

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAAR/JL/NL/2/2024

INE/CG408/2024

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR
ORDINARIO
EXPEDIENTE: UT/SCG/Q/EAAR/JL/NL/2/2024
DENUNCIANTE: ELMER ALI AGUIRRE
RODRÍGUEZ **DENUNCIADO:** PARTIDO
VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/EAAR/JL/NL/2/2024, INICIADO CON MOTIVO DE LA DENUNCIA PRESENTADA POR ELMER ALI AGUIRRE RODRÍGUEZ EN CONTRA DEL PARTIDO VERDE ECOLOGISTA DE MÉXICO, POR LA PRESUNTA CONTRAVENCIÓN A SU DERECHO DE LIBRE AFILIACIÓN Y, EN SU CASO, EL USO NO AUTORIZADO DE SUS DATOS PERSONALES

Ciudad de México, 11 de abril de dos mil veinticuatro.

G L O S A R I O	
Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE	Instituto Nacional Electoral
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
PVEM	Partido Verde Ecologista de México
Reglamento de Quejas	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

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

Acuerdo INE/CG33/2019. El veintitrés de enero de dos mil diecinueve, fue aprobado en sesión extraordinaria del *Consejo General*, el acuerdo por el cual se aprueba la implementación, de manera excepcional, de un procedimiento para la revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los partidos políticos nacionales, en el que se acordó la suspensión de la resolución de diversos procedimientos sancionadores ordinarios, relacionados con presuntas indebidas afiliaciones de ciudadanos de todos los partidos políticos.

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

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

[Énfasis añadido]”

El plazo para llevar al cabo estas actividades, sería el comprendido entre el uno de febrero de dos mil diecinueve al treinta y uno de enero de dos mil veinte.

R E S U L T A N D O

1. Denuncia.¹ El tres de enero de dos mil veinticuatro, se recibió en la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral escrito de queja² suscrito por **Elmer Ali Aguirre Rodríguez**, presentado ante esa autoridad el once de diciembre de dos mil veintitrés, en el que, en esencia, alegó la posible vulneración a su derecho político de libre afiliación en su modalidad positiva —indebida afiliación—, atribuida al **PVEM** y, en su caso, el uso de sus datos personales para tal fin.

¹ El tres de enero de dos mil veinticuatro, se recibió el oficio INE/JLE/NL/00002/2024, firmado por el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva del **INE** en Nuevo León, por medio del cual remitió el diverso IEEPCNL/SE/2255/2023, signado por el Secretario Ejecutivo del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de esa entidad federativa, a través del cual remitió, entre otra documentación, el escrito de queja en cita.

² Visible a páginas 4-6 y anexos 7-8 del expediente. En todos los casos se refiere al presente expediente.

2. Registro, reserva de admisión y diligencia de investigación.³ El doce de enero de dos mil veinticuatro, se tuvo por recibida la denuncia planteada, quedando registrada como **procedimiento sancionador ordinario** identificado con la clave **UT/SCG/Q/EAAR/JL/NL/2/2024**.

Asimismo, se reservó la admisión, hasta en tanto culminara la etapa de investigación.

Con ese propósito, se requirió al **PVEM** que proporcionara información y documentación relacionada con la presunta afiliación de la persona denunciante y se le instruyó la baja de ésta del padrón de afiliados de dicho partido político, visible tanto en el Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos, como en el portal de internet del denunciado.

Finalmente, se ordenó la búsqueda correspondiente en el “Sistema de Verificación del Padrón de Personas Afiliadas a los Partidos Políticos”, lo cual se cumplimentó el dieciocho de enero de dos mil veinticuatro.⁴

Sujeto requerido	Oficio	Respuesta
PVEM	INE-UT/00515/2024	PVEM-INE-037/2024 ⁵ 18/01/2024

3. Acta circunstanciada, admisión, emplazamiento.⁶ El treinta de enero de dos mil veinticuatro, se ordenó instrumentar acta circunstanciada sobre la verificación del portal del partido político denunciado, en el apartado de personas afiliadas, lo cual se cumplimentó en esa misma fecha.⁷

Asimismo, se admitió a trámite el procedimiento y se ordenó el emplazamiento al **PVEM** como sujeto denunciado, para que manifestara lo que a su derecho conviniera, respecto a la conducta que se le imputó con relación a la posible vulneración a su derecho político de libre afiliación en su modalidad positiva — indebida afiliación—, en agravio de la persona denunciante y aportara los medios de prueba que estimara pertinentes.

Para tal efecto, se le corrió traslado con todas y cada una de las constancias y de los medios de prueba que integraban el expediente de mérito.

³ Visible a páginas 165-172.

⁴ Visible a página 180.

⁵ Visible a páginas 178-179.

⁶ Visible a páginas 188-193.

⁷ Visible a páginas 194-196.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAAR/JL/NL/2/2024

El acuerdo de emplazamiento se diligenció en los términos siguientes:

Denunciado	Notificación	Respuesta
PVEM	INE-UT/01613/2024 Citatorio: 01 de febrero de 2024 Cédula: 02 de febrero de 2024 Plazo: 06 al 12 de febrero de 2024	Escrito presentado el 08 de febrero de 2024 ⁸

4. Alegatos.⁹ El trece de febrero de dos mil veinticuatro, se ordenó poner las actuaciones a disposición de las partes a efecto que, en vía de alegatos, manifestaran lo que a su derecho conviniera.

El acuerdo de vista para formular alegatos se diligenció en los términos siguientes:

Denunciado	Notificación	Respuesta
PVEM	INE-UT/02445/2024 Citatorio: 13 de febrero de 2024 Cédula: 14 de febrero de 2024 Plazo: 15 al 21 de febrero de 2024	Escrito presentado el 19 de febrero de 2024 ¹⁰

Denunciante	Notificación	Respuesta
Elmer Ali Aguirre Rodríguez	INE/JDE01/NL/0315/2024 ¹¹ Cédula personal: 28 de febrero de 2024 Plazo: 29 de febrero al 6 de marzo de 2024	Sin respuesta

5. Verificación final de no reafiliación. Del resultado de la búsqueda de afiliación de la persona quejosa, emitido por el Sistema de Verificación del Padrón de Personas Afiliadas a los Partidos Políticos de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del **INE**, se obtuvo que ésta había sido dada de baja del padrón de militantes del **PVEM**, sin advertir alguna nueva afiliación.

6. Elaboración de proyecto. En su oportunidad, al no existir diligencias pendientes por practicar, se ordenó la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, para que fuera sometido a la consideración de las integrantes de la Comisión de Quejas y Denuncias del **INE**.

7. Sesión de la Comisión de Quejas y Denuncias del INE. En la Primera Sesión Extraordinaria de carácter privado, celebrada el cuatro de abril de dos mil

⁸ Visible a páginas 215-235.

⁹ Visible a páginas 253-256.

¹⁰ Visible a páginas 269-289.

¹¹ Mediante acuerdo de veintiséis de febrero de dos mil veinticuatro, se ordenó la reposición de la notificación del emplazamiento. Visible a páginas 296-300.

veinticuatro, la referida Comisión analizó el proyecto, y resolvió por unanimidad de votos de sus integrantes presentes, y

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

PRIMERO. COMPETENCIA

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

En el caso, la conducta objeto del presente procedimiento sancionador es la presunta transgresión a lo previsto en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 443, párrafo 1, inciso a), de la **LGIPE**; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e) e y) de la **LGPP**, con motivo de la probable vulneración al derecho de libre de afiliación y la presunta utilización indebida de datos personales, por parte del **PVEM**, en perjuicio de **Elmer Ali Aguirre Rodríguez**.

En consecuencia, siendo atribución del *Consejo General* conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes, resulta competente para conocer y resolver respecto de las presuntas infracciones denunciadas en el procedimiento sancionador ordinario, atribuidas al **PVEM**, derivado, esencialmente, de la indebida afiliación al citado instituto político de la persona denunciante antes referida.

Sirve de apoyo a lo anterior, lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-RAP-107/2017,¹² en el sentido de que esta autoridad electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con la presunta afiliación indebida de ciudadanas y ciudadanos a los partidos políticos.

¹² 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

SEGUNDO. ESTUDIO DE FONDO

1. Materia del procedimiento

En el presente asunto, se debe determinar si el **PVEM** vulneró el derecho de libre afiliación en su vertiente **positiva** —indebida afiliación— de la persona que alega no haber dado su consentimiento para pertenecer a sus filas, en contravención a lo dispuesto en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), e y), de la *LGPP*.

2. Excepciones y defensas

El **PVEM**, en su escrito de contestación al emplazamiento, así como en su escrito de alegatos, invocó como excepción la presunta vulneración al debido proceso, ya que, a su decir, en las Tesis de Jurisprudencia **27/2009**¹³ y **1/2010**,¹⁴ la Sala Superior ha sostenido que para garantizar a las partes involucradas una debida defensa, estas deben tener conocimiento cierto, pleno y oportuno, tanto del inicio del procedimiento instaurado en su contra, como de las razones en que se sustenta, para que puedan preparar los argumentos de defensa y recabar los elementos de prueba que consideren pertinentes. En ese sentido, el partido denunciado señala que, en el caso, se actualiza lo siguiente, en contravención al debido proceso:

- 1. Falta de exhaustividad en la investigación**, ya que, a su decir, ésta se realizó en un brevísimo plazo, sin que hubiera transcurrido ni siquiera un solo mes desde el inicio del procedimiento hasta el acuerdo de emplazamiento; sin que se hubiera otorgado al partido denunciado un tiempo mayor para la presentación de la cédula de afiliación, tomando en consideración que el padrón de afiliados de los partidos políticos es extenso, lo que complica la búsqueda física en los archivos.
- 2. Vulneración al principio de igualdad procesal**, ya que, a su juicio, la autoridad instructora está privilegiando el derecho de la persona denunciante, eliminando o reduciendo la posibilidad del partido denunciado de aportar las pruebas respectivas.

¹³ De rubro *AUDIENCIA DE PRUEBAS Y ALEGATOS EN EL PROCEDIMIENTO ESPECIAL SANCIONADOR. EL PLAZO PARA CELEBRARLA SE DEBE COMPUTAR A PARTIR DEL EMPLAZAMIENTO.*

¹⁴ De rubro *PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL ACUERDO DE INICIO Y EMPLAZAMIENTO, POR EXCEPCIÓN, ES DEFINITIVO PARA LA PROCEDENCIA DEL MEDIO DE IMPUGNACIÓN PREVISTO EN LA LEGISLACIÓN APLICABLE.*

En torno a ello, este Consejo General considera que las excepciones y defensas mencionadas resultan insuficientes para eximir de responsabilidad al partido político denunciado, como se analiza enseguida.

1. Falta de exhaustividad en la investigación

Al respecto, si bien el **PVEM** señala que, a su juicio, existe una **falta de exhaustividad en la investigación**, ya que, a su decir, la autoridad instructora realizó la investigación en un brevísimo plazo, sin otorgarle un tiempo mayor para la presentación de la cédula de afiliación, considerando lo extenso de su padrón de afiliados, lo cierto es que, la Sala Superior ha considerado que **la autoridad administrativa a cargo de los procedimientos sancionadores, no pueden alargar indefinidamente y sin justificación jurídica alguna, la investigación y sustanciación de los procedimientos sancionadores, retrasando indebidamente la emisión de la resolución que corresponda, pues ello, es contrario a las reglas del debido proceso en perjuicio de la seguridad jurídica de los denunciados.**¹⁵

En el caso, la autoridad instructora sustanció el procedimiento en cada una de sus etapas, entre las que se encuentra la de investigación, así como del emplazamiento, etapas en las cuales el **PVEM** pudo presentar la documentación que, a su juicio, acredite la debida afiliación de la persona denunciante, como se ejemplifica a continuación:

Etapa	Actuación
Investigación preliminar	Acuerdo de 12 de enero de 2024 Se ordenaron diligencias de investigación; entre ellas, se formuló requerimiento de información al PVEM de la documentación que, a su juicio, acredite la afiliación de la persona denunciante. Acuerdo notificado el 15 de enero de 2024.
Admisión y emplazamiento	Acuerdo de 30 de enero de 2024
Plazo para desahogar el emplazamiento	Citatorio: 01 de febrero de 2024 Cédula: 02 de febrero de 2024 Plazo: Del 06 al 12 de febrero de 2024 Etapa procesal para ofrecer y aportar medios de prueba.

Además, tomando en consideración que, cómo se adelantó, en dos mil diecinueve se emitió el Acuerdo INE/CG33/2019, en 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

¹⁵ Visible a página 34 de la sentencia del SUP-RAP-614/2017 y sus acumulados.

nacionales, a la fecha, solo deben aparecer registradas como afiliadas de los institutos políticos aquellas personas sobre las que se cuente con la documentación que de sustento a la afiliación.

En ese sentido, si la persona denunciante aparecía en el registro del **PVEM** es dable afirmar que **dicho instituto político debió contar con la documentación respectiva de manera oportuna dada la multicitada revisión, actualización y sistematización de sus registros.**

- 2. Vulneración al principio de igualdad procesal**, ya que, a su juicio, la autoridad instructora está privilegiando el derecho de la persona denunciante, eliminando o reduciendo la posibilidad del partido denunciado de aportar las pruebas respectivas.

Al respecto, la Sala Superior ha considerado que *la finalidad de los procedimientos sancionadores es la de investigar determinados hechos o conductas que se han denunciado como constitutivas de infracciones a la normativa electoral, a fin de poder establecer, en su caso, si dichas conductas se realizaron, constituyen tal infracción y la responsabilidad de los sujetos de denunciados,*¹⁶ esto es, el hecho de que la autoridad instructora realice una investigación preliminar para allegarse de mayores elementos para resolver **no constituye, por sí, una desigualdad procesal** o, en su caso, que se privilegie el derecho de la parte denunciante respecto de los hechos que hace del conocimiento y que, a su juicio, constituyen una infracción en materia electoral atribuible al **PVEM**.

En el caso, como se adelantó, el denunciante se inconformó por una presunta afiliación indebida para lo cual aportó un comprobante de búsqueda del sistema de verificación del padrón de personas afiliadas a los partidos políticos con resultado de registro válido en el **PVEM**, razón por la que, en principio, el denunciante cumplió con su carga probatoria, lo cual fue corroborado con la indagatoria preliminar de la que se obtuvo que, efectivamente, estaba registrado en dicho instituto político, motivo por el cual la carga probatoria para desvirtuar la infracción denunciada corrió a cargo del **PVEM**, sin que esta autoridad electoral nacional realizara alguna acción tendente a beneficiar o privilegiar un derecho sobre otro.

Finalmente, el **PVEM** alega una supuesta vulneración al principio de presunción de inocencia a su favor, ya que, a su juicio, no existe prueba que demuestre

¹⁶ Visible a página 33 de la sentencia del SUP-RAP-614/2017 y sus acumulados.

plenamente su responsabilidad, no obstante, dicho argumento será materia de pronunciamiento en el estudio del caso concreto al guardar estrecha relación.

3. Marco Normativo

A) Constitución, leyes y acuerdos

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.¹⁷

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

De esta forma, todo ciudadano y ciudadana mexicana 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, Bases I, párrafo segundo, in fine, y IV; y 99, fracción V, de la *Constitución*.¹⁸

Así las cosas, el *Tribunal Electoral*, en la Tesis de Jurisprudencia **24/2022**, de rubro **DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES**.¹⁹ ha establecido, el contenido y alcances del Derecho de afiliación, entre los que, en esencia ha señalado que, el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también las de conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse. Del mismo modo, la libertad de afiliación no es un derecho absoluto, ya

¹⁷ Véase Tesis de Jurisprudencia 25/2002, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁸ Véase Tesis de Jurisprudencia 25/2002, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

¹⁹ Consultable en la página: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2002&tpoBusqueda=S&sWord=24/2002>.

que su ejercicio está sujeto a una condicionante consistente en que sólo los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación se realiza a través de los institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el Proceso Electoral.

Por otro lado, la *Sala Superior*, a través de diversas sentencias²⁰ sostuvo que correspondía a los partidos políticos el probar que una persona expresó su voluntad de afiliarse, a través de la constancia de inscripción respectiva, es decir, el documento que contenía la expresión manifiesta de pertenecer a un partido político; criterio que, a la postre, dio origen a la tesis de jurisprudencia **3/2019**, emitida por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro ***DERECHO DE AFILIACIÓN. LA OBLIGACIÓN DE PROBAR LA MILITANCIA CORRESPONDE AL PARTIDO POLÍTICO.***

Por su parte, la *LGPP* establece, entre otros supuestos, las obligaciones de los partidos políticos de registrar a su militancia; en efecto, en los artículos 29 y 30, de dicho ordenamiento, se prevé el deber de los institutos políticos de llevar a cabo este registro; así como del deber de garantizar la protección de los datos personales de sus agremiadas/os.

En este tenor, el *INE* emitió los “Lineamientos para la verificación de los padrones de afiliados de los partidos políticos nacionales para la conservación de su registro y su publicidad, así como para el ejercicio de los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de los datos personales en posesión del Instituto Nacional Electoral”.²¹

En tal documento, se estableció el deber de los institutos políticos nacionales de capturar de manera permanente los registros de sus militantes en el Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados, además de que la información ahí reportada debería coincidir con la solicitud de afiliación; debiéndose asentar datos como nombre de la persona, clave de elector, sexo, la entidad y la fecha de registro.

El propósito central de los referidos lineamientos consistió en regular el procedimiento para determinar si los partidos políticos con registro nacional cuentan o no con el número de afiliados exigidos por la ley para la conservación de su registro.

²⁰ Véase SUP-RAP-1107/2017, SUP-RAP-614/2017 y SUP-RAP-139/2018.

²¹ Emitidos el treinta de marzo de dos mil dieciséis. Consultables en: https://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/padron-afiliados/CGex201603-30_ap_22_a2.pdf.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAAR/JL/NL/2/2024

Posteriormente el *INE* emitió el acuerdo INE/CG33/2019, en el que, de manera excepcional, permitió que los partidos políticos realizaran una depuración de sus padrones de militantes, implementándose el “*procedimiento para la revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados a los Partidos Políticos Nacionales*”, a través del cual los partidos políticos estaban obligados a revisar y depurar su padrón de militantes, al verificar que contaran con las cédulas de afiliación o, en su caso, debían darlos de baja del registro.²²

Sobre esto último, debe señalarse que, de conformidad con lo establecido en el Acuerdo INE/CG33/2019, **el plazo para llevar al cabo las actividades del procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los partidos políticos nacionales, sería el comprendido entre el uno de febrero de dos mil diecinueve al treinta y uno de enero de dos mil veinte.**

No obstante, **el procedimiento** de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los partidos políticos nacionales **fue dividido por etapas y fechas de inicio y fin**, conforme a lo siguiente:

ETAPAS	ACTIVIDADES	RESPONSABLE	FECHA	
			Inicio	Fin
AVISO DE ACTUALIZACIÓN	Publicitar actualización de padrones	PPN	01/02/2019	31/01/2020
	Publicar leyenda "EN REVISIÓN Y ACTUALIZACIÓN"	INE	01/02/2019	31/01/2020
	Informe conclusión de etapa	INE	01/02/2020	28/02/2020
REVISIÓN DE DOCUMENTACIÓN	Baja definitiva de las personas que interpusieron queja por indebida afiliación previo a la aprobación del Acuerdo	PPN	01/02/2019	31/03/2019
	Baja definitiva de registros por indebida afiliación presentada posterior a la aprobación del Acuerdo	PPN	10 días hábiles	
	Identificación de registros con documentación soporte de afiliación	PPN	01/02/2019	31/07/2019
	Publicación de los registros en reserva	PPN	01/02/2019	31/07/2019
	Notificación al INE de registros en reserva	PPN	5 días hábiles de cada mes Mar-Ago	
	Actualizar padrones de los PPN con registros en reserva	INE	5 días hábiles posterior a la notificación	
	Informe conclusión de etapa	INE	01/08/2019	31/08/2019
RATIFICACIÓN	Aprobar mecanismos para ratificación y refrendo de militancia, en caso de haberlo	PPN	01/02/2019	31/12/2019
	Informar a la militancia proceso de ratificación y refrendo	PPN	01/02/2019	31/12/2019

²² Aprobado en la sesión de veintitrés de enero de dos mil diecinueve, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Consultable en: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/101664/CG1ex201901-23-ap-14.pdf>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAAR/JL/NL/2/2024

ETAPAS	ACTIVIDADES	RESPONSABLE	FECHA	
			Inicio	Fin
	Recabar documentación que acredite la afiliación	PPN	01/02/2019	31/12/2019
	Informar registros que ratificaron o refrendaron su militancia	PPN	01/03/2019	31/12/2019
	Actualizar padrones de los PPN en función de los registros refrendados	INE	01/03/2019	31/12/2019
	Cancelar registros en reserva de los que no se obtenga documentación soporte	PPN	01/03/2019	31/12/2019
	Informe conclusión de etapa	INE	02/01/2020	31/01/2020
	CONSOLIDACIÓN	Ajustes finales al padrón de afiliadas y afiliados	PPN	02/01/2020
Informar respecto de la cancelación de registros en reserva de los que no se obtuvo documentación soporte de afiliación		PPN	09/01/2020	31/01/2020
Apercibir respecto de los registros en reserva		INE	31/01/2020	31/01/2020
Informe final		INE	01/02/2020	29/02/2020

De lo anterior y conforme a lo establecido en el acuerdo **INE/CG33/2019**, se obtiene lo siguiente:

1. **Revisión. Del uno de febrero al treinta y uno de julio de dos mil diecinueve** los partidos políticos llevaron a cabo la revisión de la documentación soporte de la totalidad de las y los afiliados a estos.²³
2. **Reserva. Del uno de febrero al treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, los partidos políticos debían reservar los registros** de los padrones de militantes de aquellas personas **respecto de las cuales no tengan la cédula de afiliación** correspondiente o documento que lo acredite indubitadamente, aun cuando no se hubieren presentado las respectivas quejas por indebida afiliación.²⁴

Esto es, el **treinta y uno de julio de dos mil diecinueve** venció el plazo para que los partidos políticos reservaran los registros de afiliación con los que **a esa fecha contaban.**

3. **Ratificación. A más tardar al treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve,** los partidos políticos realizaron el procedimiento de ratificación o refrendo de la militancia, **respecto de todos aquellos registros**

²³ Considerando 12, numeral 2, con relación al numeral 2.2, del acuerdo INE/CG33/2019.

²⁴ Considerando 12, numeral 2, con relación al numeral 2.2, inciso b), del acuerdo INE/CG33/2019.

clasificados como reservados dado que no cuentan con cédula de afiliación.²⁵

Esto es, si bien a más tardar al treinta y uno de diciembre de dos mil diecinueve, los partidos políticos podían recabar una cédula de afiliación que acredite la debida afiliación de sus militantes, lo cierto es que **dicho plazo solo resulta aplicable para aquellos registros reservados al treinta y uno de julio de dos mil diecinueve.**

- 4. Depuración de padrones.** A partir de la aprobación del acuerdo, los partidos debían examinar sus archivos para determinar respecto de cada uno de sus militantes si contaban con la documentación que acreditara la legítima afiliación y, en caso de no contar con ella, buscar la ratificación de la militancia de las y los ciudadanos respectivos a más tardar el 31 de enero de 2020, y de no lograrlo, dar de baja a la persona en cuestión.

Conforme a lo anterior, se obtiene la premisa siguiente:

- 5. Registros posteriores 31 de julio de 2019.** Al tratarse de registros que al treinta y uno de julio de dos mil diecinueve, no se encontraban en los padrones de los partidos políticos, estos no fueron reservados, por tanto, se trata de **registros nuevos**²⁶ que, para llevarlos a cabo, debieron contar a esa fecha con la respectiva cédula de afiliación.²⁷

Lo anterior, puede ilustrarse en la línea de tiempo siguiente:

²⁵ Considerando 12, numeral 2, con relación al numeral 3, del acuerdo INE/CG33/2019.

²⁶ Considerando 13 del acuerdo INE/CG33/2019: **13. Las nuevas afiliaciones de las y los militantes de los PPN, así como los refrendos o ratificaciones deberán incluir elementos mínimos, a fin de que puedan demostrar fehacientemente la debida afiliación de la ciudadanía, a saber: nombre completo, clave de elector, fecha de afiliación, domicilio completo y la manifestación expresa de querer afiliarse, ratificar o refrendar su militancia a un PPN, además deberán contener los requisitos que establezca la normatividad interna de cada PPN. Adicionalmente, el INE desarrollará una aplicación móvil que permita a los partidos políticos obtener nuevas afiliaciones, ratificaciones o refrendos, de su militancia. Lo anterior, automatizará el procedimiento de afiliación, ratificación o refrendo, además de que el INE resguardará un archivo digital de ello en un expediente electrónico; sin que esto exima al PPN de la obligación de conservar el documento (físico o digital) que acredite la debida afiliación, refrendo o ratificación en virtud de que los PPN son los sujetos obligados del cuidado y manejo de los datos que obran en sus padrones de afiliadas y afiliados. (...)**

²⁷ Considerando 12, numeral 3, con relación al numeral 3, del acuerdo INE/CG33/2019: **De obtener la manifestación de voluntad de la persona ciudadana en el sentido de que sí estaba afiliada al partido político y ésta se manifieste por escrito o a través de la aplicación móvil, entonces deberá proceder la ratificación de la militancia con la fecha de afiliación asentada en el padrón —verificado por el Instituto en 2017 y actualizado de forma permanente por los partidos políticos— publicado en la página del INE con corte a la fecha de aprobación de este Acuerdo.**



Consideraciones similares sostuvo este Consejo General en la resolución INE/CG470/2022, que resolvió el procedimiento sancionador ordinario **UT/SCG/Q/IPP/JD11/MICH/42/2021**, la cual fue confirmada por la Sala Superior mediante sentencia dictada el veinticuatro de agosto de dos mil veintidós, al resolver el **SUP-RAP-264/2022**.

B) Normativa interna del *PVEM*

Como se ha mencionado anteriormente, la obligación de los partidos políticos de garantizar el derecho de libre afiliación de sus agremiados y agremiadas 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 una persona debe llevar a cabo para convertirse en militante del partido político ahora denunciado, se hace necesario analizar la norma interna del *PVEM*, para lo cual, enseguida se transcribe la parte conducente de sus Estatutos, en los términos siguientes:²⁸

²⁸ Consultable en la dirección electrónica: <http://actores-politicos.ine.mx/docs/actores-politicos/partidos-politicos/nacionales/documentos-basicos/estatutos-generales-pvem.pdf>

CAPÍTULO II

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

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

Los mexicanos que así lo decidan podrán afiliarse libre e individualmente al instituto político de conformidad con las siguientes modalidades:

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

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

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

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

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

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

I.- Estar registrado en el padrón de adherentes por un plazo no menor a dos años plenamente acreditados conforme al capítulo de afiliación de los presentes Estatutos. En los casos de haber sido dirigente, candidato o haber ocupado un cargo de elección popular postulado por otro Instituto Político, el plazo a cumplir no podrá ser inferior a

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAAR/JL/NL/2/2024

por lo menos tres años a partir de su registro como adherente, salvo haber sido candidato de coalición o candidatura común con el Partido Verde Ecologista de México en cuyo caso el Consejo Político Nacional determinará si queda sin efecto lo previsto en la presente fracción y procede su registro como militante;

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

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

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

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

...

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

...

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

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

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

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

...

CAPÍTULO XVIII
Del Registro de Afiliación

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAAR/JL/NL/2/2024

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

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

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

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

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

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

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

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

...

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

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

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

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

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

De las anteriores disposiciones y criterio emitido por la jurisdicción, se puede concluir:

- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- Los partidos políticos, como sujetos obligados por la ley, deberán contemplar en sus Estatutos la forma de garantizar la protección de los datos personales de sus militantes, así como los derechos al acceso, rectificación, cancelación y oposición de estos.

4. Hechos acreditados

Como se ha mencionado, las denuncias presentadas por las personas quejas versan sobre la supuesta vulneración a su derecho de libertad de afiliación en su modalidad positiva —indebida afiliación—, al ser incorporadas en el padrón del **PVEM**, sin su consentimiento, así como la utilización de sus datos personales por dicho partido político para sustentar tal afiliación.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAAR/JL/NL/2/2024

Aclarado lo anterior, en torno a la demostración de los hechos constitutivos de las infracciones objeto de la denuncia, en el cuadro siguiente se resumirá, la información derivada de la investigación preliminar implementada, así como las conclusiones que, para el caso, fueron advertidas, de conformidad con lo siguiente:

Persona	Escrito de queja	Información de afiliación en el Sistema	Manifestaciones del Partido Político
Elmer Ali Aguirre Rodríguez	11/12/2023 ²⁹	Afiliación 18/06/2019 Baja: 09/12/2023	Informó que la persona denunciante sí se encontraba registrada en su padrón de militantes; pero su registro fue cancelado.
Conclusiones			
A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que no existe controversia en el sentido de que la persona denunciante fue registrada como afiliada del PVEM . Sin embargo, es importante referir que el citado instituto político no aportó elementos para acreditar que la afiliación fue voluntaria, tales como la solicitud de registro de militante o, en su caso, el formato o cédula de afiliación respectiva.			
Es por lo que, la conclusión debe ser que Sí se trata de una afiliación indebida .			

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

5. Caso concreto

Previo al análisis detallado de las infracciones aducidas por la persona quejosa, es preciso subrayar que, de lo previsto en el artículo 458, párrafo 5, de la *LGIPE*, es

²⁹ Visible a páginas 4-6 y anexos 7-8 del expediente. Fecha en que se presentó ante el Organismo Público Local Electoral de Nuevo León, quien, con posterioridad, la remitió a esta autoridad electoral nacional.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAAR/JL/NL/2/2024

posible advertir los elementos que se deben actualizar para que la autoridad electoral esté en posibilidad de imponer alguna sanción en materia electoral.

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

Posteriormente, se debe verificar que esa situación antijurídica sea imputable a algún sujeto de Derecho en específico; es decir, partido político, candidata/o o, inclusive, cualquier persona física o moral; dicho de otra forma, la atribuibilidad de la conducta objetiva a un sujeto en particular.

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

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

En tal sentido, 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.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAAR/JL/NL/2/2024

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 varias décadas, 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 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 a la parte promovente demostrar con pruebas suficientes la comisión de la conducta ilícita, así como el señalamiento que formula en contra del denunciado (atribuibilidad), es decir, la carga de la prueba corresponde a la parte 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.

Así, esta autoridad electoral considera, en consonancia con lo resuelto por la Sala Superior, en el expediente SUP-RAP-107/2017, analizado previamente, que la carga de la prueba corresponde al partido político que afirma que contaba con el consentimiento de las y los quejosos para afiliarlos a su

partido político, y no a éstos que negaron haber solicitado su inclusión en el padrón de militantes de dicho instituto político.

Así, como vimos, en el apartado **HECHOS ACREDITADOS**, está demostrado a partir de la información obtenida del Sistema de Verificación del Padrón de Personas Afiliadas a los Partidos Políticos, así como por el partido político denunciado, **Elmer Ali Aguirre Rodríguez** se encontró registrado en el padrón de afiliados del **PVEM**.

Así pues, en este caso la carga de la prueba corresponde al referido partido político en tanto que el dicho de la persona denunciante consiste en afirmar que no dio su consentimiento para ser afiliado —modalidad positiva—, es decir, se trata de un hecho negativo, que en principio no es objeto de prueba; en tanto que el partido político, cuya defensa consiste básicamente en afirmar que sí cumplió las normas que tutelan el derecho fundamental de afiliación, tiene el deber de probar esa situación.

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

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

En este orden de ideas, se debe concluir que si la libre afiliación a los partidos políticos, en todas sus vertientes, es un derecho de las y los ciudadanos previsto como garantía constitucional en nuestro país, también lo es la obligación de los partidos políticos de preservar, y en su caso, de demostrar, en todo momento, que

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAAR/JL/NL/2/2024

cualquier acto que engendre la voluntad de una persona para formar parte en las filas de un instituto político, o bien, ya no pertenecer a estos, deben estar amparados en el o los documentos que demuestren indefectiblemente el acto previo del consentimiento —para los casos en que se aduce no mediar consentimiento previo para ser afiliados o afiliadas— 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, o demostrar que dieron cauce legal a las solicitudes de desafiliación de manera pronta y oportuna y, que derivado de ello, ya no se encuentran en sus registros de militantes —para el caso de la omisión o negativa de atender solicitudes de desafiliación—.

A partir de los razonamientos establecidos en el apartado previo, se acredita la infracción denunciada por **Elmer Ali Aguirre Rodríguez**, atribuida al **PVEM** en el presente procedimiento sancionador ordinario, por las razones y consideraciones siguientes:

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

Por lo anterior, este órgano colegiado considera que el **PVEM** infringió las disposiciones electorales tendentes a demostrar la libre afiliación de **Elmer Ali Aguirre Rodríguez**, quien apareció afiliado a dicho instituto político, por no demostrar el acto volitivo de esta persona para permanecer agremiada a ese partido.

En efecto, como se demostró anteriormente, la persona denunciante que apareció afiliada al **PVEM** manifestó que en momento alguno otorgó su consentimiento para ello, siendo que dicho instituto político no demostró lo contrario, por lo que se actualiza la vulneración 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 141/2018:³⁰

“...si los ciudadanos referidos alegaron que no dieron su consentimiento para pertenecer al partido político recurrente, implícitamente sostienen que no existe la

³⁰Consulta en: http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0141-2018.pdf

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAAR/JL/NL/2/2024

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.^{31,32}

Esto es, en el tema que nos ocupa, conforme a lo sostenido por la Sala Superior en la sentencia dictada en el medio de impugnación SUP-RAP 141/2018, la carga probatoria corresponde a los partidos políticos, en el caso al **PVEM**, 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, la participación en actos del partido, la intervención en asambleas internas, el desempeño de funciones o comisiones partidistas, entre otras,³³ circunstancia que, en el particular no aconteció.

Así pues, el **PVEM** en el caso analizado, no demostró que la afiliación se realizó a través del procedimiento que prevé su normativa interna, ni mediante algún otro procedimiento distinto en el que se hiciera constar que dicha persona haya dado su consentimiento para ser afiliado, ni mucho menos que haya permitido o entregado datos personales para ese fin, los cuales se estiman necesarios para procesar las afiliaciones, dado que estos elementos se constituyen como insumos obligados para, en su momento, llevar a cabo una afiliación, de ahí que esto sea necesario e inescindible.

Es importante señalar que el **PVEM** argumentó que en autos no existe medio de prueba que acredite fehacientemente su responsabilidad, razón por la que, a su juicio, debe operar a su favor el principio de presunción de inocencia, sin embargo, debe señalarse que **ese principio 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

³¹ 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

³² 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-0141-2018.pdf

³³ Criterio sostenido en la sentencia dictada en el medio de impugnación SUP-RAP 141/2018

respectiva, si desea evitar alguna responsabilidad, cuestión que, cómo se expuso, no aconteció.

Esto es, la defensa establecida por el partido político denunciado, al tenor de sus intervenciones procesales, consiste en hacer valer el principio de presunción de inocencia, sustentado en que, a su decir, la persona denunciante sí otorgó su consentimiento y, por ende, no hizo un uso indebido de datos personales, ni violó ningún derecho político electoral de éste.

Sobre este último principio jurídico, cabe destacar que la Sala Superior, al resolver el expediente SUP-RAP-107/2017,³⁴ estableció que la presunción de inocencia es un principio que debe observarse en los procedimientos sancionadores, conforme a su Jurisprudencia 21/2013, de rubro: *PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES*,³⁵ el cual tiene distintas vertientes, entre las que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria³⁶ y como estándar probatorio.³⁷

Con base en ello, ante la negativa de **Elmer Ali Aguirre Rodríguez** de haberse afiliado al **PVEM**, correspondía a dicho instituto político demostrar, a través de pruebas idóneas, que la afiliación se llevó a cabo a través de los mecanismos legales para ello, en donde constara fehacientemente la libre voluntad de la persona promovente, lo que no hizo en ningún caso.

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

Entonces, podemos afirmar que el presunto uso indebido de datos personales tiene íntima vinculación con la afiliación indebida de **Elmer Ali Aguirre Rodríguez**, lo

³⁴ https://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf

³⁵ 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.

³⁶ 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.

³⁷ Véase la jurisprudencia de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA". 10ª Época; Primera Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 476, número de registro 2006091. 22 Véase la nota 35

cual ya quedó debidamente acreditado y, como consecuencia de ello, merece la imposición de las sanciones que se determinarán en el apartado correspondiente.

Cabe referir que a similar conclusión arribó este Consejo General en las resoluciones INE/CG120/2018 e INE/CG448/2018, las cuales fueron confirmadas por el Tribunal Electoral en las sentencias dictadas el veinticinco de abril y once de mayo de dos mil dieciocho, en los medios de impugnación con clave SUP-RAP-047/2018 y SUP-RAP-137/2018, respectivamente, derivado de una alta de la misma naturaleza a la que aquí se estudia, en donde se determinó que el uso de datos personales poseía un carácter intrínseco o elemento esencial para la configuración de una afiliación indebida.

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

Una vez que ha quedado demostrada plenamente la comisión de las faltas denunciadas, así como la responsabilidad del **PVEM**, en el caso detallado en el considerando que antecede, procede ahora determinar la sanción correspondiente:

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

1. Calificación de la falta

A) Tipo de infracción

Partido	Tipo de infracción	Descripción de la conducta	Disposiciones jurídicas infringidas
PVEM	La infracción se cometió por una acción del partido 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.	La conducta fue la transgresión al derecho de libre afiliación (modalidad positiva) y el uso indebido de los datos personales de una persona por parte del PVEM .	Artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, 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), x) e y) 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 **PVEM** **afilió indebidamente** en su padrón de militantes a **Elmer Ali Aguirre Rodríguez**, sin demostrar que para incorporarlo medió la voluntad de esta persona de inscribirse como militante de dicho instituto político, 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 las y los ciudadanos mexicanos, de optar libremente por ser o no militante de algún partido político, lo cual implica la obligación de éstos de velar por el debido respeto de la prerrogativa señalada, a través de los mecanismos idóneos que permitan generar certeza respecto de que quienes figuran en sus respectivos padrones de militantes, efectivamente consintieron libremente en ser sus agremiados.

Por otra parte, como se analizó, para la transgresión al derecho de libre afiliación acreditada en el expediente que se resuelve se usaron los datos personales de **Elmer Ali Aguirre Rodríguez** sin que esta persona hubiese otorgado su consentimiento para ello, lo cual, constituye un elemento accesorio e insoluble de la infracción consistente en la afiliación indebida.

Esto es, si bien a partir de las constancias que obran en autos no está demostrado que los datos personales hubieran sido utilizados con un propósito diverso a la infracción acreditada, o bien su difusión frente a terceros, lo cierto es que dicha información fue necesaria para materializar la incorporación de los datos de la persona quejosa al padrón de militantes del partido político denunciado.

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

C) Singularidad o pluralidad de la falta acreditada

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

Aun cuando se acreditó que el **PVEM** transgredió lo establecido en las disposiciones constitucionales y legales y aún las de la normativa interna del instituto político, 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 la persona quejosa, sin demostrar el consentimiento previo para ello.

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

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

- a) **Modo.** En el caso bajo estudio, las irregularidades atribuibles al **PVEM**, consistieron en inobservar lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, fracción I, de la *Constitución*; 443, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE; 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), x) e y), de la LGPP, al incluir en su padrón de afiliados a **Elmer Ali Aguirre Rodríguez**, sin tener la documentación soporte que acredite fehacientemente la voluntad de esta persona de pertenecer a las filas del instituto político en el cual se encontró incluido, tal y como se advirtió a lo largo de la presente resolución de forma pormenorizada.
- b) **Tiempo.** En el caso concreto, como se razonó en el considerando que antecede, la afiliación indebida aconteció conforme a lo siguiente:

Persona	Fecha de afiliación
Elmer Ali Aguirre Rodríguez	18/06/2019

Otro elemento a considerar para la imposición de la sanción es el relativo a que, en el caso de **Elmer Ali Aguirre Rodríguez se realizó durante la vigencia del acuerdo INE/CG33/2019, y la cancelación del registro de esta, se realizó después de culminada la vigencia del acuerdo INE/CG33/2019**; por lo que el partido denunciado **ya tenía la obligación de**

contar con la documentación que justificara la incorporación de la persona de mérito a su padrón de afiliados; sin embargo, en el caso que nos ocupa, no acompañó dicha documentación comprobatoria a ninguna de sus intervenciones procesales, circunstancia relevante para el caso que nos ocupa, que será tomada en consideración al momento de seleccionar la sanción aplicable al caso concreto.

- c) **Lugar.** Con base en las razones plasmadas en el escrito de denuncia, se deduce que la falta atribuida al **PVEM** se cometió conforme a lo siguiente:

Persona	Entidad
Elmer Ali Aguirre Rodríguez	Nuevo León

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

Se considera que en el caso existe una conducta **dolosa** por parte del **PVEM**, 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), q), x) e y), de la *LGPP*.

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

- El **PVEM** es un partido político nacional y, por tanto, tiene el estatus constitucional de **entidad de interés público**, de conformidad con lo previsto en el artículo 41 constitucional.
- Los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política, previsto en los artículos 9°, párrafo primero; 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, fracción I, de la *Constitución*; 22 y 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 16 y 23, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- El **PVEM** está **sujeto al cumplimiento de las normas que integran el orden jurídico nacional e internacional** y está obligado a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, respetando los derechos de los ciudadanos, de acuerdo con lo previsto en el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la *LGPP*.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAAR/JL/NL/2/2024

- 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 ciudadano, en términos del precitado artículo 41 constitucional.
- Los partidos políticos son un espacio para el ejercicio de derechos fundamentales en materia política-electoral, partiendo de los fines que constitucionalmente tienen asignados, especialmente como promotores de la participación del pueblo en la vida democrática y canal para el acceso de 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.
- El ejercicio del derecho humano a la libre afiliación a cualquier partido político, conlleva un **deber positivo a cargo de los institutos políticos**, consistente no sólo en verificar que se cumplen los requisitos para la libre afiliación a su padrón, sino en **conservar, resguardar y proteger la documentación o pruebas en donde conste la libre afiliación** de sus militantes, en términos de lo dispuesto en los artículos 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; y 25, párrafo 1, incisos a) y e), de la *LGPP*.
- El derecho de participación democrática de la ciudadanía, a través de la libre afiliación a un partido político, supone que éste sea el receptáculo natural para la verificación de los requisitos y para la guarda y custodia de la documentación o pruebas en las que conste el libre y genuino ejercicio de ese derecho humano, de lo que se sigue que, en principio, ante una controversia sobre afiliación, **corresponde a los partidos políticos involucrados, demostrar que la afiliación atinente fue libre y voluntaria**.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición (para el caso de solicitudes de desafiliación), en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de

orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.

- La 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.**
- El **PVEM** 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 afiliados y afiliadas 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) La persona quejosa alude que no solicitó en momento alguno su registro o incorporación como militante al **PVEM**.
- 2) Quedó acreditado que la persona quejosa apareció en el padrón de militantes del **PVEM**.
- 3) El partido político denunciado no demostró con los medios de prueba idóneos que la afiliación de la persona quejosa 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 la persona denunciante.
- 4) El **PVEM** no demostró ni probó que la afiliación de la persona quejosa 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 la persona quejosa fue debida y apegada a Derecho, no obstante que, en principio, le corresponde la carga de hacerlo.

F. Condiciones externas (contexto fáctico)

Resulta atinente precisar que la conducta desplegada por el **PVEM** se cometió al afiliar indebidamente a **Elmer Ali Aguirre Rodríguez**, sin demostrar al acto volitivo de esta persona tanto de ingresar en su padrón de militantes como de haber proporcionado sus datos personales para ese fin.

Así, se estima que la finalidad de los preceptos transgredidos consiste en garantizar el derecho de libre afiliación y la protección de los datos personales de las y los ciudadanos mexicanos, mediante la conservación de los documentos atinentes que permitan demostrar el acto de voluntad de la persona quejosa de militar en ese partido político.

2. Individualización de la sanción.

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

A. Reincidencia

Por cuanto a la reincidencia en que pudo haber incurrido el **PVEM**, este organismo electoral autónomo considera que sí se actualiza.

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 la mencionada ley, 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.**

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.**

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.

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

Con base en ello, y tomando en consideración que la afiliación indebida de **Elmer Ali Aguirre Rodríguez** fue realizada con fecha posterior al dictado de la referida resolución, se estima que en el caso **sí existe reincidencia.**

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

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAAR/JL/NL/2/2024

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 la persona denunciante, pues se comprobó que el **PVEM** afilió a **Elmer Ali Aguirre Rodríguez** sin demostrar contar con la documentación soporte correspondiente, que medió la voluntad de sus agremiados y agremiadas de pertenecer o estar inscritos a dicho instituto político.
- El bien jurídico tutelado por las normas transgredidas es garantizar el derecho de libre afiliación de las y los ciudadanos mexicanos, de optar por ser o no 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 del denunciante, se utilizaron indebidamente sus datos personales, pues los mismos eran necesarios para mantenerlo 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 existió una vulneración reiterada de la normativa electoral.
- No implicó una pluralidad de infracciones o faltas administrativas, toda vez que se configuró una sola conducta infractora.

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

Por lo anterior, y en atención a los elementos objetivos precisados con antelación, se considera procedente **calificar la falta** en que incurrió el **PVEM** como de **gravedad ordinaria**, toda vez que como se explicó en el apartado de intencionalidad, el partido denunciado dolosamente infringió el derecho de libre afiliación de la persona quejosa, 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 infractor, por lo menos, el mínimo de la sanción y, hecho lo anterior, ponderando las circunstancias particulares del caso, determinar si es conducente transitar a una sanción de mayor entidad, con el objeto de disuadir tanto al responsable como a los demás sujetos de derecho, de realizar conductas similares, que pudieran afectar el valor protegido por la norma transgredida.

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

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/EAAR/JL/NL/2/2024

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.

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

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

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 vulneración al derecho fundamental de la ciudadanía 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 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/EAAR/JL/NL/2/2024

Atento a ello, este *Consejo General* considera que **la actitud adoptada por el PVEM, al dar de baja a la persona quejosa no puede liberarlo de la responsabilidad en que incurrió**, y por el contrario, su actitud descuidada, al no haber procesado dicha cancelación dentro de los plazos previstos en el acuerdo INE/CG33/2019, cuya finalidad era lograr la confiabilidad de los padrones de los partidos políticos, en cuanto a que las personas que figurasen como sus militantes, hubieran sido incorporadas voluntariamente al padrón correspondiente, respecto de **Elmer Ali Aguirre Rodríguez**, resulta sancionable, pues como consta en autos lo dio de baja a causa del requerimiento formulado por la *UTCE*.

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 (entendida formal o materialmente), a juicio de este órgano electoral derivado de las circunstancias que concurrieron a la infracción, se justifica la imposición de la sanción prevista en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la *LGPE*, 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 excesivas, 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.

En ese tenor, tomando en cuenta las particularidades que acontecen en esta causa, en específico que se trata de una afiliación indebida, que tal conducta se consideró de carácter doloso, que fue considerada de gravedad ordinaria, que la persona quejosa fue dada de baja con posterioridad al treinta y uno de enero de dos mil veinte, que existió reincidencia en el caso de **Elmer Ali Aguirre Rodríguez**, así como las condiciones socio-económicas de infractor, esta autoridad considera proporcional, en el caso concreto, imponer al **PVEM** una multa equivalente a **1,284**

(mil doscientos ochenta y cuatro) Unidades de Medida y Actualización, vigente en el año de la conducta, en razón de que se acreditó la reincidencia.

Sanción que también ha sido impuesta por este Consejo General, en los casos de reincidencia, como fue en las identificadas con las claves INE/CG168/2021 e INE/CG469/2022.

Lo anterior, conforme al valor que tenía la unidad de medida y actualización, cuando sucedió la afiliación indebida de las personas denunciantes, con sustento en el criterio contenido en la Jurisprudencia **10/2018**, emitida por el Tribunal Electoral, de rubro *MULTAS. DEBEN FIJARSE CON BASE EN LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN*.³⁸

Para efectos de lo anterior, es preciso poner de relieve cual era el valor de la unidad de medida y actualización vigente en el año en que se cometió la infracción acreditada, mismo que, conforme a los valores publicados por el Instituto Nacional de Estadística y Geografía, se cita enseguida:

Denunciante	Año de afiliación	Valor de la UMA	Multa en UMA's	Equivalente
Elmer Ali Aguirre Rodríguez	2019	\$84.49	1,284	\$108,485.16

Debe precisarse que se considera que la multa impuesta al **PVEM** constituye una medida suficiente para disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, ya que tomando en consideración los factores objetivos y subjetivos, se concluye que la misma resulta eficaz y proporcional.

Cabe señalar que, respecto de esta última, iguales sanciones han sido impuestas por este *Consejo General*, al emitir diversas resoluciones que han resuelto procedimientos ordinarios sancionadores por indebidas afiliaciones y, que además han sido confirmadas por la *Sala Superior*, entre ellas, la identificada con la clave **INE/CG208/2023**, confirmada a través del **SUP-RAP-71/2023**.

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

Se estima que aun cuando la infracción cometida por el **PVEM** causó un perjuicio a los objetivos buscados por el legislador, no condujo a que el instituto político

³⁸ Consultable en <https://www.te.gob.mx/iuse/media/compilacion/compilacion2.htm#TEXTO%2010/2018>

obtuviera algún monto como beneficio o lucro, ni que el quejoso sufriera un daño o perjuicio económico ocasionado por la infracción.

E) Las condiciones socioeconómicas del infractor

Del oficio **INE/DEPPP/DE/DPPF/00794/2024**, emitido por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, se advierte que al **PVEM** le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias para el mes de **marzo** de dos mil veinticuatro, la cantidad siguiente:

PARTIDO POLÍTICO	MONTO POR ENTREGAR
PVEM	\$38,188,743.52 (treinta y ocho millones ciento ochenta y ocho mil setecientos cuarenta y tres pesos 52/100 MN)

F) Impacto en las actividades del sujeto infractor

Derivado de lo anterior, se considera que la multa impuesta al **PVEM** no es gravosa ni excesiva, en virtud de que su cuantía líquida, respecto al monto del financiamiento que recibirá por concepto de actividades ordinarias permanentes en el mes de **marzo** del año en curso, representa los porcentajes siguientes del total de la ministración mensual correspondiente al mes de **marzo** de este año:

Denunciante	Monto de la sanción por persona	Equivalente
Elmer Ali Aguirre Rodríguez	\$108,485.16	0.28%

De esta forma, debe señalarse que esta autoridad considera que la multa impuesta constituye una medida suficiente para disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, sin resultar excesiva ni ruinoso, ni afecta las operaciones ordinarias del partido, además de ser proporcional a la falta cometida y generar un efecto inhibitorio, lo cual —según lo ha establecido la *Sala Superior* en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-250/2009³⁹, es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

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 **PVEM**, una vez que esta resolución haya quedado firme.

³⁹ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00250-2009.htm>

CUARTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, tutelado en el artículo 17 de la Constitución Federal,⁴⁰ 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.

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

PRIMERO. Se tiene por acreditada la infracción consistente en la afiliación indebida en su vertiente positiva, así como el uso indebido de datos personales de **Elmer Ali Aguirre Rodríguez**, en términos de lo razonado en el considerando **SEGUNDO**.

SEGUNDO. En términos del Considerando **TERCERO** de la presente resolución, se impone al **Partido Verde Ecologista de México**, una multa por la indebida afiliación de **Elmer Ali Aguirre Rodríguez**, conforme al montos que se indica a continuación:

Denunciante	Fecha de afiliación	Valor de la UMA	Sanción a imponer en UMA's	Equivalente
Elmer Ali Aguirre Rodríguez	18/06/2019	\$84.49	1,284	\$108,485.16

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 Verde Ecologista de México** 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.

⁴⁰ 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/EAAR/JL/NL/2/2024

CUARTO. La presente resolución es impugnada a través del recurso de apelación, así como por juicio para la protección de los derechos político–electorales del ciudadano, previstos en los numerales 42 y 79, respectivamente, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

NOTIFÍQUESE, personalmente a Elmer Ali Aguirre Rodríguez; en términos del artículo 68, numeral 1, incisos d), q) y w), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral; al Partido Verde Ecologista de México, por conducto de su representante propietario ante este Consejo General de este Instituto; y por estrados, a quienes les resulte de interés.

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

La presente Resolución fue aprobada en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 11 de abril 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.

**LA CONSEJERA PRESIDENTA
DEL CONSEJO GENERAL**

**LA ENCARGADA DEL DESPACHO
DE LA SECRETARÍA
DEL CONSEJO GENERAL**

**LIC. GUADALUPE TADDEI
ZAVALA**

**MTRA. CLAUDIA EDITH SUÁREZ
OJEDA**