrar y organizar dicha información a efecto de constituir y mantener actualizado el Registro Partidario.

Artículo 5. Para los efectos de este Reglamento, se entenderá por:

Ciudadano Solicitante, a cualquier ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos político electorales, que cuente con credencial para votar vigente expedida

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

por el Instituto Federal Electoral y que solicite de manera voluntaria individual y personal su afiliación al Partido en los términos de este Reglamento.

...

Artículo 11.- Podrán afiliarse al Partido Revolucionario Institucional los ciudadanos mexicanos, hombres y mujeres, que **libre**, individual, personal y pacíficamente, en los términos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la legislación electoral vigente, los Estatutos y el presente Reglamento, **expresen su voluntad de integrarse al Partido, comprometiéndose con su ideología y haciendo suyos los documentos básicos del mismo.**

Artículo 12.- Todo ciudadano **que desee afiliarse al Partido**, deberá hacerlo ante la sección en cuya demarcación se encuentre el domicilio del solicitante o el Comité Municipal o Delegacional, Estatal o Nacional correspondiente.

...

Artículo 13. Las Secretarías de Organización Estatales y del Distrito Federal a través de la instancia correspondiente de Afiliación y Registro Partidario **serán las responsables del Registro Partidario en su entidad.**

Artículo 14. Los requisitos y documentos para obtener la afiliación al Partido, son:

- I. De los requisitos:
 - a) Ser ciudadano mexicano.
 - b) **Expresar su voluntad libre, individual y pacífica de afiliarse al Partido**, comprometiéndose con su ideología y haciendo suyos los documentos básicos del mismo.
- II. De los documentos:
 - a) Copia simple y original para su cotejo, de la **credencial para votar** expedida por el Instituto Federal Electoral actualizada.
 - b) Copia simple del **comprobante de domicilio**, en caso de manifestar domicilio distinto al que aparece en la credencial para votar.
 - c) **Formato de afiliación al partido**, mismo que deberá ser proporcionado por la instancia correspondiente que conozca de la afiliación.

Artículo 15. Las Secretarías de Organización de los Comités Directivos Estatales, del Distrito Federal y Nacional a través de sus instancias correspondientes de Afiliación y Registro Partidario **llevarán el control del registro de todos y cada uno de los solicitantes de afiliación al Partido.** Se llevará un folio consecutivo para las

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

solicitudes de afiliación, que será el mismo en los documentos entregados a los solicitantes y será proporcionado automáticamente por el sistema que contiene la base de datos.

...

Artículo 16. Se solicitará la afiliación al Partido mediante el formato Único de Afiliación al Registro Partidario que autorice la Secretaría de Organización del Comité Ejecutivo Nacional, **o mediante escrito**, en español, señalando domicilio para recibir correspondencia con todos los datos contenidos en el artículo 14 del presente Reglamento, **manifestando bajo protesta de decir verdad su voluntad de pertenecer al Partido**, de suscribirse, cumplir y hacer cumplir los documentos básicos del mismo, sus Estatutos y reglamentos que de éstos emanen, debiendo anexar que no pertenece a otro Partido Político ni que son dirigentes, candidatos o militantes de éstos, o en su caso, acompañar documento idóneo que acredite su renuncia o baja de otros institutos políticos, debiendo llevar el nombre completo y firma autógrafa o huella dactilar en original del ciudadano solicitante.

...

Artículo 41. La información contenida en el Registro Partidario no podrá ser utilizada para otro fin que el establecido en los Estatutos del Partido, sus documentos básicos y reglamentos expedidos por el Consejo Político Nacional.

Los órganos partidarios podrán solicitar la información, cuando se requiera en los términos de los ordenamientos antes descritos. La información que sea requerida en términos distintos a los señalados, será atendida de acuerdo a las disposiciones del Partido en materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública.

En caso de que la solicitud de información sobre el registro partidario que sea formulada por militantes o ciudadanos deberá ser tramitada de conformidad con lo dispuesto por el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Partido Revolucionario Institucional.

Artículo 42. Los interesados, por sí mismos o por medio de sus representantes legales, previa acreditación, tendrán derecho a solicitar el acceso, rectificación, cancelación y oposición de sus datos personales contenidos en el Registro Partidario, en términos de lo dispuesto por el Reglamento de Transparencia y Acceso a la Información Pública del Partido Revolucionario Institucional.”

[Énfasis añadido]

D) Normativa emitida por este Consejo General.

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

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.

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

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

...

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

actualización debe ser obligatorio y permanente conforme a los Lineamientos referidos en los Antecedentes I y II.

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

...

ACUERDO

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

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

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

CUARTO. Los PPN deberán cancelar el registro de las y los ciudadanos que hubieren presentado la solicitud de baja del padrón, con independencia de que

cuenten o no con el documento que acredite la afiliación, para garantizar el cumplimiento de la última voluntad manifestada.

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

E) Protección de datos personales

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

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

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

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

Así, de lo transcrito, 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.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

- Afiliado o Militante es el ciudadano/a que libre, voluntaria e individualmente, acude a un partido político para solicitar su incorporación al padrón de militantes respectivo, a través de los documentos aprobados por los órganos partidistas correspondientes.
- Al *PRI* podrán afiliarse las y los ciudadanos que, libre e individualmente, expresen su voluntad de integrarse al partido.
- Uno de los requisitos formales para afiliarse al *PRI*, consiste en presentar una solicitud de afiliación por escrito, a la instancia partidista correspondiente.
- Para obtener la afiliación al partido de referencia, se requiere, además de ser 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.
- En términos de lo previsto en el artículo 16, párrafo segundo de la Constitución, 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 General de Protección de Datos Personales en Posesión de los Sujetos Obligados, 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.

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

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

4. Carga y estándar probatorio sobre vulneración al derecho de libre 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 *PRI*, por regla general debe acudir a las instancias partidistas competentes, suscribir una solicitud de afiliación y proporcionar la información necesaria para su afiliación, a fin de ser registrado en el padrón respectivo.

En consecuencia, por regla general, los partidos políticos (en el caso del *PRI*), 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.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

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*.

En suma, los partidos políticos, en tanto entidades de interés público que sirven de vehículo para el acceso de la ciudadanía al poder y espacio para el ejercicio del derecho humano de afiliación en materia política-electoral, están compelidos a respetar, proteger y garantizar el ejercicio de ese derecho fundamental, para lo cual 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 y afiliadas manifestaron su consentimiento, libre y voluntario para formar parte de su padrón, a través de los documentos y constancias respectivas que son los medios de prueba idóneos para ese fin, y que además los titulares de los datos personales le proporcionaron los mismos para esa finalidad, incluso tratándose de aquellas afiliaciones realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de cualquier instrumento administrativo, emitido con el objeto de verificar la obligación de mantener el mínimo de militantes requerido por las leyes para conservar su registro, porque, se insiste:

- El derecho humano de libre afiliación política está previsto y reconocido en la Constitución, tratados internacionales y leyes secundarias, desde décadas atrás y tienen un rango superior a cualquier instrumento administrativo.
- Los partidos políticos sirven de espacio para el ejercicio de este derecho fundamental y, consecuentemente, a éstos corresponde demostrar que las personas que lo integran fue producto de una decisión individual, libre y voluntaria.

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

- 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 y afiliadas que exige la ley, pero no es un instrumento del que nazca la obligación de los partidos políticos de garantizar la libre afiliación, ni mucho menos para marcar el tiempo a partir del cual los institutos políticos deben conservar los elementos para demostrar lo anterior.

Esta conclusión es acorde con lo sostenido por la *Sala Superior*, al resolver el expediente **SUP-RAP-107/2017**,⁶ donde estableció que la presunción de inocencia es un principio que debe observarse en los procedimientos sancionadores, conforme a su Tesis de Jurisprudencia 21/2013, de rubro **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**,⁷ el cual tiene distintas vertientes, entre las que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria⁸ y como estándar probatorio.⁹

⁶ Consultable en la página de internet del Tribunal Electoral, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf

⁷ 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.

⁸ Tesis de Jurisprudencia: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA**”. 10ª Época; Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 478, número de registro 2006093.

⁹ Véase la Tesis de jurisprudencia de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA**”. 10ª Época; Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 476, número de registro 2006091. Véase la nota 35.

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 Nación¹⁰ ha estimado que es posible derrotar la presunción de inocencia cuando las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia alegada por el presunto responsable, así como las pruebas de descargo y los indicios que puedan generar una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.

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

- La hipótesis de culpabilidad alegada por las personas denunciadas sea capaz de explicar los datos disponibles en el expediente, integrándolos de manera coherente.

- Se refuten las demás hipótesis admisibles de inocencia del acusado.

¹⁰ 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**.

Así, cuando la acusación de la persona quejosa versa sobre la afiliación indebida a un partido político, por no haber mediado el consentimiento de la ciudadana o ciudadano, la acusación implica dos elementos:

- Que existió una afiliación al partido.

- Que no medió la voluntad de la persona ciudadana en el proceso de afiliación.

En cuanto al primer aspecto, opera la regla general relativa a que “el que afirma está obligado a probar” misma que, aun cuando no aparece expresa en la ley sustantiva electoral, se obtiene de la aplicación supletoria del artículo 15, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con fundamento en el diverso 441 de la *LGIFE*, lo que implica, que la persona 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 una ciudadana o ciudadano desea pertenecer a un instituto político determinado.

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

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

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

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

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

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

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

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

5. Hechos acreditados.

Como se ha mencionado, las denuncias presentadas por las personas quejasas versan sobre la supuesta transgresión a su derecho de libertad de afiliación en la modalidad de afiliación indebida **-vertiente positiva-** por lo que hace a **Ricardo Alberto Cuevas Díaz** y, en **ambas vertientes -positiva y negativa-**, en cuanto a **Enrique Jesús Creollo Domínguez**, así como la utilización de los datos personales de ambos para tal fin, atribuible al *PRI*.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

Ahora bien, en torno a la demostración de los hechos constitutivos de la infracción denunciada, en el cuadro siguiente se resumirá, por cada una de las partes denunciadas, la información derivada de la investigación preliminar implementada, así como las conclusiones que, en cada caso, fueron advertidas:

No	Ciudadano	Escrito de queja	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político
1	Ricardo Alberto Cuevas Díaz	24 de mayo de 2022	Afiliado: 11/02/2021 Fecha baja: 24/05/2022 Fecha cancelación: 30/05/2022	Fue afiliado. Mediante oficio PRI/REP-INE/148/2022 precisó que el ciudadano fue dado de baja del Sistema de Verificación del Padrón de afiliados de los partidos políticos, así como de su página oficial, por lo que presenta estatus de CANCELADO.

Conclusiones

Del análisis de la información y pruebas recabadas, se puede concluir lo siguiente:

1. El ciudadano fue registrado como militante del *PRI*.
2. La *DEPPP* indicó que el ciudadano se encontraba afiliado al *PRI*.
3. **El *PRI* no aportó elementos** a partir de los cuales esta autoridad pudiera concluir que la afiliación a dicho ente político se realizara conforme a las disposiciones legales y estatutarias aplicables.

A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, se obtiene que en los autos del procedimiento que se resuelve, obran constancias que permiten establecer que el quejoso se encontraba afiliado al *PRI* y que el citado instituto político **no aportó elementos para acreditar que su afiliación fue voluntaria**, de ahí que sea válido concluir que **Sí existe una afiliación indebida y, en su caso, uso indebido de datos personales.**

No	Ciudadano	Escrito de queja	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político
2	Enrique Jesús Creollo Domínguez	12 de abril de 2022	Afiliado: 20/09/2017 Fecha baja: 16/06/2022	Fue afiliado Mediante oficio PRI/REP-INE/148/2022 precisó que el ciudadano fue dado de baja del

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

No	Ciudadano	Escrito de queja	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político
			Fecha cancelación: 20/06/2022	<p>Sistema de Verificación del Padrón de afiliados de los partidos políticos, así como de su página oficial, por lo que presenta estatus de CANCELADO.</p> <p>Respecto a la solicitud de información relacionada con la petición de desafiliación presentada por el ciudadano en noviembre de 2021 ante la Comisión Estatal de Justicia Partidaria del Comité Estatal del PRI en el Estado de Campeche, el citado partido nunca, en ninguna de sus diversas intervenciones que realizó durante la secuela del procedimiento, proporciono dicha información, ni contradijo la veracidad de tal petición de desafiliación.</p>
<p>Conclusiones</p> <p>Del análisis de la información y pruebas recabadas, se puede concluir lo siguiente:</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. El ciudadano fue registrado como militante del <i>PRI</i>. 2. La <i>DEPPP</i> indicó que el ciudadano se encontraba afiliado al <i>PRI</i>. 3. El denunciante refiere no haber dado su consentimiento para haberse afiliado al <i>PRI</i>. 4. El <i>PRI</i> no aportó elementos a partir de los cuales esta autoridad pudiera concluir que la afiliación a dicho ente político se realizara conforme a las disposiciones legales y estatutarias aplicables. 5. Toda vez que el quejoso refiere no haber dado su consentimiento para ser afiliado al <i>PRI</i>, que dicho instituto político no aportó ningún elemento de prueba para acreditar la debida afiliación, se estima que se vulneró el derecho de libre afiliación, vertiente positiva –indebida afiliación–toda vez que el denunciado no aportó elementos para acreditar que la afiliación primigenia fue voluntaria. <p>De ahí que sea válido concluir que Sí existe transgresión al derecho de libre afiliación y, en su caso, uso indebido de datos personales.</p>				

Es importante enfatizar que las constancias aportadas por la *DEPPP*, al ser documentos generados por una autoridad en ejercicio de sus atribuciones se consideran pruebas documentales públicas, de conformidad con el artículo 22,

párrafo 1, del *Reglamento de Quejas*, mismas que, conforme a lo previsto en los artículos 462, párrafo 2 de la *LGIPE* y 27, párrafo 2 del Reglamento citado, tienen valor probatorio pleno, ya que no se encuentran controvertidas ni desvirtuadas respecto de su autenticidad o contenido.

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

6. Caso concreto.

Previo al análisis detallado de las infracciones aducidas por las personas denunciadas, 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.

De ser éste el caso, es menester verificar que tal 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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

(elemento subjetivo), lo cual puede dar lugar a responsabilidad directa o incumplimiento al deber de cuidado.

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

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

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

En otras palabras, si la libertad de afiliación política, en todas sus vertientes, es un derecho de las y los ciudadanos de este país desde hace varios decenios, resulta por demás evidente que las obligaciones de los partidos políticos que deriven de esta garantía —respetar la libertad de afiliación o, en su caso, la decisión de no pertenecer más a un partido, así como acreditar fehacientemente el consentimiento de la persona para cualquier caso— no debe estar sujeta o condicionada a que éstos establezcan en sus normas internas disposiciones encaminadas a su protección, es decir, esta carga que se les impone no depende del momento en el que los partidos políticos hayan incluido en sus normas internas la obligación de que la afiliación sea voluntaria.

Por cuanto hace al elemento subjetivo señalado líneas arriba, debe destacarse que, la autoridad, para estar en aptitud de conocer la verdad de los hechos y su atribución a las personas involucradas en un procedimiento sancionador, debe contar con

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

elementos suficientes que generen convicción para arribar a tal conclusión, y, de ser el caso, determinar responsabilidad y la sanción respectiva.

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

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 a la persona quejosa.

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 General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de aplicación supletoria al presente caso, en términos de lo dispuesto por el artículo 441 de la *LGIFE*.

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.

Por tanto, 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 la persona quejosa para afiliarla a su partido político, y no a la persona que negó haber solicitado su inclusión en el padrón de militantes del *PRI*.

Por lo que, en el caso concreto, la carga de la prueba corresponde al denunciado, en tanto que el dicho de las personas denunciadas consiste en que no dieron su consentimiento para ser militantes del *PRI*, es decir, se trata de un hecho negativo, que en principio no es objeto de prueba.

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

Así pues, como vimos, en el apartado *HECHOS ACREDITADOS* está demostrado, a partir de la información proporcionada por la *DEPPP*, el propio instituto político denunciado y, en su caso, la *DERFE*, que los quejosos se encontraron, en algún momento afiliados al *PRI*.

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

Cabe señalar que en el presente procedimiento, ambos quejosos presentaron escrito mediante el cual expresaron su voluntad para desistirse; sin embargo, ambas solicitudes de desistimiento nunca fueron ratificadas por ninguno de los promoventes, no obstante que los dos ciudadanos fueron legal y oportunamente requeridos y prevenidos al efecto, por parte de la *UTCE*.

En efecto, ante la **omisión de Enrique Jesús Creollo Dominguez** y de **Ricardo Alberto Cuevas Díaz**, de desahogar la prevención formulada por la autoridad substanciadora, consistente en validar o corroborar sus solicitudes de ratificación de desistimiento, lo procedente fue hacer efectivo el apercibimiento consistente en tener por no presentados los desistimientos de las quejas presentadas en su oportunidad en contra del *PRI*, continuando por tanto con el procedimiento sancionador ordinario que nos ocupa, fincado inicialmente en contra de ese instituto político.

Lo anterior es así ya que existe evidencia plena de que, si viene es cierto que fueron presentados sendos desistimientos, es decir, había la inicial voluntad de las partes para desistirse del procedimiento que iniciaron, también es verdad que, a solicitud

de la autoridad electoral, las correspondientes solicitudes no fueron objeto de ratificación, no obstante que los interesados fueron debidamente notificados de manera personal y apercibidos que, de no validar sus peticiones, las mismas se tendrían como no presentadas y, en consecuencia, se continuaría con la tramitación del presente asunto, situación que en el caso así aconteció.

No pasa inadvertido para esta autoridad, el imperativo contenido en el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, relacionado con el principio de certeza jurídica en favor de los gobernados, sin embargo, en el caso que nos ocupa, la *UTCE*, hizo saber expresamente a los quejosos las consecuencias que se generarían para el caso de no atender e incumplir la prevención que se les formuló, esto es, tener por no presentados los respectivos escritos de desistimiento, tal como se desprende del proveído emitido el once de mayo del año que transcurre, citado líneas atrás.

Puntualizado lo anterior, esta autoridad llegó a la conclusión de que, en el caso concreto, lo procedente era **tener por no presentadas las solicitudes de desistimiento propuestas por Enrique Jesús Creollo Dominguez y por Ricardo Alberto Cuevas Díaz.**

Una vez sentado lo anterior, para determinar si el *PRI* incurrió o no en una posible violación al derecho de libre afiliación de los quejosos, se procederá a realizar el análisis correspondiente en **el siguiente apartado.**

<p>A. APARTADO RESPECTO A LAS PERSONAS DENUNCIANTES A LAS QUE EL PRI SÍ CONCLUCÓ SU DERECHO DE LIBRE AFILIACIÓN EN SU VERTIENTE POSITIVA</p>

A partir de los razonamientos establecidos en el apartado previo, esta autoridad considera que, conforme a las pruebas que obran en autos, **sí se acredita la infracción denunciada por Ricardo Alberto Cuevas Díaz y Enrique Jesús Creollo Domínguez en contra del *PRI*.**

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

En efecto, como vimos, en el apartado *HECHOS ACREDITADOS*, está demostrado, a partir de la información proporcionada por la *DEPPP*, que Ricardo Alberto Cuevas y Enrique Jesús Creollo Domínguez, se encontraron como afiliado del *PRI*.

Ahora bien, tal y como quedó de manifiesto en el apartado del *MARCO NORMATIVO* de la presente resolución, así como en el correspondiente a *CARGA Y ESTÁNDAR PROBATORIO SOBRE INDEBIDA AFILIACIÓN A UN PARTIDO POLÍTICO*, **la libertad de afiliación en materia político-electoral, es un derecho reconocido y así garantizado toda persona ciudadana de nuestro país**, al menos desde hace varias décadas, tanto a nivel constitucional como legal, **el cual es concebido como la potestad que se tiene de afiliarse a un partido político, permanecer afiliada a éste, desafiliarse e, incluso, no pertenecer a ninguno**. Asimismo, es incuestionable que el derecho a la protección de datos personales e información relacionada con la vida privada de las personas es igualmente un derecho con una trayectoria de protección por demás lejana.

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

En este orden de ideas, se debe concluir que si la libre afiliación a los partidos políticos es un derecho de la ciudadanía previsto como garantía constitucional en nuestro país desde hace décadas, también lo es la obligación de los partidos políticos de preservar, y en su caso, de demostrar, en todo momento, que cualquier acto que engendre la voluntad de una o un ciudadano para formar parte en las filas de un instituto político, esté amparado en el o los documentos que demuestren

indefectiblemente el acto previo del consentimiento, siendo **ineficaz cualquier alegato en el sentido de que no se tiene o tenía el deber de presentar las pruebas que justifiquen su dicho, sobre la base de que no tenía obligación legal de archivar o conservar las documentales correspondientes.**

Lo anterior, porque, como se mencionó, 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 el caso concreto, como se ha señalado el *PRI* **no proporcionó la documentación** que acreditara la debida afiliación del denunciante objeto del presente Apartado, **Ricardo Alberto Cuevas Díaz y Enrique Jesús Creollo Domínguez**, ya que, en respuesta a los requerimientos que le fueron formulados en el presente asunto, manifestó únicamente que había procedido a dar de baja el registro de dicho quejoso, sin que aportara algún documento mediante el cual acreditara que la afiliación de dicha persona fue de manera voluntaria.

Efectivamente, es menester indicar que, en su debida oportunidad, se requirió al citado instituto político para que exhibiera la documentación correspondiente, sin que nunca la proporcionara, es decir, no demostró de ninguna forma la afiliación libre, individual, voluntaria, personal y pacífica del denunciante, en los términos establecidos en su normativa interna.

En mérito de lo anterior, existe evidencia que hace suponer que la afiliación de dicha persona quejosa fue producto de una acción ilegal por parte del *PRI*.

Es así que este órgano colegiado considera ajustado a derecho declarar que respecto de la persona denunciante mencionada **se acreditó** la infracción objeto del presente procedimiento, pues el *PRI* infringió las disposiciones electorales tendentes a demostrar la libre afiliación de **Ricardo Alberto Cuevas Díaz y Enrique**

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

Jesús Creollo Domínguez, quien fue afiliado indebidamente a dicho instituto político, por no demostrar el acto volitivo de este para permanecer como agremiado a ese partido.

En efecto, como se demostró anteriormente, la persona denunciante que fue afiliada al *PRI* 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 transgresión al derecho fundamental de libre afiliación garantizado desde la Constitución y la ley, según se expuso.

Al respecto, es importante destacar, en lo que interesa, lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada el seis de junio de dos mil dieciocho, al resolver el medio de impugnación con clave SUP-RAP 141/2018:¹¹

“...si los ciudadanos referidos alegaron que no dieron su consentimiento para pertenecer al partido político recurrente, implícitamente sostienen que no existe la constancia de afiliación atinente; por tanto, los ciudadanos no estaban obligados a probar un hecho negativo (la ausencia de voluntad) o la inexistencia de una documental, pues en términos de carga de la prueba tampoco son objeto de demostración los hechos negativos, salvo que envuelvan una afirmación.”¹²¹³

Esto es, en el tema que nos ocupa, conforme a lo sostenido por la superioridad en la sentencia indicada, la carga probatoria corresponde a los partidos políticos, en el caso al *PRI*, ente político que se encuentra obligado 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 o, en su caso, también tenía la posibilidad de probar sus afirmaciones a través de otros medios de prueba como lo sería documentales que justificaran la participación voluntaria de dichas personas en la vida interna del partido y con carácter de militante, como lo serían, por ejemplo, documentales que evidenciaran el pago de cuotas partidistas,

¹¹ http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0141-2018.pdf

¹² De conformidad con los numerales 461 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación el diverso 441 de ese ordenamiento y 15, segundo párrafo, de la Ley de Medios

¹³ Consultable en la página de internet del Tribunal Electoral, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0141-2018.pdf

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

*la participación en actos del partido, la intervención en asambleas internas, el desempeño de funciones o comisiones partidistas, entre otras,*¹⁴ circunstancia que, en el caso particular no aconteció.

A similar conclusión arribó este Consejo General en la resolución INE/CG182/2021¹⁵ y INE/CG1675/2021¹⁶ de diecinueve de marzo y diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, dictadas en los procedimientos ordinarios sancionadores identificados con las claves UT/SCG/Q/LRA/JD04/COAH/23/2020 y UT/SCG/Q/SAMM/JD06/PUE/163/2020, respectivamente.

Por tanto, toda vez que el *PRI* no aportó la cédula correspondiente a fin de acreditar ante esta autoridad que el registro del quejoso aconteció de forma libre, individual, voluntaria, personal y pacífica o algún otro documento que permitiera acreditar la participación del mismo en su vida interna, **se tiene por acreditada la infracción en el presente procedimiento en contra de dicho partido, por la violación al derecho de libre afiliación, en su modalidad positiva —indebida afiliación—, de Ricardo Alberto Cuevas Diaz y Enrique Jesús Creollo Domínguez.**

Finalmente, en cuanto al argumento del *PRI* en el sentido de que debido a la contingencia originada por la propagación del virus SARS-COV-2, las actividades en sus oficinas se vieron seriamente obstaculizadas, lo que le impidió en su debida oportunidad aportar los documentos con los que acreditara la legal inscripción del quejoso a su padrón de afiliados, se hace de su conocimiento que tal argumento resulta inoperante y deficiente, ya que del análisis efectuado al expediente en que se actúa, se puede apreciar que en dos ocasiones y a petición expresa de parte, la *UTCE* le concedió sendas prórrogas con objeto de que estuviera en aptitud de cumplir con los requerimientos de información que le fueron formulados, resultando

¹⁴ Criterio sostenido en la sentencia dictada en el medio de impugnación SUP-RAP 141/2018.

¹⁵ Consultable en la página de internet del *INE*, o bien en la dirección electrónica: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118865/CGex20210319-rp-1-19.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

¹⁶ Consultable en la página de internet del *INE*, o bien en la dirección electrónica: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125813/CGor202111-17-rp-3-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

siempre omiso al respecto, es decir, jamás exhibió los correspondientes documentos y formatos en los que constara y se probara ese hecho.

Vale la pena subrayar que en ninguna de las prórrogas concedidas, así como tampoco en ninguna de las diversas etapas del procedimiento sancionador electoral que nos ocupa, el aludido partido presentó probanza alguna con la que lograr acreditar la debida admisión del quejoso a su militancia.

Por lo anterior, se considera que **le asiste la razón a Ricardo Alberto Cuevas Diaz y Enrique Jesús Creollo Domínguez** y, en consecuencia, deberá imponerse al *PRI* una sanción que será determinada en el apartado correspondiente de la presente resolución.

<p>APARTADO RESPECTO DE ENRIQUE JESÚS CREOLLO DOMÍNGUEZ, PERSONA DENUNCIANTE A LA QUE EL PRI NOCONCULCÓ SU DERECHO DE LIBRE AFILIACIÓN, EN SU VERTIENTE NEGATIVA.</p>
--

A partir de los razonamientos vertidos con antelación, esta autoridad considera que respecto de **Enrique Jesús Creollo Domínguez**, conforme a las pruebas que obran en autos, no se acredita la infracción denunciada en contra del *PRI*, consistente en la transgresión a su derecho de libre afiliación en vertiente negativa.

Como se ha dicho con antelación, ha quedado acreditada la indebida afiliación de **Enrique Jesús Creollo Domínguez**, quién negó haber dado su consentimiento para ser afiliado al *PRI*, siendo que éste no acreditó con la documentación idónea, la voluntad de dicha persona de querer se militante de ese instituto político.

No obstante, el quejoso también se inconforma en este procedimiento por la negativa del *PRI* de desafiliarlo de su padrón de militantes, aún y cuando mediante escrito de noviembre de dos mil veintiuno y mismo que obra debidamente glosado en autos, solicitó a la Comisión Estatal de Justicia Partidaria del Comité Estatal del *PRI* en Campeche, su baja del padrón de militantes de dicho partido, en virtud de no contar con el correspondiente formato de solicitud de afiliación, así como la

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

cancelación de sus datos personales, solicitud que nunca fue atendida ni tramitada por el citado instituto político.

Al respecto y en principio, debe señalarse que, tal y como se ha referido en el apartado relativo al *Marco Normativo* de la presente resolución, la ciudadanía mexicana tiene derecho a asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 9, 35, fracción III y 41, párrafo tercero, Bases I, párrafo segundo *in fine*, y IV, de la *Constitución*, así como en el diverso 3, párrafo 2, de la *LGPP*.

Así, en ejercicio del derecho de asociación en materia político-electoral, los ciudadanos pueden formar partidos y agrupaciones políticas, cumpliendo para ello con los requisitos que establece la ley.

En este contexto, la libertad de asociación política constituye la base de la formación de los partidos, de manera que, en ejercicio de esa potestad, toda persona ciudadana, por igual, puede formar parte de ellos bajo la condición de cumplir con los requisitos que establece la norma, pudiendo también, en consonancia con esa libertad, tener la **posibilidad de desafiliarse de éste en el momento que así lo desee.**

Lo anterior fue reiterado por la Sala Superior, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-138/2018 y su acumulado SUP-RAP-144/2018, mediante el cual se confirmó la Resolución INE/CG444/2018, en dicha sentencia se estableció que los órganos partidistas que en su caso hubieran recibido escritos de renuncia a afiliación partidista, deberían remitirlos a la autoridad partidista correspondiente a fin de que procediera como en derecho corresponda, para proteger el derecho político electoral de libre afiliación.

Con base en ello, se considera que existirá violación a la libertad de afiliación, por parte de un partido político, cuando sin mediar justificación alguna, mantiene en contra de su voluntad a un ciudadano dentro de su padrón de afiliados, toda vez que dichas personas, en su calidad de entidades de interés público, en términos del

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

numeral 41, Base I, de la *Constitución*, tienen el deber irrestricto de garantizar el libre ejercicio de derechos fundamentales de todos los ciudadanos, entre ellos, los relativos a la libertad de afiliación política y, al no actuar de esta forma, evidentemente afecta su esfera jurídica, al relacionarlos con una fuerza política a la que ya no quieren pertenecer, siendo que su derecho a terminar el vínculo que los unía con el partido se vio afectado.

Precisado lo anterior, este *Consejo General* considera que no es posible **tener por acreditada** la violación al derecho de libre afiliación en su **modalidad negativa — no desafiliación—** en agravio de dicho ciudadano, por las razones y consideraciones siguientes:

1. Al momento de presentar su escrito de queja, el denunciante refirió lo siguiente:

“... Bajo protesta de decir verdad, a continuación, hago una breve narrativa, en la pasada jornada electoral una persona que se identificaba a con el partido revolucionario institucional , llego a mi domicilio para entregarme una credencial de afiliación, yo me negué a recibir dicha credencial ya que no tenía conocimiento de estar afiliado a ese partido, por lo que verifique en la siguiente página <https://deppp-partidos.ine.mx/afiliadosPartidos/app/público/consultaAfiliados/nacionales?executi on=e2s1y> el resultado arroja que aparezco en los registros, por lo que en noviembre de 2021 procedí a presentar un escrito el cual anexo de igual manera solicitando mi baja, todo esto con el formato que el propio partido revolucionario institucional proporciona para la realización de dicho trámite, se hizo caso omiso de mi solicitud, ya que hasta el momento sigo apareciendo en el padrón de afiliados del ya mencionado instituto político, argumentando que en ese momento no están dando de baja a nadie, por lo tanto solicito se me dé de baja del padrón y se cancelen el uso de mis datos personales...”

2. A efecto de acreditar su dicho, acompañó copia simple del escrito de noviembre de dos mil veintiuno, del que se advierte que se trata de una solicitud de baja dirigida al Presidente de la Comisión Estatal de Justicia Partidaria del Comité Estatal del PRI en Campeche, apreciándose también un sello ilegible de recibido, tal y como se advierte de la siguiente imagen:

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

011



PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

SOLICITUD DE BAJA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

C. presidente de la Comisión Estatal de Justicia Partidaria
del Comité Estatal de Campeche,
Presenta

El que suscribe C. ENRIQUE JESUS CREOLLO DOMINGUEZ, con credencial para votar con clave de elector CRDMEN90102004H500, emitida por el Instituto Nacional Electoral y por mi propio derecho, con domicilio para recibir notificaciones en: C.26 N.84 Col. Barrio Norte Hopelchén, Camp, C.P 24600 vengo ante usted para solicitar lo siguiente:

- Acudo ante esta instancia a presentar mi Renuncia al Partido Revolucionario Institucional por así convenir a mis intereses.
- Solicito mi Baja del Padrón de Militantes del Partido Revolucionario Institucional, an virtud de no contar con formato de solicitud de afiliación.
- Solicito la cancelación de mis datos personales por así convenir a mis intereses.

Para los efectos anteriores anexo copia simple de mi credencial para votar con fotografía

ATENTAMENTE

C. ENRIQUE JESUS CREOLLO DOMINGUEZ



A mayor abundamiento, vale la pena destacar que mediante acuerdo de veintiuno de abril de dos mil veintitrés, la *UTCE* requirió formalmente a Enrique Jesús Creollo Domínguez, a fin de que **exhibiera el original** de su solicitud de baja del padrón de militantes y la cancelación de sus datos personales presentada ante la Comisión Estatal de Justicia Partidaria del Comité Estatal de Campeche del *PRI*, sin embargo y tal y como se desprende de las constancias que obran en autos, especialmente

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

de las cédulas de notificación respectivas, dicho ciudadano hizo caso omiso al citado requerimiento.

Cabe señalar que las copias fotostáticas simples constituyen pruebas documentales privadas, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso b) de la *LGIFE* y 22, párrafo 1, fracción II, del *Reglamento de Quejas*; las cuales, de acuerdo con lo establecido en el artículo 27, párrafo 3, solo harán prueba plena cuando generen convicción sobre los hechos alegados, al concatenarse con los demás elementos que obran en el expediente y las afirmaciones entre las partes.

En tal virtud, dicha documental no se estima suficiente para tener por demostrada la solicitud de desafiliación aludida y, con base en ella, tener por acreditada la omisión del partido de atender esa petición.

Cabe señalar que con dicha documental se corrió traslado al *PRI* a efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera, sin que se pronunciara al respecto dentro de la correspondiente secuela procedimental, y mucho menos objetara la autenticidad del documento base del quejoso, así como tampoco su alcance y valor probatorio; lo anterior en términos de lo dispuesto en el artículo 24 del citado *Reglamento de Quejas*.

No obstante, se considera que no debe concederse el valor y eficacia probatoria plena a la citada documental, ya que esta autoridad debe privilegiar y garantizar la presunción de inocencia del partido denunciado en atención a que de la citada solicitud de desafiliación no se desprende con certeza la fecha en la que se habría presentado ante el partido, ni la instancia partidista ante la cual se presentó, por lo que no es posible afirmar de manera indubitable que se actualizó una violación al derecho de libertad de afiliación política, **en su modalidad negativa, al impedir o no atender la desincorporación de Enrique Jesús Creollo Domínguez como militante del *PRI*.**

Se afirma lo anterior, toda vez que Enrique Jesús Creollo Domínguez únicamente aportó como elemento de prueba para acreditar que solicitó su desafiliación al *PRI*, la copia simple de un acuse, sin que del sello de recibido sea posible advertir la

fecha en que habría sido recibida la solicitud, ni el órgano partidista que la hubiera recibido, aún cuando esta autoridad le requirió presentar el documento original y con base en lo anterior, no es posible tener por acreditado que el partido incurrió en una violación al derecho de libertad de afiliación política.

En consecuencia de lo antes argumentado, se considera que **no le asiste la razón al quejoso**, pues de las constancias de autos no existe certeza con relación a que el partido denunciado no hubiera atendido con prontitud su solicitud de desafiliación, por lo que esta autoridad estima que se no se conculcó su derecho de libre afiliación política (vertiente negativa) e, intrínsecamente, el uso indebido de sus datos personales.

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

Una vez que ha quedado demostrada plenamente la comisión de las faltas denunciadas, así como la responsabilidad por parte del *PRI* en los **dos casos** detallados en los Apartados y Subapartados correspondientes que anteceden, procede ahora determinar la sanción que en su caso concierne.

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>PRI</i>	La infracción se cometió por la acción y omisión del partido	<ul style="list-style-type: none">La transgresión al derecho de libre afiliación (modalidad positiva) y el	Artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41,

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

Partido	Tipo de infracción	Descripción de la conducta	Disposiciones jurídicas infringidas
	político denunciado, que transgrede disposiciones de la <i>Constitución</i> , la <i>LGIPE</i> y la <i>LGPP</i> , en el momento de su comisión.	uso indebido de los datos personales de dos personas . (Ricardo Alberto Cuevas Díaz y Enrique Jesús Creollo Domínguez)	Base I, párrafo segundo, de la <i>Constitución</i> ; 443, párrafo 1, inciso a) y n) de la <i>LGIPE</i> ; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u) de la <i>LGPP</i> .

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

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

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

En el caso concreto, se acreditó que **el PRI afilió indebidamente** en su padrón de militantes a **Ricardo Alberto Cuevas Díaz y Enrique Jesús Creollo Domínguez**, sin demostrar que para incorporarlos medió la voluntad de éstos para inscribirse, transgrediendo con ello la norma electoral, en específico las disposiciones precisadas en el recuadro inserto en el subapartado previo.

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

Por otra parte, como se analizó, para la transgresión al derecho de libre afiliación en sus modalidad positiva 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 las infracciones, consistente en la afiliación indebida.

Esto es, 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 las infracciones acreditadas, o bien su difusión frente a terceros, lo es también que dicha información fue necesaria para materializar la incorporación de los datos de las personas quejasas al padrón de militantes del partido político denunciado.

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

C. Singularidad o pluralidad de la falta acreditada

La falta es **singular**, por lo siguiente:

Aun cuando se acreditó que el *PRI* transgredió lo establecido en las disposiciones constitucionales y legales y aún las de la normativa interna del instituto político, y que, tal infracción se cometió en detrimento de los derechos de más de una persona ciudadana, 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, quien incluyó en su padrón de militantes a las personas denunciantes sin demostrar el consentimiento previo para ello.

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

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

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

- a) Modo.** En el caso bajo estudio, las irregularidades atribuibles al *PRI*, consistieron en inobservar lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III y 41, Base I, de la *Constitución*; 443, párrafo 1, inciso a) y n) de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e) e y) de la *LGPP*, al incluir en su padrón de afiliados a dos ciudadanos respecto de los que no se acreditó fehacientemente con la documentación soporte, su voluntad de pertenecer o seguir perteneciendo a las filas del *PRI* en el cual se encontraron incluidos, tal y como se advirtió de forma pormenorizada a lo largo de la presente resolución.
- b) Tiempo y lugar.** En el caso concreto, las afiliaciones indebidas acontecieron en diversos momentos y en un mismo lugar, como se resumen en la tabla siguiente:

No.	Denunciante	Entidad Federativa	Fecha de Afiliación proporcionada por la <i>DEPPP</i>
1	Ricardo Alberto Cuevas Díaz	Campeche	11/02/2021
2	Enrique Jesús Creollo Domínguez	Campeche	20/09/2017

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

Se considera que en el caso existe una conducta **dolosa** por parte del *PRI*, en transgresión a lo previsto en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III y 41, fracción I de la *Constitución*; 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), x) e y) de la *LGPP*.

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

- El *PRI* 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*; 22 y 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 16 y 23, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- El *PRI* 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 las y los ciudadanos, de acuerdo con lo previsto en 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 persona ciudadana, 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 las y los ciudadanos al ejercicio del poder público, por lo que a su interior el ejercicio de tales derechos no solo no se limita, sino por el contrario, **se ensancha y amplía**.
- 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/RACD/JL/CAMP/58/2022

- El ejercicio del derecho humano a la libre afiliación a cualquier partido político, conlleva un **deber 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, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*, 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, inciso a) e) x) e y), de la *LGPP*.
- El derecho de participación democrática de la ciudadanía, a través de la libre afiliación a un partido político, supone que éste sea el receptáculo natural para la verificación de los requisitos y para la guarda y custodia de la documentación o pruebas en las que conste el libre y genuino ejercicio de ese derecho humano, de lo que se sigue que, en principio, ante una controversia sobre afiliación, **corresponde a los partidos políticos involucrados, demostrar que la afiliación atinente fue libre y voluntaria.**
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición (para el caso de solicitudes de desafiliación), en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- La transgresión a la libertad de afiliación es 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 que aun cuando haya manifestado su voluntad de ser dado de baja de un padrón de afiliados, se conserve su registro injustificadamente.**

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

- El *PRI* tenía conocimiento de los alcances y obligaciones que se establecieron a los partidos políticos en el acuerdo INE/CG33/2019, y sobre la necesidad de depurar sus padrones de militantes a fin de que estos fuesen confiables y se encontraran amparados por los documentos que demostraran la libre voluntad de sus agremiados de pertenecer a sus filas. Asimismo, conocía a cabalidad las etapas en que se dividió el acuerdo y las cargas y obligaciones que debía observar en todo su desarrollo.

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

- 1) Las personas quejasas aluden que no solicitaron voluntariamente en momento alguno su registro o incorporación como militantes al *PRI*, sin que dicha afirmación fuera desvirtuada.
- 2) Quedó acreditado que ambos quejosos aparecieron en el padrón de militantes del *PRI*.
- 3) El partido político denunciado no demostró con los medios de prueba idóneos que la afiliación de las personas quejasas 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 denunciantes.
- 4) El partido denunciado no demostró ni probó que la afiliación de las personas quejasas fuera consecuencia de algún error insuperable, o derivado de alguna situación externa que no haya podido controlar o prever, ni ofreció argumentos razonables, ni elementos de prueba que sirvieran de base, aun indiciaria, para estimar que la afiliación de las personas denunciadas fue debida y apegada a Derecho, no obstante que, en principio, le corresponde la carga de hacerlo.
- 5) La cancelación de los registros de afiliación de ambos quejosos ocurrió fuera de los plazos establecidos en el acuerdo INE/CG33/2019.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

Sobre este último punto, debe tenerse presente que, en términos de las previsiones establecidas en el acuerdo INE/CG33/2019, los partidos políticos tenían la obligación de llevar a cabo la revisión de sus padrones, en el entendido de que, de no contar con la documentación soporte, debían reservar dichas afiliaciones a fin de intentar conseguir el refrendo o ratificación por parte del militante.

Bajo esa lógica y de conformidad con las razones que motivaron la instrumentación del citado acuerdo, todas aquellas afiliaciones obtenidas por los partidos políticos con fecha posterior al veintitrés de enero de dos mil diecinueve, es decir, aquellas consideradas nuevas, debían, indefectiblemente, contar con los documentos comprobatorios de la libre voluntad de afiliación, ya que la facultad de reservar el registro, solo estaba previsto para los casos derivados del padrón existente a la fecha de emisión del acuerdo; sin embargo, como ya se mencionó, en el caso que nos ocupa, el partido no reservó la afiliación de las personas quejasas, ni mucho menos acompañó la documentación comprobatoria.

De ahí que esta circunstancia sea relevante para la presente individualización, habida cuenta que esa omisión pone de manifiesto el actuar indebido del denunciado, aún y cuando tenía conocimiento de la obligación contraída, primero de contar con la documentación soporte de la libre voluntad de las partes denunciadas de ser sus militantes, de conformidad con la obligación constitucional y legal que se le impone, y luego, derivado del conocimiento que tuvo sobre los alcances de la suscripción del acuerdo INE/CG33/2019, y de la necesidad y compromiso de regularizar su padrón de personas afiliadas, en los términos impuestos en este acuerdo.

F. Condiciones externas (contexto fáctico)

Resulta atinente precisar que la conducta desplegada por el *PRI*, se cometió al afiliar indebidamente a **dos personas**, sin demostrar al acto volitivo de éstas tanto de ingresar en su padrón de militante como de haber proporcionado sus datos personales para ese fin.

Así, se estima que la finalidad de los preceptos transgredidos consiste en garantizar a las y los ciudadanos mexicanos el derecho de libre afiliación, la protección de sus datos personales, mediante la conservación de los documentos atinentes que permitan demostrar el acto de voluntad de las personas quejas de militar en un órgano partidista.

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

Existe reincidencia respecto al caso de ambos quejosos, puesto que, de conformidad con el artículo 458, párrafo 6 de la LGIPE, se considerará reincidente a quien, habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el mencionado ordenamiento legal, incurra nuevamente en la misma conducta infractora.

Al respecto, la Sala Superior ha establecido que los elementos mínimos que se deben tomar en cuenta a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción en el procedimiento administrativo sancionador, son los siguientes:

1. Que el infractor haya cometido con anterioridad una infracción (repetición de la falta);
2. Que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protegen el mismo bien jurídico; y,
3. Que en ejercicios anteriores el infractor **haya sido sancionado por esa infracción mediante resolución o sentencia firme.**

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

Lo anterior se desprende del criterio sostenido por el *Tribunal Electoral*, a través de la Tesis de Jurisprudencia **41/2010**, de rubro **REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN**.¹⁷

De lo expuesto, se advierte que un infractor es reincidente siempre que habiendo sido declarado responsable de una infracción por resolución ejecutoria, vuelva a cometer una falta de similar naturaleza a aquella por la que fue sancionado con anterioridad.

En ese tenor, la reincidencia, en el ámbito del derecho administrativo sancionador se actualiza, cuando el infractor que ha sido juzgado y condenado por sentencia firme incurre nuevamente en la comisión de la misma falta.

Precisado lo anterior, debe decirse que, en los archivos de esta autoridad administrativa electoral, se encuentra la resolución identificada con la clave **INE/CG218/2015**¹⁸ de quince de abril de dos mil quince, en el procedimiento sancionador ordinario **UT/SCG/Q/MCHA/CG/9/PEF/24/2015**, misma que no fue impugnada, por tanto, es firme.

Con base en ello, y tomando en consideración que **en los dos casos que se analizan** la afiliación indebida por las que se demostró la infracción en el presente procedimiento, fueron realizadas con posterioridad al dictado de la referida resolución, se estima que **en el caso sí existe reincidencia**.

Los casos señalados son los siguientes:

Persona	Fecha de Afiliación proporcionada por la DEPPP
Ricardo Alberto Cuevas Díaz	11/02/2021

¹⁷ Consultable en: <https://www.te.gob.mx/USEapp/tesisjur.aspx?idtesis=41/2010&tpoBusqueda=S&sWor>

¹⁸ Consultable en: https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/84211/CGor201504-29_rp_10_4.pdf?sequence=1&isAllowed=y

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

Persona	Fecha de Afiliación proporcionada por la DEPPP
Enrique Jesús Creollo Domínguez	20/09/2017

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

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

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

Luego entonces, debe mencionarse que el criterio que esta autoridad ha considerado para la imposición de la calificación de la infracción, en el presente asunto, tomará en consideración los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la acción que produjo la infracción electoral, tales como el tipo de infracción; el bien jurídico tutelado; singularidad y pluralidad de la falta; las circunstancias de tiempo, modo y lugar; el dolo o culpa; la reiteración de infracciones; las condiciones externas y los medios de ejecución.

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

- Quedó acreditada la infracción al derecho de libre afiliación de las **dos personas denunciantes** al partido político, pues se comprobó que el *PR* las afilió sin demostrar contar con la documentación soporte con la que justificara que medió la voluntad de las mismas para pertenecer o estar inscritos a dicho instituto político (vertiente positiva).

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

- 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 militante de algún partido político, y la obligación de éstos de velar por el debido respeto de la prerrogativa señalada, a través de los mecanismos idóneos que permitan generar certeza respecto de la voluntad de quienes deseen pertenecer agremiados a los distintos partidos políticos.
- Para materializar la transgresión a la libertad de afiliación de las personas denunciadas, se utilizaron indebidamente sus datos personales, pues los mismos eran necesarios para mantenerlos de forma indebida dentro del padrón de afiliados del partido denunciado.
- No existió un beneficio por parte del partido denunciado, o lucro ilegalmente logrado, ni tampoco existió un monto económico involucrado en la irregularidad.
- No se afectó en forma sustancial la preparación o desarrollo de algún proceso electoral.
- Existe reincidencia por parte del *PRI* en el tipo de las infracciones denunciadas por ambos quejosos (vertiente positiva).

Por lo anterior, y en atención a los elementos objetivos precisados con antelación, se considera procedente **calificar la falta** en que incurrió el *PRI* como de **gravedad ordinaria**, toda vez que como se explicó en el apartado de intencionalidad, el partido denunciado dolosamente infringió el derecho de libre afiliación de las personas hoy quejosas, lo que constituye una transgresión al derecho fundamental de 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

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

infractor, por lo menos, el mínimo de la sanción y, hecho lo anterior, ponderando las circunstancias particulares del caso, 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 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 transgresoras a la *Constitución* y la *LGIPE*, la cancelación de su registro como partido político.

Ahora bien, es preciso no perder de vista que el artículo 458, párrafo 5, de la *LGIPE* establece que, para la individualización de las sanciones, esta autoridad electoral nacional deberá tomar en cuenta, **entre otras cuestiones**, la gravedad de la conducta; la necesidad de suprimir prácticas que afecten el bien jurídico tutelado por la norma transgredida, las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las condiciones externas y los medios de ejecución de la falta; la reincidencia en que, en su caso, haya incurrido el infractor; y, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio involucrado en la conducta, en caso que esta sea de contenido patrimonial.

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

torno al *quántum* de la sanción que corresponda a una infracción e infractor en particular.

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

Esto es, el *INE*, en estricto acatamiento del principio de legalidad, **está obligado** al análisis de cada uno de los elementos expresamente ordenados en la *LGIPE*, en todos los casos que sean sometidos a su conocimiento; sin embargo, la disposición señalada no puede ser interpretada de modo restrictivo, para concluir que dicho catálogo constituye un límite al discernimiento de la autoridad al momento de decidir la sanción que se debe imponer en un caso particular, pues ello conduciría a soslayar el vocablo “entre otras”, inserta en artículo 355, párrafo 5, del *COFIPE*, cuyo contenido es congruente con el diverso 458, párrafo 5, de la *LGIPE*, y la tesis antes señalada y consecuentemente, a no administrar una justicia **completa**, contrariamente a lo previsto por la Norma Fundamental.

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

En ese tenor, este *Consejo General* ha estimado en diversas ocasiones que por la infracción al derecho de libertad de afiliación como el que ha quedado demostrado a cargo del *PRI*, justifican la imposición de la sanción prevista en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la *LGIFE*, consistente en una **MULTA** por cada una de las personas sobre quien se cometió la infracción acreditada.

Otro elemento a considerar para la imposición de la sanción es el relativo a 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 *PRI*, advirtieron que a la transgresión del derecho de libertad de afiliación que dio lugar a los precedentes a que se refiere el párrafo anterior, subyacía un problema de mayor extensión, reconociendo la necesidad de iniciar un procedimiento de regularización de sus padrones de afiliación, ya que éstos se conformaban sin el respaldo de la información comprobatoria de la voluntad ciudadana.

Ante tales circunstancias, y de conformidad con las previsiones establecidas en el citado Acuerdo, se implementó un procedimiento extraordinario de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los Partidos Políticos Nacionales, para garantizar, en un breve período, que solamente aparezcan en éstos las y los ciudadanos que en realidad hayan solicitado su afiliación, y respecto de quienes, además, los institutos políticos cuenten con el soporte documental atinente a la militancia.

Lo anterior, obedece justamente a la vigencia del orden jurídico, incluso más allá de la imposición de sanciones que reprochen a los partidos políticos la transgresión 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.

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

Por estas razones, en dicha determinación, específicamente en el punto TERCERO, se ordenó que en el caso de las quejas que se llegasen a presentar con posterioridad a la aprobación del Acuerdo en cita, los partidos políticos nacionales tendrían un plazo de diez días, para dar de baja de forma definitiva a la persona que presentara la queja.

Siendo que en la etapa de Consolidación de Padrones se establecieron las siguientes obligaciones:

*Los PPN realizarán los ajustes finales a los padrones, con la finalidad de que solamente contengan los nombres de las personas respecto de las cuales se cuente con el documento que avale la afiliación o ratificación de la misma, así como la identidad de los mismos, con los publicados en la página de Internet del INE. Esta etapa deberá concluirse a más tardar el **treinta y uno de enero de dos mil veinte.***

Destacándose que en términos del acuerdo **INE/CG33/2019**, esta etapa ratificación concluiría a más tardar al **treinta y uno de enero de dos mil veinte.**

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

En sintonía con lo expuesto, en ese acuerdo se estableció que la realización de las obligaciones a cargo de los partidos políticos podría tomarse en cuenta como atenuante al momento de individualizar la sanción correspondiente, de resultar acreditada la infracción en los respectivos procedimientos sancionadores y de acuerdo con la valoración y circunstancias particulares de cada expediente.

No obstante, en el caso concreto, es importante tomar en cuenta que existen circunstancias particulares a través de las cuales **se acreditó las infracciones** materia del presente Procedimiento Sancionador Ordinario incoado en contra del

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

PRI, aún a sabiendas del contenido, alcances y consecuencias de la emisión del acuerdo INE/CG33/2019 de veintitrés de enero de dos mil diecinueve; tal como se advierte de lo precisado para esos casos en el **numeral 5** del Considerando **CUARTO de esta resolución**.

Ello, evidentemente denota una conducta dolosa por parte del denunciado, de infringir el acuerdo adoptado al que se refieren los párrafos precedentes, en contravención a la razón que subyacía a su aprobación, que es precisamente contar con padrones de militantes que dotaran de certeza a la autoridad electoral y a la ciudadanía en general sobre la integración de sus registros de agremiados, en beneficio del derecho de libre afiliación que deben observar todos los institutos políticos

Por ello, esta autoridad considera que previo a determinar la sanción que corresponde al *PRI* por la comisión de la infracción que ha sido materia de estudio en la presente Resolución, es por demás trascendente valorar también las circunstancias particulares del caso, 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.¹⁹ *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 intermediación debe*

¹⁹ Consultable en la página <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2014661&Clase=DetalleTesisBL>

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

*analizar los elementos descritos en los artículos 70 y 72 del Código Penal para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, que se refieren a las condiciones de realización del delito, las calidades de los sujetos activo y pasivo, la forma de intervención del sentenciado, la situación socioeconómica y cultural de éste, **su comportamiento posterior al evento delictivo**, así como las circunstancias en que se encontraba en su realización; **todas esas condiciones deben percibirse por el juzgador de instancia, al ser quien tiene contacto directo con el desarrollo del proceso penal** y no por el tribunal constitucional, el cual tiene como función salvaguardar derechos humanos y no verificar cuestiones de legalidad, en virtud de que su marco normativo para el ejercicio de sus facultades lo constituyen la Carta Magna, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que el Tribunal Colegiado de Circuito no debe sustituirse en la autoridad responsable, toda vez que no podría aplicar directamente los preceptos de la codificación penal indicada al no ser una tercera instancia, máxime que el tema del grado de culpabilidad del sentenciado y el cuántum de las penas no implica que la responsable se hubiese apartado de la razón y la sana lógica, no es una infracción a la interpretación de la ley, no es una omisión de valoración de la prueba y no consiste en la apreciación errónea de los hechos.”*

Del modo anterior, este *Consejo General* considera que **la actitud adoptada por el PRI, no puede excluirlo de la responsabilidad en que incurrió**, y por el contrario, su actitud en cuanto a este procedimiento debe ser agravado, permitiendo modificar el criterio de sanción que se había venido sosteniendo, hacia un nivel superior de las sanciones previstas por la *LGIFE*, toda vez que dicha actitud redundante en la vigencia del orden jurídico, en la protección al derecho de libre afiliación de las y los ciudadanos tutelada, incluso, por parte de las propias entidades de interés público, como lo es el sujeto denunciado y la prevalencia del Estado de Derecho.

Lo anterior se considera así, ya que, como se indicó, la baja de las personas denunciadas del padrón de militantes del partido denunciado aconteció **con posterioridad a la vigencia del acuerdo INE/CG33/2019, temporalidad en la que no le es aplicable** los beneficios del referido acuerdo al establecer el mismo, esencialmente, un procedimiento de depuración de padrones de militantes, siendo que, en ese momento ya había concluido la etapa de Consolidación de padrones,²⁰ en donde se debió dar de baja del padrón de militantes a todas aquellas

²⁰ Etapa que concluyó el treinta y uno de enero de dos mil veinte.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

personas de las que no se tuviera la cédula de afiliación y no se contara con la voluntad de las personas interesadas de permanecer en los partidos políticos.

Esto es, no obstante que, en esa temporalidad el *PRI* tenía pleno conocimiento de las razones y motivos que dieron sustento al acuerdo INE/CG33/2019, cuyo propósito central era que los partidos políticos realizaran una depuración de sus padrones de militantes, con el objeto de contar, **únicamente, con registros de afiliación sustentados con cédulas de afiliación**, en el modo tradicional o, en su caso, con el correspondiente registro electrónico, tratándose de la aplicación móvil, **lo cierto es que dicho instituto político realizó la baja hasta ser requerido por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, sin que se aprecie que se hubiere realizado una genuina revisión de los registros de militantes por dicho partido político.**

Lo que denota, como se precisó previamente, un actuar indebido por parte del *PRI* y que evidentemente contraviene los fines y objetivos que debe observar una entidad de interés público, como lo son los partidos políticos, quienes, en términos de los artículos 41, de la *Constitución* y 25, párrafo 1, inciso a), de la *LGPP*, deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales, respetando, entre otros, los derechos de las y los ciudadanos.

Por lo anterior, no obstante, lo establecido en el Acuerdo INE/CG33/2019 y los cumplimientos dados a dicho Acuerdo por parte del *PRI*, tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso concreto, este *Consejo General* considera necesario transitar a una sanción de mayor entidad, con el objeto de desalentar la realización de conductas similares.

En ese orden de ideas, este órgano resolutor se encuentra investido con una potestad sancionadora que le permite valorar a su arbitrio las circunstancias que se actualizaron en la comisión de la infracción, así como su gravedad, máxime si se toma en cuenta que la *LGIPE*, no determina pormenorizada y casuísticamente, todas y cada una de las condiciones del ejercicio de dicha potestad; por el contrario, solo establece las bases genéricas para el ejercicio de la misma, dejando que sea

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

la autoridad quien determine el tipo de sanción que debe aplicarse y, en su caso, el monto de la misma.

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 derivado de las circunstancias que concurrieron a la infracción atribuida al *PRI*, **se justifica** la imposición de la sanción prevista en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la *LGIPE*, consistente en una **MULTA**, toda vez que se considera que tal medida permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, ya que una amonestación pública sería insuficiente e inadecuada para prevenir la comisión futura de esta infracción; mientras que las consistentes en reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución y la cancelación del registro como partido político resultarían de carácter excesivo, y la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral sería inaplicable en el presente asunto.

Ahora bien, es de explorado derecho que las autoridades al momento de imponer una sanción pecuniaria deben respetar los límites que la propia ley establece, al fijar un monto mínimo y uno máximo, dejando al arbitrio de la autoridad determinar cuál es el aplicable, y por otra parte, deberá expresar las circunstancias de hecho que justifiquen el monto determinado; valoración en la que la autoridad deberá atender tanto a la afectación que la conducta ilícita ha generado al bien jurídico tutelado en el respectivo ordenamiento, como a la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la graduación de la sanción a imponer.

Bajo esta óptica, es que se toma en consideración que la acreditación de la afiliación indebida de **Ricardo Alberto Cuevas Díaz (modalidad positiva)**, cuyo caso se analiza en este apartado, estuvo rodeada de circunstancias particulares, como lo fue el hecho de que el partido denunciado los siguiera conservando dentro de su padrón de militantes, no obstante de haber transcurrido el periodo establecido para

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

su depuración de registros de aquellas personas de las que no se tuviera cédula de afiliación, de conformidad con el acuerdo INE/CG33/2019, esto es con posterioridad al treinta y uno de enero de dos mil veinte; que la afiliación indebida fue realizada en el año dos mil veintiuno; que la falta fue calificada como grave ordinaria; que se concluyó la existencia del dolo, y que **el partido ya sabía de su obligación de depurar sus padrones existentes y contar con la manifestación previa y documentada de su libre intención de ser militantes**, es decir, que tales padrones deberían estar integrados exclusivamente con aquellas ciudadanas y ciudadanos que, de manera libre y espontánea, así lo decidiesen.

Contemplando las condiciones particulares previamente descrita, esta autoridad concluye procedente para el caso del ciudadano en análisis, imponer al *PRI* una sanción consistente en una **multa** cuyo monto se precisa más adelante, pues como se ha dicho y ha quedado demostrado con antelación, **Ricardo Alberto Cuevas Díaz fue afiliado indebidamente a su padrón de militantes.**

Monto de la sanción.

En consecuencia de todo lo anterior, esta autoridad considera adecuado, en el caso concreto, imponer una multa al *PRI* de conformidad con lo siguiente:

- **963 (novecientos sesenta y tres)** Unidades de Medida y Actualización²¹, vigente en el año de la conducta, según corresponda, **por cada una de las infracciones** acreditadas (**Indebida Afiliación--Modalidad Positiva**) **en perjuicio de ambos denunciantes**, Ricardo Alberto Cuevas Díaz y Enrique Jesús Creollo Domínguez.

Cabe precisar que sanciones iguales han sido impuestas por este *Consejo General*, al emitir diversas resoluciones que han resuelto Procedimientos Sancionadores Ordinarios por indebidas afiliaciones y, que además han sido confirmadas por la *Sala Superior*, entre ellas, la identificada con la clave **INE/CG483/2021**, confirmada a través del **SUP-RAP-143/2021**.

²¹ En lo sucesivo **UMA**.

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

- **321 (trescientas veintiuna)** Unidades de Medida de Actualización, que corresponden a la **reincidencia** y que en el presente asunto se actualiza en los dos casos señalados.

Sanción que, igualmente, ha sido impuesta por este *Consejo General*, en los casos de reincidencia, como lo fue la identificada con la clave **INE/CG1675/2021**,²² dictada el diecisiete de noviembre de dos mil veintiuno, en el procedimiento sancionador ordinario **UT/SCG/Q/SAMM/JD06/PUE/163/2020**.

Lo anterior, tal y como se detalla a continuación:

Denunciantes	Año de afiliación	Valor de la UMA	Sanción a imponer (indebida afiliación)	Reincidencia	Sanción a imponer en UMA's	Multa en pesos
Ricardo Alberto Cuevas Díaz	2017	75.49	963 UMA's	321 UMA's	1,284	\$96,929.16
Enrique Jesús Creollo Domínguez	2021	89.62	963 UMA's	321 UMA's	1,284	\$115,072.08
TOTAL DE LA SANCIÓN A IMPONER:						\$212,001.24

Es importante precisar que la sanción global impuesta obedece al hecho de que, por un lado, el *PRI* no aportó alguna documental para acreditar la voluntad de los quejosos de quererse afiliar a dicho partido político, además de que se acredita reincidencia por parte de la misma.

²² Consulta en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/125813/CGor202111-17-rp-3-8.pdf?sequence=1&isAllowed=y>

Luego entonces, para que una multa no resulte excesiva o desproporcionada, la autoridad debe determinar su monto o cuantía, **tomando en cuenta** las circunstancias objetivas y subjetivas que rodean la infracción, entre otras, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, y el resto de los elementos por los cuales esta autoridad arribó a la calificación de gravedad del hecho infractor, para así determinar de forma individual la multa que corresponda.

Debe precisarse que se considera que la multa impuesta al *PRI* constituye una medida suficiente para evitar la posible comisión de infracciones similares en el futuro, sobre todo como en el caso que nos ocupa aquellas relacionadas con registros de afiliación sin contar con la documentación que acredite la libre afiliación de los quejosos, así como la omisión de atender oportunamente una solicitud de desafiliación, por lo que se concluye que la misma resulta eficaz y proporcional.

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

Se estima que aun cuando la infracción cometida por el *PRI* causó un perjuicio a los objetivos buscados por el legislador, no redundó en un beneficio o lucro para el infractor, o en daño o perjuicio económico causado a los quejosos, de manera que no es pertinente realizar una cuantificación de la incidencia monetaria que pudo haber tenido el ilícito cuyo estudio nos ocupa.

E. Las condiciones socioeconómicas del infractor

Del oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/00048/2024, emitido por la *DEPPP*, se advierte que al *PRI* le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias para el mes de enero de dos mil veinticuatro, la cantidad de \$120,162,853.00 (Ciento veinte millones, ciento sesenta y dos mil ochocientos cincuenta y tres pesos 00/100 M.N.), una vez descontado el importe de las sanciones que se le impusieron.

Siendo que, la sanción económica que por esta vía se impone resulta adecuada, pues el infractor está en posibilidad de pagarla sin que se afecte su operación ordinaria, además de que la sanción es proporcional a las faltas cometidas y se estima que, sin resultar excesiva ni ruinoso, puede generar un efecto inhibitorio, lo que según ha establecido la *Sala Superior* en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009, es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

F. Impacto en las actividades del sujeto infractor

A consideración de esta autoridad, la sanción impuesta se encuentra dentro de los parámetros mínimos y máximos que impone la ley, y no constituye una afectación a las actividades ordinarias del partido político sancionado, sin que tampoco representa un grave perjuicio al desarrollo de sus operaciones ordinarias, ya que sólo equivale a un porcentaje de **0.17%**, respecto de su financiamiento mensual correspondiente al mes y año antes referido.

Por consiguiente, la sanción impuesta no es de carácter gravoso, si se toma en cuenta el porcentaje que representa con relación a la ministración mensual correspondiente al mes que transcurre.

De esta forma, se reitera, esta autoridad considera que la multa impuesta representa una medida susceptible de disuadir la posible consumación de infracciones ulteriores, tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos de las infracciones cometidas por el *PRI* (especialmente los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la falta); su grado de responsabilidad en el actuar ilegal, y su capacidad socioeconómica.

Se afirma lo anterior dada la cantidad que se impone como multa al partido antes citado, comparada con el financiamiento que recibe del *INE* para el presente mes, para cumplir con sus obligaciones ordinarias, de ahí que resulta evidente que en modo alguno se afecta sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político sancionado.

En conclusión, la sanción económica que por esta vía se impone resulta adecuada, pues el mencionado partido político—tal como quedó explicado con anterioridad—está en posibilidad de pagarla sin que ello afecte su operación ordinaria, además que la sanción es proporcional a la falta cometida y se estima que, sin resultar excesiva ni ruinosa, puede generar un efecto inhibitorio, lo cual —según lo ha establecido la Sala Superior del *Tribunal Electoral* en la sentencia del SUP-RAP-114/2009—²³ es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

²³ Consultable en la liga de internet: http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0114-2009.pdf.

**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022**

De conformidad con el artículo 458, párrafo 7, de la *LGIFE*, las cantidades objeto de las multas serán deducidas por este Instituto de las ministraciones mensuales del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba el *PRI*, una vez que esta resolución haya quedado firme.

SEXTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.

A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, tutelado en el artículo 17 de la *Constitución*,²⁴ se precisa que la presente determinación es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el numeral 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.

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

R E S O L U C I Ó N

PRIMERO. Se acredita la infracción al derecho de libre afiliación en su vertiente positiva, en perjuicio de Ricardo Alberto Cuevas Díaz y de Enrique Jesús Creollo Domínguez, por parte del Partido Revolucionario Institucional, en términos de lo establecido en el Apartado A del numeral 5 del Considerando CUARTO de la presente resolución por lo que se le imponen las multas que se detallan enseguida.

²⁴ Al respecto, resultan orientadoras las siguientes tesis aisladas emitidas por tribunales del Poder Judicial de la Federación: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 2, Materia: Constitucional, Tesis: III. 40. (III Región) 6 K (10ª), Página: 1481, Rubro: “**TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL**”, y Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, Materia: Constitucional, Tesis: II.8º. (I Región) 1 K (10ª.), Página: 2864, Rubro: “**TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL.**”

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

Denunciantes	Año de afiliación	Valor de la UMA	Sanción a imponer (indebida afiliación)	Reincidencia	Sanción a imponer en UMA's	Multa en pesos
Ricardo Alberto Cuevas Díaz	2017	75.49	963 UMA's	321 UMA's	1,284	\$96,929.16
Enrique Jesús Creollo Domínguez	2021	89.62	963 UMA's	321 UMA's	1,284	\$115,072.16
TOTAL DE LA SANCIÓN A IMPONER:						\$212,001.24

SEGUNDO. No se acredita la infracción al derecho de libre afiliación en su vertiente negativa, en perjuicio de **Enrique Jesús Creollo Domínguez** en términos de lo establecido en el Apartados **B** del numeral **5** del Considerando **CUARTO** de la presente resolución.

TERCERO. En términos de lo establecido en el artículo 457, párrafo 7 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el monto de la multa impuesta al **Partido Revolucionario Institucional** será deducido de las siguientes ministraciones mensuales del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba dicho instituto político, una vez que esta resolución haya quedado firme, conforme a lo dispuesto en el Considerando **QUINTO** de este fallo.

CUARTO. La presente Resolución es impugnada 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.

NOTIFÍQUESE, personalmente a Ricardo Alberto Cuevas Díaz y Enrique Jesús Creollo Domínguez.

Notifíquese al Partido Revolucionario Institucional, en términos del artículo 68 numeral 1, incisos d), q) y w), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral, y por **estrados** a quienes resulte de interés.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/RACD/JL/CAMP/58/2022

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

La presente Resolución fue aprobada en lo general en sesión ordinaria del Consejo General celebrada el 25 de enero de 2024, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Maestro Arturo Castillo Loza, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordan, Maestra Rita Bell López Vences, Maestro Jorge Montaña Ventura, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y de la Consejera Presidenta, Licenciada Guadalupe Taddei Zavala.

Se aprobó en lo particular el criterio de reiteración, en los términos del Proyecto de Resolución originalmente circulado, por diez votos a favor de las y los Consejeros Electorales, Maestro Arturo Castillo Loza, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Carla Astrid Humphrey Jordan, Maestra Rita Bell López Vences, Maestro Jorge Montaña Ventura, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y de la Consejera Presidenta, Licenciada Guadalupe Taddei Zavala y, un voto en contra del Consejero Electoral, Maestro José Martín Fernando Faz Mora.

**LA CONSEJERA PRESIDENTA
DEL CONSEJO GENERAL**

**EN FUNCIONES DE SECRETARIO
DEL CONSEJO GENERAL**

**LIC. GUADALUPE TADDEI
ZAVALA**

**MTRO. MIGUEL ÁNGEL
PATIÑO ARROYO**

De conformidad con lo dispuesto por los artículos 41, párrafo 2 y 44, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 15, párrafo 6, del Reglamento de Sesiones del Consejo General.