



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-22/2024

RECURRENTE: MORENA¹

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL²

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIA: JIMENA ÁVALOS CAPIN

COLABORÓ: DULCE GABRIELA MARÍN LEYVA

Ciudad de México, a veintiuno de febrero de dos mil veinticuatro.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación³ dicta sentencia en el sentido de **confirmar** el acuerdo **INE/CG46/2024** dictado por el Consejo General en el procedimiento sancionador ordinario **UT/SCG/Q/FBR/JD05/QRO/77/2022**, derivado de las supuestas denuncias presentadas por diversas personas por la cual determinó que Morena realizó las conductas de indebida afiliación y uso indebido de datos personales sin su consentimiento.

ANTECEDENTES

1. Quejas. Con motivo del proceso de reclutamiento y selección de los cargos de Supervisores(as) Electorales y Capacitadores(as) Asistentes Electorales, para el proceso de renovación de mandato 2022, diversas personas se dieron cuenta que estaban indebidamente afiliadas al partido Morena, por lo que solicitaron el inicio del procedimiento respectivo, a fin de que investigara y, en su caso, sancionara, la conducta del partido por su indebida afiliación y el uso indebido de sus datos personales.

#	Nombre	Fecha de presentación
1.	Filiberto Benítez Reséndiz	25/Enero/2022
2.	Gilda Yazmin Balderas Romero	01/Marzo/2022
3.	María Enriqueta Catalán López	22/Febrero/2022

¹ En lo sucesivo, partido actor, recurrente o sujeto obligado.

² En adelante, Consejo General del INE, autoridad responsable, responsable.

³ En lo subsecuente, Sala Superior o TEPJF o SS.

2. Registro, admisión, reserva de emplazamiento, diligencias de investigación y solicitud de baja como militante de Morena. Mediante acuerdo de dos de septiembre de dos mil veintidós, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral⁴ tuvo por recibida la denuncia planteada, se realizó el registro del procedimiento, se admitió a trámite⁵ y se reservó emplazar a los sujetos involucrados.

3. Resolución impugnada (INE/CG46/2024). El veinticinco de enero de dos mil veinticuatro, el Consejo General del INE aprobó la resolución respecto del procedimiento sancionador ordinario correspondiente, en el sentido de tener por acreditado que MORENA infringió las disposiciones electorales haciendo uso de datos personales de tres personas. En consecuencia, la responsable impuso como sanción a MORENA una multa por un total de \$192,231.86 (ciento noventa y dos mil doscientos treinta y un pesos con ochenta y seis centavos).

4. Recurso de apelación. El veintinueve de enero siguiente, Morena interpuso ante la autoridad responsable el presente recurso de apelación.

5. Recepción y turno. Recibidas las constancias, la Presidencia de la Sala Superior ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-22/2024** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicó.

6. Admisión y cierre. En su oportunidad, la Magistrada admitió a trámite la demanda y cerró la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

Primera. Competencia. Esta Sala Superior es competente⁶ para conocer el presente medio de impugnación porque se controvierte una resolución del Consejo General del INE, emitida en un procedimiento sancionador ordinario, instaurado en contra de un partido político nacional por la

⁴ En lo sucesivo UTCE e INE.

⁵ Identificado con la clave UT/SCG/Q/FBR/JD05/QRO/77/2022.

⁶ Con base en lo dispuesto en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución General); 166, fracción III, incisos a) y g) y 169, fracciones I, inciso c) y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, expedida mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el siete de junio de dos mil veintiuno (en lo sucesivo, Ley Orgánica); así como 42; y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.



vulneración al derecho de libertad de afiliación y el uso indebido de datos personales.

Segunda. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia:⁷

1. Forma. El escrito de demanda precisa el acto impugnado, los hechos, los motivos de controversia y cuenta con la firma autógrafa del representante del recurrente.

2. Oportunidad. La resolución controvertida se aprobó el jueves veinticinco de enero, mientras que la demanda se presentó el posterior lunes veintinueve, es decir, dentro del término legal de cuatro días hábiles.⁸

3. Legitimación y personería. Dichos requisitos están satisfechos. El recurso de apelación fue interpuesto por el partido político nacional MORENA, por conducto de Sergio Carlos Gutiérrez Luna, representante propietario ante el Consejo General del INE, carácter reconocido por la autoridad responsable en el informe circunstanciado.⁹

4. Interés jurídico. Este requisito se cumple porque el recurrente se inconforma de la resolución que le atribuyó responsabilidad y mediante la cual fue sancionado.

5. Definitividad. Esta Sala Superior advierte que no existe algún otro medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir a esta instancia federal, con lo cual debe tenerse satisfecho el requisito de procedencia bajo análisis.

Tercera. Contexto. La controversia se originó cuando tres personas presentaron escritos manifestando su intención de interponer denuncia en contra de MORENA por aparecer inscritas, sin su consentimiento, en su padrón de afiliados. Las personas denunciantes solicitaron que se iniciara el procedimiento respectivo y se impusieran las sanciones que procedieran.

⁷ Previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 10, 42 y 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I, de la Ley de Medios.

⁸ Toda vez que el asunto no está relacionado con algún proceso electoral, se debe contar únicamente los días hábiles, de conformidad con lo establecido en el artículo 7, párrafo 2, de la Ley de Medios.

⁹ Conforme al artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley de Medios.

A. Síntesis del acto impugnado

La autoridad responsable determinó que, en consonancia con lo resuelto por la Sala Superior, en el expediente SUP-RAP-107/2017, la carga de la prueba de demostrar los hechos correspondía al partido político, en tanto que las personas denunciantes afirmaban que no dieron su consentimiento para ser afiliadas —modalidad positiva—, o bien, que no se les separó de la militancia —modalidad negativa—, es decir, se trata de un hecho negativo, que en principio no es objeto de prueba.

En tal virtud, estimó que, del análisis detallado de las infracciones denunciadas, el partido recurrente no proporcionó la documentación que acreditara la debida afiliación de las personas denunciantes.

Por lo anterior determinó que Morena infringió las disposiciones electorales tendentes a demostrar la libre afiliación, en su modalidad positiva —afiliación indebida—, de los denunciantes quienes aparecieron como afiliados a dicho instituto político, por no demostrar el acto volitivo de estas personas para ser registrados como militantes de ese partido.

En consonancia a lo anterior, el Consejo General del INE concluyó que las personas denunciadas fueron registradas como militantes del partido político Morena sin contar con su consentimiento para ello ni para usar sus datos personales con esa finalidad, con lo que transgredió diversas disposiciones de la normativa electoral¹⁰.

De igual forma la responsable concluyó lo anterior a partir de que en el Acuerdo INE/CG33/2019, se ordenó instaurar, de manera excepcional, un procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los partidos políticos nacionales, para garantizar que únicamente aparecieran en estos las y los ciudadanos que en realidad hayan solicitado su afiliación y de las cuales se contara con el documento

¹⁰ Artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales (En lo sucesivo, COFIPE); disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE); 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), x) e y) de la Ley General de Partidos Políticos (en adelante, LGPP).



que avalara la afiliación o ratificación de la misma, de ahí que los partidos políticos deberían cancelar aquellos registros de las personas de las que no contarán con la cédula de afiliación.

La responsable determinó que Morena no allegó elemento alguno encaminado a demostrar el carácter voluntario de la militancia de las tres personas quejasas, sino que argumentó que, si bien no contaba con las cédulas de afiliación de Filiberto Benítez Reséndiz y María Enriqueta Catalán López, fue porque dichas personas fueron incorporadas a Morena durante su proceso constitutivo y de formación, mientras que en el caso de Gilda Yazmin Balderas Romero fue afiliada durante un proceso abierto sin que fuera necesario que dicho partido validara su información.

Al respecto la responsable determinó que, por regla general, cuando una o un ciudadano pretende ser registrado como militante de Morena, debe acudir a las instancias partidistas competentes, suscribir una solicitud de afiliación y proporcionar la información necesaria para su afiliación, además de haber acreditado las actividades de capacitación correspondientes, a fin de ser registrado en el padrón respectivo.

Por lo tanto, la responsable concluyó que Morena tenía la carga de conservar y resguardar con el debido cuidado los elementos y documentación en la cual constara que sus personas afiliadas acudieron a solicitar su afiliación de manera libre y voluntaria, porque le corresponde la verificación de los requisitos correspondientes y el resguardo de dichas constancias, a fin de proteger, garantizar y tutelar el ejercicio del derecho de libre afiliación, y en su caso, probar que las personas afiliadas al mismo instituto cumplieron con los requisitos constitucionales, legales y partidarios para ello.

Calificó la falta como grave ordinaria dolosa, sin que se actualizara la reincidencia e impuso multas al partido recurrente respecto de cada una de las personas indebidamente afiliadas. En virtud de lo anterior, se ordenó a MORENA pagar una multa por un total de \$192,231.86 (ciento noventa y dos mil doscientos treinta y un pesos con ochenta y seis centavos).

B. Síntesis de agravios formulados por el partido recurrente

En contra de lo anterior, Morena pretende la revocación de la resolución impugnada por lo que alega la inexistencia de la infracción, para lo cual hace valer los siguientes agravios:

i) Indebida fundamentación y motivación:

A juicio de Morena, la responsable no valoró el contexto fáctico en el que se dio las afiliaciones denunciadas y, por tanto, realizó una interpretación parcial de los hechos. Considera que la responsable parte de premisas erróneas en las que no es aplicable el supuesto de derecho que evoca.

Morena argumenta que la responsable omitió valorar que las afiliaciones que se le reprocharon se realizaron conforme al procedimiento de constitución de Morena como partido político nacional y, por tanto, no debió verificarse nuevamente su afiliación, pues ya había sido dada y certificada por la autoridad electoral al haberse tomado como válidas todas y cada una de las asambleas realizadas por la persona moral Movimiento de Regeneración Nacional, A.C. en su etapa constitutiva y de la cual la misma autoridad entregó el registro. A su parecer, las afiliaciones impugnadas se dieron en asambleas estatales, por lo que ya habían sido verificadas y certificadas por personal del otrora Instituto Federal Electoral.

Morena cita el acuerdo INE/CG94/2014 conforme al cual se establece que hay dos tipos de listas de afiliados: la primera correspondiente a las listas de asistencia a las asambleas estatales o distritales realizadas, y la segunda con las listas de los afiliados con que cuenta la organización en el resto del país. A su juicio, todas y cada una de las afiliaciones del año 2013 y 2014 fueron validadas en las asambleas constitutivas estatales y fueron celebradas por el vocal designado, conforme a los datos obtenidos durante la asamblea correspondiente. Por ello, sostiene que era también obligación del propio INE conservar la documentación relativa a las constancias que el propio instituto validó. Desde la perspectiva de Morena, el INE mismo debió conservar en sus archivos la documentación relativa a las afiliaciones que se dieron durante el procedimiento de constitución de Morena como partido político, conforme a la normativa en materia de archivos.



En consecuencia, aduce que la autoridad responsable como sujeto obligado no cumplió con su deber garante de conservar la documentación de afiliación que se generaron en ejercicio de su función, toda vez que las afiliaciones fueron validadas en asambleas constitutivas estatales que tuvo la asociación civil Movimiento Regeneración Nacional A.C., en el marco del procedimiento constitutivo para adquirir y obtener el registro como partido político nacional.

ii) Falta de exhaustividad:

Por otra parte, Morena aduce que la resolución impugnada no es exhaustiva porque no analizó debidamente si las denuncias eran tales y si las personas que cuestionaban las afiliaciones reprochadas estaban efectivamente interponiendo denuncias a través de sus escritos, o bien se trataba de simples desconocimientos de afiliación.

Sostiene que los escritos presentados por las personas inconformes no son formalmente denuncias, toda vez que no cumplen con los requisitos legales para ser considerados como tales. Considera que bastaba con que las y el quejoso desconocieran su registro ante el propio instituto político para realizar su baja y cancelación en el padrón de Morena, por lo que no había una irregularidad que pudiera dar inicio a un procedimiento sancionador. Sostiene que la autoridad responsable además debió dar tratamiento diverso a las afiliaciones que se situaron en el año 2015, concretamente a la afiliación de Gilda Yazmin Balderas Romero, quien inició el procedimiento sancionador ordinario, quien adquirió su afiliación por medios electrónicos, y es por lo que no se cuenta con el mecanismo que exigió la responsable.

iii) Vulneración a las reglas sobre la carga de la prueba y de la presunción de inocencia:

A juicio de Morena, la responsable vulneró las reglas referentes a la carga de la prueba y sus valoraciones, ya que no observó el artículo 15 de la Ley de Medios que establece que “el que afirma está obligado a probar”. Desde su perspectiva, la responsable debió estar en presencia de hechos plenamente probados y no basarse en presunciones o inferencias. Considera que la responsable infringió las reglas de la lógica, la sana crítica

y la experiencia en la valoración de las pruebas, porque la carga de la prueba era para las quejas y no así para Morena.

Considera que la autoridad responsable sobrevaloró los hechos denunciados, porque del caudal probatorio no se acredita la conducta, el ánimo y la voluntad de Morena para configurar la infracción alegada. A su juicio, menos es sostenible la afirmación de la responsable en el sentido de haber hecho uso indebido de los datos personales de las denunciadas para una afiliación indebida.

Cuarta. Estudio de fondo. Esta Sala Superior considera que la resolución impugnada debe **confirmarse**, por encontrarse debidamente fundada y motivada, aunado a que la responsable sí fue exhaustiva en el análisis de la conducta denunciada y se apegó a las reglas referentes a la actividad probatoria.

Por cuestión de método, los agravios se analizarán en el orden que se han señalado.¹¹

i) Explicación jurídica.

¹¹ Jurisprudencia 4/2000, de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.



Marco normativo de la libre afiliación y los procedimientos de verificación.

Los artículos 35, fracción III y 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución General, se prevé el derecho político electoral de la ciudadanía a asociarse libre e individualmente, con la finalidad de poder participar en la vida democrática a través de los partidos políticos.

Ha sido criterio reiterado de la Sala Superior que el derecho de afiliación comprende la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, así como de conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiarse a los mismos.

Por otro lado, conforme a lo previsto en el artículo 6º, apartado A, fracción II, y 16 segundo párrafo, constitucionales, la información que se refiere a la vida privada y los datos personales deberá ser protegida, así como a manifestar su oposición a la utilización no autorizada de su información personal, en los términos establecidos en la ley.

En el entendido que, conforme a lo dispuesto en el artículo 30, párrafo 1, inciso d), de la Ley General de Partidos Políticos y el criterio sustentado por la Sala Superior al resolver el *SUP-RAP-141/2018*, *los datos personales de los militantes de los partidos políticos se consideran públicos si son precedidos de la voluntad del ciudadano para afiliarse.*

Ahora, como parte de las obligaciones del Instituto Nacional Electoral es verificar que las personas manifiesten expresamente la voluntad de afiliarse a un partido político, así como el deber de los partidos políticos de mantener actualizados el padrón de militantes.

En ese sentido, tratándose de afiliación indebida a un partido por no existir el consentimiento de la o el ciudadano, la Sala Superior ha sostenido que, en principio, la acusación respectiva implica dos elementos:

- a) Que existió una afiliación al partido, y
- b) Que no medió la voluntad de la persona en el proceso de afiliación.

Respecto al primer elemento, este se acredita con la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Partidos Políticos y

Prerrogativas del Instituto Nacional Electoral, así como con el reconocimiento tácito de la afiliación del partido.

Por lo que hace al segundo elemento, se considera que se trata de un hecho negativo, por lo que la parte agraviada no está obligada a probar la ausencia de su voluntad o la inexistencia de una documental.

Elementos que deben de acreditarse o desestimarse, mediante un procedimiento ordinario sancionador.

En ese orden de ideas y tal como lo concluyó la responsable el procedimiento oficioso se implementó por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el Acuerdo INE/CG33/2019, al ordenarse instaurar, de manera excepcional, un procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los Partidos Políticos Nacionales, para garantizar que únicamente aparecieran las y los ciudadanos que en realidad hubiesen solicitado su afiliación y de las cuales se contara con el documento que avalara la afiliación o ratificación de la misma. De tal manera, que los partidos políticos deberían cancelar aquellos registros de las personas de las que no contaran con la cédula de afiliación¹².

¹² De los lineamientos, se obtienen las siguientes conclusiones respecto al procedimiento para la verificación del padrón de los partidos políticos nacionales:

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

Recibidos los resultados de la verificación por parte de la DEPPP, deberá remitir a los partidos políticos, las listas en las que se señalen los datos de los afiliados que se encuentren duplicados en dos o más partidos, para que manifiesten lo que a su derecho convenga.

- Recibida la respuesta de los partidos políticos, la DEPPP (en coordinación con la DERFE), analizará cuáles registros pueden sumarse al Total preliminar de afiliados, para obtener el número Total de afiliados del partido; asimismo, deberán señalar que en aquellos casos en los que se encuentren afiliados a su vez a algún otro partido político con registro, para que puedan ser sumados al Total de afiliados del partido, éste deberá presentar escrito con firma autógrafa del ciudadano, en el que manifieste su deseo de continuar afiliado al partido político que corresponda y renuncia a cualquier otro.

- En caso de que más de un partido político presentara el documento a que se refiere el párrafo que antecede, la DEPPP, con el apoyo de las Juntas Locales y Distritales del INE, solicitará por oficio al ciudadano en cuestión, que decida cuál es el partido al que desea continuar afiliado, apercibido de que, en caso de no hacerlo, se eliminará del padrón de afiliados de los partidos en los que se encontró registrado



En tanto, en el procedimiento sancionador, las personas que estiman una afectación a su derecho de libre afiliación denuncian al partido político que estiman los afilió indebidamente.

Ahora, de conformidad con lo previsto en el artículo 442, numeral 1, inciso a); 443, numeral 1, inciso n); 456 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el 25, numeral 1, inciso a), de la Ley General de Partidos Políticos,¹³ constituyen obligaciones de los partidos políticos conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta y la de sus militantes a los principios del estado democrático, respetando los derechos de la ciudadanía, por lo que en caso de infracciones o faltas serán objeto de responsabilidad y sanciones de acuerdo a su gravedad.

En ese orden, conforme a lo dispuesto en los artículos 459 a 469, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Nacional Electoral, a través de sus órganos competentes, es el órgano encargado de la tramitación y resolución del procedimiento sancionador, para que mediante la vía ordinaria se investiguen y conozcan de las faltas, para que en su caso se apliquen las sanciones administrativas que correspondan a las quejas (de oficio o a petición de parte).

Marco normativo sobre el requisito de debida fundamentación y motivación.

Los artículos 14 y 16 constitucionales establecen que todo acto de autoridad debe estar debidamente fundado y motivado, con el fin de otorgar seguridad jurídica a las personas en el goce y ejercicio de sus derechos. Mediante dicha exigencia se persigue que toda autoridad refiera de manera clara y detallada las razones de hecho y de Derecho que está tomando en consideración para apoyar sus determinaciones, a fin de evitar que se adopten decisiones arbitrarias.

En este sentido, siguiendo los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para satisfacer este requisito debe expresarse con precisión el

¹³ Anteriormente previstas los artículos 38, párrafo 1, incisos a), e), y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

precepto legal aplicable al caso (fundamentación) y deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto (motivación).

La fundamentación y motivación como una garantía de las y los gobernados está reconocida en los ordenamientos internacionales con aplicación en el sistema jurídico mexicano, como es el artículo 8, párrafo 1, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que consagra el derecho de toda persona a ser oída, con las debidas garantías, por un tribunal competente, independiente e imparcial, para la determinación de sus derechos y obligaciones de cualquier carácter.

Así, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha reconocido que la motivación es una de las “debidas garantías” previstas en dicho precepto, con el que se pretende salvaguardar el derecho a un debido proceso.

En ese sentido, la fundamentación y motivación como parte del debido proceso constituye un límite a la actividad estatal, como el conjunto de requisitos que deben cumplir las autoridades para que las personas estén en condiciones de defender adecuadamente sus derechos ante cualquier acto de autoridad que pueda afectarlos.

ii) Caso concreto

Sobre la indebida fundamentación y motivación

De acuerdo con el agravio formulado por Morena, la responsable debió haber considerado que las afiliaciones se dieron en el contexto de la constitución de Morena como partido político, por lo que debió considerar que dichas afiliaciones tuvieron lugar en las asambleas para la constitución del partido. Asimismo, refiere que la obligación de comprobar la debida afiliación de las personas en ese contexto no es únicamente de Morena sino también del propio INE.

Esta Sala Superior considera que el agravio es **infundado**. Ello porque la resolución impugnada se encuentra debidamente fundada y motivada, ya que la responsable sí tomó en cuenta que las afiliaciones denunciadas



fueron realizadas durante el proceso de creación del partido político nacional, así como que la afiliación de una de las denunciantes fue realizada por Internet.

En efecto, de la resolución impugnada se desprende que se atendieron las excepciones y defensas que hizo valer Morena, entre ellas, que si bien no contaba con las cédulas de afiliación de las personas quejasas, ello se debía a que dos de las afiliaciones se dieron durante el proceso constitutivo y de formación de Morena, el cual fue verificado por el INE, mientras que una de las personas fue afiliada durante un proceso abierto sin que fuera necesario que dicho partido validara su afiliación ya que en 2015 Morena no tuvo responsabilidad directa de su padrón de militantes, pues el proceso fue abierto y al alcance del pueblo.

Al respecto, la responsable determinó que los partidos políticos —Morena en el caso particular— tienen la carga de conservar y resguardar, con el debido cuidado, los elementos y documentación en la cual conste que sus afiliadas y afiliados acudieron a solicitar su incorporación como militantes de manera libre y voluntaria puesto que le corresponde la verificación de dichos requisitos y, por tanto, el resguardo de las constancias atinentes.

La responsable adecuadamente determinó que el señalamiento de Morena en el sentido de que no tuvo responsabilidad directa de su padrón de militantes por las fechas en las que se dieron las afiliaciones en modo alguno puede considerarse como causa de justificación para no demostrar el consentimiento de las personas quejasas para ser militantes del mencionado instituto político, en términos de la jurisprudencia 3/2019.¹⁴

iii) Falta de exhaustividad.

Morena argumenta que la resolución impugnada no es exhaustiva porque no analizó si las denuncias eran tales y si las personas que cuestionaban las afiliaciones reprochadas estaban efectivamente interponiendo

¹⁴ De rubro “DERECHO DE AFILIACIÓN. LA OBLIGACIÓN DE PROBAR LA MILITANCIA CORRESPONDE AL PARTIDO POLÍTICO”

denuncias a través de sus escritos, o bien se trataba de simples desconocimientos de afiliación.

El principio de exhaustividad impone a las y los juzgadores, una vez constatada la satisfacción de los presupuestos procesales y de las condiciones de la acción, el deber de atender en la resolución respectiva todos los planteamientos hechos valer por las partes durante la integración de la litis y valorar los medios de prueba aportados legalmente al proceso.

En el segundo párrafo del artículo 14 de la Constitución general, se consagra el derecho al cumplimiento de las condiciones fundamentales que deben satisfacerse en el procedimiento jurisdiccional, que concluye con el dictado de una resolución en que se dirimen las cuestiones efectivamente debatidas.

Este derecho fundamental obliga a quien juzga, a decidir las controversias sometidas a su conocimiento, considerando cada uno de los argumentos aducidos en la demanda y todas las pretensiones deducidas oportunamente en la controversia, a efecto de resolver sobre todos los puntos sujetos a debate, de ahí que, cuando la autoridad emite el acto de decisión sin resolver sobre algún punto litigioso, tal actuación es violatoria del principio de exhaustividad.

Asimismo, el artículo 17 de la Constitución general establece que la tutela judicial efectiva reside en el dictado de sentencias que tengan como característica, entre otras, la de ser emitidas de manera completa, esto es, de manera exhaustiva.

En ese sentido, el principio de exhaustividad se cumple cuando en la resolución se agota cuidadosamente el estudio de todos los planteamientos de las partes y que constituyan la causa de pedir, porque con ello se asegura la certeza jurídica que debe privar en cualquier respuesta dada por una autoridad a los gobernados en aras del principio de seguridad jurídica.

El agravio formulado sobre la falta de exhaustividad en la resolución impugnada es **infundado** porque la autoridad responsable sí analizó las excepciones de Morena en el sentido de que las denuncias no eran



formalmente tales, por lo que no había acción por parte del quejoso (*sine actione agis*). Al respecto, la responsable determinó que el alegato de Morena debía desestimarse porque, a partir de las cargas procesales y el acreditamiento de los hechos, se había concluido que existió la afiliación debatida mediante la información proporcionada por la DEPPP, así como a partir de lo reconocido por Morena en tanto a que las tres personas eran sus militantes sin que dicha afiliación estuviera soportada en el consentimiento de las personas afiliadas, quienes rechazaron haber prestado su voluntad para ser afiliados.

En efecto, la autoridad responsable sí fue exhaustiva en su análisis al determinar que la supuesta “carencia de acción” no constituía una excepción propiamente dicha, en tanto se reduce a negar el derecho ejercitado- en el caso, el de afiliación libre y voluntaria a los partidos políticos- cuyo efecto jurídico consiste solamente en la negación de los hechos denunciados. Además, señaló que dicho alegato era contradictorio pues, al negar la causa de pedir de las y el quejoso, en esencia negó la existencia de la afiliación cuestionada cuando en distintas ocasiones reconoció que las personas denunciadas fueron sus militantes, de manera que los hechos que forman la base fáctica del procedimiento quedaron acreditados.

Por lo que hace al argumento de Morena relativo a que la Ley General de Archivos constriñe al INE a conservar todos los documentos en su poder, incluyendo las certificaciones y validaciones del otrora Instituto Federal Electoral, es **inoperante**, porque no combate las consideraciones torales de la resolución impugnada.

También, es **infundado** el agravio respecto de que la responsable incumplió con sus obligaciones archivísticas y de transparencia de conservar la documentación de las afiliaciones de dos mil trece, porque la obligación de contar con las constancias que acrediten el número de afiliados con que cuenta el partido es para la entidad de interés público.

Morena estaba obligado a presentar la información que acreditara la afiliación debida de las personas denunciadas, sin la posibilidad de

trasladarle la carga de la prueba a las personas denunciantes, ni a la autoridad responsable, máxime que, si no contaba con las constancias de afiliaciones correspondientes, con base en el Acuerdo INE/CG33/2019, debió haberlas dado de baja.

Lo anterior toda vez que, si Morena realizó la afiliación, se encontraba en aptitud de contar con diversas pruebas del registro, partiendo de que se trata de documentación relacionada con otros deberes legales, como la observancia del porcentaje de integrantes para mantener su registro.

También, tenía la posibilidad de probar sus afirmaciones a través de otros medios, como lo serían documentales que justificaran la participación voluntaria de las personas denunciantes en la vida interna del partido y con carácter de militante, en consecuencia, las personas denunciantes no estaban obligadas a probar un hecho negativo, pues en términos de carga de la prueba no son objeto de demostración los hechos negativos, salvo que envuelvan una afirmación.

iv) Vulneración a las reglas sobre la carga de la prueba y de la presunción de inocencia.

Morena aduce que del caudal probatorio no se acredita la conducta, el ánimo y la voluntad del partido político para configurar la infracción alegada, por lo que la responsable no observó las reglas relativas a la presunción de inocencia y la carga de la prueba.

Cabe precisar que, la presunción de inocencia es un principio que debe observarse en los procedimientos sancionadores en materia electoral, pues al ser un derecho que puede calificarse de "poliédrico", en el sentido de que tiene múltiples manifestaciones o vertientes relacionadas con garantías encaminadas a regular distintos aspectos del proceso, por ende, establece las vertientes siguientes:

- a) Como regla de trato al individuo bajo proceso;
- b) Como regla probatoria; y,



c) Como de inocencia como regla probatoria regla de juicio o estándar probatorio.

Dicho esto, la presunción de inocencia entendida como regla probatoria implica las previsiones relativas a las características que los medios de prueba deben reunir, así como quién debe aportarlos para poder considerar que existe prueba de carga válida para destruir el estatus de inocente que tiene todo procesado. Es decir, supone la observancia de las reglas referentes a la actividad probatoria, principalmente las correspondientes a la carga de la prueba, a la validez de los medios de convicción y a la valoración de pruebas.

Como estándar probatorio, la presunción de inocencia es un criterio para indicar cuándo se ha conseguido la prueba de un hecho, lo que en materia de sanciones se traduce en definir las condiciones que el material encaminado a justificar la comisión de la conducta prohibida debe satisfacer, a efecto de considerarse suficiente para condenar.

En virtud de ello, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que es posible derrotar la presunción de inocencia cuando las pruebas desvirtúen la hipótesis de inocencia alegada por la defensa y, al mismo tiempo, cuando se derroten las pruebas aportadas, en su caso, para justificar la inocencia, así como los contraindicios que puedan generar una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.

En este aspecto, esta Sala Superior encuentra que un método compatible con la citada presunción en los procedimientos sancionadores en materia electoral consiste en efectuar un análisis de las probanzas en el que:

- La hipótesis de culpabilidad alegada por los denunciados sea capaz de explicar los datos disponibles en el expediente, integrándolos de manera coherente.
- Se refuten las demás hipótesis plausibles de los mismos datos que sean compatibles con la inocencia del acusado.

Tratándose de la afiliación indebida a un partido, por no existir el consentimiento de la o el ciudadano (vertiente positiva), se observa que, en principio, la acusación respectiva implica dos elementos:

a) que existió una afiliación al partido, se rige por la regla general relativa a que el que afirma está obligado a probar su dicho, lo que implica que el denunciante tiene, en principio, la carga de justificar que fue afiliado al partido que denuncia.

b) que no medió la voluntad de la persona en el proceso de afiliación, toda vez que la prueba directa que de manera idónea demuestra si una persona está afiliada voluntariamente a un partido es la constancia de inscripción respectiva, esto es, el documento en el que se asienta la expresión manifiesta de que un ciudadano desea pertenecer a un instituto político.

En consecuencia, si una persona alega que no dio su consentimiento para pertenecer a un partido, implícitamente sostiene que no existe la constancia de afiliación atinente, 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 la carga de la prueba. Tampoco son objeto de demostración los hechos negativos, salvo que envuelvan una afirmación.

Lo anterior, no implica inobservar la presunción de inocencia del acusado o imponerle el deber de demostrar que no realizó la infracción que se le atribuye, toda vez que, el mencionado principio en su vertiente de regla probatoria, se cumple en atención a las disposiciones de carga de la prueba aplicables, que en el caso exigen que quien afirma está obligado a probar.

Por tanto, la presunción de inocencia no significa que el acusado no tenga que desplegar actividad probatoria alguna, sino que su defensa debe presentar los elementos suficientes para generar duda en la hipótesis de culpabilidad que presenta la parte acusadora.

Esta Sala Superior considera que el agravio es **infundado**, porque no le asiste la razón a Morena al alegar que correspondía a las personas



denunciantes acreditar que fueron indebidamente afiliadas conforme al principio de “el que afirma está obligado a probar”.

Es criterio reiterado de esta Sala Superior que, si una persona denuncia que fue afiliada a un partido sin su consentimiento, corresponde a los partidos políticos la carga de probar que esa persona expresó su voluntad de afiliarse, debiendo exhibir la constancia de afiliación respectiva, esto es, el documento donde se asienta la expresión manifiesta de la persona de pertenecer al partido político.¹⁵

Además, se debe señalar que la regla general consiste en que quienes hacen una afirmación están obligados a probarla. Sin embargo, en el caso, las personas denunciantes hicieron referencia a un hecho negativo: que no fue su voluntad ser afiliadas a Morena. En ese sentido, opera la regla que indica que no son objeto de prueba los hechos negativos.¹⁶

En la especie, se advierte que está plenamente acreditado que las tres personas denunciantes fueron afiliadas a Morena, lo cual es reconocido por dicho instituto político. En el expediente quedó acreditado que las personas inconformes fueron afiliadas sin que Morena aportara elemento alguno que arrojara siquiera indicios respecto a que dicha militancia fue voluntaria. Por lo tanto, la sola afirmación de que se trató de afiliaciones voluntarias no puede liberar a Morena de su responsabilidad.

No asiste la razón a Morena respecto de que la carga de la prueba residía en las personas denunciantes, porque corresponde al partido político apelante la carga de la prueba de demostrar que la afiliación se hizo con el consentimiento de las personas denunciantes. Es precisamente el partido político que realizó la afiliación quien se encontraba en aptitud de contar con las pruebas del registro conducente, máxime que se trata de documentación relacionada con otras obligaciones legales, como lo es el observar el porcentaje de integrantes para mantener su registro.

¹⁵ Lo anterior tiene sustento en la jurisprudencia 3/2019, de rubro: DERECHO DE AFILIACIÓN. LA OBLIGACIÓN DE PROBAR LA MILITANCIA CORRESPONDE AL PARTIDO POLÍTICO.

¹⁶ Artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios.

La presunción de inocencia no tiene el alcance que pretende darle el partido apelante, es decir, de eximirlo de toda carga probatoria. Por el contrario, Morena tenía la carga procesal de demostrar que la afiliación de las personas denunciantes sí fue voluntaria. Esto es un hecho positivo que podría haber demostrado al presentar las constancias de las cuales se desprendera la voluntad de las personas que denunciaron su indebida afiliación, máxime que es precisamente el partido quien, por disposición legal, debe contar los registros que demuestren la debida afiliación.

Por lo tanto, es incorrecta la afirmación de Morena en el sentido de que la autoridad responsable vulneró su derecho a la presunción de inocencia. La presunción de inocencia implica, entre otras cuestiones, la observancia de las reglas referentes a la actividad probatoria, incluyendo las relativas a la carga de la prueba.

Del análisis de la resolución impugnada se advierte que la autoridad responsable respetó el principio de presunción de inocencia, debido a que los datos contenidos en el expediente de referencia son consistentes con la infracción atribuida, dado que Morena fue omisa en exhibir elementos de prueba suficientes para desvirtuar su responsabilidad por la indebida afiliación y el uso no autorizado de datos personales de las personas denunciantes.

En consecuencia, toda vez que los agravios planteados por el partido Morena son **infundados e inoperantes**, lo procedente, conforme a Derecho, es confirmar la resolución impugnada.

Por lo expuesto y fundado, se aprueba el siguiente

RESOLUTIVO

Único. Se **confirma** la resolución controvertida.

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.



Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron 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 de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.