

**RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO, MEDIANTE EL CUAL SE DETERMINA RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR REGISTRADO BAJO EL NÚMERO IEQROO/POS/010/2022.**

### ANTECEDENTES

**I. ESCRITO DE QUEJA.** El siete de julio del dos mil veintidós<sup>1</sup>, a las quince horas con siete minutos, se recibió en la Dirección Jurídica<sup>2</sup> del Instituto Electoral de Quintana Roo<sup>3</sup>, el escrito de queja suscrito por el ciudadano **Bernardo Guillermo Milt Escobedo Jiménez**, mediante el cual hace del conocimiento posibles indicios de que, el Partido Revolucionario Institucional, transgredió su derecho de libre afiliación; lo anterior para que esta autoridad administrativa electoral determine lo que en derecho proceda.

**II. CONSTANCIA DE REGISTRO DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR.** En virtud de lo anterior, en términos de lo previsto en el artículo 415 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo<sup>4</sup>, se ordenó abrir el Procedimiento Ordinario Sancionador con el número de expediente **IEQROO/POS/010/2022**, por ser esta la vía idónea para sustanciar el presente asunto; emitiéndose en el particular la constancia respectiva, en la cual se ordenó efectuar las siguientes diligencias:

- *Solicitar, el ejercicio de la fe pública a efecto de que se realizara la verificación en el Sistema de Afiliados a Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de corroborar en su caso, que el ciudadano **Bernardo Guillermo Milt Escobedo Jiménez**, se encuentra afiliado como militante del Partido Revolucionario Institucional.*
- *Reservar para acordar, en su caso, con posterioridad en el momento procesal oportuno la admisión o desechamiento del presente asunto; en tanto se hayan realizado las diligencias preliminares de investigación conducentes.*
- *Informar a los integrantes del Consejo General de este Instituto sobre el registro de la queja referida, en términos del artículo 17 del Reglamento de Quejas de este Instituto.*

Diligencias que se realizaron en su oportunidad y cuyas actuaciones obran en el expediente que se resuelve

**III. REQUERIMIENTO AL DENUNCIANTE.** El doce de julio, se determinó requerir al quejoso remitiera a esta autoridad sustanciadora, copia de su credencial para votar con fotografía emitido por el Instituto Nacional Electoral<sup>5</sup>, manifestado y exhibido documental por el quejoso, en razón a lo requerido en el artículo 416, fracción III de la Ley Local.

**IV. INSPECCIÓN OCULAR AL SISTEMA DE AFILIADOS A PARTIDOS POLÍTICOS DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.** El catorce de julio, se emitió un auto mediante el cual se determinó una nueva verificación de la búsqueda en el Sistema de Afiliados a Partidos Políticos del INE, disponible en la página de internet de la citada autoridad electoral nacional, constatando que el ciudadano denunciante, conforme a la

<sup>1</sup> En adelante todas las fechas refieren al año dos mil veintidós, salvo referencia en contrario.

<sup>2</sup> En adelante la Dirección.

<sup>3</sup> En adelante el Instituto.

<sup>4</sup> En adelante Ley Local.

<sup>5</sup> En adelante el INE

información registral verificada, se encuentra como afiliado al partido denunciado, desde el catorce de septiembre del dos mil nueve.

- V. AUTO DE SOLICITUD DE BAJA DEL PADRÓN.** El catorce de julio la Dirección emitió un auto, por medio del cual determinó solicitar al partido denunciado, a efecto de que realizará las acciones conducentes para dar de baja inmediata al quejoso como militante del partido denunciado.

Requerimiento que fue atendido mediante oficio de fecha dieciocho de julio, manifestando que no se localiza en esos momentos, en los registros válidos de personas afiliadas a Partidos Políticos con registro vigente, al denunciante como militante del partido denunciado.

- VI. INSPECCIÓN OCULAR AL SISTEMA DE AFILIADOS DEL INE A EFECTO DE CONSTATAR LO MANIFESTADO POR EL PARTIDO DENUNCIADO.** El veinticinco de julio, se emitió un auto mediante el cual se determinó una nueva verificación de la búsqueda en el Sistema de Afiliados a Partidos Políticos del INE, disponible en la página de internet de la citada autoridad electoral nacional, constatando que el ciudadano denunciante no se encuentra con un status válido en el padrón de personas afiliadas a los partidos políticos con registro vigente.
- VII. CONSTANCIA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO.** A partir de lo antes referido en fecha veintiséis de julio, la Dirección determinó concluir el periodo de investigación preliminar de los hechos denunciados, y con fundamento en los artículos 415, párrafo primero, fracción III y párrafo segundo, 423 de la Ley Local en correlación al artículo 74 del Reglamento, se determinó admitir la queja del expediente que se resuelve, y ordenar notificar y emplazar al partido denunciado, por conducto de su representación acreditada ante el Consejo General de este Instituto; en atención a lo antes expuesto, mediante el oficio DJ/1993/2022, se dio cumplimiento al emplazamiento de mérito para los efectos legales correspondientes.
- VIII. ADMISIÓN DE PRUEBAS.** El dieciocho de agosto, se emitió la constancia de admisión de pruebas correspondientes, por lo que se fijó fecha y hora para el desahogo de las mismas para el día diecinueve del mismo mes y año; cabe señalar, que las únicas pruebas admitidas fueron las ofrecidas en su oportunidad por el quejoso y las recabadas en la fase de investigación por parte de la Dirección.
- IX. ACTA DE DESAHOGO DE PRUEBAS.** El diecinueve de agosto, se realizó el desahogo de las pruebas admitidas, emitiéndose la constancia respectiva, en donde, entre otras cosas, se determinó dar vista a las partes, para que en vía de alegatos manifestaran lo que correspondiera en derecho; notificación que fue cumplimentada mediante los oficios DJ/2073/2022, y DJ/2074/2022, los días veintidós y veintitrés de agosto, respectivamente.
- X. ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN.** El treinta de agosto, la Dirección emitió un auto en el cual hizo constar que feneció el término concedido a los actores, a fin de que comparezcan en vía de alegatos a expresar lo que a su derecho convenga, mediante emplazamiento hecho a través de los oficios referidos en el párrafo anterior y no habiendo comparecido, con fundamento en el artículo 423 párrafo primero y segundo de la Ley Local, en correlación con el artículo 79 del Reglamento, se determinó el cierre de la instrucción y se ordenó la elaboración de la presente Resolución para que, en su oportunidad

fuera turnada a la Comisión de Quejas y Denuncias del Consejo General<sup>6</sup> para su análisis y determinación correspondiente.

- XI. REMISIÓN DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN.** Con fecha seis de septiembre, la Dirección, mediante oficio DJ/2116/2022, remitió el proyecto de Resolución a la Consejera Presidenta de la Comisión, con el propósito de que el mismo fuera presentado a la propia Comisión, conforme a las disposiciones aplicables.
- XII. SESIÓN DE LA COMISIÓN.** El día doce de septiembre, se llevó a cabo sesión de la Comisión, en la que se aprobó el presente Proyecto de Resolución. En tal sentido, el mismo día, mediante oficio CCyD/247/2022, la Consejera Presidenta de la Comisión, remitió el Proyecto de Resolución en términos de las disposiciones legales aplicables a la Consejera Presidenta del Consejo General del Instituto, para que se presentara en dicho órgano superior de dirección, para su estudio y votación correspondiente, en su oportunidad procesal.

### CONSIDERANDOS

**PRIMERO. COMPETENCIA PARA CONOCER EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR.** Que con fundamento en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, apartado C, numeral 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>7</sup>, en relación con los artículos 98, numerales 1 y 2, y 104 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en correlación con el artículo 49, fracción II, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Quintana Roo<sup>8</sup>, los artículos 120, 123, 125, 137, fracción XIII, 140, 141, 157 fracción IX, 423 último párrafo y 424 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Quintana Roo<sup>9</sup>, así como en el precepto 81 del Reglamento, el Consejo General de este Instituto es competente para emitir la presente Resolución.

**SEGUNDO. FUNDAMENTO NORMATIVO DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR.** Que el artículo 410 de la Ley local, dispone que el procedimiento ordinario sancionador se sustanciará para el conocimiento de las faltas, y aplicación de sanciones por las infracciones a que se refiere la propia Ley local; asimismo establece que los órganos competentes para la tramitación y resolución del procedimiento ordinario sancionador son el Consejo General, la Comisión y la Dirección, respectivamente.

Además, el artículo 417 de la Ley local, señala que la Dirección procederá al análisis del escrito de queja presentado, para determinar la admisión o desechamiento del mismo, en su caso, y de igual forma el artículo 422 de la Ley local, establece que la investigación para el conocimiento cierto de los hechos se realizará por el Instituto de forma seria, congruente, idónea, eficaz, expedita, completa y exhaustiva.

**TERCERO. HECHOS DENUNCIADOS.** Que, en el presente caso, el denunciante, manifiesta en su escrito de queja, su presunta indebida afiliación al partido denunciado y el uso indebido de sus datos personales; conducta con la que presuntamente se vulneran los artículos 41 fracción III de la Constitución local y 39 de la Ley local.

<sup>6</sup> En lo siguiente la Comisión

<sup>7</sup> En adelante Constitución General

<sup>8</sup> En lo subsecuente Constitución local

<sup>9</sup> En adelante Ley Local

Para acreditar su dicho el quejoso ofreció como medio de prueba:

- a) **Documental privado:** Consistente en el expediente que se actúa, la impresión de una captura de pantalla del sistema de verificación del Instituto Nacional Electoral en donde aparece el registro al partido político denunciado, así mismo presenta como medio de prueba copia de su credencial para votar con fotografía emitida por el INE.

Cabe referir que en su momento procesal el partido político denunciado, no dio contestación al emplazamiento efectuado por parte de esta autoridad, por tanto, se tiene por precluido su derecho de aportar pruebas dentro del procedimiento sancionador que se resuelve y su derecho a alegar lo conducente en su defensa.



Sin embargo, esta autoridad tomará en consideración, el anexo del escrito de contestación al requerimiento solicitado, en fecha catorce de julio, en donde el partido político denunciado refiere el comprobante de búsqueda con validez oficial del Sistema de Verificación del Padrón de Personas Afiliadas a los Partidos Políticos, en donde NO se encontró con el estatus de "válido", en el padrón de personas afiliadas a los partidos políticos al quejoso.

**CUARTO. DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN.** A partir de lo manifestado por el quejoso en su escrito de queja, de las pruebas aportadas por el mismo y de las determinaciones adoptadas por la Dirección para el esclarecimiento de los hechos denunciados, se llevaron a cabo diversas actuaciones de investigación a efecto de constatar la existencia o no del hecho denunciado; dichas actuaciones mencionadas consistieron esencialmente para los efectos conducentes, en lo siguiente:

- La inspección ocular con fe pública, materializada en el acta circunstanciada levantada al efecto, que obra en el expediente que se resuelve para verificar en el Sistema de Afiliados a partidos políticos del INE, a efecto de verificar si el quejoso se encontraba o no en dicha base de datos registral, como afiliado al Partido Político denunciado; de lo anterior, se constató que efectivamente el ciudadano **Bernardo Guillermo Milt Escobedo Jiménez**, se encontraba registrado en dicho Sistema, como afiliado del partido político denunciado, desde el diecinueve de septiembre del dos mil nueve. Tal como se advierte en la imagen siguiente:

Información actualizada al instante

**BERNARDO GUILLERMO MILT ESCOBEDO JIMENEZ ESCOBEDO JIMENEZ**

ENTIDAD	PARTIDO POLÍTICO	FECHA DE AFILIACIÓN
QUINTANA ROO	 PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL	 14/09/2009

Al presionar el botón se generará un comprobante de búsqueda con validez oficial (CBVO) en formato PDF.

Si es tu voluntad desafiliarte al partido político puedes generar una solicitud de baja.

La solicitud de baja a cualquier escrito libre, debidamente requisitado, deberá enmendarse en las oficinas del partido político o en cualquier Junta Local o Distrital del INE, tratándose de partidos políticos nacionales. Si dejas desafiliarte de un partido político local deberás

Dicha acta con fe pública, constituye una prueba documental pública, con valor probatorio pleno, sin que exista en el expediente que se resuelve, controversia alguna al respecto del contenido y eficacia de dicho medio probatorio; la cual acredita fehacientemente que, al momento de la diligencia de la investigación realizada por la Dirección, el quejoso se encontraba registrado como afiliado al partido político denunciado, desde el diecinueve de septiembre de dos mil nueve.

**QUINTO. ESTUDIO DE FONDO.** Que precisado lo anterior, se procede a realizar la valoración de las constancias que obran en autos del expediente que se resuelve, a efecto de determinar la acreditación o no, de la conducta denunciada en términos de la normativa aplicable y, en su caso, la posible vulneración de la misma, así como a establecer la presunta responsabilidad en torno a los mismos del partido político denunciado; en tal sentido, se debe señalar que del escrito de queja que dio origen al procedimiento ordinario sancionador que se determina, la conducta ilícita que se resuelve consiste en la presunta afiliación de forma indebida del quejoso (sin su autorización o consentimiento) al partido político denunciado, lo cual actualiza una posible infracción a la normativa electoral local, al incumplir con las obligaciones que marca la Constitución General, y demás disposiciones locales aplicables en la materia.

Al respecto, en primer término, es pertinente precisar que el derecho de afiliación es un derecho fundamental reconocido por la Constitución General, conforme a lo siguiente:

*"Artículo 35. Son derechos del ciudadano:*

*I...*

*II...*

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

*..."*

*"Artículo 40...*

*Base 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, es un derecho fundamental consagrado en el artículo 35, fracción III, de la Constitución General, que propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno. La libertad de asociación, que subyace a ese derecho, constituye una *conditio sine qua non* de todo Estado constitucional democrático de derecho, pues sin la existencia de este derecho fundamental o la falta de garantías constitucionales que lo tutelen, no sólo se impediría la formación de partidos políticos y de asociaciones 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 propia Constitución General, quedaría socavado; por lo tanto, el derecho de asociación en materia político-electoral es un derecho de la ciudadanía fundamentalmente para la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas.

De igual manera, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>10</sup>, ha sostenido que el derecho de afiliación es un derecho político electoral básico de la ciudadanía con caracteres propios, con un alcance superior al derecho de asociación que *"...faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse..."*, esto de acuerdo a lo sostenido en la jurisprudencia 24/2002, la cual es del rubro y texto siguiente:

**"DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES.-** El derecho de afiliación político-electoral establecido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, in fine, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en el artículo 5o., párrafos 1 y 3, del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, 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 y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y está garantizado jurisdiccionalmente mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en el artículo 41, fracción IV, primer párrafo, in fine, en relación con lo dispuesto en el artículo 99, fracción V, de la Constitución federal. Además, el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes a tal pertenencia; en particular, el derecho fundamental de afiliación político-electoral consagrado constitucionalmente faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse. Del mismo modo, la libertad de afiliación no es un derecho absoluto, ya que su ejercicio está sujeto a una condicionante consistente en que sólo los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación se realiza a través de los institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el proceso electoral".

Asimismo, el artículo 3, de la Ley local en su fracción III define como afiliado o militante a:

"El ciudadano que, en pleno goce y ejercicio de sus derechos político-electorales, se registra libre, voluntaria e individualmente a un partido político en los términos que para esos efectos disponga el partido político en su normatividad interna, independientemente de su denominación, actividad y grado de participación". (Énfasis añadido).

Por su parte, el artículo 51 de la referida Ley Local, en su fracción V, establece que es una obligación de los partidos políticos *"...Cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos"*.

Ahora bien, tal como se precisó en el Considerando Tercero de la presente Resolución, el quejoso en su escrito de queja contra el partido político denunciado aduce a una indebida afiliación, al señalar que *solicitó la baja del padrón de afiliados de dicho partido en el año dos mil dieciséis, y no haber realizado trámite alguno de reafiliación, por lo que aduce una indebida afiliación en su padrón de afiliados, violando con ello la Ley Federal de Protección de Datos Personales.*", al respecto, aporta dos medios de prueba, consistentes en documentales privados, a fin de acreditar su dicho; en tal sentido, no obstante dichos

<sup>10</sup> En lo siguiente Sala Superior

documentales, dada su naturaleza, son pruebas que por sí mismas carecen de eficacia probatoria plena; empero, debe considerarse en el caso particular, que de las denuncias presentadas el ciudadano quejoso, al estar relacionada con su indebida afiliación, es decir, a una conculcación directa a un derecho político electoral de carácter activo de base constitucional, se tiene que bastar el dicho del quejoso para generar un indicio de veracidad de lo denunciado, salvo prueba en contrario, al tratarse de un hecho negativo.

Esto es, con la manifestación expresa del ciudadano en relación al desconocimiento de su afiliación partidaria, se genera un indicio de veracidad con respecto a tal vulneración del derecho político electoral de afiliación a un instituto político. Dicho criterio jurídico ha sido sostenido por la Sala Superior en la sentencia **SUP-RAP-107/2017**, la cual refiere que cuando se denuncie la indebida afiliación **"...la parte denunciante no está obligada a probar un hecho negativo (la ausencia de voluntad) o la inexistencia de una documental, pues en términos de cargas probatorias tampoco son objeto de demostración los hechos negativos, salvo que envuelvan una afirmación."**

Además, debe considerarse que si dicha persona denuncia que fue afiliado a un partido político sin su consentimiento, como en el caso acontece, **corresponde a los partidos políticos la carga de probar que esa persona expresó su voluntad de afiliarse, debiendo exhibir la constancia de inscripción respectiva, o sea, el documento en el que conste la expresión manifiesta del ciudadano de pertenecer al partido político de que se trate;** esto, conforme a lo establecido en la jurisprudencia **3/2019** de la Sala Superior, que se reproduce a continuación:

**"DERECHO DE AFILIACIÓN. LA OBLIGACIÓN DE PROBAR LA MILITANCIA CORRESPONDE AL PARTIDO POLÍTICO.-** De conformidad con los artículos 461 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el diverso 441 de ese ordenamiento y 15, segundo párrafo, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en principio, las partes involucradas en una controversia tienen las cargas procesales de argumentar y presentar los medios de convicción idóneos que resulten necesarios para su adecuada defensa. Sin embargo, si una persona denuncia que fue afiliado a un partido sin su consentimiento, corresponde a los partidos políticos la carga de probar que ese individuo expresó su voluntad de afiliarse, debiendo exhibir la constancia de inscripción respectiva, esto es, el documento donde se asienta la expresión manifiesta del ciudadano de pertenecer al partido político. Lo anterior, porque quien presenta la denuncia no está obligado a probar un hecho negativo (la ausencia de la voluntad) o la inexistencia de la documental, pues en términos de carga de la prueba no sería objeto de demostración y, en cambio, los partidos políticos tienen el deber de conservar la documentación relativa a las constancias de afiliación de su militancia, teniendo en cuenta que es un documento que respalda el cumplimiento de otros deberes legales, como la observancia del porcentaje para obtener y mantener su registro como partido político."

De lo anterior, se colige que la carga de la prueba para desvirtuar los hechos que se imputan, le corresponde al partido político denunciado, mediante la exhibición del medio documental idóneo para ello; esto, a partir de que existe el señalamiento expreso del denunciante en el presente asunto, respecto a que la afiliación, se realizó de manera indebida, es decir, que no fue un acto libre, expreso y espontáneo del ejercicio del derecho político electoral de afiliación política.

Derivado de ello, se desprende que de acuerdo a los elementos que obran en el expediente, el partido denunciado tuvo registrado al quejoso como su militante, no obstante a lo anterior, la Dirección en apego a los principios de congruencia, idoneidad, eficacia y exhaustividad, determinó llevar a cabo diligencias indagatorias, a fin de corroborar indudablemente la existencia o no, de la conducta presuntamente vulneradora al marco legal, a la fecha del desahogo del procedimiento sancionador de mérito.

En tal sentido, de la verificación realizada con fe pública el día catorce de julio, al Sistema de Afiliados a Partidos Políticos del INE, en dicho Sistema, al momento de la diligencia de mérito, se encontraba registrado el quejoso como militante del partido político denunciado.

Ahora bien, el quejoso, manifiesta que en el año dos mil dieciséis, solicitó la baja de su registro como militante del Partido Revolucionario Institucional, y que no solicitó en ningún momento la reafiliación a dicho partido denunciado, en este sentido, cabe señalar que ante el requerimiento realizado mediante oficio DJ/1898/2022, el partido político adjuntó copia simple del comprobante del Sistema de Verificación de Afiliados de los Partidos Políticos del INE, en donde señala, que no se localiza en los registros validos de las personas afiliadas a Partidos Políticos con registro vigente, a dicho ciudadano como militante del partido político denunciado.

Cabe precisar que el quejoso y el partido político denunciado, no formularon alegatos en el presente asunto, a pesar de haber sido debidamente notificados de su derecho para ello, así como de los plazos con que contaban para apersonarse al procedimiento a expresar lo que a su derecho conviniera.

Además, debe considerarse que el Partido Político denunciado, no aportó medio de prueba alguna, para acreditar la fecha en la cual fue dado de baja al ciudadano **Bernardo Guillermo Milt Escobedo Jiménez**.

En tal sentido, queda acreditada la indebida afiliación del ciudadano quejoso, al partido político denunciado, lo que constituye una falta en materia electoral a nivel local, dado que los partidos políticos están obligados a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y a ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del Estado democrático, respetando los derechos políticos electorales de la ciudadanía, como lo es la libre afiliación. Si un partido político mantiene la afiliación de una persona cuando ésta ya ha solicitado la baja del padrón de afiliados, afecta los derechos de la misma.

Sobre el particular, la Sala Superior, ha determinado, que quien fue inscrito a un partido político, sin que mediara su voluntad puede realizar lo siguiente:

- a) Buscar la desafiliación. Esto es, en ejercicio de su derecho político electoral, en su vertiente de afiliación, el ciudadano podrá optar por desincorporarse de la agrupación a la que fue inscrito.
- b) Buscar que se sancione al partido. Es decir, intentar que se imponga un castigo al partido que fue en contra de la Constitución y la Ley. Ambas vías de acción, si bien pueden ejercitarse de manera simultánea, son, independientes y persiguen objetivos distintos, además de que los órganos competentes para conocer de cada tipo de asunto son igualmente diferentes.

En primer término, la desafiliación tiene como propósito terminar el vínculo que une a una persona con un partido. Al respecto, la Sala Superior ha sostenido que, si un individuo alega que lo afiliaron sin su consentimiento, tiene la posibilidad de dejar sin efectos ese acto, para lo cual serán competentes, en primera instancia, los órganos correspondientes del instituto político respectivo.

Ahora bien, si este hecho se da a través de un procedimiento sancionatorio seguido en contra de un partido, por trasgresión a la legislación, tiene el objetivo de castigar al instituto político si se demuestra que trasgredió previsiones constitucionales y legales y, a largo plazo, busca inhibir la realización futura de conductas que se estiman reprochables como es el caso que nos ocupa.



Por ello, en relación al ciudadano **Bernardo Guillermo Milt Escobedo Jiménez**, se declara fundada la imputación hecha al partido político denunciado, ya que de las constancias que obran en el expediente no existen elementos probatorios que desvirtúen indudablemente la afirmación hecha por el quejoso en relación a su indebida afiliación como militante del partido denunciado.

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, además de que en el caso que nos ocupa corresponde al Partido Político denunciado, la comprobación de que afirmativamente atendieron la solicitud realizada en el año dos mil dieciséis por el ahora quejoso.

En ese sentido, se concluye que en el caso concreto del ciudadano **Bernardo Guillermo Milt Escobedo Jiménez**, su afiliación fue indebida, lo anterior en razón de que el quejoso señala una solicitud de baja del padrón de afiliados del partido denunciado, y en atención a lo expresamente afirmado por dicho ciudadano y conforme al criterio emitido por la Sala Superior anteriormente invocado, en contravención con lo establecido en la obligación prevista en el artículo 51, fracción V de la Ley Local, lo cual vulneró el derecho político electoral de libre afiliación política del quejoso, consagrado en el artículo 35 en su fracción III de la Constitución General, en relación con lo señalado en el precepto 41, fracción III de la Constitución Local, en correlación con lo previsto en el diverso 25, numeral 1 inciso e) de la Ley General de Partidos Políticos, por lo que en consecuencia, se determina declarar la existencia de la irregularidad denunciada.

Por otra parte, como se analizó, para el caso no se demostró la voluntad del ciudadano denunciante de pertenecer como afiliado al partido denunciado, a partir de ello, además se observa un uso indebido de datos personales, que a la postre debe ser sancionado por esta autoridad.

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

Atendiendo a la existencia de la irregularidad normativa denunciada, lo procedente es calificar e imponer la sanción que conforme a derecho corresponda.

## **SEXTO. CALIFICACIÓN DE LA FALTA**

### **1. Tipo de infracción (acción u omisión).**

En la especie, tal como quedó asentado en los párrafos anteriores, la conducta atribuida al partido denunciado, actualiza una acción, consistente en haber instrumentado lo correspondiente de acuerdo a sus normas internas y demás procedimientos internos, para mantener sin consentimiento para ello la afiliación como militante del ciudadano **quejoso**, conducta con la que se vulneran los artículos 35 en su fracción III de la Constitución General; 41 fracción III de la Constitución Local; 25, numeral 1 inciso e) de la Ley General de Partidos Políticos; y 39, en correlación con el artículos 51, fracciones V y XXII de la Ley local.

### **2. El 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 vulneradas con las conductas tipificadas o prohibidas.

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

Particularmente en el presente asunto se acreditó que el partido político denunciado, mantuvo indebidamente en su padrón de afiliados, al **ciudadano quejoso**, sin demostrar que para hacerlo medió la libre voluntad de este continuar inscrito en el padrón de afiliados del partido denunciado, violentando con ello lo establecido en los artículos 35 en su fracción III de la Constitución General, en relación con lo señalado en el precepto 41, fracción III de la Constitución Local, en correlación con lo previsto en el diverso 25, numeral 1 inciso e) de la Ley General de Partidos Políticos.

Además, se incumplió con un mandato legal, previsto en el artículo 51 de la referida Ley Local, en su fracción V, el cual establece que es una obligación de los partidos políticos “... **el cumplir sus normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos para la postulación de candidatos**”, vulnerando de esta manera, en la especie, el derecho político electoral de la ciudadanía a afiliarse de manera libre, voluntaria y espontánea a un partido político.

A partir de esta premisa, es válido afirmar que el bien jurídico tutelado por las normas constitucionales y legales transgredidas, radica en garantizar el derecho fundamental en materia político electoral de la ciudadanía mexicana y quintanarroense 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 ciudadana señalada, a través de los mecanismos idóneos que permitan generar certeza al respecto.

Por otra parte, como se analizó, para el caso, no se demostró la voluntad del ciudadano denunciante de pertenecer como afiliado al denunciado, por el contrario, existe oposición a ello, de ahí que esta situación debe considerarse al momento de fijar la sanción correspondiente al denunciado.

### 3. La singularidad o pluralidad de las faltas acreditadas

Las conductas sancionables por la norma, pueden realizarse en una o varias acciones, de ahí que se clasifiquen como singulares o plurales. Así, a partir de las consideraciones que han sido sostenidas en la Resolución que ahora se emite, se puede concluir que la conducta atribuible al partido político denunciado, se realizó al incumplir con lo establecido en la fracción V del artículo 51 de la Ley Local, en correlación con lo previsto en el diverso 25, numeral 1 inciso e) de la Ley General de Partidos Políticos, por cuanto, a su omisión de cumplir con las normas de afiliación y observar los procedimientos que señalen sus estatutos al efecto, violentado además el derecho ciudadano fundamental de base constitucional a la libre afiliación a los partidos políticos, en tal sentido la conducta es singular.

### 4. Circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción.

Ahora bien, para llevar a cabo la individualización de la sanción, la conducta infractora debe valorarse en atención a las circunstancias en que se llevó a cabo, como son:

- **Modo:** La infracción consistió en un hacer instrumental de la indebida afiliación del ciudadano quejoso por parte del denunciado, en contravención al marco constitucional y normativo aplicable, además de dejar de cumplir con las normas de afiliación ciudadana a los partidos políticos acorde a sus normas internas.

En el caso bajo estudio, las irregularidades atribuibles al partido político denunciado, consistieron en inobservar lo establecido en los artículos 35 en su fracción III de la Constitución General, en relación con lo señalado en el precepto 41, fracción III de la Constitución Local, en correlación con lo previsto en el diverso 25, numeral 1 inciso e) de la Ley General de Partidos Políticos, en su aspecto positivo, al incluir en su padrón de afiliados al ciudadano **Bernardo Guillermo Milt Escobedo Jiménez**, sin acreditar fehacientemente la voluntad de este de pertenecer a las filas del instituto político en el cual se encontró afiliado, tal y como se advirtió a lo largo de la presente Resolución de forma pormenorizada.

- **Tiempo:** El accionar contraventor ocurrió, de acuerdo con lo constatado por la autoridad sustanciadora, a partir del **diecinueve de septiembre de dos mil nueve** a la fecha de la presentación de la queja que se resuelve.

- **Lugar:** La afiliación se realizó a un partido político, con registro en el Estado de Quintana Roo.

## 5. Los medios de ejecución.

El medio de ejecución consiste en un hacer, es decir en un acto material concreto, consistente en afiliar o mantener de acuerdo a los Estatutos del Partido Político, sin el consentimiento libre del ciudadano quejoso, lo cual es relacionado con la incorporación de los datos del quejoso al padrón de afiliados del denunciado, lo cual actualiza en una indebida afiliación, tal como ha sido precisado con anterioridad.

## 6. Comisión intencional (Dolosa) o culposa de la falta.

La infracción acreditada en la presente resolución, en el caso, es **intencional**, conforme con los siguientes razonamientos.

En principio, debe establecerse que, en el expediente en que se actúa quedó plenamente acreditada la conducta denunciada, en razón de que de los elementos probatorios e indicios que obran en el mismo, es dable afirmar que la omisión acreditada respecto del denunciado, obedeció a una indebida afiliación en incumplimiento a lo establecido en la fracción V del artículo 51 de la Ley Local.

Para dar claridad a la anterior conclusión, debe tenerse presente que de conformidad con la tesis XLV/2002, emitida por la Sala Superior de rubro **"DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL"**, los principios contenidos y desarrollados por el derecho penal, le son aplicables mutatis mutandis, al derecho administrativo sancionador, toda vez que tanto el derecho administrativo sancionador, como el derecho penal, son manifestaciones del *ius puniendi* estatal; de las cuales, el derecho penal es la más antigua y desarrollada, a tal grado, que casi absorbe al género, por lo cual constituye obligada referencia o prototipo a las otras especies.

En esta lógica, es importante destacar, como marco referencial, que de acuerdo con el artículo 9 del Código Penal Federal **obra dolosamente el que, conociendo los elementos del tipo penal, o previendo**

como posible el resultado típico, quiere o acepta la realización del hecho descrito por la ley; asimismo, se establece que obra culposamente el que produce el resultado típico, que no previó siendo previsible o previó confiando en que no se produciría, en virtud de la violación a un deber de cuidado, que debía y podía observar según las circunstancias y condiciones personales.

Ahora, si bien los partidos políticos como entidades de interés público están obligados a ajustar su actuación conforme a la Constitución General, Constitución Local y las leyes que le resulten aplicables, y en el caso en particular la Ley local, ello no es suficiente para concluir que determinada conducta es dolosa, sino que se requiere además de elementos objetivos que nos permitan arribar a la conclusión de que el partido infractor actuó **conociendo la normatividad aplicable y sus obligaciones, previendo el resultado en caso de incumplimiento, y por ende aceptando la realización del hecho.**

En el presente caso, esta autoridad considera que el incumplimiento a la fracción V del artículo 51 de la Ley Local, por cuanto a una indebida afiliación, no puede ser considerada como una falta de cuidado o negligencia, ya que existen elementos objetivos que permiten concluir que dicha omisión fue intencional, pues si bien dicho partido político tiene como parte de sus obligaciones el realizar dichas afiliaciones en apego a la norma y a sus propios procedimientos establecidos en su normativa interna, ello no aconteció, **puesto que no se acreditó con ningún medio de prueba, que dicha afiliación se llevó a cabo de acuerdo con su normatividad interna y de manera libre y con el consentimiento del quejoso**, tal y como quedó acreditado en la presente resolución, razón por la cual la omisión se realizó con pleno conocimiento de las consecuencias legales y la afectación que implicaba hacia el quejoso, lo que se tradujo en una infracción a la normatividad en esta materia, por la cual se está sancionado, de allí que se estime que la conducta es de carácter intencional (dolosa).

Sobre el particular, los estatutos del partido denunciado, establece lo siguiente:

**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.*

**Artículo 58.** *La persona que se afilie al Partido adopta su vínculo activo, ideológico y programático con el Partido, protestando cumplir con los Documentos Básicos y el Código de Ética Partidaria.*

*Una vez afiliada en lo individual, podrá solicitar su adhesión al sector u organización que satisfaga sus intereses y necesidades.*

*Las actividades de dirección política que presten las y los militantes al Partido no serán consideradas relaciones laborales.*

En conclusión, se tiene que de la conducta atribuida al denunciado, se desprende una intención específica del citado partido para obtener el resultado de la comisión de la falta (elemento esencial constitutivo del dolo).

Aunado a lo anterior, se considera que en el caso, existe una conducta intencional por parte del denunciado, en violación a lo previsto en los artículos 35 en su fracción III de la Constitución General, en relación con lo señalado en el precepto 41, fracción III de la Constitución Local, en correlación con lo previsto en el diverso 25, numeral 1 inciso e) de la Ley General de Partidos Políticos y 51 de la referida Ley Local, en su fracción V, a razón de las siguientes consideraciones:

- El Partido denunciado es un Partido Político nacional con acreditación estatal y, por tanto, tiene el reconocimiento constitucional de entidad de interés público, de conformidad con lo previsto en el artículo 41 de la Constitución local.
- Los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política, previsto en los artículos, 41 fracción III de la Constitución Local, y 51 de la Ley Local. El denunciado está sujeto al cumplimiento de las normas que integran el orden jurídico 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 los artículos 35, fracción III de la Constitución General, 41 fracción III de la Constitución Local, y 51 fracción V de la Ley Local.
- La 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 de los artículos 35 constitucional y 51 en su fracción V de la Ley local. 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 las y los ciudadanos al ejercicio del poder público.
- Todo partido político, tiene la obligación de respetar la libre afiliación o desafiliación y, consecuentemente, de cuidar y vigilar que sus militantes sean personas que fehacientemente otorgaron su libre voluntad para ese efecto.

- El ejercicio del derecho humano a la libre afiliación a cualquier partido político, conlleva un deber positivo a cargo de los institutos políticos, consistente no sólo en verificar que se cumplen los requisitos para la libre afiliación a su padrón, sino en conservar, resguardar y proteger la documentación o pruebas en donde conste la libre afiliación de sus militantes.
- 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 intencional, porque:

- 1) El quejoso, alude que no hizo tramite alguno para la reafiliación después de haber solicitado la baja del padrón de afiliados del partido denunciado en el año dos mil dieciséis; sin que dicha afirmación fuera desvirtuada.
- 2) Quedó acreditado que el quejoso apareció en el padrón de militantes del partido político denunciado.
- 3) El partido político denunciado, no demostró con las pruebas idóneas, que la afiliación del quejoso se hubiera realizado a través de los mecanismos legales y partidarios conducentes, ni mucho menos que ello se sustentara en la expresión libre y voluntaria del denunciante.
- 4) El partido político denunciado, no demostró ni probó que la afiliación del quejoso 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.

#### **SÉPTIMO. INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.**

## 1. Reincidencia.

Por cuanto a la reincidencia en que pudo haber incurrido el denunciado, este instituto considera que no se actualiza.

De conformidad con el artículo 407 de la Ley local, se considerará reincidente al infractor que habiendo sido declarado responsable del incumplimiento de alguna de las obligaciones a que se refiere la Ley local, incurra nuevamente en alguna infracción al referido ordenamiento legal, dentro de los cuatro años posteriores a la primera declaratoria de responsabilidad.

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 la Sala Superior, a través de la Jurisprudencia 41/2010, de rubro **"REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN"**.

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

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

En este sentido, debe precisarse que se actualizaron al momento de la presentación del escrito de queja, es decir a partir de los hechos denunciados, sin embargo previo a esa fecha, no existe sentencia que sancione dicha conducta infractora, en consecuencia, no puede considerarse actualizado el supuesto de reincidencia, por cuanto hace al denunciado, pues en los archivos de este Instituto no obra algún expediente en el cual se le haya sancionado previamente a la fecha en que se llevó a cabo la afiliación indebida en los términos expuestos en esta resolución y hubiese quedado firme, por la infracción que se le atribuye.

## 2. 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 del 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 fundamental de libre afiliación ciudadana al partido político denunciado, pues se comprobó inobjetablemente que el partido político denunciado tenía inscrito en su padrón de afiliados al ciudadano quejoso, sin demostrar que indudablemente se cumplieron las formalidades para ello y que existió la voluntad de este de seguir perteneciendo a la lista de afiliados del mismo, violentado con ello previsiones constitucionales, legales y de normativa interna partidaria.
- El bien jurídico tutelado por las normas transgredidas, es garantizar el derecho fundamental de libre afiliación de las y los ciudadanos mexicanos, incluso en su modalidad de desafiliación, de optar por ser o no militante de algún partido político, y la obligación de éstos de velar por el debido respeto de la prerrogativa señalada, a través de los mecanismos idóneos que permitan generar certeza respecto de la voluntad de quienes deseen pertenecer agremiados a los distintos partidos políticos.
- Para materializar la indebida afiliación del denunciante, se utilizaron indebidamente sus datos personales, pues los mismos eran necesarios para formar el padrón de afiliados del denunciado.
- No existió un beneficio por parte del partido denunciado, o lucro ilegalmente logrado, ni tampoco existió un monto económico involucrado en la irregularidad.
- No implicó una pluralidad de infracciones o faltas administrativas, toda vez que se configuró una sola conducta por cuanto a la afiliación.
- No se afectó en forma sustancial la preparación o desarrollo de algún proceso electoral.
- No existe reincidencia.

Por lo anterior, y en atención a los elementos objetivos precisados con antelación, se considera procedente **calificar la falta** en que incurrió el denunciado como **levísima**, toda vez que como se explicó en el apartado de intencionalidad, el partido denunciado omitió la solicitud de la baja del padrón de afiliados del quejoso y por consiguiente infringió el derecho fundamental de libre afiliación del hoy quejoso, lo que constituye una violación al derecho fundamental de la ciudadanía reconocido, en la Constitución General, la Constitución local y en la propia Ley Local.

### 3. Beneficio o lucro.



No se acredita un beneficio económico cuantificable; aunado a que en los procedimientos administrativos sancionadores, las sanciones no se rigen por el monto de lo erogado o gastado, sino por el grado de afectación en el bien jurídico tutelado que tuvo la conducta, como en el presente caso acontece.

#### **4. Sanción a imponer.**

Para determinar el tipo de sanción a imponer debe recordarse que la Ley local confiere a esta autoridad, discrecionalidad para elegir, dentro del catálogo de correctivos aplicables, aquel que se ajuste a la conducta desplegada por el sujeto infractor.

En el caso a estudio, las sanciones que se pueden imponer al denunciado, por tratarse de un Partido Político Nacional acreditado en el ámbito local, se encuentran especificadas en el artículo 406, fracción I de la Ley local.

Al respecto, cabe recordar que, si bien la sanción administrativa debe resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, lo cierto es que en cada caso se deben valorar las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

El citado artículo dispone el catálogo de sanciones a imponer cuando se trate de partidos políticos, como acontece en el caso particular, siendo estas:

- a) Con amonestación pública;
- b) Con multa de cinco mil hasta diez mil veces el valor diario de la Unidad de Medida y Actualización vigente, según la gravedad de la falta. En los casos de infracción a lo dispuesto en materia de topes a los gastos de campaña, o a los límites aplicables en materia de donativos o aportaciones de simpatizantes, o de los candidatos para sus propias campañas, con un tanto igual al del monto ejercido en exceso. En caso de reincidencia, la sanción será de hasta el doble de lo anterior;
- c) Según la gravedad de la falta, con la reducción de hasta del cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda a los partidos políticos, por el periodo que señale la resolución;
- d) Con suspensión del financiamiento, hasta que se subsane la causa que le dio origen;
- e) En los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la Constitución del Estado y de la Ley local, especialmente en cuanto a sus obligaciones en materia de origen y destino de sus recursos, con la cancelación de su registro como partido político estatal, y
- f) Pérdida del registro como partido político estatal o agrupación política estatal.

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 Partido Político denunciado, 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 Ley Local, 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 tenor, tomando en cuenta las particularidades que acontecen en esta causa, es claro que la individualización de la sanción aplicada con motivo de la afiliación indebida del ciudadano al Partido denunciado, debe resultar proporcional al número de ciudadanos en cuyo perjuicio se cometió la falta, sin perder de vista las condiciones socioeconómicas del 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 sanción 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 sanción 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.

En ese sentido, tomando en cuenta las circunstancias objetivas que rodean la infracción; el dolo, la condición socioeconómica del infractor, que no existe reincidencia, y que no fue posible acreditar un beneficio económico cuantificable; así como la gravedad del acto, se arriba a lo siguiente:

Derivado de las circunstancias que concurrieron a la infracción atribuida al Partido denunciado, justifican la imposición de una sanción consistente en una AMONESTACIÓN PÚBLICA, sería la suficiente y adecuada para prevenir la comisión futura de esta infracción; mientras que las consistentes en reducción 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; lo anterior, toda vez que se parte del hecho de ser una conducta levisima, en tanto que se trata de una falta que se cometió derivado de una acción intencional, la referida sanción resulta proporcional y suficiente para inhibir una posible repetición de conductas similares, y fomentar que el participante infractor se abstenga de incurrir en la misma falta en ocasiones futuras, además de que, en modo alguno, no se considera excesiva y desproporcionada pues el infractor está en posibilidad de pagarla.

**OCTAVO. INSCRIPCIÓN EN REGISTRO DE PERSONAS SANCIONADAS.** De conformidad a lo establecido en el artículo 159, en relación al diverso 163, ambos del Reglamento, se deberá realizar la inscripción de una persona en el Registro Estatal en el apartado correspondiente al Catálogo de Personas Sancionadas, en

tanto haya sido sancionada mediante resolución o sentencia firme o ejecutoriada que no admita recurso en su contra; motivo por el cual en su oportunidad, al **Partido** denunciado se le inscribirá en el Registro Estatal de Personas Sancionadas por Infracciones a la normatividad local por un periodo de cuatro años.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se emite la siguiente:

## RESOLUCIÓN

**PRIMERO.** Se declara existente la conducta denunciada por el ciudadano **Bernardo Guillermo Milt Escobedo Jiménez**, en el Procedimiento Ordinario Sancionador identificado con el número **IEQROO/POS/010/2022**, en contra del Partido Revolucionario Institucional, por las razones expuestas en la presente Resolución.

**SEGUNDO.** Se impone como sanción al Partido Revolucionario Institucional una AMONESTACIÓN PÚBLICA.

**TERCERO.** Regístrese, en su oportunidad, al Partido Revolucionario Institucional, en el Registro Estatal de Personas Sancionadas por Infracciones a la Normatividad Local, por un periodo de cuatro años, conforme a lo establecido en la presente Resolución.

**CUARTO.** Notifíquese personalmente la presente Resolución, por conducto de la Secretaría Ejecutiva del Instituto, al ciudadano **Bernardo Guillermo Milt Escobedo Jiménez**, para los efectos legales conducentes.

**QUINTO.** Notifíquese personalmente la presente Resolución, por conducto de la Secretaría Ejecutiva, por medio del representante propietario ante el Consejo General de este Instituto, al Partido Revolucionario Institucional, para los efectos legales conducentes.

**SEXTO.** Notifíquese la presente Resolución, mediante atento oficio, por vía de correo electrónico, por conducto de la Secretaría Ejecutiva, a las y los integrantes del Consejo General, la Junta General y al Titular del Órgano Interno de Control del Instituto, para los efectos legales conducentes.

**SÉPTIMO.** Notifíquese la presente Resolución, vía correo electrónico, por conducto de la Consejera Presidenta, al Titular de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismo Públicos Locales del Instituto Nacional Electoral, para su debido conocimiento.

**OCTAVO.** Publíquese y difúndase la presente Resolución en los estrados y en la página oficial de Internet, ambos del Instituto.

**NOVENO.** Archívese, en su oportunidad, el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

**DÉCIMO.** Cúmplase lo resuelto.

*C*  
*play*

Así lo aprobaron por mayoría de votos, con los votos a favor de la Consejera Presidenta Mayra San Román Carrillo Medina; de los Consejeros Electorales Adrián Amílcar Sauri Manzanilla y Juan César Hernández Cruz y de las Consejeras Electorales Claudia Ávila Graham, Maisie Lorena Contreras Briceño y María Salomé Medina Montaña; con el voto en contra de la Consejera Electoral Elizabeth Arredondo Gorocica, quien emite un voto particular, todas y todos integrantes del Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo, en sesión ordinaria celebrada el día veintidós del mes de septiembre del año dos mil veintidós; en la Ciudad de Chetumal, Capital del Estado de Quintana Roo.

  
**MTRA. MAYRA SAN ROMÁN CARRILLO MEDINA**  
**CONSEJERA PRESIDENTA**

  
**MTRA. DEYDRE CAROLINA VILLANUEVA ANGUIANO**  
**SECRETARIA EJECUTIVA**

*LAS FIRMAS QUE ANTECEDEN CORRESPONDEN A LA RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO, MEDIANTE LA CUAL SE DETERMINA RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR REGISTRADO BAJO EL NÚMERO IEQROO/POS/010/2022.*

**VOTO PARTICULAR QUE EMITE LA CONSEJERA ELECTORAL ELIZABETH ARREDONDO GOROCICA RESPECTO DE LA "RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ELECTORAL DE QUINTANA ROO, MEDIANTE EL CUAL SE DETERMINA RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR REGISTRADO BAJO EL NÚMERO IEQROO/POS/010/2022."**

Con fundamento en el artículo 50 fracción I del Reglamento de Sesiones del Instituto Electoral de Quintana Roo, me permito manifestar las razones por las que no acompaño lo aprobado por la mayoría de las y los integrantes del Consejo General.

Como primer punto, es importante destacar que en el escrito de queja presentado por el C. Bernardo Guillermo Milt Escobedo Jiménez, el quejoso manifiesta que denuncia al Partido Revolucionario Institucional, en adelante PRI, por aparecer inscrito indebidamente y sin su consentimiento en su padrón de afiliados en virtud de que en el año 2016, él solicitó su baja como militante de dicho instituto político.

Haciendo una lectura e interpretación sistemática del escrito de queja, se puede aducir que el quejoso se duele de que el PRI no le dio seguimiento a su solicitud de baja como militante que realizó desde el 2016, por lo que se vulneró su derecho a la libre afiliación en su vertiente negativa.

Es importante hacer constar, que el derecho a la libre afiliación tiene dos vertientes: en su modalidad positiva (indebida afiliación) y su vertiente negativa (no desafiliación).

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 y, por tanto, con mayor especificidad que el derecho de asociación y está garantizado jurisdiccionalmente mediante el sistema de medios de impugnación en materia electoral previsto en el artículo 41, fracción IV, primer párrafo, *in fine*, en relación con lo dispuesto en el artículo 99, fracción V, de la Constitución General.

Además, el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos y de las agrupaciones políticas, sino también la prerrogativa de pertenecer a éstos con todos los derechos inherentes; en particular, el derecho fundamental de afiliación político-electoral consagrado constitucionalmente **faculta a su titular para afiliarse o no libremente a un determinado partido político, conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse.**

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

Ahora bien, una vez establecido que existen dos vertientes diferentes respecto al derecho a la libre determinación, resultaba necesario que la autoridad electoral,

determinara el objeto de la litis, para estar en disponibilidad de determinar cuáles serían las investigaciones preliminares necesarias para el caso específico, puesto que la carga probatoria para un hecho negativo y uno positivo resultan ser totalmente distintas.

Lo anterior porque tratándose de una indebida afiliación (modalidad positiva), en este caso se estaría hablando de un hecho negativo, es decir, la ausencia de voluntad o la inexistencia de una documental, por lo que la carga de la prueba le correspondería al Partido Político, ya que no son objeto de demostración los hechos negativos, salvo que envuelvan una afirmación, siendo que este criterio a sido sostenido por la Sala Superior, sustentándose en la jurisprudencia 3/2019 con rubro **"DERECHO DE AFILIACIÓN. LA OBLIGACIÓN DE PROBAR LA MILITANCIA CORRESPONDE AL PARTIDO POLÍTICO"**.

Por otra parte, tratándose de una "no desafiliación", si una persona aduce que se afilió voluntariamente a un partido político, pero posteriormente refiere que fue su deseo el desafiliarse para no pertenecer más a éste como su miembro o militante, y que para ello presentó la correspondiente solicitud de baja o renuncia ante el instituto político, el estándar mínimo probatorio que debe aportar para acreditar su dicho, sería, precisamente esa solicitud o petición de baja, con el correspondiente acuse de recibo, con el sello de recepción por parte de la instancia partidista que recogió la solicitud o, en su defecto, con el nombre y firma del funcionario que recibió tal petición; lo anterior, con la finalidad de dar certeza del momento preciso en que el órgano interno del partido tuvo conocimiento de ese acto, así como para establecer la temporalidad en que llevó darle trámite y solución a la petición formulada por la parte interesada.

Lo anterior, porque una de las formalidades que rigen al procedimiento administrativo sancionador electoral, consiste en que corresponde a la parte actora que afirma determinado hecho controvertido exhibir un mínimo de material probatorio que permita a la autoridad electoral determinar si existen indicios y/o convicción sobre la comisión de los hechos objeto de la denuncia, en este caso, el relativo que ante la presentación del escrito de renuncia del ciudadano, el partido político omitió o se negó a dar trámite a la petición de desincorporación realizada al amparo de un derecho constitucional de desafiliarse a un partido por parte de cualquier ciudadano, sirviendo de sustento el contenido de la Tesis de Jurisprudencia 16/2011, de rubro **"PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR. EL DENUNCIANTE DEBE EXPONER LOS HECHOS QUE ESTIMA CONSTITUTIVOS DE INFRACCIÓN LEGAL Y APORTAR ELEMENTOS MÍNIMOS PROBATORIOS PARA QUE LA AUTORIDAD EJERZA SU FACULTAD INVESTIGADORA"**.

A partir de esta interpretación, es que no puedo compartir la Resolución que se presenta, ya que tal y como consta en el expediente derivado del procedimiento ordinario sancionador registrado bajo el número IEQROO/POS/010/2022, durante toda la diligencias preliminares de investigación que se realizaron para estar en disponibilidad de acordar con posterioridad en el momento procesal oportuno la admisión o desechamiento del asunto, en ningún momento se le requirió al quejoso que presentará el mínimo de material probatoria que permitiera a la autoridad electoral, determinar sobre la existencia de los hechos denunciados, así como tampoco, en su caso, como actividades para mejor proveer, se le requirió al propio partido político que manifestara sobre la solicitud de baja a la que aducía el ciudadano en su escrito de queja.

Ahora bien, a pesar de no constar con los elementos mínimos necesarios para poder determinar sobre la admisión o desechamiento de la queja, en fecha veintiséis de julio del 2022, la Dirección Jurídica determinó concluir el periodo de investigación preliminar de los hechos denunciados y determinó admitirla, ordenando notificar y emplazar al partido denunciado.

Así mismo, en la Resolución por medio del cual se determina respecto del procedimiento ordinario sancionador registrado bajo el número IEQROO/POS/010/2022, existe una incongruencia en la fundamentación y motivación, toda vez que en su mayoría se funda y motiva sobre una vulneración al derecho a la libre afiliación en su modalidad positiva (indebida afiliación) y **solo de manera incidental, se señala la vertiente negativa.**

Teniendo como referencia que en el apartado de circunstancias de modo, así como en la intencionalidad, se establecen los siguientes razonamientos, los cuales no puedo compartir, al no ser congruentes con la materia objeto de la queja presentada por el quejoso:

***“Modo:** La infracción consistió en un hacer instrumental de la indebida afiliación del ciudadano quejoso por parte del denunciado, en contravención al marco constitucional y normativo aplicable, además de dejar de cumplir con las normas de afiliación ciudadana a los partidos políticos acorde a sus normas internas.*

*En el caso bajo estudio, las irregularidades atribuibles al partido político denunciado, consistieron en inobservar lo establecido en los artículos 35 en su fracción III de la Constitución General, en relación con lo señalado en el precepto 41, fracción III de la Constitución Local, en correlación con lo previsto en el diverso 25, numeral 1 inciso e) de la Ley General de Partidos Políticos, **en su aspecto positivo, al incluir en su padrón de afiliados al ciudadano Bernardo Guillermo Milt Escobedo Jiménez, sin acreditar fehacientemente la voluntad de este de pertenecer a las filas del instituto político en el cual se encontró afiliado, tal y como se advirtió a lo largo de la presente Resolución de forma pormenorizada.**”*

#### **6. Comisión intencional (Dolosa) o culposa de la falta.**

(...)

*En el presente caso, esta autoridad considera que el incumplimiento a la fracción V del artículo 51 de la Ley Local, por cuanto a una indebida afiliación, no puede ser considerada como una falta de cuidado o negligencia, ya que existen elementos objetivos que permiten concluir que dicha omisión fue intencional, pues si bien dicho partido político tiene como parte de sus obligaciones el realizar dichas afiliaciones en apego a la norma y a sus propios procedimientos establecidos en su normativa interna, ello no aconteció, **puesto que no se acreditó con ningún medio de prueba, que dicha afiliación se llevó a cabo de acuerdo con su normatividad interna y de manera libre y con el consentimiento del quejoso, tal y como quedó acreditado en la presente resolución, razón por la cual la omisión se realizó con pleno conocimiento de las consecuencias legales y la afectación que implicaba hacia el quejoso, lo que se tradujo en una infracción a la normatividad en esta materia, por la cual se está sancionado, de allí que se estime que la conducta es de carácter intencional (dolosa).**”*

Ante estas circunstancias, no puedo compartir la Resolución que se nos presenta a la consideración, ya que la litis que sirve como base para la resolución del presente asunto es **distinta a la que solicita el quejoso en su escrito de denuncia**, lo cual genera vicios procedimentales y una indebida fundamentación y motivación que afecta de manera directa la resolución del presente procedimiento.

Ello porque como ya se ha sustentado, el criterio de la Sala Superior sobre las denuncias presentadas relacionadas con la vulneración del derecho de afiliación en su vertiente negativa deben estar **sustentadas en hechos claros y precisos**, en los cuales se expliquen las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se verificaron y aportar por lo menos un mínimo de material probatorio a fin de que la autoridad administrativa electoral esté en aptitud de determinar si existen indicios que conduzcan a iniciar su facultad investigadora o no.

Lo anterior, porque se parte de la base de que la finalidad de la facultad investigadora consiste en que la autoridad pueda establecer, por lo menos en un grado presuntivo, la existencia de una infracción y la responsabilidad del o de los sujetos denunciados para estar en condiciones de iniciar el procedimiento y emplazar a los mismos. No obstante, el ejercicio de esta atribución no puede soslayar que, en el particular, corresponde al denunciante aportar datos precisos y elementos de convicción idóneos para acreditar, al menos de manera indiciaria, los hechos denunciados y, en su oportunidad, dar la posibilidad a la parte acusada de defenderse sobre las imputaciones que se le formulan, las cuales, en el caso, serían precisamente las relativas a la forma en que dio trámite a una solicitud de desafiliación previamente presentada ante sus instancias partidistas; siendo este mismo criterio el adoptado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en los expedientes SUP-RAP-37/2022, SUP-RAP-138/2018 y SUP-RAP-144/2018 ACUMULADOS, SUP-RAP-425/2021 .

Como ya ha quedado acreditado, ha dicho del quejoso, el partido denunciado lo mantuvo dentro de su padrón de militancia, a pesar de la solicitud de baja presentada, violentando así, su derecho de libre afiliación, en su modalidad de no desafiliación, sin embargo, dentro del expediente no existen los elementos necesarios para acreditar la vulneración a este derecho, para efecto de que esta autoridad electoral pueda determinar la existencia de la conducta denunciada por el ciudadano Bernardo Guillermo Milt Escobedo Jiménez en el procedimiento ordinario sancionador identificado con el número IEQROO/POS/010/2022, en contra del Partido Revolucionario Institucional e imponer una sanción; sino que su análisis y determinación se realiza considerando como litis la indebida afiliación en sentido positivo, cuando del escrito de queja, el denunciado se duele de la falta de desafiliación del padrón de militantes por parte del partido político, conductas que a pesar de derivar de un mismo derecho –el de libre afiliación– en uno no existe la voluntad primigenia de pertenecer a un determinado partido, en tanto que en la desafiliación, existió la intención y voluntad del ciudadano de ser parte activa del PRI, pero que por una cuestión de índole personal ya no desea continuar formando parte del mismo, y ahí es donde el partido tiene el deber de seguir los procedimientos previstos en su norma para realizarlo, siempre y cuando



medie escrito de intención de la baja debidamente signado por el ciudadano, situación que no acontece en el presente asunto y por tanto no existen elementos para poder determinar la realización de la conducta y por ende imponer la sanción correspondiente.

Por las consideraciones antes expuestas, es por ello que me aparto de la determinación adoptada por la mayoría de los integrantes del Consejo General de este Instituto Electoral, emitiendo para tales efectos, el presente VOTO PARTICULAR, adjuntándose el mismo como parte integral de la Resolución de mérito.

Elizabeth Arredondo  
Gorocica.

**MTRA. ELIZABETH ARREDONDO GOROCICA**  
**CONSEJERA ELECTORAL DEL INSTITUTO**  
**ELECTORAL DE QUINTANA ROO**

