



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-31/2021

RECURRENTE: MORENA

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA: MARIANA
SANTISTEBAN VALENCIA

COLABORÓ: JESÚS ALBERTO
GODINEZ CONTRERAS

Ciudad de México, diecisiete de febrero de dos mil veintiuno.

SENTENCIA

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por la que se **confirma** la resolución INE/CG56/2021¹ del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en la que tuvo por acreditado que MORENA infringió las disposiciones electorales de libre afiliación en contra de Nicolás Renán Romero Sánchez.

RESULTANDO

- I. Antecedentes.** De lo expuesto por el recurrente en su escrito de demanda, así como de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente:

¹ Resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento sancionador ordinario con número de expediente UT/SCG/Q/NRRS/JD07/HGO/32/2020, iniciado con motivo de la denuncia en contra del partido político MORENA, por supuestas violaciones a la normativa electoral, consistentes en la violación al derecho político de libre afiliación de Nicolás Renán Romero Sánchez, quien aspiraba al cargo de supervisor y/o capacitador asistente electoral durante el proceso electoral local 2019–2020 desarrollado en Hidalgo y, en su caso, el uso no autorizado de sus datos personales.

- 2 **A. Denuncia.** El quince de enero de dos mil veinte, el Instituto Nacional Electoral recibió un escrito de queja² signado por Nicolás Renán Romero Sánchez, quien denunció a MORENA por la indebida afiliación a su padrón de militantes, así como el uso de datos personales y, en consecuencia, la violación a su derecho político-electoral de libre afiliación.
- 3 **B. Resolución controvertida INE/CG56/2021.** El veintisiete de enero de dos mil veintiuno³, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la resolución respecto del procedimiento sancionador ordinario iniciado con motivo de la denuncia en contra del partido político MORENA, en la que determinó actualizada la violación al derecho político de libre afiliación de Nicolás Renán Romero Sánchez e impuso a MORENA la sanción correspondiente.
- 4 **II. Recurso de apelación.** En contra de dicha determinación, el dos de febrero, MORENA interpuso ante la autoridad responsable el presente recurso de apelación.
- 5 **III. Turno.** El cinco de ese mes, el magistrado presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente, así como registrarlo con la clave SUP-RAP-31/2021, y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en los artículos 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁴.
- 6 **IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor acordó radicar, así como admitir el presente recurso de apelación y, al no existir diligencias pendientes por desahogar, ordenó la elaboración del proyecto respectivo.

² Admitida a trámite con el número de expediente UT/SCG/Q/NRRS/JD07/HGO/32/2020.

³ En adelante todas las fechas se refieren a dos mil veintiuno, salvo mención en contrario.

⁴ En lo sucesivo Ley de Medios.



CONSIDERANDO

PRIMERO. Competencia

- 7 La Sala Superior de este Tribunal Electoral es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, al tratarse de un recurso de apelación interpuesto para controvertir una resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en un procedimiento ordinario sancionador que declaró fundada la infracción atribuida a MORENA.
- 8 Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en 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; 40, párrafo 1, inciso b); 42, y 44, párrafo 1, inciso a), de Ley de Medios.

SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial.

- 9 Este órgano jurisdiccional emitió el acuerdo 8/2020⁵, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios impugnación, en el punto de acuerdo segundo se determinó que las sesiones continuarían realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.
- 10 En ese sentido, está justificada la resolución del presente recurso de apelación de manera no presencial.

TERCERO. Requisitos de procedencia

- 11 Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 18, párrafo 2;

⁵ Aprobado el primero de octubre de dos mil veinte y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.

40, párrafo 1, inciso b), y 45, párrafo 1, de la Ley de Medios, en los términos siguientes:

- 12 **A. Forma.** La demanda se presentó por escrito, y en ella se hace constar la denominación del partido político apelante, el domicilio señalado para oír y recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos base de la impugnación; los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados; y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve en representación del instituto político apelante.
- 13 **B. Oportunidad.** El recurso de apelación fue interpuesto de forma oportuna, ya que la resolución fue emitida el veintisiete de enero, mientras que el recurrente presentó su demanda el dos de febrero siguiente. Esto es, dentro del plazo de cuatro días establecido en la Ley de Medios, sin contar el sábado treinta y domingo treinta y uno de enero, por ser inhábiles, al no estar relacionado con algún proceso electoral en curso.
- 14 **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 del Instituto Nacional Electoral, calidad que le reconoció la responsable en su respectivo informe circunstanciado.
- 15 **Interés jurídico.** MORENA cuenta con interés jurídico para interponer el presente recurso de apelación, toda vez que es la persona jurídica a la que se consideró que cometió una infracción en materia electoral y, derivado de ello, se le impuso una sanción.
- 16 **Definitividad.** La resolución impugnada constituye un acto definitivo, toda vez que en su contra no procede algún otro medio de



impugnación, en virtud del cual pueda ser modificada, revocada o anulada, de ahí que se estime colmado dicho requisito de procedencia.

CUARTO. Estudio de fondo

- 17 MORENA solicita a esta Sala Superior revoque lisa y llanamente la resolución del Consejo General del Instituto Nacional Electoral INE/CG56/2021, mediante la cual determinó que dicho instituto político infringió las disposiciones electorales de libre afiliación en contra de un ciudadano, derivada de la cual decidió imponerle una multa.
- 18 Al efecto, sostiene que la determinación combatida carece de la debida fundamentación y motivación; así como que la individualización de la sanción hecha por la responsable es contraria a derecho pues, a su parecer, resolvió sin acreditar plenamente la conducta imputada.
- 19 Por cuestión de método, los agravios se estudiarán de acuerdo con las temáticas expuestas esto es, en primer lugar, lo relativo a la supuesta indebida fundamentación y motivación, y posteriormente aquella concerniente a la indebida individualización de la sanción. Lo anterior, sin que tal proceder cause afectación alguna al partido actor, de conformidad con la jurisprudencia 4/2000, cuyo rubro es **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN”**.⁶

A. Indebida fundamentación y motivación

- 20 MORENA sostiene que la resolución está indebidamente fundada y motivada, pues considera que la responsable no acreditó la

⁶ La totalidad de las tesis y jurisprudencias pueden ser consultadas en: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

conducta denunciada, y que, si bien no contó con la documentación que sustentara la libre afiliación, lo cierto es que el INE omitió considerar que se encontraba en un proceso de renovación de la dirigencia partidista; lo cual se tradujo en una dificultad en la integración del padrón de afiliados.

El agravio es **infundado**, conforme a lo siguiente:

- 21 **Marco normativo.** De conformidad con lo dispuesto en los artículos 9; 35, fracción III; 41, fracciones I, párrafo segundo, *in fine*, y IV; y 99, fracción V, de la Constitución Federal todo ciudadano mexicano tiene derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país.
- 22 Especificando además que el derecho de afiliación comprende no sólo la potestad de formar parte de los partidos políticos y de las asociaciones políticas, sino también las de conservar o ratificar su afiliación o, incluso, desafiliarse.
- 23 Lo anterior, en tanto que abrogado Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales⁷, señalaba en sus artículos 5, numeral 1; 27, párrafo 1, inciso b), y 38, párrafo 1, inciso e) que es derecho de las y los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente, en tanto que en los estatutos de los partidos políticos se debía establecer los procedimientos de afiliación.
- 24 Así, conforme a lo dispuesto en los artículos 3, párrafo primero, inciso g.; 4; 4 Bis; 5, párrafo primero, inciso a., y 15, párrafo segundo

⁷ NOTA: Normatividad sustantiva aplicable al caso, ya que la violación al derecho de libertad de afiliación sujeta a estudio se cometió **durante la vigencia del COFIPE**, puesto que el registro o afiliación de tales personas al partido político MORENA se realizó antes del veintitrés de mayo de dos mil catorce, fecha en la cual se encontraba vigente dicho código.



de los Estatutos de MORENA, la afiliación a ese instituto político debe ser individual, personal, libre, pacífica y voluntaria; y quienes decidan sumarse a dicha opción política deberán registrarse en su lugar de origen, independientemente del lugar donde se reciba su solicitud.

- 25 De acuerdo con lo anterior, podrán afiliarse a MORENA, aquellos hombres y mujeres que, siendo ciudadanos mexicanos, de manera personal, pacífica, libre e individual, expresen su voluntad de integrarse a éste, comprometiéndose con su ideología y sus Documentos Básicos; ante lo cual, el partido político otorgará el documento que acredite su afiliación.
- 26 Así, cuando un ciudadano pretenda, libre y voluntariamente ser registrado como militante de MORENA -por regla general- debe acudir a las instancias partidistas competentes, suscribir una solicitud de afiliación y proporcionar la información necesaria para su afiliación, a fin de ser registrado en el padrón respectivo y serán los partidos políticos, quienes cuenten con la obligación de conservar y resguardar, con el debido cuidado, los elementos o la documentación en la cual conste que las y los ciudadanos en cuestión acudieron a solicitar su afiliación y que las mismas fueron libres y voluntarias.
- 27 Ello, salvaguardando en todo momento la información proporcionada por los militantes, en términos de lo establecido en los artículos 6°, Apartado A, fracción II, y 16, párrafo segundo, de la *Constitución*, habida cuenta que toda persona tiene derecho a que se proteja su información privada y sus datos personales, así como a manifestar su oposición a la utilización no autorizada de su información personal.

- 28 **Caso concreto.** El quince de enero de dos mil veinte, Nicolás Renán Romero Sánchez denunció ante la autoridad electoral que MORENA llevó a cabo su afiliación de forma indebida, puesto que no había dado su consentimiento para ello.
- 29 Con motivo de la sustanciación del procedimiento sancionador y a fin de acreditar la comisión de la conducta infractora, la responsable debía verificar -en primer término- la existencia de una afiliación al partido político y, una vez corroborado, que no medió voluntad del ciudadano en el proceso de afiliación.
- 30 Respecto del primero de los elementos, la responsable contó con la información proporcionada por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos. En el caso, el entonces denunciante, Nicolás Renán Romero Sánchez, apareció en el registro de afiliados de MORENA desde el veintiséis de febrero de dos mil trece; de igual manera, se advierte que su registro fue cancelado el veintiocho de febrero de dos mil veinte, una vez que había concluido la etapa de consolidación de padrones electorales, en términos del acuerdo INE/CG33/2019. Lo anterior, en tanto que el partido político confirmó que el ciudadano denunciante fue afiliado a MORENA, y que posteriormente su registro fue cancelado.
- 31 En cuanto al segundo de los elementos, la autoridad responsable señaló que MORENA no pudo demostrar con medios de prueba, que la afiliación respectiva fue el resultado de la manifestación de la voluntad libre e individual del denunciante; esto es, no exhibió documentación alguna en donde constara el consentimiento de éste para ser registrado como afiliado, así como la autorización atinente al uso de sus datos personales.
- 32 Por el contrario, cuando se le requirió que presentara el expediente de afiliación, el partido argumentó que no podía proporcionar tal



documentación en atención a que se encontraba en proceso de renovación de dirigencia, lo que le significaba una dificultad en la integración del padrón de afiliados.

- 33 De acuerdo con lo anterior, el Consejo General del INE estimó que la falta de organización al interior de un partido político **no era una excluyente de responsabilidad** para dejar de cumplir con sus obligaciones constitucional y legamente establecidas, pues -como ente de interés público- MORENA en todo momento se encuentra obligada a observar la ley, respetando los derechos políticos de la ciudadanía.
- 34 Por todo lo anterior, es que se comparte el argumento de la responsable, relativo a que cualquier acto que conlleve la voluntad de un ciudadano para integrarse a las filas de un instituto político, o bien, ya para ya no pertenecer a éste, debe estar amparado en él o los documentos que demuestren su consentimiento.
- 35 De forma tal que, si en el caso el denunciante manifestó que no otorgó su consentimiento para ser agremiado a MORENA; que la responsable tuvo por acreditada su afiliación, y que el instituto político en cita no demostró que fue solicitada voluntariamente, es correcto que la responsable haya considerado actualizada la vulneración al derecho de afiliación del quejoso y que se utilizaron sin autorización sus datos personales.
- 36 En efecto, dado que MORENA no aportó documento alguno con el cual fuera posible acreditar la voluntad del ciudadano denunciante para afiliarse, era dable suponer que dicho registro fue ilegal; por tanto, se coincide con la autoridad responsable en cuanto a que dicho partido político vulneró el derecho fundamental de libre afiliación garantizado desde la constitución y la ley.

- 37 Esto es, si no existe una libre y voluntaria afiliación del ciudadano de pertenecer al partido político, éste está imposibilitado para usar sus datos personales e incluirlo a un padrón de militantes al cual él no ha expresado su deseado de conformar.
- 38 Así las cosas, esta Sala Superior considera que fue apegado a Derecho que el Consejo General del INE concluyera que MORENA había vulnerado el derecho de afiliación del quejoso y que, vinculado a ello, habían utilizado sin consentimiento del denunciante sus datos personales, por lo que fue correcto que le haya impuesto una sanción ante la acreditación de las conductas materia de la denuncia.
- 39 Por tanto, es evidente para este órgano jurisdiccional que, contrario a lo afirmado por el apelante, la responsable fundó y motivó debidamente la determinación combatida puesto que invocó las normas aplicables al caso concreto, y expresó ampliamente las razones que tomó en consideración para arribar a la conclusión señalada por lo que no le asiste la razón al recurrente cuando afirma que no se acreditó la infracción que se le atribuye.
- 40 Lo anterior, sin que el impetrante desarrolle agravios tendentes a combatir de manera frontal las consideraciones de fondo de la responsable, pues se limita a afirmar que esta fundó y motivó indebidamente la determinación combatida.
- 41 Por otro lado, deviene *ineficaz* cualquier alegato en el sentido de que no se tiene o tenía el deber de presentar las pruebas que justifiquen su dicho, o que sobre la base de que no tenía obligación legal de archivar o conservar las documentales correspondientes.
- 42 Lo anterior, pues las dificultades al interior del partido político **no son excluyentes de responsabilidad** para el cumplimiento de las



obligaciones que constitucional y legalmente le corresponden; de ahí que, tal y como lo razona el Consejo General del INE en la resolución que se combate, el partido recurrente -como ente de interés público está obligado a acatar la ley en todo momento, respetando los derechos políticos de la ciudadanía.

B. Indebida individualización de la sanción

- 43 En cuanto a la indebida individualización de la sanción, el partido apelante alega que la multa resulta es excesiva y desproporcionada dado que, a su parecer, no se tomaron en cuenta debidamente las atenuantes que rodearon la comisión de la falta; tales como: que no se acreditó un beneficio o lucro; no existió un monto económico involucrado; ni reiteración en la conducta o pluralidad de infracciones así como tampoco existió una afectación sustancial a la preparación o desarrollo de algún proceso electoral y, menos aún, se acreditó reincidencia en la conducta reprochada.
- 44 Además, aduce que es falso que haya mediado dolo en la afiliación del ciudadano quejoso -como lo asevera la responsable- pues su actuación tuvo como origen un error y no una acción consciente con la intención de generar un perjuicio al ciudadano, por lo que considera que no había razón para calificar la infracción como grave ordinaria e imponer como sanción una multa.
- 45 El agravio se califica de **infundado**.
- 46 El artículo 458, párrafo 5, de la LEGIPE dispone que, para la individualización de las sanciones, una vez acreditada la existencia de una infracción y su imputación, la autoridad electoral debe considerar las circunstancias que rodean la contravención de la norma administrativa, entre otras, las siguientes:

SUP-RAP-31/2021

- La gravedad de la responsabilidad en que se incurra y la conveniencia de suprimir prácticas que infrinjan, en cualquier forma las disposiciones legales, en atención al bien jurídico tutelado, o las que se dicten con base en él;
- Las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción;
- Las condiciones socioeconómicas del infractor;
- Las condiciones externas y los medios de ejecución;
- La reincidencia en el incumplimiento de obligaciones; y,
- En su caso, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado del incumplimiento de obligaciones.

47 En ese sentido, la LEGIPE otorga al INE la posibilidad de graduar una sanción dentro de los márgenes constitucionales y legales antes descritos y mientras la autoridad administrativa electoral no exceda los límites que la Constitución Federal y la ley prevén, cuenta con libertad para fijar sanciones ponderando las condiciones objetivas y subjetivas atinentes a la conducta irregular en que se incurra y a las particulares del infractor, las que le deben permitir individualizar una sanción bajo parámetros de equidad, proporcionalidad y legalidad, de tal suerte que no resulte desproporcionada ni gravosa, pero sí eficaz para disuadir al infractor de volver a incurrir en una conducta similar.

48 En el caso, no le asiste razón al recurrente porque para la calificación de la falta e individualización de la sanción, la autoridad tomó en consideración lo relativo a la gravedad de la responsabilidad en que se incurrió; el bien jurídico tutelado por las normas transgredidas; las circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción; las condiciones socioeconómicas del infractor; las



condiciones externas y los medios de ejecución de la falta; y, en su caso, la reincidencia y el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio derivado de la infracción.

- 49 Así, la responsable procedió a imponer la sanción a partir de las circunstancias que rodearon la contravención de la norma administrativa, sin dejar de observar la capacidad económica del sujeto infractor.
- 50 Es decir, esta Sala Superior advierte que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral calificó adecuadamente la falta cometida por el partido recurrente; valoró los distintos elementos que rodearon la comisión de la conducta infractora.
- 51 Derivado de ello, la responsable procedió a individualizar la sanción mediante la valoración de diversos elementos objetivos y subjetivos de la conducta, como son: las circunstancias particulares de éstas, la existencia o inexistencia de dolo; así como la existencia o inexistencia de reincidencia; aspectos que, justipreciados adecuadamente, le permitieron graduar de manera objetiva la falta e imponer una sanción proporcional.
- 52 Por lo anterior, contrario a lo alegado por el partido recurrente, para esta Sala Superior, la multa impuesta no resulta excesiva ni desproporcionada, pues ésta derivó de la debida valoración de los diversos elementos involucrados en la comisión de la conducta infractora, lo que permitió a la responsable graduar de manera objetiva la falta e imponer una sanción proporcional de 659.55 UMAS⁸, equivalente a \$59,108.94 (cincuenta y nueve mil ciento ocho pesos 94/100 M.N.).

⁸ Unidad de Medida y Actualización.

- 53 Aunado a ello, contrario a lo afirmado por el recurrente, la ausencia de dolo o reincidencia no constituyen atenuantes que deban considerarse al momento de cuantificar la sanción, puesto que, como ya se ha sostenido por esta Sala Superior⁹, éstos son solo elementos que al presentarse agravan la calificación de la conducta.
- 54 En este sentido, si bien la acreditación de dolo o reincidencia eventualmente pueden generar una sanción más severa, lo cierto es que su inexistencia no implica que el grado de la falta acreditada sea de menor grado y mucho menos, que la sanción por la irregularidad deba disminuirse. Por tanto, la ausencia de esos elementos no constituye un aspecto esencial para la configuración y calificación de la falta, y mucho menos para la individualización de la sanción.
- 55 Finalmente, no le asiste la razón al recurrente cuando afirma que indebidamente la responsable consideró la conducta infractora como dolosa, pues la responsable estimó que el dolo se evidenciaba en la medida que el quejoso señaló en su escrito de denuncia que jamás solicitó en momento alguno su afiliación a MORENA ni su registro o incorporación como militante, por lo que era de presumirse el uso doloso y sin su consentimiento de sus datos personales, en tanto que el partido se limitó a señalar que tal circunstancia pudo tener su origen en un error insuperable, sin que ello fuese demostrado ante la autoridad electoral.
- 56 Así las cosas, atendiendo a las razones expuestas, este órgano jurisdiccional considera que la responsable calificó adecuadamente las faltas cometidas por la recurrente en cuanto a la indebida afiliación del quejoso, así como el uso no autorizado de sus datos personales, pues atendió a las características particulares del caso, a la trascendencia de las normas transgredidas, al tipo de daño y

⁹ Véanse los diversos SUP-RAP-256/2018, SUP-RAP-21/2019 y SUP-RAP-83/2019.



lesión que generó, y a la ausencia de agravantes, que de ocurrir podrían haber acentuado la sanción.

57 Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

RESUELVE

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

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, devuélvase los documentos que correspondan

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. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe de que el presente acuerdo 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.