

SÍNTESIS SUP-RAP-172/2019

RECURRENTE: MORENA
RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INE

Tema: Imposición de sanción en un procedimiento ordinario

Hechos

Procedimiento ordinario sancionador

La Unidad Técnica, inició un procedimiento ordinario sancionador contra MORENA, por el posible indebido nombramiento de seis ciudadanos como representantes de mesa directiva de casilla durante la jornada electoral, sin su consentimiento, por la presunta vulneración a su derecho de participar de manera libre en los asuntos políticos del país, y el presunto uso indebido de datos personales.

Resolución reclamada

El Consejo General emitió la resolución INE/CG531/2019, en la que determinó declarar **fundado** el procedimiento ordinario y **sancionar** a MORENA, con una multa de \$270,021.54 (\$45,003.59 por cada uno de los 6 ciudadanos)

Consideraciones

Agravios

Indebida aplicación de la normatividad. Se vulneran los principios de seguridad jurídica, legalidad y certeza ya que no se establece ni en la legislación ni en los lineamientos la exigencia de recabar la firma del ciudadano para ser registrado, ni la de archivar los documentos.

Vulneración al principio de presunción de inocencia. Existe duda fundada respecto a la responsabilidad de Morena y la responsable vulneró el principio de presunción de inocencia, pues el nombramiento que obra en el expediente sólo prueba que los datos del ciudadano fueron ingresados en el Sistema de Representantes, pero no que se le acreditó indebidamente.

Violaciones procesales. Toda vez que los denunciados no comparecieron en el procedimiento a ratificar sus denuncias, se genera duda sobre los hechos supuestamente probados. Por tanto, fue indebidamente sancionado a partir de inferencias carentes de sustento y sin que se probara el nexo causa.

Indebida calificación e individualización de la sanción. La multa resulta desproporcional, excesiva e irracional, así como que contraviene los principios de certeza, legalidad, equidad, proporcionalidad y exhaustividad.

Respuesta

Infundado porque la normatividad sí establece expresamente la obligación de plasmar en el documento de nombramiento la firma de consentimiento del representante de casilla nombrado.

Además, en el SUP-RAP-140/2019 se estableció que la firma del ciudadano es requisito indispensable, ya que constituye el signo indiscutible de su voluntad y elemento sine qua non para demostrar su consentimiento para ser nombrado representante de casilla.

Inoperante lo relativo a que la participación y asistencia del representante a la casilla es un acto voluntario y de buena fe, al tratarse de una aseveración genérica y dogmática que de ninguna manera controvierte las actuaciones y los razonamientos lógico-jurídicos de la responsable en el acuerdo impugnando.

Infundado ya que no obra en el expediente elemento alguno que permita comprobar que el denunciante otorgó a Morena permiso para que Morena lo registrara como representante de casilla.

Inoperante lo relativo a que la responsable no consideró la posibilidad de que el ciudadano hubiera otorgado su consentimiento, pero que lo niegue, al tratarse de supuestos no comprobados y que, no desvirtúan el hecho comprobado por la responsable consistente en ninguno de los documentos permite comprobar el consentimiento del ciudadano.

Infundado, puesto que la ratificación de las denuncias sólo se requiere en aquellos casos en que se presentó de manera oral o vía medios electrónicos, lo que no sucede en la especie, en donde los 6 ciudadanos la presentaron por escrito.

Infundado, pues la responsable calificó la falta, consideró el tipo de infracción, el bien jurídico tutelado, las circunstancias de modo tiempo y lugar; la culpa en el actuar. Para la individualización analizó la reincidencia, la calificación, determinó la sanción y fijó el monto de la multa.

Conclusión: Se confirma la resolución impugnada.

EXPEDIENTE: SUP-RAP-172/2019

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, diecisiete de diciembre de dos mil diecinueve.

Sentencia que **confirma** en lo que fue materia de controversia, la resolución **INE/CG531/2019**, emitida por el **Consejo General del INE** que sancionó a **Morena** por el uso indebido de datos personales derivado del indebido ejercicio del derecho constitucional y legal de nombrar representantes ante mesa directiva de casilla, sin su consentimiento.

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES.....	2
II. COMPETENCIA	3
III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA.....	3
IV. ESTUDIO DE FONDO	4
A. Pretensión y causa de pedir.	4
B. Análisis de los conceptos de agravio.	5
1. Indebida aplicación de la normatividad.	5
2. Vulneración al principio de presunción de inocencia.	10
3. Vulneraciones al debido proceso y falta de exhaustividad.	14
4. Indebida calificación de la falta e individualización de la sanción.....	18
V. CONCLUSIÓN.	21
VI. RESUELVE	21

GLOSARIO

Ciudadanos indebidamente registrados	Rosa Martha Reyes Ovalle, Guadalupe Flores Martínez, Carlos Gabriel López Guerra, Pedro Jaramillo Gómez, Viridiana Macías Ibarra y Víctor Figueroa Escobar
Comisión de Quejas	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Consejo General del INE	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
INE	Instituto Nacional Electoral.

¹ Secretaria: María Fernanda Arribas Martín. Colaboró: Daniela Arellano Perdomo.

SUP-RAP-172/2019

Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
Recurrente	Morena.
Reglamento de Quejas	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.
Representantes de casilla	Representantes de partidos políticos y candidatos independientes ante las mesas directivas de casilla.
Resolución impugnada	Resolución INE/CG531/2019, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en el procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/GFM/JD02/AGS/6/2018.
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Sistema de Representantes	Sistema informático para el registro de sus representantes ante las mesas directivas de casilla y generales.

I. ANTECEDENTES

A. Procedimiento ordinario sancionador.²

1. Inicio del procedimiento ordinario sancionador. El veintinueve de enero de dos mil dieciocho, el titular de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE ordenó el inicio del procedimiento ordinario sancionador contra Morena, por la supuesta indebida afiliación, así como por el indebido registro de ciudadanos como representantes de dicho partido ante mesa directiva de casilla, al no mediar su consentimiento y el uso indebido de datos personales para ese fin.

2. Sesión de la Comisión. Integrado el expediente, el trece de noviembre,³ la Comisión de Quejas aprobó el proyecto de resolución en el procedimiento ordinario, contra de Morena.

3. Resolución impugnada. El veinte de noviembre, el Consejo General del INE aprobó la resolución INE/CG531/2019, en la que determinó, entre otras cuestiones, sancionar⁴ a Morena por el indebido

² Recaída al procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/GFM/JD02/AGS/6/2018.

³ Salvo mención diversa, todas las fechas corresponden a dos mil diecinueve.

⁴ Multa integrada por el monto de cada uno de los seis ciudadanos de \$45,003.59 (cuarenta y cinco mil tres pesos 59/100 M.N.) para un total de \$270,021.54 (doscientos setenta mil veintiún pesos 54/100).

nombramiento de los ciudadanos indebidamente registrados como representantes de casilla durante jornada electoral, sin su consentimiento.

B. Recurso de apelación.

1. Demanda. El veintiséis de noviembre, Morena presentó recurso de apelación ante el INE, contra la resolución impugnada.

2. Turno a ponencia. En su oportunidad, el Magistrado Presidente de la Sala Superior ordenó integrar el expediente correspondiente y turnarlo a la ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

3. Admisión y cierre de instrucción. Al no existir alguna cuestión pendiente de desahogar, el recurso se admitió, se cerró la instrucción y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

II. COMPETENCIA

La Sala Superior es competente para conocer y resolver el asunto,⁵ porque se trata de un recurso de apelación interpuesto para controvertir una resolución del Consejo General del INE, en el procedimiento ordinario sancionador que declaró **fundada** la infracción atribuida a Morena.

III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA⁶

1. Forma. Está cumplido, porque la demanda del recurso se presentó por escrito, en ella se hace constar la denominación del partido político apelante, así como el nombre y firma autógrafa de quien promueve en su nombre y representación y los demás requisitos legales exigidos.

⁵ De conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Federal; 186, fracción V, y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica, y 40, párrafo 1, inciso b), 42 y 44, párrafo 1, inciso a), de Ley de Medios.

⁶ Acorde con los artículos 7, párrafo 1; 8; 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b); 44, párrafo 1, inciso a), y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

2. Oportunidad. El recurso se presentó en tiempo, porque la resolución se emitió el veinte de noviembre y el recurrente presentó la demanda el veintiséis del mismo mes.⁷

3. Legitimación y personería. Los requisitos señalados están satisfechos, dado que el recurso es interpuesto por el partido político sancionado a través de su representante propietario ante el Consejo General, calidad que le reconoció la responsable en su respectivo informe circunstanciado.⁸

4. Interés jurídico. Morena cuenta con interés jurídico para interponer el actual recurso, porque es la persona jurídica a la que se le impuso la multa que ahora impugna.

5. Definitividad. Se cumple con este presupuesto, porque el partido político impugna una resolución del Consejo General del INE, contra la cual no está previsto un medio de defensa diverso con el que pueda ser revocada, anulada o modificada.

IV. ESTUDIO DE FONDO

A. Pretensión y causa de pedir.

Morena solicita a esta Sala Superior que revoque o modifique la sanción consistente en la multa que se le impuso por el indebido ejercicio del derecho constitucional y legal de nombrar a seis representantes ante mesa directiva de casilla sin su consentimiento, en perjuicio de los ciudadanos indebidamente registrados, al hacer uso indebido de sus datos personales y violar su derecho ciudadano a una participación política libre e individual.

⁷ Sin contabilizarse días inhábiles, ya que la violación reclamada no se produce durante el desarrollo de un proceso electoral, conforme con el artículo 7, párrafo 2, de la Ley de Medios.

⁸ Acorde a lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, de la Ley de Medios.

Ello pues la responsable no comprobó que Morena hubiera nombrado a los ciudadanos como representantes de casilla sin su consentimiento.

B. Análisis de los conceptos de agravio.

Los argumentos de Morena en razón de los cuales afirma que la determinación del Consejo General no es apegada a derecho son esencialmente los siguientes:

1. Indebida aplicación de la normatividad.
2. Vulneración al principio de presunción de inocencia.
3. Vulneración al debido proceso y falta de exhaustividad.
4. Indebida calificación de la falta e individualización de la sanción.

Los agravios serán atendidos en ese orden, lo cual no causa afectación jurídica a los derechos del apelante.⁹

1. Indebida aplicación de la normatividad.

i. Argumento de la demanda.

El partido político recurrente considera que se vulneran los principios de seguridad jurídica, legalidad y certeza ya que la normatividad no establece la exigencia de recabar las firmas de los ciudadanos para ser registrados, por tanto, tampoco la de archivar o conservar las documentales correspondientes.

Tampoco es válido que la responsable exija al partido político que entregue el nombramiento firmado, toda vez que el mismo es dado a

⁹ En términos de lo establecido en la jurisprudencia 2/2000, de rubro: "**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**". Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

los ciudadanos para que lo firmen y lo presenten ante la mesa directiva de la casilla a la que fueron designados.

Afirma que el procedimiento se realiza directamente en el Sistema de Representantes en cada proceso, por lo que le resulta imposible localizar el documento en el que un ciudadano hubiera plasmado su consentimiento para participar como representante de casilla.

Señala que para fines de transparencia sólo se necesita entregar un listado de los nombres y casillas de los representantes, en consecuencia, no se les puede exigir más de lo previsto en la ley.

En ese sentido, concluye, la sanción que le fue impuesta se debió a una errónea aplicación de la norma por parte de la responsable.

ii. Decisión y justificación.

Lo argumentado por el apelante es **infundado**, por una parte, e **inoperante**, por otra.

El marco normativo que regula el derecho de los partidos políticos de registrar representantes de casilla establece:¹⁰

- Los partidos políticos podrán nombrar representantes de casilla hasta trece días antes del día de la elección.
- Los representantes de casilla podrán firmar sus nombramientos hasta antes de acreditarse en la casilla.

¹⁰ “Artículo 259. 1. Los partidos políticos, una vez registrados sus candidatos, fórmulas y listas, y hasta trece días antes del día de la elección, tendrán derecho a nombrar dos representantes propietarios y un suplente, ante cada mesa directiva de casilla, y representantes generales propietarios... 3. Los representantes de los partidos políticos y de Candidatos Independientes ante las mesas directivas de casilla y generales, podrán firmar sus nombramientos hasta antes de acreditarse en la casilla...” “Artículo 261. 1... 2. Los representantes vigilarán el cumplimiento de las disposiciones de esta Ley y deberán firmar todas las actas que se levanten, pudiéndolo hacer bajo protesta con mención de la causa que la motiva.” “Artículo 264. 1. Los nombramientos de los representantes ante las mesas directivas de casilla deberán contener los siguientes datos: a) a f)... g) Firma del representante o del dirigente que haga el nombramiento.”

- Los nombramientos de los representantes de casilla deberán contener, entre otros datos, las firmas del dirigente que haga el nombramiento y del representante de casilla.
- Los representantes de casilla están obligados a firmar todas las actas que se levanten, pudiéndolo hacerlo incluso bajo protesta.

Lo **infundado** del agravio radica en que, contrario a lo afirmado por el partido político recurrente, la normatividad sí establece expresamente la obligación de plasmar en el documento de nombramiento la firma de consentimiento de los representantes de casilla nombrados.

El apelante parte de una premisa inexacta al afirmar que no existe el deber de recabar la firma de aceptación, pues si bien es cierto que el nombramiento puede ser suscrito hasta antes de que el ciudadano se acredite en la casilla correspondiente, ello se refiere a cuestiones administrativas y no a la obligación que tienen los partidos políticos de contar con el consentimiento de la persona que será su representante.

Esto es, el artículo 259, numeral 3, de la Ley de Instituciones, textualmente indica que los representantes “podrán” firmar sus nombramientos hasta antes de acreditarse en la casilla; no obstante, tal consideración normativa debe interpretarse con relación a la temporalidad a la que ahí se alude; es decir, de permitirse otorgar el consentimiento a través de la rúbrica hasta antes del inicio de la jornada comicial y no como una potestad de firmar o no el nombramiento conducente por parte de los representantes.

Al respecto, en el SUP-RAP-140/2019 esta Sala Superior se pronunció en cuanto a que la firma del ciudadano que será representante de casilla es un requisito indispensable, ya que constituye el signo indiscutible de su voluntad y elemento *sine qua non* para demostrar con certeza su consentimiento para actuar con tal nombramiento.

En ese sentido, el nombramiento deberá contener los datos que permitan identificar al partido político o candidato al que se representa;

SUP-RAP-172/2019

la casilla específica en la que el representante fungirá como tal; y el nombre y firma del representante acreditado.

Este último requisito es el que permite verificar a la autoridad electoral que el partido político registró al ciudadano con su consentimiento, independientemente del formato que se hubiere utilizado.

En consecuencia, la legalidad del nombramiento está condicionada a la voluntad del que suscribe y que otorga su consentimiento para ser acreditado con el carácter de representante de casilla.

Ahora bien, de las constancias del expediente se desprende que, contrario a lo afirmado por el recurrente, la responsable no exigió a Morena que presentara los nombramientos de los ciudadanos indebidamente registrados como sus representantes en casilla, sino que proporcionaran los escritos de consentimiento o algún documento que acreditara la aceptación de los nombramientos.

Es decir, el partido tuvo la posibilidad de probar sus afirmaciones a través de otros medios de prueba como lo sería algún comprobante de remuneración o apoyo económico brindado a los representantes de casilla en la jornada electoral.

Tal requerimiento, como se aprecia de la resolución controvertida, tuvo su origen en las quejas presentadas por los ciudadanos y no en una exigencia ilegal por parte de la autoridad, consistente en solicitarles el cumplimiento de obligaciones no previstas en la normatividad electoral y de transparencia.

Tampoco asiste la razón al apelante al afirmar que el procedimiento de registro se realiza directamente en el Sistema de Representantes en cada proceso y por ello le es imposible localizar los documentos de nombramiento, además de que es una manifestación verbal entre ciudadanos y funcionarios partidistas.

Lo anterior debido a que el Acuerdo para el registro de representantes de casilla, establece que además de la obligación relativa a que la documentación debía cumplir con los requisitos ahí descritos, debían presentarse de manera impresa junto con el sistema informático.¹¹

Una vez concluido el procedimiento de registro de los nombramientos, los documentos originales se devolverían a los partidos políticos, debidamente sellados y firmados,¹² a fin de que los representantes pudieran acreditarse ante las mesas directivas de casilla respectivas.

Por lo tanto, la imposibilidad alegada por Morena para encontrar la documentación de los nombramientos de los ciudadanos indebidamente registrados, que le permitiría comprobar sus consentimientos, no se debe al procedimiento previsto en la normatividad.

Por otra parte, lo alegado por el apelante respecto a que la participación y asistencia de los representantes a la casilla es un acto voluntario y de buena fe, es **inoperante**, al tratarse de una aseveración genérica y dogmática que de ninguna manera controvierte las actuaciones y los razonamientos lógico-jurídicos de la responsable en el acuerdo impugnando.

De la resolución impugnada, se advierte que la responsable realizó diversas diligencias y actuaciones. Identificó la conducta a investigar; describió los antecedentes del caso y los hechos sucedidos, enunció las actuaciones que llevó a cabo, así como los requerimientos de información y documentación que realizó.

Asimismo, precisó las líneas de investigación que siguió; analizó la normativa aplicable; y continuó con el examen y valoración de los

¹¹ Así lo establece el párrafo 2 del numeral séptimo del Acuerdo INE/CG1070/2015 para el registro de representantes de casilla.

¹² Las reglas de registro de los nombramientos están contempladas en el numeral Séptimo del Acuerdo de registro de representantes, cuyo párrafo 11 a la letra señala: "Los Consejos Distritales del INE devolverán a los partidos políticos o candidatos independientes el original de los nombramientos respectivos, debidamente sellados y firmados por el presidente y el secretario del mismo, conservando un ejemplar."

SUP-RAP-172/2019

elementos que obran en el expediente para determinar si se actualizaba o no la conducta infractora que investigó.

Hecho lo anterior, procedió a realizar la valoración y concatenación de los diversos elementos probatorios, lo que le permitió concluir que no existió la firma de los denunciantes, por tanto, Morena no comprobó haber realizado el registro de los ciudadanos con su voluntad de fungir como tal.

Al haber comprobado la conducta infractora, desarrolló la individualización de la sanción y los elementos para su imposición.

Para ello, estudió el tipo de infracción, las circunstancias de tiempo, modo y lugar en que se concretizaron los hechos, la comisión intencional de la falta, la trascendencia de las normas transgredidas, los valores o bienes jurídicos tutelados que fueron vulnerados o la lesión, daño o perjuicios que pudieron generarse con la comisión de la falta, y la singularidad de la falta acreditada.

De lo expuesto, se aprecia que la responsable, para sustentar su determinación después de adminicular el caudal probatorio, emitió una serie de razonamientos lógico-jurídicos, ninguno de los cuales es combatido por el actor, quien se limita a realizar afirmaciones subjetivas, carentes de contenido jurídico y de sustento normativo que no controvierten lo sostenido por la responsable.

2. Vulneración al principio de presunción de inocencia.

i. Argumentos de la demanda.

A consideración del recurrente, la responsable lo sancionó indebidamente pues dejó de observar los principios de seguridad jurídica, legalidad, certeza y presunción de inocencia al existir una duda razonable respecto a su responsabilidad en el ejercicio del derecho constitucional y legal de nombrar a quienes lo representan ante mesa directiva de casilla.

Lo anterior en razón de que la responsable no consideró la posibilidad de que los ciudadanos sí hubieran otorgado su consentimiento pero que lo negaron ante la intención de participar como aspirantes para cargos de Supervisor Electoral y Capacitador Asistente Electoral.

Además, el nombramiento de representantes que obra en el expediente sólo prueba que los datos de los ciudadanos fueron ingresados en el Sistema de Representantes, pero no que se les acreditó indebidamente.

ii. Decisión y justificación.

Lo argumentado por el apelante es **infundado**, por una parte, e **inoperante**, por otra.

Es **infundado** ya que no obra en el expediente elemento alguno que permita comprobar que los denunciantes otorgaron a Morena permiso para el manejo de sus datos personales o que el partido político obtuvo el consentimiento del titular para registrarlos como sus representantes de casilla.

Por tanto, no se vulneró en su perjuicio el principio de presunción de inocencia,¹³ el cual implica la imposibilidad jurídica de que la autoridad imponga una sanción en aquellos casos en los que no existe prueba que demuestre plenamente la responsabilidad del sujeto investigado.

Para ello existen obligaciones que deben ser cumplidas por la autoridad sancionadora, entre otras, la observancia de las reglas referentes a la actividad probatoria, tales como la carga de la prueba.

De manera específica, respecto al registro indebido de ciudadanos como representantes de casilla por no existir su consentimiento, se observan dos elementos: el registro de los ciudadanos como

¹³ Jurisprudencia 21/2013, de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**”. Consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 59 y 60.

SUP-RAP-172/2019

representantes de casilla de un partido político y la realización del proceso de registro sin el consentimiento de los ciudadanos indebidamente registrados.

Ahora bien, existe la regla general relativa a que quien afirma está obligado a probar su dicho,¹⁴ lo que implica que el denunciante tiene, en principio, la carga de justificar que fue registrado como representante del partido al que denuncia.

No obstante, como sucede en el caso a estudio, la prueba directa y que de manera idónea demuestra si una persona fue registrada como representante de casilla sin su consentimiento, es el nombramiento respectivo.

De tal manera que, si una persona alega que no dio su consentimiento para ser nombrado representante de casilla, implícitamente sostiene que, de existir un documento de nombramiento, no se encuentra avalado por su firma y reconocimiento, elemento que comprueba su voluntad de aceptar tal carácter.

Por ello, los ciudadanos denunciantes no están obligados a probar un hecho negativo –la ausencia de voluntad o consentimiento—, pues en términos de carga de la prueba tampoco son objeto de demostración los hechos negativos, salvo que envuelvan una afirmación.¹⁵

En consecuencia, la presunción de inocencia no libera al partido político denunciado de las cargas procesales de argumentar y presentar los medios de convicción idóneos que resulten necesarios para su adecuada defensa.

¹⁴ La regla relativa a que “el que afirma está obligado a probar” no aparece expresa en la Ley de Instituciones, pero se obtiene de la aplicación supletoria de la Ley de medios a partir del artículo 461 de la Ley de Instituciones, en relación el diverso 441 de ese ordenamiento y 15, segundo párrafo, de la Ley de Medios.

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

Así, en la especie, no asiste la razón al recurrente en cuanto a que existió duda razonable a su favor.

Además, de la resolución controvertida se desprende que la responsable, antes de imponer una sanción, realizó diversas diligencias y actuaciones, entre ellas, analizó la documentación que obra en el expediente.

Entre las constancias se encuentra el reconocimiento expreso por parte de Morena de los nombramientos de los ciudadanos indebidamente registrados, como sus representantes ante las mesas directiva de casilla y las actas de la jornada electoral.¹⁶

Respecto a los seis ciudadanos, el propio partido político admite no contar con la documentación que debe sustentar dichas acreditaciones. Adicionalmente, para los casos de Viridiana Macías Ibarra y Víctor Figueroa Escobar, presentó los comprobantes de afiliación, sin la firma de consentimiento.

Lo anterior le permitió comprobar que los denunciados sí fueron acreditados como representantes de las casillas en los municipios de Arteaga, Coahuila; Aguascalientes, Aguascalientes; Querétaro, Querétaro; Monte Escobedo, Zacatecas, e Iguala de la Independencia, Guerrero, y que el partido político no presentó documentación alguna que compruebe haber contado con el consentimiento de los ciudadanos que denunciaron los hechos.

De lo anterior se desprende que contrario a lo afirmado por el apelante, la responsable no circunscribió su actuar a comprobar el registro de los ciudadanos denunciados como representantes de casilla, sino que

¹⁶ Acta de Jornada Electoral y actas finales de escrutinio y cómputo de la casilla B1, sección 0077 en Arteaga, Coahuila; casilla C3, sección 044 en Aguascalientes, Aguascalientes; casilla B, sección 0367 en Querétaro, Querétaro; casilla C14, sección 0541 en Querétaro, Querétaro; casilla B, sección 0914 en Monte Escobedo, Zacatecas, y casilla C2, sección 1510 en Iguala de la Independencia, Guerrero.

SUP-RAP-172/2019

verificó la ausencia de una manifestación expresa de los ciudadanos para su registro y para el uso de sus datos a tal fin.

Por otro lado, las afirmaciones relativas a que la responsable no consideró la posibilidad de que los ciudadanos sí hubieran otorgado que posteriormente lo negaran, son **inoperantes**.

Lo anterior pues se trata de supuestos no comprobados y que, por tanto, no pueden generar duda razonable, ya que no desvirtúan el hecho comprobado por la responsable consistente en ninguno de los documentos permite comprobar el consentimiento de los ciudadanos indebidamente registrados.

De ahí lo **inoperante** de tales alegatos.

Similar criterio siguió esta Sala Superior al resolver los recursos de apelación SUP-RAP-139/2018, SUP-RAP-123/2019, SUP-RAP-140/2019 y SUP-RAP-141/2019.

3. Vulneraciones al debido proceso y falta de exhaustividad.

i. Argumentos de la demanda.

A consideración del recurrente, el procedimiento administrativo que concluyó con la resolución impugnada adolece de violaciones procesales en su contra.

Ello debido a que los ciudadanos quejosos no comparecieron en el procedimiento a ratificar los hechos denunciados y la responsable no realizó otras diligencias que resultaban necesarias para tener todo el material probatorio que le permitiera comprobar que los nombramientos de los ciudadanos se hubieran realizado de manera indebida.

Afirma que la investigación realizada en su contra no fue integral ni exhaustiva, en consecuencia, la responsable actuó a partir de meras

inferencias carentes de sustento que se basaron en pruebas indiciarias.

ii. Decisión y justificación.

Lo argumentado por el apelante es **infundado**, por una parte, e **inoperante**, por otra.

El Reglamento de Quejas establece¹⁷ que ante las denuncias que se presenten en forma oral o por medios de comunicación electrónicos, la autoridad deberá hacerlas constar en acta y deberá requerir a los denunciados para que acudan a ratificarlas en un plazo de tres días contados a partir de la notificación, apercibidos que, de no hacerlo, se tendrán por no presentadas.

En el caso a estudio, obran en el expediente las denuncias presentadas por los ciudadanos en contra de Morena, de manera escrita y con una narración expresa de los hechos en que basaron sus quejas.¹⁸

En consecuencia, al tratarse de quejas por escrito, es decir, al no haberse presentado en forma oral ni por medios de comunicación electrónicos, contrario a lo afirmado por el recurrente, la autoridad no estaba en la obligación de requerir a los denunciados para que acudieran a ratificarlas y, por tanto, no existió la vulneración procedimental alegada.

Ello porque sólo se exige la ratificación cuando la interposición de la queja o denuncia sea en forma oral o por medios de comunicación electrónicos. De ahí lo **infundado** del alegato.

¹⁷ El artículo 11 establece: “La autoridad que tome conocimiento de la interposición de una queja o denuncia en forma oral o por medios de comunicación electrónicos, deberá hacerla constar en acta, y requerirá al denunciante para que acuda a ratificarla en un plazo de tres días contados a partir de la notificación, apercibido que de no hacerlo así, se tendrá por no presentada”.

¹⁸ La denuncia presentada por Rosa Martha Reyes Ovalle obra en la foja 7; la de Guadalupe Flores Martínez, en foja 33; la de Carlos Gabriel López Guerra, en foja 235; la de Pedro Jaramillo Gómez, en foja 536; la de Viridiana Macías Ibarra, en fojas 754 y 755; y la de Víctor Figueroa Escobar, en foja 1434.

En cuanto a que la autoridad responsable no fue exhaustiva y no realizó una investigación integral ya que no realizó otras diligencias para tener todo el material probatorio, debe tenerse en cuenta lo siguiente.

La exhaustividad, de manera general, se traduce en que el juez debe estudiar todos los planteamientos de las partes y las pruebas aportadas o que se alleguen al expediente legalmente.

Si se trata de una resolución de primera o única instancia, para resolver sobre las pretensiones, debe pronunciarse sobre los hechos constitutivos de la *causa petendi*, y sobre el valor de los medios de prueba aportados o allegados legalmente al proceso.

A su vez, cuando un medio impugnativo pueda originar una nueva instancia o juicio para revisar la resolución, es preciso el análisis de todos los argumentos y razonamientos de los agravios o conceptos de violación y, en su caso, de las pruebas recibidas o recabadas en ese nuevo proceso impugnativo.¹⁹

Además de ello, las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales están obligadas a estudiar todos los puntos de las pretensiones y no únicamente algún aspecto concreto.²⁰

Asimismo, en aquellos casos en los que las autoridades electorales tienen facultades de investigación, –si la denuncia contiene los elementos mínimos para demostrar que la conducta se actualizó y que es susceptible de ser ilícita, entonces debe admitirse—, deben realizar

¹⁹ Jurisprudencia 12/2001 de rubro: "**EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE**", consultable en Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, vol. 1, p. 321. 43/2002. Jurisprudencia de rubro: "**PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN**".

²⁰ Jurisprudencia 43/2002 de rubro: "**PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN**", consultable en Compilación 1997-2012. Jurisprudencia y tesis en materia electoral, México, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2012, vol. 1, p. 492.

las diligencias necesarias para la debida integración del expediente, a fin de cumplir el principio de exhaustividad en la indagatoria.

Todo esto, porque sólo así se asegura el estado de certeza jurídica de las resoluciones ya que, si se llegaran a revisar por causa de un medio de impugnación, la revisora estaría en condiciones de fallar de una vez la totalidad de la cuestión, con lo cual se evitan los reenvíos, que obstaculizan la firmeza de los actos objeto de reparo e impiden privaciones injustificadas de derechos de los justiciables por la tardanza en su dilucidación.

En la especie, de la resolución impugnada se aprecia que la responsable llevó a cabo diversas actuaciones para allegarse de información y documentación; asimismo, procedió al estudio de las constancias que integran el expediente.

A ese respecto, expresó que entre las documentales de las que se allegó, se encuentra el escrito del partido recurrente mediante el cual reconoce que sí tramitó los nombramientos de los ciudadanos indebidamente registrados como sus representantes ante las mesas directiva de casilla.

También se aprecia que la autoridad tomó en consideración que el partido político denunciado no aportó documento alguno que acreditara dicho registro.

Lo anterior demuestra que el actuar de la responsable no se circunscribió a comprobar el registro de los ciudadanos denunciados como representantes de casilla, sino que, además, verificó la ausencia de una manifestación expresa de los ciudadanos para su registro y para el uso de sus datos a tal fin.

No obstante, el actor se limita a señalar que la autoridad debió allegarse de pruebas directas que acreditaran el indebido registro de los ciudadanos como representante de casilla, lo que constituye una afirmación dogmática dado que no establece qué diligencias faltaron

de realizar o qué otra actuación hubiera podido realizar la responsable para allegarse de más elementos.

En consecuencia, el agravio deviene **inoperante**.

4. Indebida calificación de la falta e individualización de la sanción.

i. Argumentos de la demanda.

A consideración del recurrente, la multa que le fue impuesta vulnera los principios de proporcionalidad, igualdad, legalidad, certeza, objetividad y seguridad jurídica, al ser excesiva y desproporcional.

Señala que, además de que Morena no realizó una indebida acreditación ante mesa directiva de casilla, la sanción que controvierte adolece de falta de fundamentación y motivación, porque para la individualización de la sanción, la responsable debió considerar todos los elementos objetivos y subjetivos previstos en la normatividad para la correcta imposición de sanciones, lo que no sucede.

En cuanto a la motivación, la responsable debió justificar la debida adecuación entre la gravedad del hecho constitutivo de la infracción y la sanción aplicada, lo que no sucedió, pues, en tanto cumplió las reglas relativas al registro de representantes de casilla, la conducta debió calificarla como leve.

En otras palabras, estableció una multa excesiva y desproporcionada pues no valoró las condiciones del infractor, tales como que no es reincidente, situación que la propia responsable reconoció y, por tanto, no realizó un estudio completo para el cálculo de la sanción.

ii. Decisión y justificación.

El agravio es **infundado**, porque la responsable si fundó y motivo su determinación; calificó la falta, consideró el tipo de infracción, el bien

jurídico tutelado, las circunstancias de modo tiempo y lugar; la intención en el actuar; además, para la individualización analizó la reincidencia, la calificación, determinó la sanción y fijó el monto de la multa.

Ello se debe a que de la resolución impugnada se aprecia que, en el capítulo de individualización de la sanción, la responsable citó, entre otros, los artículos 456, párrafo 1, inciso a), 458, párrafos 5 y 6, de la Ley de Instituciones, así como diversas jurisprudencia, tesis relevantes y precedentes de este Tribunal Electoral.

Asimismo, para su individualización procedió de la siguiente manera:

I. Calificó la falta, considerando:

- 1. Tipo de infracción.** Fue una acción.
- 2. Bien jurídico tutelado.** El derecho de participación política libre e individual, así como de protección de datos personales de los ciudadanos mexicanos.
- 3. Singularidad y/o pluralidad de la falta acreditada.** Singular.
- 4. Circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción de cada uno de los representantes ante mesa directiva de casilla.**
- 5. Intencionalidad de la falta (comisión dolosa o culposa).** Comisión dolosa de la falta, porque los ciudadanos aducen que no manifestaron su consentimiento para ser acreditados como representantes de casilla y el partido denunciado no demostró lo contrario.
- 6. Condiciones externas (contexto fáctico).** La conducta desplegada por MORENA, se cometió al hacer un uso indebido del ejercicio del derecho constitucional y legal de nombrar representantes ante mesa directiva de casilla sin su consentimiento, en perjuicio de los seis ciudadanos indebidamente registrados, haciendo uso indebido

de sus datos personales y violando su derecho ciudadano a una participación política libre e individual.

II. Individualizó la sanción.

1. Reincidencia. Determinó que no se actualiza la reincidencia.

2. Calificación de la gravedad de falta: como de gravedad ordinaria, para lo cual tuvo en cuenta que: **a.** La infracción es de tipo constitucional y legal; **b.** Se tuvo por acreditada la conducta infractora; **c.** Se trata de una sola infracción; **d.** No se acreditó reincidencia y **e.** Se estableció que la infracción fue de carácter doloso.

3. Sanción a imponer: una multa de \$45,003.59 por cada uno de los seis ciudadanos por indebido registro [lo que constituye un total de \$270,021.54].

Razonó que con tal medida se permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, sin llegar a ser desproporcionada.

Asimismo, es **infundado** porque de la resolución recurrida se desprende que la autoridad sí realizó un ejercicio particular de individualización y de imposición de la sanción, pues tuvo en cuenta que no se acreditó un beneficio económico cuantificable, así como las condiciones socioeconómicas e impacto en sus actividades del infractor²¹.

De todo ello, esta Sala Superior considera que la responsable sí fundó y motivo la calificación de la falta y la imposición de la sanción.

²¹ Destacó que, para el sostenimiento de sus actividades ordinarias para el mes de octubre de dos mil diecinueve, a Morena le correspondía la cantidad de \$130,607,199 (ciento treinta millones, seiscientos siete mil ciento noventa y nueve pesos 00/100 M.N.). Consideró que dicho partido está en posibilidad de pagar la multa sin que se afecte su operación ordinaria, dado que dicha multa por cada ciudadano representa el 0.03% de su ministración mensual.

Consideraciones se sostuvieron en los diversos recursos de apelación SUP-RAP-14/2019; SUP-RAP-52/2019; SUP-RAP-55/2019; SUP-RAP-56/2019; SUP-RAP-57/2019; SUP-RAP-125/2019, y SUP-RAP-140/2019.

V. CONCLUSIÓN.

Esta Sala Superior considera que la decisión de la responsable es apegada a derecho, por lo tanto, **lo procedente es confirmar la resolución controvertida.**

Por lo expuesto y fundado, se

VI. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución impugnada.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

SUP-RAP-172/2019

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS