



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

INE/CG1400/2018

**PROCEDIMIENTO SANCIONADOR
ORDINARIO**

DENUNCIANTES: ERIKA GISSELE
HUGHES CORONA, ELIZABETH
LUVIANO PEÑALOZA Y JUAN
CARLOS ZARATE SOLÍS

DENUNCIADO: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018, INICIADO CON MOTIVO DE LAS DENUNCIAS PRESENTADAS POR LOS CIUDADANOS ERIKA GISSELE HUGHES CORONA, ELIZABETH LUVIANO PEÑALOZA Y JUAN CARLOS ZARATE SOLÍS, EN CONTRA DEL PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, POR SUPUESTAS VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL, CONSISTENTES EN LA INDEBIDA AFILIACIÓN DE DICHS CIUDADANOS AL CITADO INSTITUTO POLÍTICO Y, EN SU CASO, EL USO NO AUTORIZADO DE SUS DATOS PERSONALES

Ciudad de México, 14 de noviembre de dos mil dieciocho.

G L O S A R I O

COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
Comisión:	La Comisión de Quejas y Denuncias del INE
Consejo General:	Consejo General del INE



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
DEPPP:	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE
DERFE:	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del INE
IFE:	El otrora Instituto Federal Electoral
Instituto o INE:	Instituto Nacional Electoral
LGPP:	Ley General de Partidos Políticos
LGIPE:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
PRI:	Partido Revolucionario Institucional
Reglamento de Quejas:	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTCE:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del INE

ANTECEDENTES

I. PRESENTACIÓN DE LA QUEJA. En fechas diversas, se recibieron en la *UTCE* sendos escritos de queja signados por los ciudadanos que a continuación se enlistan, a través de los cuales hicieron del conocimiento de esta autoridad electoral, de manera individual, hechos que contravienen la normatividad electoral,



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

consistentes en la violación del derecho de libertad de afiliación y la utilización de sus datos personales.

No	Oficio de remisión	Ciudadano	Entidad
1	INE/JLE-CM/00736/2018	Erika Gissele Hughes Corona	Ciudad de México
2	INE/JDE03/VED/275/2018	Elizabeth Luviano Peñaloza	Guerrero
3	INE-JD06/VE-VS/034/2018	Juan Carlos Zarate Solís	Michoacán

II. REGISTRO, ADMISIÓN Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO. El nueve de julio del año en curso,¹ se registraron los escritos de queja con el número de expediente citado al rubro, como un procedimiento sancionador ordinario por la presunta indebida afiliación y el uso indebido de datos personales para ese fin.

En el acuerdo en cita, se admitió a trámite el procedimiento sancionador ordinario señalado con anterioridad y se ordenó reservar lo conducente respecto al emplazamiento, hasta en tanto concluyeran las diligencias de investigación ahí ordenadas.

III. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN PRELIMINAR. Con el propósito de allegarse de mayores elementos probatorios tendentes al esclarecimiento de los hechos denunciados, el titular de la *UTCE* emitió proveído en el que ordenó la práctica de diversas diligencias de investigación, mismas que son reseñadas en el apartado 5. *HECHOS ACREDITADOS Y PRECISIONES*, las cuales se deberán tener por reproducidas como si a la letra se insertasen a fin de evitar repeticiones innecesarias.

IV. EMPLAZAMIENTO. El treinta y uno de julio del año en curso,² se ordenó el emplazamiento al *PRI*, a efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera respecto a la conducta que se le imputó y aportara los medios de prueba que considerara pertinentes.

Cabe señalar que, para tal efecto, se le corrió traslado con copia simple de todas y cada una de las constancias que integran el expediente de mérito.

El acuerdo de emplazamiento se diligenció en los siguientes términos:

Sujeto – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
PRI	Plazo: 06 al 10 de agosto de 2018.	10/agosto/18

¹ Visible a fojas 23 a 29.

² Visible a fojas 77 a 82.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Sujeto – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
INE-UT/12099/2018 ³ 03/agosto/18		<p>Se da respuesta al emplazamiento, mediante el oficio PRI/REP-INE/0579/2018, signado por el representante suplente de dicho partido, a través del cual remitió el diverso SARP/847/2018 de nueve de agosto del año en curso, firmado por el Subsecretario de Afiliación y Registro Partidario del Comité Ejecutivo Nacional del <i>PRF</i>.</p> <p>Pruebas aportadas en copia simple: 1. Documental Privada. - Consistente en la declaratoria de renuncia correspondiente a la C. Erika Gissele Hughes Corona. 2. Documental Privada. – Consistente en el formato de afiliación correspondiente al C. Juan Carlos Zarate Solís, 3. Instrumental de actuaciones y 4. Presuncional en su doble aspecto, legal y humana.</p>

V. ALEGATOS. El trece de agosto de dos mil dieciocho⁵ se ordenó dar vista a las partes, a efecto de que en vía de alegatos manifestaran lo que a su derecho conviniera.

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

DENUNCIADO

Constancia con la cual se materializó la diligencia	Fecha de notificación	Fecha de contestación
<i>PRI</i> INE-UT/12607/2018 ⁶	17 de agosto de 2018	<p style="text-align: center;">27/agosto/18</p> <p>Se da respuesta a la vista para formular alegatos a través del oficio REP/PRI-INE/0609/2018, firmado por el representante suplente de dicho partido, mediante el que remitió el diverso SARP/877/2018, de veintitrés de agosto del año en curso, signado por el Subsecretario de Afiliación y Registro Partidario del Comité Ejecutivo Nacional del <i>PRF</i>, manifestando que del poco tiempo que se proporcionó por parte de la autoridad</p>

³ Visible a foja 94.

⁴ Visible a fojas 107 a 118.

⁵ Visible a fojas 119 a 122.

⁶ Visible a foja 128.

⁷ Visible a foja 161 a 164.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Constancia con la cual se materializó la diligencia	Fecha de notificación	Fecha de contestación
		electoral, así como la carga de trabajo que tiene el partido político, no ha sido posible concluir con la digitalización del archivo, por lo que no se puede proporcionar información alguna respecto a la ciudadana Elizabeth Luviano Peñaloza.

DENUNCIANTES

Constancia con la cual se materializó la diligencia	Fecha de notificación	Fecha de contestación
Erika Gissele Hughes Corona INE-UT/12608/2018 ⁸	17 de agosto de 2018	No da respuesta
Juan Carlos Zarate Solís INE/JDE06/VE-VS/337/2018 ⁹	16 de agosto de 2018	<i>En ningún momento proporcione mis datos personales, para ser afiliado a ningún partido político, así como tampoco proporcione ningún documento como Credencial para Votar con Fotografía o cualquier otro medio de identificación, ni firme nada para dicha afiliación, lo cual fue sin mi consentimiento ni autorización y dicha afiliación a mí nunca me fue consultada¹⁰.</i>
Elizabeth Luviano Peñaloza INE/JDE/VS/413/2018 ¹¹	17 de agosto de 2018	No da respuesta

VI. ELABORACIÓN DE PROYECTO. En su oportunidad, toda vez que no había diligencias pendientes por desahogar, se procedió a formular el presente Proyecto de Resolución, para ser sometido al conocimiento de la *Comisión*.

VII. SESIÓN DE LA COMISIÓN. En la Octogésima Octava sesión extraordinaria urgente de carácter privado, celebrada el ocho de noviembre de dos mil dieciocho, la Comisión analizó el proyecto, y resolvió por unanimidad de votos de sus integrantes.

⁸ Visible a foja 140.

⁹ Visible a fojas 155 a 159

¹⁰ Visible a foja 160

¹¹ Visible a fojas 167 a 174



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

PRIMERO. COMPETENCIA

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

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

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

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

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

En consecuencia, siendo atribución del *Consejo General* conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes, resulta competente para conocer y resolver respecto de las presuntas infracciones



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

denunciadas en el procedimiento sancionador ordinario, atribuidas al *PRI* derivado, de las indebidas afiliaciones a este instituto político

Sirve de apoyo a lo anterior, lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-RAP-107/2017,^[1] en el sentido de que esta autoridad electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con la presunta afiliación indebida de ciudadanos a los partidos políticos, esencialmente, por las razones siguientes:

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

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

SEGUNDO. NORMATIVIDAD APLICABLE AL CASO

En el presente asunto se debe subrayar que la presunta violación al derecho de libertad de afiliación se cometió durante la vigencia de la *LGIPE*, por lo que, para el caso de una ciudadana enlistada a continuación, la normatividad aplicable será dicho cuerpo normativo.

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

No	Nombre	Información DEPPP Fecha de afiliación
1	Elizabeth Luviano Peñaloza	Afiliación: 12/10/2016

Ahora bien, respecto de las quejas presentadas por los siguientes ciudadanos, no se cuenta con fecha de afiliación, lo anterior de conformidad a lo siguiente:

No	Nombre	Información DEPPP Fecha de afiliación
2	Erika Giselle Hughes Corona	Sin fecha de afiliación
3	Juan Carlos Zarate Solís	Sin fecha de afiliación

Ahora bien, respecto de dichos ciudadanos, se tomará en cuenta lo informado por la DEPPP,¹² en el sentido de que a la fecha de corte de la información que le proporcionó el propio Instituto político, así como a que el dato relativo a la fecha de afiliación en ese entonces no era requerido en aquellos registros que fueron capturados con anterioridad a la entrada en vigor de los abrogados "*Lineamientos para la verificación del padrón de afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su registro*", es decir antes del 13 de septiembre de 2012.

Por tanto, esa fecha se tomará como la de registro de afiliación, ello en el entendido de que en esos casos se tiene certeza de que fueron registrados antes de la entrada en vigor de la nueva legislación comicial, por tanto, sólo en dichos casos se tomará como fecha de afiliación el **12 de septiembre de 2012**.

Lo anterior es así, puesto que esta autoridad solo tiene esa fecha como único dato cierto que puede ser tomado en consideración para estimar la fecha de afiliación, al existir omisión del partido político incoado de informar una fecha precisa, el cual era el único que estaba en aptitud de precisar lo conducente, resultando aplicable, *mutatis mutandi* lo resuelto por la Sala Superior al resolver el SUP-RAP-18/2018, a través del cual se determinó confirmar el acuerdo INE/CG30/2018, en específico, en lo relativo a la consideración que adujo este Instituto de tomar como fecha de afiliación indebida, en ese caso, la de la presentación de la denuncia, el cual, era el único dato certero con que contaba esta autoridad en ese asunto y con lo cual, de acuerdo con lo resuelto por el máximo órgano jurisdiccional en materia electoral, se dotó de certeza y objetividad a la resolución de este *Consejo General*.

Hipótesis que, en algunos casos del presente asunto se actualiza, en razón de que de lo manifestado por la DEPPP en desahogo del requerimiento que le fue

¹² Visible a foja 60 del expediente



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

formulado y ante la omisión del *PRI*, no es posible advertir la fecha de la supuesta afiliación de los denunciantes.

TERCERO. ESTUDIO DE FONDO

1. FIJACIÓN DE LA LITIS

En el presente asunto se deberá determinar si el *PRI* afilió, indebidamente o no, a los ciudadanos que alegan no haber dado su consentimiento para estar en sus filas, en contravención a lo dispuesto en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, inciso a), de la *LGIPE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u), de la *LGPP*.

2. EXCEPCIONES Y DEFENSAS

Se da respuesta al **emplazamiento**¹³, mediante el oficio PRI/REP-INE/0579/2018, signado por el representante suplente de dicho partido, a través del cual remitió el diverso SARP/847/2018 de nueve de agosto del año en curso, firmado por el Subsecretario de Afiliación y Registro Partidario del Comité Ejecutivo Nacional del *PRI*, del que se desprende, en esencia, lo siguiente:

- Después de una minuciosa búsqueda en los archivos con que cuenta la Subsecretaría de Afiliación y Registro Partidario del CEN del *PRI*, encontramos que la C Erika Gissele Hughes Corona, NO se encuentra afiliada a nuestro instituto político, lo anterior en virtud de que cuenta con declaratoria de renuncia.
- En lo que respecta Juan Carlos Zarate Solís, SI se encuentra afiliado a nuestro Partido Político.
- No es de tomarse en consideración el argumento de los quejosos que pretenden hacer valer su pretensión únicamente en su dicho, desconociendo el día de hoy su participación dentro de dicho instituto político. Esto atendiendo que en ningún momento ofrecen alguna prueba contundente que demuestre la afiliación indebida de la que supuestamente son víctimas.

¹³ Visible a fojas 107 a 118 del expediente



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

Se da respuesta a la vista para formular **alegatos** a través del oficio REP/PRI-INE/0609/2018, firmado por el representante suplente de dicho partido, mediante el que remitió el diverso SARP/877/2018, de veintitrés de agosto del año en curso, signado por el Subsecretario de Afiliación y Registro Partidario del Comité Ejecutivo Nacional del *PRI*, del que se desprende, en esencia, lo siguiente:

- Tal y como consta en el expediente en que nos ocupa, el C. Juan Carlos Zarate Solís, sí se encuentra registrado en dicho instituto político, situación que se acreditó con la cédula de afiliación correspondiente.
- Cabe destacar que en el caso de la C. Erika Gissele Hughes Corona, al día de hoy no forma parte del instituto político de referencia, en virtud de que llevó a cabo su procedimiento de renuncia a la militancia.
- Por otra parte, en relación a la ciudadana Elizabeth Luviano Peñaloza, quejosa dentro del expediente que nos ocupa, manifestó que derivado del poco tiempo que proporcionó la autoridad electoral para la búsqueda de la información, así como la carga de trabajo que tiene dicho instituto político, no ha sido posible concluir con la digitalización del archivo y dada la necesidad de buscar de manera física dicha información, los recursos operativos con los que cuentan han limitado la capacidad de recabar la información solicitada, no obstante seguimos con la búsqueda referida con anterioridad, por lo que resulta inviable y contradictorio proporcionar un estatus de afiliación a ciudadanos de quienes no se tiene claridad y/o información verificada.
- Los quejosos aspiran hacer valer sus pretensiones únicamente en su dicho, desconociendo su participación dentro de dicho partido político, también es de considerarse que en ningún momento ofrecen alguna prueba contundente que demuestre la afiliación indebida de la que supuestamente fueron víctimas.

En este sentido, en etapa de alegatos, al dar vista de los documentos proporcionados por el partido político, mediante escrito de diecisiete de agosto del presente año, **Juan Carlos Zarate Solís**, indicó:

- Que en ningún momento proporcionó sus datos personales para ser afiliado a ningún partido político, tampoco proporcionó credencial de elector o cualquier otro medio de identificación, ni firmó nada para dicha afiliación.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

Con relación a las excepciones y defensas hechas valer por el partido, así como por el ciudadano Juan Carlos Zarate Solís, por cuestión de método y debido a su estrecha vinculación con el análisis necesario para dilucidar la controversia, se atenderán en el fondo del presente asunto.

3. MARCO NORMATIVO

A) Constitución, tratados internacionales y ley

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

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 6

...

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

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

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

...

Artículo 16.

...

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

...

Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

...

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

...



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

Artículo 41.

...
I.

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

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

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

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

El ejercicio de la libertad de asociación en materia política prevista en el artículo 9o. constitucional está sujeta a varias limitaciones y una condicionante: las primeras están dadas por el hecho de que su ejercicio sea pacífico y con un objeto lícito, mientras que la última circunscribe su realización a los sujetos que tengan la calidad



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

de ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 33 de la *Constitución*. Asimismo, si el ejercicio de esa libertad política se realiza a través de los partidos políticos, debe cumplirse con las formas específicas que se regulen legalmente para permitir su intervención en el Proceso Electoral.

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

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

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia **24/2002**, emitida por el *Tribunal Electoral*, de rubro **DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES**.¹⁴

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

¹⁴ Consultable en la página: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2002&tpoBusqueda=S&sWord=24/2002>



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Esta reforma, conforme al contenido de la exposición de motivos correspondiente,¹⁵ tuvo como propósito proteger el derecho constitucional de los mexicanos a la libre afiliación a partidos y asociaciones políticas, garantizando que se ejerza en un ámbito de libertad plena y mediante la decisión voluntaria de cada ciudadano, complementando el artículo 35, fracción III constitucional, que ya preveía, desde mil novecientos noventa —reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de seis de abril del citado año—, como un derecho público subjetivo de los ciudadanos, asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país; disposición que ha permanecido incólume desde entonces en el texto de la Ley Fundamental.

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

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

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

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

Esto es, la tradición jurídica internacional reconoce el derecho fundamental de asociarse libremente y a no ser obligado a formar parte de una colectividad, hace

¹⁵ Consultable en la página: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/proclLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

más de siete décadas; y el de formar grupos organizados y permanentes — asociarse— para tomar parte en los asuntos políticos de su nación, hace más de cinco.

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

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

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

I...

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

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

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

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

En términos semejantes, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales promulgada el veintiocho de diciembre de mil novecientos setenta y siete, estableció en su artículo 27, fracción III, inciso a), que, entre otros requisitos a cubrir para que una organización pudiese constituirse como partido político, debía celebrar un determinado número de asambleas distritales o estatales, en las que un



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

Juez Municipal, de Primera Instancia o de Distrito; notario público o funcionario acreditado por la entonces Comisión Federal Electoral, certificara que los afiliados que asistieron, aprobaron los documentos básicos respectivos y **suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación.**

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

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

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

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

B) Lineamientos para la verificación de afiliados

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

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

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

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

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

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

Al respecto, si bien tal ordenamiento contiene distintas previsiones en lo referente a la afiliación de los ciudadanos, la responsabilidad de respetar de manera irrestricta la libertad de los ciudadanos de afiliarse, permanecer afiliado, desafiliarse de un



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

partido político, o bien, no pertenecer a ninguno, proviene directamente de la *Constitución*, instrumentos internacionales y del *COFIPE*, cuyas disposiciones son previas a la emisión de dichos Lineamientos y de un rango superior, por lo que resultaría impreciso afirmar que previo a la emisión de la norma reglamentaria, los partidos políticos no tenían la carga de obtener y conservar la documentación idónea para poner en evidencia que la afiliación de un determinado ciudadano estuvo precedida de su libre voluntad, como se desarrollará más adelante.

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

De lo anterior, es posible advertir que la línea evolutiva que ha seguido el derecho de libre afiliación para tomar parte en los asuntos políticos del país, ha seguido una tendencia encaminada a garantizar, cada vez de mejor manera, que los ciudadanos gocen de libertad absoluta para decidir su ideario político y, en congruencia con él, determinar si desean o no afiliarse a un partido político y a cuál, así como abandonarlo o permanecer al margen de todos, pues la regulación respectiva ha transitado desde la publicación de listas de afiliados, a fin de asegurar que los ciudadanos conozcan su situación respecto de un instituto político en particular, hasta la obligación de éstos de comprobar fehacientemente, a través de documentos idóneos y específicos, que la incorporación de una persona al padrón de militantes de un instituto político fue solicitada por el ciudadano, como expresión de su deseo libre de participar activamente, por ese canal, en la vida pública de la nación.

C) Normativa interna del *PRI*

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

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

Estatutos del PRI
De la Integración del Partido

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

Sección 1. De las personas afiliadas.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

IV. Dirigentes, a los integrantes:

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

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



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

- c) De los órganos de defensoría y jurisdiccionales, previstos en las fracciones V, VI, IX y X del artículo 66; y*
- d) De los órganos de representación territorial previstos en la fracción XII del artículo 66 y el párrafo segundo del artículo 55.*

El Partido registrará ante las autoridades competentes a las y los integrantes de los órganos de dirección ejecutivos.

El Partido asegurará la igualdad de derechos y obligaciones entre sus integrantes, con las excepciones y limitaciones que impongan las leyes en cuanto al ejercicio de derechos políticos y las salvedades que establecen los presentes Estatutos y el Código de Ética Partidaria.

Las relaciones de las personas afiliadas entre sí se regirán por los principios de igualdad de derechos y obligaciones que les correspondan, así como por los principios de la ética partidaria.

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

- I. Solicitar su afiliación como miembros del Partido;*
- II. Participar de los beneficios sociales, culturales y recreativos derivados de los programas del Partido;*
- III. Ejercer su derecho a voto, por las y los candidatos o dirigentes del Partido, cuando las convocatorias respectivas así lo consideren;*
- y IV. Aquéllos que le reconozcan la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados de derechos humanos de los que sea parte el Estado mexicano.*

[...]

Capítulo V De los Mecanismos de Afiliación

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

Artículo 55. *La afiliación al Partido se hará ante la sección en cuya demarcación se encuentre el domicilio del solicitante o ante el comité municipal o delegacional, estatal o nacional correspondiente o en los módulos itinerantes o temporales establecidos para tal fin, así como en Internet, quienes notificarán al órgano partidista superior para que*



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

se incluya en el Registro Partidario, refiriendo al afiliado al seccional de su domicilio, como ámbito para el desarrollo de sus actividades políticas y electorales.

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

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

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

Artículo 57. *La persona que desee afiliarse al Partido podrá hacerlo ante el Comité Seccional, el Comité Municipal o el Comité de la demarcación territorial en el caso de la Ciudad de México, que correspondan a su domicilio. También podrá hacerlo ante el Comité Directivo de la entidad federativa donde resida, o ante el Comité Ejecutivo Nacional. De igual forma podrá afiliarse en los módulos itinerantes o temporales que se establezcan. La instancia del Partido que reciba la afiliación lo notificará al órgano superior competente para la inclusión del nuevo miembro en el Registro Partidario y, en su caso, referirá a la afiliada o el afiliado al Comité Seccional de su domicilio, como ámbito para el desarrollo de sus actividades políticas y electorales.*

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

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

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

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

De lo transcrito se obtiene medularmente lo siguiente:

- El *PRI* está integrado por ciudadanos mexicanos, hombres y mujeres, que se afilien individual y libremente y suscriban los Documentos Básicos del partido.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- Podrán afiliarse al *PRI* los hombres y las mujeres con ciudadanía mexicana, que personal, pacífica, libre e individualmente, expresen su voluntad de integrarse al Partido, comprometiéndose con su ideología y haciendo suyos los Documentos Básicos.
- El Partido otorgará la credencial y documento que acredite su afiliación.

D) Protección de datos personales

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

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

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

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

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



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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

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

- El derecho humano de libre afiliación política está previsto y reconocido en la *Constitución*, tratados internacionales y leyes secundarias, desde décadas atrás y tienen un rango superior a cualquier instrumento administrativo.
- Los partidos políticos sirven de espacio para el ejercicio de este derecho fundamental y, consecuentemente, a éstos corresponde demostrar que las personas que lo integran fue producto de una decisión individual, libre y voluntaria.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

- La emisión y operación de Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales tiene como objeto principal revisar el mantenimiento de un número mínimo de afiliados que exige la ley, pero no es un instrumento del que nazca la obligación de los partidos políticos de garantizar la libre afiliación, ni mucho menos para marcar el tiempo a partir del cual los institutos políticos deben conservar los elementos para demostrar lo anterior.

Esta conclusión es acorde con lo sostenido por la *Sala Superior*, al resolver el expediente **SUP-RAP-107/2017**,¹⁶ donde estableció que la presunción de inocencia es un principio que debe observarse en los procedimientos sancionadores, conforme a su Tesis de Jurisprudencia 21/2013, de rubro **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**,¹⁷ el cual tiene distintas vertientes, entre las que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria¹⁸ y como estándar probatorio.¹⁹

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

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

Al respecto, la sentencia en análisis refiere que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁰ ha estimado que es posible derrotar la presunción de inocencia cuando las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia alegada

¹⁶ 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

¹⁷ 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.

¹⁸ Tesis de Jurisprudencia: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA". 10ª Época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 478, número de registro 2006093.

¹⁹ Véase la Tesis de jurisprudencia de rubro: "PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA". 10ª Época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 476, número de registro 2006091. Véase la nota 35.

²⁰ Véanse las tesis **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA**, **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA**, así como **DUDA RAZONABLE. FORMA EN LA QUE DEBE VALORARSE EL MATERIAL PROBATORIO PARA SATISFACER EL ESTÁNDAR DE PRUEBA PARA CONDENAR CUANDO COEXISTEN PRUEBAS DE CARGO Y DE DESCARGO**.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

por el presunto responsable, así como las pruebas de descargo y los indicios que puedan generar una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.

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

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

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

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

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

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

Así, cuando en las quejas que dieron lugar al procedimiento ordinario sancionador una persona alega que **no dio su consentimiento** para pertenecer a un partido, sostiene también que no existe la constancia de afiliación atinente, de manera que la parte denunciante no está obligada a probar un hecho negativo (la ausencia de



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

voluntad) o la inexistencia de una documental, pues en términos de carga de la prueba, no son objeto de demostración los hechos negativos, sino conducen a que quien afirme que la incorporación al padrón de militantes estuvo precedida de la manifestación de voluntad del ciudadano, demuestre su dicho.

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

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

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

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

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

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

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

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

1. *Las partes podrán objetar las pruebas ofrecidas durante la sustanciación de los procedimientos administrativos sancionadores ordinario y especial, siempre y cuando se realice antes de la audiencia de desahogo.*
2. *Para los efectos de lo señalado en el párrafo que antecede, las partes podrán objetar la autenticidad de la prueba o bien su alcance y valor probatorio **debiendo indicar** cuál es el aspecto que no se reconoce de la prueba o por qué no puede ser valorado positivamente por la autoridad, esto es, el motivo por el que a su juicio no resulta idóneo para resolver un punto de hecho.*



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

3. *Para desvirtuar la existencia o verosimilitud de los medios probatorios ofrecidos, no basta la simple objeción formal de dichas pruebas, sino que es necesario señalar las razones correctas en que se apoya la objeción y aportar elementos idóneos para acreditarlas, mismos que tenderán a invalidar la fuerza probatoria de la prueba objetada.*

Énfasis añadido

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

Resulta aplicable al caso, la Jurisprudencia 4/2005²¹ de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son los siguientes:

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

²¹ Jurisprudencia 1a./J. 4/2005, Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, Abril de 2005, Página 266.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

racional y de la lógica es evidente que quien pretende innovar y cambiar una situación actual, debe soportar la carga de la prueba.

Énfasis añadido

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

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

- **DOCUMENTOS PRIVADOS. OBJECIÓN A LOS.**²²
- **DOCUMENTOS PRIVADOS PROVENIENTES DE LAS PARTES, CONFORME AL ARTÍCULO 277 DEL CÓDIGO DE PROCEDIMIENTOS CIVILES PARA EL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA, LA CARGA PROBATORIA DE LA OBJECIÓN DE FIRMA CORRESPONDE A QUIEN LA PLANTEA.**²³
- **DOCUMENTOS PRIVADOS. PARA NEGARLES VALOR PROBATORIO, NO BASTA LA SIMPLE OBJECIÓN, SINO QUE DEBEN SEÑALARSE LAS CAUSAS EN QUE LA FUNDE Y DEMOSTRARLAS.**²⁴
- **DOCUMENTOS PRIVADOS, CARGA DE LA PRUEBA EN CASO DE OBJECIÓN A LOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO)**²⁵
- **DOCUMENTOS PRIVADOS. CARGA DE LA PRUEBA PARA ACREDITAR LA OBJECIÓN RESPECTO DE LA AUTENTICIDAD DE LA FIRMA CONTENIDA EN ELLOS**²⁶

²² Jurisprudencia I.30c. J/8, Tercer Tribunal Colegiado en materia Civil del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo IV, agosto de 1996, Página 423.

²³ Tesis Aislada XV.4o.12 C, Cuarto Tribunal Colegiado del Décimo Quinto Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, septiembre de 2009, Página 3128.

²⁴ Jurisprudencia III. 10c. J/17, Primer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Tercer Circuito, Semanario Judicial de la Federación, Número 63, marzo de 1993, Página 46.

²⁵ Tesis Aislada, Semanario Judicial de la Federación, Tomo XII, agosto de 1993, Página 422.

²⁶ Tesis XXXI.3º 8 L, Tercer Tribunal Colegiado de Vigésimo Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XV, abril de 2002, Página 1254.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

- **DOCUMENTOS PRIVADOS PROVENIENTES DE LAS PARTES, LA CARGA PROBATORIA DE LA OBJECCIÓN DE FIRMA CORRESPONDE A QUIEN LA PLANTEA (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE MÉXICO)²⁷**

De igual forma, resulta aplicable la Jurisprudencia I.3o.C. J/11²⁸, dictada por el Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, cuyo rubro y texto son los siguientes:

DOCUMENTOS PRIVADOS INSUFICIENTEMENTE OBJETADOS POR EL PROPIO FIRMANTE, VALOR PROBATORIO DE LOS. *En tratándose de documentos privados, debe hacerse la distinción entre aquellos que provienen de terceras personas y los que se atribuyen a las partes litigantes en la controversia. Respecto de los primeros, basta la objeción del instrumento privado, debidamente razonada, para que pierda su valor probatorio, quedando a cargo del oferente la carga de la prueba y apoyar su contenido aportando otros elementos de convicción, y en relación con el segundo supuesto, para tener por satisfecho lo dispuesto por el artículo 335 del Código de Procedimientos Civiles para el Distrito Federal, es menester que la parte a quien perjudique realice en tiempo, forma y suficiencia la objeción, para que pierda su alcance probatorio dicho instrumento. De esta manera, se tiene que si en un caso la contraparte del oferente, al dársele vista con el documento exhibido, se limitó a manifestar que no lo había firmado, tal aseveración no pudo constituir la causa suficiente de objeción que demeritara el alcance de esa probanza, ya que para tal efecto resulta indispensable que existan causas motivadoras de la invalidez de la prueba y que se aportaran las pruebas idóneas para tal fin, como pudieron ser las periciales grafoscópicas, grafológicas y caligráficas; elementos que no se rindieron para acreditar la impugnación, como lo dispone el artículo 341 del código citado.*

Énfasis añadido

En igual sentido, el Primer Tribunal Colegiado en materia civil del Tercer Circuito en la Jurisprudencia III.1o.C. J/29²⁹, sostuvo el referido criterio en el siguiente sentido:

DOCUMENTOS PRIVADOS, PRUEBA DE LA FALSEDAD DE LA FIRMA DE LOS (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE JALISCO). *Una interpretación armónica de los artículos 342, 343, 344, 345, 346 y 351 del Código de Procedimientos Civiles para el Estado de Jalisco, lleva a concluir que cuando se objeta la autenticidad de la firma de un documento privado es necesario pedir el cotejo de la misma con una señalada como indubitable; además, debe ofrecerse la prueba pericial respectiva, dado que la falsificación de la*

²⁷ Tesis II. o C, 495 C, Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, septiembre de 2005, Página 1454.

²⁸ Tesis I.3o. C J/11, Tercer Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VI, Octubre de 1997, Página 615.

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

firma es un punto que sólo puede ser determinado por una persona con conocimientos especiales en la materia, es decir, por un perito grafóscopo, aun cuando exista diferencia notoria entre las firmas cuestionadas, porque tal circunstancia, por sí sola, no revela lo apócrifo de una de ellas, sino únicamente la diferencia entre ambas.

Énfasis añadido

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

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

5. HECHOS ACREDITADOS Y PRECISIONES

Como se ha mencionado, las denuncias presentadas por los quejosos, versan sobre la supuesta violación a su derecho fundamental de libertad de afiliación política, al haber sido incorporados al padrón del *PRI*, sin su consentimiento previo y, como conducta infractora inherente a ella, la utilización de sus datos personales para sustentar tal afiliación.

En torno a la demostración de los hechos constitutivos de las infracciones objeto de las denuncias, en los siguientes cuadros se resumirá la información derivada de la investigación preliminar, así como la conclusión que fue advertida:



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

No	Ciudadana	Escrito de desconocimiento de afiliación	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político
1	Erika Gissele Hughes Corona	29/enero/2018	Sí está afiliada al PRI, y que fue dada de baja el 24/04/2018	Oficio PRI/REP-INE/0579/2018, firmado por el representante suplente del <i>PRI</i> ante el <i>Consejo General</i> , a través del cual remitió la información proporcionada por el Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido político, en el cual se indica que Erika Gissele Hughes Corona, no se encuentra afiliada a dicho ente político, en virtud de que cuenta con declaratoria de renuncia, proporcionando copia simple de dicho procedimiento.

Conclusiones

Aun cuando el *PRI* niega la afiliación de la ciudadana, lo cierto es que el registro de la misma se detectó como militante de dicho instituto político, por tanto, la conclusión debe ser que se trata de una afiliación indebida, lo anterior, toda vez que el *PRI* no demuestra con medios de prueba, que la afiliación de la ciudadana Erika Gissele Hughes Corona fue el resultado de la manifestación de la voluntad libre e individual de dicha ciudadana, en la que haya expresado su consentimiento y, por ende, proporcionó sus datos personales a fin de llevar a cabo la afiliación a dicho instituto político, independientemente de que haya sido dada de baja.

No	Ciudadano	Escrito de desconocimiento de afiliación	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político
2	Elizabeth Luviano Peñaloza	24/enero/2018	Sí está afiliada al PRI, con fecha de afiliación de 12/10/2016	Oficio PRI/REP-INE/0609/2018, firmado por el representante suplente del <i>PRI</i> ante el <i>Consejo General</i> , a través del cual remitió la información proporcionada por el Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido político, en el cual no se proporcionó información alguna respecto a la afiliación de Elizabeth Luviano Peñaloza, al partido político en cita.

Conclusiones

A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que, al no existir controversia en el sentido de que la denunciante fue militante del *PRI*, y que el citado instituto político no aportó elementos para acreditar que la afiliación fue voluntaria, toda vez que únicamente refirió que derivado del poco tiempo que se proporcionó por parte de la autoridad electoral, así como la carga de trabajo que tiene el partido político, no fue posible concluir con la digitalización del archivo, por lo que no se puede proporcionar información alguna respecto a la ciudadana Elizabeth Luviano Peñaloza, por lo anterior, la conclusión debe ser que **se trata de una afiliación indebida.**



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

No	Ciudadano	Escrito de desconocimiento de afiliación	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político
3	Juan Carlos Zarate Solís	24/enero/2018	Sí está afiliado al PRI.	Oficios PRI/REP-INE/0579/2018, PRI/REP-INE/0609/2018, firmado por el representante suplente del PRI ante el Consejo General del INE, a través de los cuales remitió la información proporcionada por el Comité Ejecutivo Nacional de dicho partido político, en los cuales refiere que, si se encuentra afiliado al Instituto Político que representa, anexando copia simple de la cédula de afiliación.
Conclusiones				
A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que, al no existir controversia en el sentido de que el denunciante fue militante del PRI, y que el citado ciudadano negó haberse afiliado a ese instituto político y que éste no aportó elementos idóneos para acreditar que la afiliación fue voluntaria, ya que únicamente aportó copia simple del documento denominado "formato único de afiliación y actualización del registro partidario", la conclusión debe ser que se trata de una afiliación indebida , aunado a que dicho quejoso desconoció dicha afiliación al momento de presentar sus alegatos.				

Las constancias aportadas por la DEPPP, al ser documentos generados en ejercicio de sus atribuciones se consideran pruebas documentales públicas, de conformidad con el artículo 22, párrafo 1, del *Reglamento de Quejas*, mismas que, conforme a lo previsto en los artículos 462, párrafo 2 de la *LGIPE* y 27, párrafo 2 del Reglamento citado tienen valor probatorio pleno, ya que no se encuentran controvertidas ni desvirtuadas respecto de su autenticidad o contenido.

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

6. CASO CONCRETO

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

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

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

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

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

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

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



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

cierto es que, por el carácter constitucional de tales derechos, la existencia de los mismos —y las obligaciones correlativas a éstos—, no está condicionada al reconocimiento por parte de los sujetos obligados, en este caso, de los partidos políticos.

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

Por cuanto hace al elemento subjetivo señalado líneas arriba, debe destacarse que, la autoridad, para estar en aptitud de conocer la verdad de los hechos y su atribución 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 los promoventes demostrar con pruebas suficientes la comisión de la conducta ilícita, así como el señalamiento que formula en contra de la parte denunciada (atribuibilidad), es decir, la carga de la prueba corresponde a los quejosos.

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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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

Como vimos, en el apartado anterior, está demostrado a partir de la información proporcionada por la *DEPPP* que los ciudadanos denunciados, se encontraron, en ese momento, como afiliados del *PRI*.

Por otra parte, en los casos que comprende el presente procedimiento, el *PRI* no demuestra con medios de prueba, que las afiliaciones respectivas fueron el resultado de la manifestación de la voluntad libre e individual de los ciudadanos, en los cuales *motu proprio*, expresaron su consentimiento y, por ende, proporcionaron sus datos personales a fin de llevar a cabo la afiliación a dicho instituto político.

Así pues, en estos casos la carga de la prueba corresponde al *PRI*, en tanto que el dicho de los actores consiste en afirmar que no dieron su consentimiento para ser afiliados, 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 cumplieron 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 apartados arriba, **la libertad de afiliación en materia político-electoral, es un derecho reconocido y así garantizado para todo ciudadano 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, 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*



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

la conservación de su Registro, emitidos por el propio IFE ahora 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 los ciudadanos previsto como garantía constitucional, también lo es la obligación de los partidos políticos de preservar, y en su caso, de demostrar, en todo momento, que cualquier acto que engendre la voluntad de un ciudadano para formar parte en las filas de un instituto político, o bien, ya no pertenecer a estos, deben estar amparados en el o los documentos que demuestren indefectiblemente el acto previo del consentimiento – para los casos en que se aduce no mediar consentimiento previo para ser afiliados- siendo **ineficaz cualquier alegato en el sentido de que no se tiene o tenía el deber de presentar las pruebas que justifiquen su dicho, sobre la base de que no tenía obligación legal de archivar o conservar las documentales correspondientes**, o –para el caso de la omisión de atender solicitudes de desafiliación- 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.

Con base en todo lo expuesto, toda vez que los denunciantes manifiestan no haber otorgado su consentimiento para ser agremiados al partido; que está comprobada la afiliación de todos, y que el *PRI*, no cumplió su carga para demostrar que la afiliación sí se solicitó voluntariamente, tal y como se expondrá más adelante, **esta autoridad electoral considera que existe una vulneración al derecho de afiliación de los quejosos y que, intrínsecamente, para la configuración de esa falta, se utilizaron sin autorización sus datos personales**, lo cual, debe ser considerado para la imposición de la sanción que, en cada caso, amerite.

En este sentido, el estudio de fondo del presente asunto se realizará en tres apartados, respecto de aquellos ciudadanos que fueron afiliados indebidamente, al partido político denunciado, es decir, sin mediar su consentimiento previo para ello, de conformidad a lo siguiente:

➤ **CIUDADANOS DE QUIENES EL PRI CONCLUCÓ SU DERECHO DE LIBRE AFILIACIÓN —INDEBIDA AFILIACIÓN—**

Como quedó evidenciado, en el apartado *ACREDITACIÓN DE HECHOS*, está demostrado, a partir de la información proporcionada por la *DEPPP* y el propio



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

instituto político denunciado, que los quejosos se encuentran o encontraron, en algún momento, como afiliados del *PRI*.

Asimismo, es importante recalcar que el *PRI*, únicamente admitió la afiliación de **Juan Carlos Zarate Solís**, en lo que respecta a **Erika Gissele Hughes Corona**, señala que no se encuentra registrada, sin embargo, presenta copia simple del procedimiento de la baja como militante; mientras que en lo que corresponde a **Elizabeth Luviano Peñaloza**, no admitió ni negó la militancia de ésta, únicamente se limitó a señalar que continuaba en la búsqueda de la información relacionada con la misma.

En ese sentido, el *PRI* no demuestra con medios de prueba mínimos e idóneos, que la afiliación respectiva sea el resultado de la manifestación de voluntad libre e individual de los ciudadanos, en los cuales, ellos mismos, *motu proprio* expresaron su consentimiento y, por ende, proporcionaron sus datos personales a fin de llevar a cabo la afiliación a dicho instituto político.

Al respecto se debe recordar que, para el caso que nos ocupa, la carga de la prueba en torno a la acreditación de la voluntad de los quejosos referente a su incorporación a las filas del partido corresponde al *PRI*, en tanto que el dicho de los actores consiste en sostener que no dieron su consentimiento para ser afiliados, es decir, se trata de un hecho negativo, que en principio no es objeto de prueba; por lo tanto, los partidos políticos, cuya defensa consiste básicamente en afirmar que sí cumplieron las normas que tutelan el derecho fundamental de afiliación, tienen el deber de probar esa situación.

Precisado lo anterior, se procede al análisis de los casos particulares, conforme a lo siguiente:

A. Caso en el que el *PRI* indicó que el ciudadano si se encuentra afiliado y proporcionó copia simple de la cédula de afiliación.

Respecto del ciudadano **Juan Carlos Zarate Solís**, cabe señalar que de conformidad con la información que obra en autos del expediente en que se actúa, el *PRI* exhibió **copia simple** del *formato único de afiliación y actualización al registro partidario*, correspondiente al ciudadano quejoso en cita, con firma autógrafa de quien, presuntamente, lo suscribió.

No obstante, en concepto de esta autoridad electoral, dichos medios de prueba son insuficientes para sustentar la debida afiliación del denunciante en cita, toda vez



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

que la copia simple del formato antes referido no acredita la manifestación de la voluntad del quejoso, pues el hecho de tratarse de un mero indicio, impide demostrar la libre afiliación del ciudadano, al no constituir un medio probatorio idóneo y tratarse un mero indicio que, por sí mismo, no genera convicción de los hechos que se pretenden acreditar.

Esto es, el denunciado no presentó algún otro elemento probatorio idóneo para acreditar que sí existió la voluntad de Juan Carlos Zarate Solís, de pertenecer a las filas de ese ente político, como lo sería el original o copia certificada del *formato único de afiliación y actualización al registro partidario* correspondiente o, en su caso, cualquier otro documento que diera certeza a dicho medio de prueba, 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; ello a pesar de las diversas oportunidades que tuvo durante la secuela procesal que integran el procedimiento administrativo sancionador citado al rubro, lo que permite colegir que existe un allanamiento tácito del denunciado a lo referido por el quejoso.

Por tanto, es válido concluir que el elemento probatorio aportado por el denunciado, consistente en copia simple del *formato único de afiliación y actualización al registro partidario* del ciudadano cuyo caso aquí se estudia, no es suficiente ni idóneo para acreditar que medió el consentimiento expreso de éste para querer pertenecer a la lista de agremiados del *PRI*.

En efecto, en el caso que se analiza, el *PRI* presentó copia simple del documento antes referido, para demostrar la debida afiliación de Juan Carlos Zarate Solís, lo cual constituye una prueba documental privada, en términos de lo dispuesto en los artículos 461, párrafo 3, inciso b) de la *LGIPE* y 22, párrafo 1, fracción II, del *Reglamento de Quejas*.

En tal virtud, dicha documental no se considera suficiente para tener por demostrada la voluntad del quejoso de afiliarse al referido ente político, sino únicamente genera un indicio singular y aislado de lo que pretende probar el denunciado, toda vez que el *PRI* no proporcionó el documento original atinente o algún otro que diera certeza probatoria a la copia simple, inclusive, tal y como se precisó en el apartado que antecede, dicho partido político tuvo la opción de aportar los documentos que, en el caso, debió aportar el ciudadano para afiliarse o el folio que en su caso generara la oficina correspondiente, pero no lo hizo.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Con base en lo expuesto, se considera que no debe concederse valor y eficacia probatoria alguna a la citada documental, ya que con independencia de las razones expuestas en los párrafos que preceden, esta autoridad debe privilegiar y garantizar el derecho de libertad de afiliación en favor del ciudadano denunciante, toda vez que el partido político, al tratarse de un ente de interés público tiene la obligación de acreditar con la documentación idónea la debida afiliación del denunciante.

En ese sentido los partidos políticos como entidades de interés público, que sirven de vehículo para el acceso de la ciudadanía al poder y espacio para el ejercicio del derecho humano de afiliación en materia política-electoral, están obligados a respetar, proteger y garantizar el ejercicio de ese derecho fundamental, para lo cual deben verificar y revisar en todo momento, que las afiliaciones que realizan deben ser de manera libre, voluntaria y personal, como consecuencia de ello, **conservar, resguardar** y, en su caso, **exhibir** la documentación en donde conste esa situación a fin de estar en condiciones de probar ese hecho.

En este sentido, se encuentran obligados a acreditar con las pruebas idóneas y correctas que la afiliación en comento se realizó conforme a las disposiciones legales y estatutarias, pues precisamente corresponde al oferente y más, tratándose de una institución política, acompañarla con los elementos suficientes para su perfeccionamiento y consiguiente valor legal.

Siendo menester señalar que, con la documental aludida se dio vista al denunciante, a efecto de que manifestara lo que a su derecho conviniera en relación a éste; manifestando *en ningún momento proporcione mis datos personales, para ser afiliado a ningún partido político, así como tampoco proporcione ningún documento como Credencial Para Votar con Fotografía o cualquier otro medio de identificación, ni firme nada para dicha afiliación, lo cual fue sin mi consentimiento ni autorización y dicha afiliación a mí nunca me fue consultada.*

Por tanto, se reitera que con la prueba presentada por el denunciado, no es dable concluir que existe la certeza que medió la voluntad del ciudadano de querer pertenecer a filas del *PRI*, al tratarse de un indicio singular y aislado que no se encuentra corroborado por algún otro medio de prueba; por lo que es claro que sólo puede arrojar indicios en torno a la veracidad de lo afirmado por el ente de interés público, incapaz de corroborar su afirmación en torno a que la afiliación del quejoso a las filas del instituto político estuvo precedida de una manifestación de voluntad libre y auténtica.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

En mérito de todo lo expuesto, se colige que existe evidencia que hace suponer que la transgresión al derecho de libre afiliación, en su modalidad positiva —afiliación indebida— a la que se refiere en este apartado, fue producto de una acción ilegal por parte del *PRI*.

B. Caso en el que el *PRI* indicó que una ciudadana renunció a su militancia, pero no acreditó la afiliación de la quejosa.

En este supuesto se encuentra **Erika Gissele Hughes Corona**, ciudadana que, según el *PRI* solicitó su renuncia a dicho partido político.

Ahora bien, para acreditar la renuncia de la ciudadana en cita, el partido político mediante oficio PRI/REP-INE/0579/2018, proporcionó copia simple de la resolución de veinte de abril del presente año, emitida por la Comisión de Justicia Partidaria, a través de la cual dio de baja del padrón de afiliados a la persona en comento, situación que, en modo alguno exime al multicitado ente político de su obligación de acreditar que la quejosa fue afiliada bajo su consentimiento.

En efecto, la *litis* materia del presente procedimiento administrativo sancionador se concentra en dilucidar si la ciudadana quejosa fue afiliada indebidamente o no al *PRI* por lo que, el hecho de que el instituto político en comento aduzca que Erika Gissele Hughes Corona, solicitara su baja del padrón de militantes y ésta se concedió por parte del órgano partidista correspondiente, en nada abona para esclarecer la controversia planteada por la denunciante.

Además, debe precisarse que, si bien, el *PRI*, aportó como una de sus pruebas, la resolución mediante la cual se dio de baja del padrón de afiliados a la quejosa en cita, lo cierto es que, no ofreció ningún documento donde se hiciera constar que la ciudadana en comento hubiere estado afiliada de forma voluntaria al mismo, de ahí que a ningún efecto jurídico trascienda dicha cuestión.

Conforme a lo anterior, al no demostrar el *PRI* que la afiliación respectiva sea el resultado de la manifestación de voluntad libre e individual de la ciudadana, en los cuales ella misma, *motu proprio*, expresara su consentimiento y, por ende, proporcionara sus datos personales a fin de llevar a cabo la afiliación a dicho instituto político, se considera que la misma se realizó de forma indebida.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

C. Caso en el que el *PRI* no se pronunció sobre la afiliación de una ciudadana.

Dentro de este supuesto se encuentra **Elizabeth Luviano Peñaloza**, sobre la cual el partido político denunciado fue omiso en pronunciarse respecto a su afiliación, argumentando que derivado del poco tiempo que fue proporcionado por la autoridad electoral para la búsqueda de información, así como la carga de trabajo que tiene el Instituto político, sin admitir o negar que la misma fuera su militante, sin embargo, tenía y tiene la obligación de verificar, revisar y constatar fehacientemente que ésta haya otorgado de forma personal, libre y voluntaria, su intención de afiliarse a sus filas, a través de los respectivos documentos y formatos en los que se constara y probara ese hecho.

En ese sentido, debe precisarse que el partido político en comento tiene el deber de **conservar y resguardar** con el debido cuidado y para el caso **exhibir**, la documentación soporte en la que conste la afiliación libre y voluntaria de sus militantes o afiliados, puesto que, se insiste, le corresponde la verificación de dichos requisitos y, por tanto, el resguardo de las constancias atinentes a fin de proteger, garantizar y tutelar el ejercicio de ese derecho fundamental y, en su caso, probar que las personas afiliadas al mismo cumplieron con los requisitos constitucionales, legales y partidarios.

Por lo que, es válido concluir que el *PRI* no demostró que la afiliación de la ciudadana, cuyo caso se analiza en este apartado, 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 denunciante haya dado su consentimiento libre para ser afiliada.

Ello, en virtud de que su normativa interna, específicamente el *Reglamento para la Afiliación y del Registro Partidario*, establece lo siguiente:

- El artículo 14, refiere que los documentos que deberá presentar el ciudadano para poder afiliarse al *PRI* son, credencial para votar, comprobante de domicilio y el formato de afiliación al partido, mismo que deberá ser proporcionado por la instancia correspondiente que conozca de la afiliación.
- Por su parte el numeral 15, establece que las Secretarías de Organización de los Comités Directivos Estatales y Nacional a través de sus instancias correspondientes de Afiliación y Registro Partidario **llevarán el control del**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

registro de todos y cada uno de los solicitantes de afiliación al partido; asimismo, llevará un folio consecutivo para las solicitudes de afiliación.

- Finalmente, el precepto 16 de dicho ordenamiento partidista prevé que la afiliación al partido se solicitará mediante el **formato Único de Afiliación al Registro Partidario** que autorice la Secretaría de Organización del Comité Ejecutivo Nacional, o mediante escrito, en español, en el que deberán señalarse elementos como domicilio, la manifestación bajo protesta de decir verdad su voluntad de pertenecer al partido, de suscribirse, cumplir y hacer cumplir los documentos básicos del mismo y sus Estatutos, así como anexar escrito de no pertenencia a diverso ente político, debiendo llevar, además, **el nombre completo y firma autógrafa o huella dactilar** en original del ciudadano solicitante.

Con base en lo anterior, es claro que el *PRI* establece ciertos requisitos específicos de afiliación para acreditar la manifestación libre, voluntaria y previa de la persona, de entre las que destacan, el folio que deberían llevar las respectivas instancias partidistas, así como la suscripción de diversos formatos, incluyendo el formato único de afiliación al registro partidario correspondiente; lo anterior, a fin de dotar de certeza respecto de la voluntad libre y sin presión de quienes deseen ser inscritos; requisitos mismos que, en el caso que se analiza no fueron cumplidos por el denunciado, tal y como lo establece su propia legislación interna.

7. CONCLUSIÓN

En conclusión, este órgano colegiado considera pertinente declarar **fundado** el presente procedimiento, pues se concluye que el *PRI* infringió las disposiciones electorales tendentes a demostrar la libre afiliación de **tres ciudadanos**, - Juan Carlos Zarate Solís y Erika Gissele Hughes Corona-, y así mismo dejó de pronunciarse de una de ellas -Elizabeth Luviano Peñaloza-, quienes aparecieron como afiliados a dicho instituto político, por no demostrar el **acto volitivo** de los mismos para ser o permanecer agremiados a ese partido.

En efecto, como se demostró anteriormente, los denunciados que aparecieron afiliados al *PRI*, manifestaron que en ningún momento otorgaron su consentimiento para ello, siendo que dicho instituto político en ninguna circunstancia demostró lo contrario, por lo que se actualiza la violación al derecho fundamental de libre afiliación garantizado desde la Constitución y la ley, según se expuso.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

Lo anterior, en tanto que el *PRI* no demostró que la afiliación de los ciudadanos quejosos se realizó a través del procedimiento que prevé su normativa interna, ni mediante algún otro procedimiento distinto en el que se hiciera constar que dichos ciudadanos hayan dado su consentimiento para ser afiliados, ni mucho menos que hayan permitido o entregado datos personales para ese fin, los cuales se estiman necesarios para procesar la afiliación, dado que estos elementos se constituyen como insumos obligados para, en su momento, llevar a cabo una afiliación, de ahí que esto sea necesario e inescindible.

Con base en ello, ante la negativa de los quejosos de haberse afiliado al *PRI*, 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 los promoventes.

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

Entonces, podemos concluir que el presunto uso indebido de datos personales, tiene íntima vinculación con la indebida afiliación de los ciudadanos **Erika Gissele Hughes Corona, Juan Carlos Zarate Solís y Elizabeth Luviano Peñaloza**, lo cual ya quedó debidamente acreditado y, como consecuencia de ello, merece la imposición de la sanción que se determinará en el apartado correspondiente.

Cabe referir que a similar conclusión arribó este Consejo General en la resolución INE/CG120/2018, de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, al resolver el procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/ALC/CG/39/2017, así como en la resolución INE/CG/448/2018, de once de mayo de dos mil dieciocho, al resolver el procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/MGSF/JD31/MEX/76/2018, las cuales fueron confirmadas por el *Tribunal Electoral* al dictar sentencia el veintiocho de abril y once de mayo de dos mil dieciocho, en los medios de impugnación con clave SUP-RAP-047/2018³⁰ y SUP-RAP-137/2018³¹, respectivamente, derivado de una falta de la misma naturaleza a la que aquí se estudia, en la que se determinó

³⁰ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/informacion_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0047-2018.pdf

³¹ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/informacion_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0137-2018.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

que el uso de datos personales posea un carácter intrínseco o elemento esencial para la configuración de una afiliación indebida.

CUARTO. CALIFICACIÓN DE LA FALTA E INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Una vez que ha quedado demostrada plenamente la comisión de las faltas denunciadas, así como la responsabilidad por parte del *PRI*, en los casos detallados en el considerando que antecede, procede ahora determinar la sanción correspondiente, tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 458, párrafo 5, de la *LGIPE*, relativo a la gravedad de la responsabilidad en que se incurra; el bien jurídico tutelado por las normas transgredidas; 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; y, en su caso, la reincidencia y el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de la infracción.

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

1. Calificación de la falta

A. Tipo de infracción

Partido	Tipo de infracción	Descripción de la conducta	Disposiciones jurídicas infringidas
<i>PRI</i>	La infracción se cometió por una acción del partido político denunciado, que transgrede disposiciones de la <i>Constitución</i> , el <i>COFIPE</i> , la <i>LGIPE</i> y la <i>LGPP</i> , en el momento de su comisión.	La conducta fue la afiliación indebida y el uso no autorizado de los datos personales de los ciudadanos Erika Gissele Hughes Corona , Juan Carlos Zarate Solís y Elizabeth Luviano Peñaloza por parte del <i>PRI</i> .	Artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la <i>Constitución</i> ; 38, párrafo 1, incisos a) y e) del <i>COFIPE</i> ; 443, párrafo 1, incisos a) y n); de la <i>LGIPE</i> , y 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u) de la <i>LGPP</i> .



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

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

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

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

En el caso concreto, se acreditó que el *PRI* incluyó en su padrón de afiliados, a los ciudadanos **Erika Gissele Hughes Corona, Juan Carlos Zarate Solís y Elizabeth Luviano Peñaloza**, sin demostrar que para incorporarlos medió la voluntad de estos de inscribirse a dicho partido político, violentando con ello lo establecido en los artículos 41 de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a) y e) del *COFIPE*; 443, párrafo 1, incisos a) y n); de la *LGIFE*, y 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u) de la *LGPP*.

A partir de esta premisa, es válido afirmar que el bien jurídico tutelado por las normas transgredidas, radica en garantizar el derecho de los ciudadanos mexicanos de optar libremente en 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 al respecto de que quienes figuran en sus respectivos padrones de militantes, efectivamente consintieron libremente en ser sus agremiados a los distintos partidos políticos.

Por otra parte, como se analizó, para la indebida afiliación se usaron los datos personales de los promoventes sin que estos hubiesen otorgado su consentimiento para ello, lo cual, constituye un elemento accesorio e indisoluble de la infracción consistente en la afiliación indebida, que a la postre debe ser sancionado por esta autoridad.

Lo anterior, ya que lógicamente se utilizaron datos personales como lo son, al menos el nombre y la clave de elector para ser afiliados, lo cual ocurrió en contra de su voluntad, de ahí que el uso de sus datos personales se constituya como un elemento accesorio e indisoluble de la infracción consistente en la afiliación indebida.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

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

C. Singularidad o pluralidad de la falta acreditada

Al respecto, cabe señalar que aun cuando se acreditó que el *PRI* transgredió lo establecido en las disposiciones constitucionales y legales y aún las de la normativa interna del instituto político, y que tal infracción se cometió en detrimento de los derechos de los ciudadanos **Erika Gissele Hughes Corona, Juan Carlos Zarate Solís y Elizabeth Luviano Peñaloza**, esta situación no conlleva estar en presencia de una pluralidad de infracciones o de faltas administrativas, toda vez que en el caso, únicamente se acreditó la infracción al derecho político electoral de libertad de afiliación al instituto político denunciado, quien incluyó en su padrón de militantes a los quejosos, sin demostrar el consentimiento previo para ello.

Caber precisar que, en apartados subsecuentes se analizará a detalle el impacto que tuvo dicha infracción, en atención al número de personas afiliadas indebidamente.

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 *PRI*, consistieron en inobservar lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II; 35, fracción III y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1 y 38, párrafo 1, incisos a) y e) del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, incisos a), e) y u); de la *LGIFE* en relación con los artículos 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a), e), y u) de la *LGPP*, al incluir en su padrón de afiliados a los ciudadanos Erika Gissele Hughes Corona, Juan Carlos Zarate Solís y Elizabeth Luviano Peñaloza, sin tener la documentación soporte que acredite fehacientemente la voluntad de éstos de pertenecer a las filas del instituto político en el cual se encontraron incluidos.
- b) **Tiempo.** En el caso concreto, como se razonó en el considerando que antecede, la afiliación denunciada aconteció en el momento que a continuación se detalla en los siguientes casos:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

No	Nombre	Información <i>DEPPP</i> Fecha de afiliación
1	Erika Gissele Hughes Corona	Sin fecha de afiliación
2	Juan Carlos Zarate Solís	Sin fecha de afiliación
3	Elizabeth Luviano Peñaloza	Afiliación: 12/10/2016

Cabe precisar, que la temporalidad que se tomará en cuenta para la imposición de la sanción, será aquella informada por la *DEPPP*, respecto a la fecha en que fue capturada la información por el partido político, toda vez que en ese entonces, no era requerida la data de inscripción en aquellos registros que fueron capturados con anterioridad a la entrada en vigor de los abrogados "*Lineamientos para la verificación del padrón de afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su registro*", es decir, antes del 13 de septiembre de 2012.

Por tanto, se tomará el 12 de septiembre de 2012, para establecer el registro de afiliación, al no contar con otro que permita establecerla; lo anterior, tal y como se precisó en el Considerando SEGUNDO de esta Resolución intitulado *NORMATIVIDAD APLICABLE AL CASO*.

Además, debe considerarse, *mutatis mutandis*, aplicable lo resuelto por la Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-18/2018, en donde la Sala Superior consideró que la autoridad electoral implementó un criterio más benéfico para el partido y redujo a la mínima expresión posible el carácter represor al considerar el salario mínimo vigente al momento de que se realizó la afiliación.

- c) **Lugar.** Con base a la información proporcionada por la *DEPPP*, se deduce que las faltas atribuidas a los partidos políticos se cometieron de la siguiente manera:

No	Nombre	Entidad
1	Erika Gissele Hughes Corona	Ciudad de México
2	Juan Carlos Zarate Solís	Michoacán
3	Elizabeth Luviano Peñaloza	Guerrero

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

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

- El *PRI* es un Partido Político Nacional y, por tanto, tiene el estatus constitucional de **entidad de interés público**, de conformidad con lo previsto en el artículo 41 constitucional.
- Los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política, previsto en los artículos 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 *PRI* está **sujeto al cumplimiento de las normas que integran el orden jurídico nacional e internacional** y está obligado a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, respetando los derechos de los ciudadanos, de acuerdo con el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del *COFIPE*, replicado en el diverso 25, párrafo 1, inciso a), de la *LGPP*.
- El de libre afiliación a un partido político es un **derecho fundamental** cuyo ejercicio requiere de la manifestación personal y directa de voluntad de cada ciudadano, en términos del precitado artículo 41 constitucional.
- La desafiliación a un partido político, es una modalidad del derecho fundamental de libre afiliación, por el cual un ciudadano elige libremente, en cualquier momento y sin restricción alguna de terceros, ya no pertenecer al mismo.
- Los partidos políticos son un espacio para el ejercicio de derechos fundamentales en materia política-electoral, partiendo de los fines que constitucionalmente tienen asignados, especialmente como promotores de la participación del pueblo en la vida democrática y canal para el acceso de 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 o desafiliación** y, consecuentemente, de cuidar y vigilar que sus militantes sean personas que fehacientemente otorgaron su libre voluntad para ese efecto.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

- El ejercicio del derecho humano a la libre afiliación a cualquier partido político, conlleva un **deber positivo a cargo de los institutos políticos**, consistente no sólo en verificar que se cumplen los requisitos para la libre afiliación a su padrón, sino en **conservar, resguardar y proteger la documentación o pruebas en donde conste la libre afiliación** de sus militantes, en términos de lo dispuesto en los artículos 35, fracción III, 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1 y 38, párrafo 1, incisos a) y e), del *COFIPE*; 2, párrafo 1, inciso b), y 25, párrafo 1, incisos a) y e), de la *LGPP*.
- El derecho de participación democrática de la ciudadanía, a través de la libre afiliación a un partido político, supone que éste sea el receptáculo natural para la verificación de los requisitos y para la guarda y custodia de la documentación o pruebas en las que conste el libre y genuino ejercicio de ese derecho humano, de lo que se sigue que, en principio, ante una controversia sobre afiliación, **corresponde a los partidos políticos involucrados, demostrar que la afiliación atinente fue libre y voluntaria.**
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición (para el caso de solicitudes de desafiliación), en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- La afiliación indebida o sin consentimiento a un partido político, es una violación de orden constitucional y legal que **requiere o implica para su configuración, por regla general, la utilización indebida de datos personales de la persona o ciudadano afiliado sin su consentimiento.**

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

- 1) Los quejosos aluden que no solicitaron voluntariamente, en momento alguno, su registro o incorporación como militantes al *PRI*; sin que dicha afirmación fuera desvirtuada.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- 2) Quedó acreditado que los quejosos se encuentran en el padrón de militantes del *PRI*, conforme a lo informado por la *DEPPP*, quien precisó que, derivado del padrón de militantes capturado por ese instituto político, con corte al treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete, a efecto de demostrar que contaba con el número mínimo de afiliados para la conservación de su registro.
- 3) El partido político denunciado no demostró con las pruebas idóneas, que las afiliaciones de los quejosos se hubieran realizado a través de los mecanismos legales y partidarios conducentes, ni mucho menos que ello se sustentara en la expresión libre y voluntaria de los denunciados.
- 4) El partido denunciado no demostró ni probó que la afiliación, 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 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 *PRI*, se cometió al afiliar indebidamente a tres personas, sin demostrar el acto volitivo de éstos, tanto de permanecer inscritos como de ingresar, en su padrón de militantes, así como de haber proporcionado sus datos personales para ese fin.

Así, se estima que la finalidad de los preceptos transgredidos, consiste en garantizar el derecho de libre afiliación de los ciudadanos mexicanos, mediante la conservación de los documentos atinentes que permitan demostrar el acto de voluntad de los ciudadanos quejosos de militar en ese partido político, y de demostrar la voluntad de estos de querer seguir perteneciendo a dicho instituto 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:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

A. Reincidencia

Por cuanto a la **reincidencia** en que pudo haber incurrido el partido político, este organismo electoral autónomo considera que, en el caso de Elizabeth Luviano Peñaloza, **sí se actualiza dicha figura**, conforme a las razones que se exponen a continuación.

De conformidad con el artículo 355 párrafo 6 del *COFIPE*, cuyo contenido reproduce el diverso 458, párrafo 6 de la *LGIPE*, se considerará reincidente a quien, habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el mencionado *ordenamiento legal*, incurra nuevamente en la misma conducta infractora.

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.**³²

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.

³² Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=41/2010&tpoBusqueda=S&sWord=41/2010>



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

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

Precisado lo anterior, debe decirse que, en los archivos de esta autoridad administrativa electoral, se encuentra la resolución INE/CG218/2015, aprobada por el *Consejo General* de este Instituto, el **veintinueve de abril de dos mil quince**, la cual fue emitida dentro del procedimiento sancionador ordinario identificado con la clave UT/SCG/Q/MCHA/CG/9/PEF/24/2015, a efecto de sancionar al *PRI*, por haber inscrito a su padrón de afiliados a una ciudadana sin su consentimiento.

De dicha circunstancia se advierte que, para el caso de Elizabeth Luviano Peñaloza, ciudadana que conforme a la información proporcionada por la *DEPPP*, fue afiliada al *PRI* el doce de octubre de dos mil dieciséis, se actualiza la figura jurídica de la reincidencia.

Ello es así, pues se tiene por acreditado que el *PRI* cometió la misma conducta con anterioridad, esto es, haber registrado en su padrón de afiliados a un ciudadano sin su consentimiento.

En tanto que, la infracción por la que se le sanciona al *PRI* en el presente asunto es de la misma naturaleza que aquella respecto de la que conoció esta autoridad en dos mil quince, puesto que en ambas se protege el mismo bien jurídico, como lo es el derecho de los ciudadanos de decidir libremente si desean o no afiliarse a un partido político.

Por otro lado, debe mencionarse que la resolución INE/CG218/2015, a través de la cual se sancionó al partido político denunciado, quedó firme al no ser controvertida por dicho instituto político. En suma, se tiene que el *PRI* actualiza los supuestos mínimos de la reincidencia respecto al registro de Elizabeth Luviano Peñaloza en su padrón de afiliados sin su consentimiento.

Ahora bien, por lo que hace a los ciudadanos Erika Gissele Hughes Corona y Juan Carlos Zarate Solís, cabe mencionar que la *DEPPP* indicó que no contaba con el año de la afiliación, lo cual, tampoco fue informado por el partido político, por lo que **no puede considerarse actualizada la reincidencia** en cuanto a estas personas, ya que no se tiene certeza respecto a la fecha exacta de la comisión de la falta.



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

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

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

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

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

- Quedó acreditada la infracción al derecho de libre afiliación de los ciudadanos al partido político, pues se comprobó que el *PRI* los afilió sin demostrar, contar con la documentación soporte correspondiente, que medió la voluntad de éstos de pertenecer a la lista de agremiados de dicho instituto político.
- El bien jurídico tutelado por las normas transgredidas es garantizar el derecho de libre afiliación de los ciudadanos mexicanos, incluso en su modalidad de desafiliación, de optar por ser o no militante de algún partido político, y la obligación de éstos de velar por el debido respeto de la prerrogativa señalada, a través de los mecanismos idóneos que permitan generar certeza respecto de la voluntad de quienes deseen pertenecer agremiados a los distintos partidos políticos.
- Para materializar la indebida afiliación de los denunciados, se utilizaron indebidamente sus datos personales, pues los mismos eran necesarios para formar el padrón de afiliados del *PRI*.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- 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 *PR*, respecto de una ciudadana de tres.

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

C. Sanción a imponer

Ahora bien, 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.

Así, una vez ubicado en el extremo mínimo, se torna necesario apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de ejecución de los hechos, lo que puede constituir un punto de gravitación para transitar del punto inicial, hacia uno de mayor entidad.³³

El artículo 354, párrafo 1, inciso a) del *COFIPE*, cuyo contenido es congruente con el diverso 456, párrafo 1, inciso a) de la *LGIPE*, dispone el catálogo de sanciones a imponer cuando se trate de partidos políticos, como acontece en el caso particular, siendo estas: amonestación pública; multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México; reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda; con la

³³ Véase la tesis XXVIII/2003 de la Sala Superior, de rubro SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita; y en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la *Constitución* y de la *LGIPE*, con la cancelación de su registro como partido político.

Tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos de la infracción (especialmente, los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la infracción acreditada), así como la conducta realizada por el *PRI* se determina que debe ser objeto de una sanción que tenga en cuenta las circunstancias particulares del incumplimiento a la ley, sin que ello implique que ésta incumpla con una de sus finalidades, que es la de disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida

Para determinar el tipo de sanción a imponer, debe recordarse que la *LGIPE*, confiere a la autoridad electoral, cierta discrecionalidad para elegir, dentro del catálogo de correctivos aplicables, aquel que se ajuste a la conducta desplegada por el sujeto infractor, y que a su vez, sea bastante y suficiente para prevenir que cualquier otra persona (en la especie partidos políticos), realicen una falta similar.

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

En ese orden de ideas, este órgano resolutor se encuentra investido con una potestad sancionadora que le permite valorar a su arbitrio las circunstancias que se actualizaron en la comisión de la infracción, así como su gravedad, máxime si se toma en cuenta que ni el *COFIPE*, ni la *LGIPE*, determina pormenorizada y casuísticamente, todas y cada una de las condiciones del ejercicio de dicha potestad; por el contrario, sólo establece las bases genéricas para el ejercicio de la misma, dejando que sea la autoridad quien determine el tipo de sanción que debe aplicarse y, en su caso, el monto de la misma.

Asimismo, es importante tomar en cuenta el número de ciudadanos afiliados indebidamente al *PRI*, es decir, los **tres ciudadanos**.

Con base en lo anterior, este *Consejo General* estima que, derivado de las circunstancias que concurrieron a la infracción atribuida al *PRI*, justifican la



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

imposición de la sanción prevista en la fracción II, del artículo 354, párrafo 1, inciso a) del *COFIPE*, cuyo contenido es congruente con el diverso 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la *LGIPE*, consistente en una **MULTA unitaria por cuanto hace a cada ciudadano sobre quienes se cometió la falta acreditada**, toda vez que se considera que tal medida permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, ya que una amonestación pública sería insuficiente e inadecuada para prevenir la comisión futura de esta infracción; mientras que las consistentes en reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución y la cancelación del registro como partido político resultarían de carácter excesivo, y la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral sería inaplicable en el presente asunto.

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

En este orden de ideas, es pertinente hacer notar, que ha sido criterio de esta autoridad, en la resolución INE/CG120/2018, de veintiocho de febrero de dos mil dieciocho, al resolver el procedimiento sancionador ordinario identificado con la clave UT/SCG/Q/ALC/CG/39/2017, así como en la resolución INE/CG/448/2018, de once de mayo de dos mil dieciocho, al resolver el procedimiento sancionador ordinario identificado con la clave UT/SCG/Q/MGSF/JD31/MEX/76/2018, las cuales fueron confirmadas por el *Tribunal Electoral* al dictar sentencia el veintiocho de abril y once de mayo de dos mil dieciocho, en los medios de impugnación con clave SUP-RAP-047/2018³⁴ y SUP-RAP-137/2018³⁵, respectivamente, en los que se sancionó por una indebida afiliación de un ciudadano, en cada caso, con una multa equivalente a 642 (seiscientos cuarenta y dos) días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México, al momento de la comisión de la conducta, sanción que se estima debe tomarse como base para el presente asunto, si se considera

³⁴ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/informacion_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0047-2018.pdf

³⁵ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/informacion_jurisdiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0137-2018.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

que en dichos asuntos se demostró la comisión de una infracción similar a la que acontece en los casos que aquí se resuelven.

En ese tenor, tomando en cuenta las particularidades que acontecen en esta causa, en específico **que no se refiere a la interposición de una sola queja** —a diferencia de lo que aconteció en los precedentes citados—, **sino de una multiplicidad de quejas y afiliaciones indebidas, las cuales han quedado acreditadas en autos**, es claro que la individualización de la sanción aplicada con motivo de la afiliación indebida de los ciudadanos al partido político denunciado, debe resultar proporcional al número de ciudadanos en cuyo perjuicio se cometió la falta, sin perder de vista las condiciones socioeconómicas de cada instituto político, y no simplemente, los hechos denunciados y acreditados en el presente procedimiento, a fin de que la sanción que se imponga resulte efectivamente proporcional sin ser excesiva.

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

De esta manera, la aplicación del principio de proporcionalidad se traduce en una actuación reglada, consistente en tomar en consideración, de manera razonada y con la motivación precisa, los elementos, criterios y pautas que para tal fin se deduzcan del ordenamiento en su conjunto o del sector de éste afectado, y en particular, los que se hubiesen podido establecer de la norma jurídica aplicable.

A efecto de lo anterior, esta autoridad goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción, tomando en consideración la graduación de la sanción, es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, partiendo siempre del monto mínimo, que corresponde a la simple demostración de la conducta ilegal, cuestión que tiene sustento en la Tesis relevante **XXVIII/2003**,³⁶ emitida por el *Tribunal Electoral*, misma que a letra establece:

SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS

³⁶ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/USE/tesisjur.aspx?idtesis=XXVIII/2003&tpoBusqueda=S&sWord=XXVIII/2003>



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

CONCURRENTES.- *En la mecánica para la individualización de las sanciones, se debe partir de que la demostración de una infracción que se encuadre, en principio, en alguno de los supuestos establecidos por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los que permiten una graduación, conduce automáticamente a que el infractor se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción, sin que exista fundamento o razón para saltar de inmediato y sin más al punto medio entre los extremos mínimo y máximo. Una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, lo que puede constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción.*

En ese sentido, para efectos de la sanción a imponer, se considera oportuno referir que se utilizaron indebidamente los datos personales de los ciudadanos quejosos para afiliarlos sin su consentimiento al partido denunciado, por tanto, se considera que estamos ante la presencia de una falta **grave ordinaria**, toda vez que hubieron hechos afirmativos tendentes a menoscabar el derecho de libre afiliación, utilizando datos personales de los afectados.

Ahora bien, se imponen **multas** equivalentes a **seiscientos cuarenta y dos días** de salario mínimo general para la Ciudad de México al **PRI**, **por cada uno de los tres ciudadanos que se considera fueron afiliados indebidamente** y que aparecen en su padrón de afiliados.

Cabe precisar que iguales sanciones, han sido impuestas por este Consejo General, al emitir diversas resoluciones que han resuelto procedimientos sancionadores ordinarios por indebidas afiliaciones y, que además han sido confirmadas por la *Sala Superior*, como son: INE/CG444/2018, confirmada a través del **SUP-RAP-138/2018**; INE/CG448/2018, confirmada en el **SUP-RAP-137/2018**; INE/CG446/2018, confirmada a través del **SUP-RAP-141/2018**, e INE/CG537/2018, confirmada en el **SUP-RAP-170/2018**, entre otras.

Por otra parte, para el caso en el cual se actualiza la reincidencia - Elizabeth Luviano Peñaloza-, se impondrá un cincuenta por ciento (50%) adicional de la sanción que resulte del monto total a imponer por dicho caso, en el que se llevó a cabo la afiliación de manera indebida, de conformidad con lo establecido en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la **LGIFE**, que faculta a esta autoridad para que en el supuesto de que se acredite dicha figura jurídica, la conducta pueda ser sancionada hasta con el doble de la sanción a imponer.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

En ese sentido, en virtud de que los ciudadanos denunciados fueron afiliados en diferentes momentos, a fin de adoptar la postura más favorable para el partido político y reducir a la mínima expresión posible el carácter represor con que actúa el estado en los procedimientos de tipo sancionador, es que, para el cálculo de la multa correspondiente, para el caso de **Erika Gissele Hughes Corona y Juan Carlos Zarate Solís**, se debe tomar en cuenta el salario mínimo vigente al momento de realizar la afiliación y, obtenido el monto correspondiente, deberá hacerse la conversión a Unidades de Medida y Actualización.

Mientras que, para el caso de **Elizabeth Luviano Peñaloza**, se aplicará directamente la Unidad de Medida y Actualización vigente al momento de realizar la afiliación, es decir en 2016.

Lo anterior, tiene sustento 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.**³⁷

Al respecto, es un hecho notorio que se invoca en términos de lo establecido en el artículo 461 de la **LGIFE**, que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fija anualmente los montos respectivos, mismos que al ser relacionados con las fechas de afiliación, para obtener la sanción que corresponde, por cuanto a cada uno de los ciudadanos indebidamente afiliados, arrojan lo siguiente:

PRI				
Total de quejosos	Salario mínimo / UMA	Sanción a imponer		
Afiliación en 2016 (un caso de reincidencia)				
1 Elizabeth Luviano Peñaloza	73.04	Sanción a imponer	Más 50% de la sanción a imponer por reincidencia	Sanción final
		\$46,891.68	\$23,445.84	\$70,337.52
Afiliación en 2012				
2 Erika Gissele Hughes Corona Juan Carlos Zarate Solís	62.33	\$80,030.96		
TOTAL		\$150,368.48 [Cifra calculada al segundo decimal, salvo error aritmético].		

³⁷ Consultable en la liga electrónica <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=10/2018&tpoBusqueda=S&sWord=UNIDAD,DE,MEDIDA,DE,ACTUALIZACI%C3%93N>



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Dicha sanción se considera adecuada para castigar la conducta que nos ocupa, pues sin ser gravosa, sí puede inhibir al *PRI*, para que en el futuro vigile el cumplimiento de las normas de la materia.

Ahora bien, es importante no perder de vista que mediante reforma al artículo 123, apartado A, fracción VI, párrafo primero, de la *Constitución* —efectuado por decreto publicado el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, en el Diario Oficial de la Federación—, se determinó que el salario mínimo no podrá ser utilizado para fines ajenos a su naturaleza, esto es, como índice, unidad, base, medida o referencia para fijar el monto de obligaciones o sanciones.

En esas condiciones, para los casos de **Erika Gissele Hughes Corona** y **Juan Carlos Zarate Solís**, lo procedente es transformar la sanción que se considera idónea, expresada en salarios mínimos, a Unidades de Medida y Actualización, para lo cual es necesario dividir el monto inicial 642 (seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México multiplicado por el salario mínimo vigente en 2012, según corresponda), entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, misma que equivale, para el ejercicio fiscal en curso a \$80.60 (ochenta pesos 60/100 M.N.), resultando las siguientes cantidades:

No	Ciudadano	Fecha de afiliación	Multa impuesta en SMGV	Valor SMGV	Valor UMA vigente	Sanción en UMAS (A*B)/C ³⁸	SANCIÓN A IMPONER (C*D) ³⁹
			A	B	C	D	
1	Erika Gissele Hughes Corona	13/09/2012	642	62.33	\$80.60	496.47	\$40,015.48
2	Juan Carlos Zarate Solís	13/09/2012	642	62.33	\$80.60	496.47	\$40,015.48
TOTAL							\$80,030.96

Ahora bien, respecto la ciudadana Elizabeth Luviano Peñaloza, a quien se le impone la sanción con base en la Unidad de Medida de Actualización vigente en 2016, corresponde la siguiente cantidad:

No	Ciudadano	Fecha de afiliación	Multa impuesta en UMA	Valor UMA	Sanción a imponer	Más 50% de la sanción a imponer por reincidencia	Sanción final 963 UMA
3	Elizabeth Luviano Peñaloza	12/10/2016	642	\$73.04	\$46,891.68	\$23,445.84	\$70,337.52

³⁸ Cifra al segundo decimal

³⁹ Ídem



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

Dicha sanción se considera adecuada para sancionar la conducta que nos ocupa, pues sin ser gravosa, sí puede inhibir al *PRI*, para que en el futuro vigile el cumplimiento de las normas de la materia

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

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

E. Las condiciones socioeconómicas del infractor

Sobre este punto, es preciso señalar que conforme al Acuerdo INE/CG339/2017, emitido por este *Consejo General* el diecinueve de diciembre de dos mil diecisiete, se estableció que, entre otros, el *PRI* recibiría mensualmente en el presente ejercicio, por concepto de financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, la siguiente cantidad:

SUJETO	Monto del financiamiento público para el sostenimiento de Actividades Ordinarias mensuales de 2018
<i>PRI</i>	\$91'241,389.00

Ahora bien, según fue informado por la *DEPPP*, a través del oficio **INE/DEPPP/DE/DPPF/6267/2018**, el monto de la ministración mensual correspondiente al mes de noviembre de dos mil dieciocho, debía ser ajustado en función de las sanciones administrativas pendientes de cubrir por dicho instituto político nacional, por lo cual la cifra total a recibir sería la siguiente:

SUJETO	IMPORTE DE LA MINISTRACIÓN DE MENSUAL DE 2018	IMPORTE TOTAL DE LAS SANCIONES NOVIEMBRE 2018	IMPORTE DEL REINTEGRO DEL FINANCIAMIENTO LOCAL	IMPORTE NETO DE LA MINISTRACIÓN
<i>PRI</i>	\$91'241,389.00	\$14,427,632.00	\$0.00	\$76,813,757.00



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

F. Impacto en las actividades del sujeto infractor

Derivado de lo anterior, se considera que la multa impuesta al *PRI*, no es de carácter gravoso en virtud de que la cuantía líquida, respecto al monto del financiamiento que recibirá por concepto de actividades ordinarias permanentes en el mes de noviembre del año en curso, los siguientes porcentajes:

Año	Monto de la sanción por ciudadano	Ciudadanos que fueron indebidamente afiliados	% de la ministración mensual por ciudadano ⁴⁰
2012	\$40,015.48	2	0.04%
2016	\$70,337.52	1	0.07%

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

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, tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos de la infracción cometida por el *PRI* (especialmente los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la falta); su grado de responsabilidad en el actuar ilegal, y su capacidad socioeconómica.

Dada la cantidad que se impone como multa al partido antes citado, comparada con el financiamiento que recibe del *INE* para el mes de noviembre de dos mil dieciocho, para cumplir con sus obligaciones ordinarias, resulta evidente que en modo alguno se afecta sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político sancionado.

En efecto, la sanción económica que por esta vía se impone resulta adecuada, pues el partido político de mérito —tal como quedó explicado con anterioridad— está en posibilidad de pagar sin que ello afecte sus operaciones ordinarias, además de que las sanciones son proporcionales a las faltas cometidas y se estima que, sin resultar excesivas ni ruinosas, pueden generar un efecto inhibitorio, lo cual —según lo ha establecido la *Sala Superior* en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-250/2009,⁴¹ es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

⁴⁰ Cantidades expresadas hasta el segundo decimal.

⁴¹ 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>



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

Similar consideración estableció el *Consejo General*, en la determinación **INE/CG1247/2018**, dictada el doce de septiembre de dos mil dieciocho, al resolver el procedimiento sancionador ordinario identificado con la clave **UT/SCG/Q/JLTL/JD09/CHIS/61/2018**, la cual fue confirmada por el *Tribunal Electoral* al dictar sentencia de diez de octubre de dos mil dieciocho, en el medio de impugnación **SUP-RAP-380/2018**.

QUINTO. CANCELACIÓN DE REGISTRO DE LOS QUEJOSOS COMO MILITANTES.

En tal sentido, se tiene que la voluntad de los denunciados es no pertenecer al *PRI* por lo que se debe vincular al partido político, para que de ser el caso, en el supuesto que los quejosos continúen en su padrón de militantes, **sin mayor trámite**, cancele su registro, **dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente Resolución** con efectos, a partir de la fecha en que presentaron sus escritos de denuncia y, hecho lo anterior, de inmediato lo informe a la *DEPPP* a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, actúe en consecuencia, debiendo remitir a la *UTCE* los medios de prueba que amparen el cumplimiento.

Cabe precisar que la anterior conclusión, es congruente con lo resuelto por la *Sala Superior* en el juicio ciudadano SUP-JDC-2/2017⁴², de cinco de enero de dos mil diecisiete, en donde se concluyó en la necesidad de comunicar a la *DEPPP* la intención de un ciudadano de no pertenecer a las filas de un determinado partido político, a fin de que en el ámbito de sus atribuciones procediera a dar de baja al ciudadano en el padrón de militantes, así como de cualquier otra base de datos con que cuente el *INE*; que lo vincule con un instituto político en particular.

SEXTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN.

A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, amparado en el artículo 17 de la *Constitución*, se precisa que la presente determinación es impugnabile, tratándose de partidos políticos, a través del **recurso de apelación** previsto en el precepto 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como del **juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano** previsto en el artículo 79 del mismo ordenamiento, cuando se impugne por ciudadanos.

⁴² Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/JDC/2/SUP_2017_JDC_2-626321.pdf



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

PRIMERO. Se declara **fundado** el procedimiento sancionador ordinario, incoado en contra del **Partido Revolucionario Institucional**, al infringir las disposiciones electorales del derecho de libre afiliación de **tres ciudadanos**, en términos de lo establecido en el Considerando **TERCERO** de esta Resolución.

SEGUNDO. En términos del Considerando **CUARTO** de la presente Resolución, se impone al **Partido Revolucionario Institucional**, una multa por la **indebida afiliación de cada uno** de los **ciudadanos** aludidos, conforme a los montos que se indican a continuación:

No.	Quejosa o quejoso	Sanción a imponer
1	Elizabeth Luviano Peñaloza	963 (novecientas sesenta y tres) Unidades de Medida y Actualización , calculado al segundo decimal, incluyendo el 50% por concepto de reincidencia, equivalente a \$70,337.52 (setenta mil trescientos treinta y siete pesos 52/100 M.N.) [ciudadana afiliado en 2016]
2	Erka Gissele Hughes Corona	496.47 (cuatrocientos noventa y seis punto cuarenta y siete) Unidades de Medida y Actualización , calculado al segundo decimal, equivalente a \$40,015.48 (cuarenta mil quince pesos 48/100 M.N.) [Ciudadana afiliada en 2012]
3	Juan Carlos Zarate Solís	496.47 (cuatrocientos noventa y seis punto cuarenta y siete) Unidades de Medida y Actualización , calculado al segundo decimal, equivalente a \$40,015.48 (cuarenta mil quince pesos 48/100 M.N.) [Ciudadano afiliado en 2012]



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018

TERCERO. En términos de lo establecido en el artículo 458, párrafo 7 de la *LGIFE*, el monto de las multas impuestas al **Partido Revolucionario Institucional**, será deducido, según corresponda, de las siguientes ministraciones mensuales del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba dichos institutos políticos, una vez que esta resolución haya quedado firme.

CUARTO. Se vincula al **Partido Revolucionario Institucional** para que, de ser el caso que los quejosos continúen en su padrón de afiliados, sin mayor trámite cancele sus registros como sus militantes, dentro de las **veinticuatro horas** siguientes a la notificación de la presente Resolución, con efectos, a partir de la fecha en que presentaron sus escritos de denuncia, y hecho lo anterior, de inmediato lo informe a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, actúe en consecuencia, debiendo remitir a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, las pruebas que amparen el cumplimiento, a fin de vigilar y corroborar el cumplimiento por parte del referido ente político, conforme a lo dispuesto en su Considerando QUINTO.

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

Notifíquese personalmente a los ciudadanos Elizabeth Luviano Peñaloza, Erika Gissele Hughes Corona y Juan Carlos Zarate Solís.

Así como al partido *PRI*, en términos de ley.

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



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/JCZS/JD06/MICH/206/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

La presente Resolución fue aprobada en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 14 de noviembre de 2018, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, no estando presente durante el desarrollo de la sesión el Consejero Electoral, Doctor Benito Nacif Hernández.

Se aprobó en lo particular por lo que hace al criterio de reiteración, en los términos del Proyecto de Resolución originalmente circulado, por siete votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y tres votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña y Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles; no estando presente durante el desarrollo de la sesión el Consejero Electoral, Doctor Benito Nacif Hernández.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**