



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-462/2021

RECURRENTE: MORENA¹

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIA: MARIBEL TATIANA REYES
PÉREZ

COLABORARON: ROSA MARÍA SÁNCHEZ
ÁVILA Y CINTIA LOANI MONROY VALDEZ

Ciudad de México, a catorce de diciembre de dos mil veintiuno.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el recurso al rubro indicado, en el sentido de **confirmar** la resolución INE/CG1669/2021 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral².

ANTECEDENTES

1. Escritos de desconocimiento de afiliación y apertura de cuaderno de antecedentes. Mediante acuerdo de veinticinco de enero de dos mil veintiuno³, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral⁴ del Instituto Nacional Electoral⁵ tuvo por recibidos, entre otros, los “oficios de desconocimiento de afiliación”, firmados por Jorge Segura Ayala y Sheila Fabiola Martínez Ruiz, por los que manifestaban que desconocían su afiliación a MORENA, así como sus anexos.

De igual manera, ordenó abrir un cuaderno de antecedentes⁶ y estimó pertinente prevenir a dichas personas, a fin de que manifestaran si era o no su voluntad presentar una queja por indebida afiliación, en cuyo caso deberían de presentar el escrito respectivo cumpliendo con los requisitos

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

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

³ En adelante las fechas corresponderán al presente año.

⁴ En lo subsecuente UTCE.

⁵ En adelante INE.

⁶ El cual quedó registrado con la clave UT/SCG/CA/SFMR/JD04/JAL/35/2021.

exigidos por la normativa electoral. También solicitó a MORENA las diera de baja de su padrón de afiliados.

2. Quejas. El veintinueve de enero y el cuatro de febrero, la UTCE recibió los escritos de queja signados por Sheila Fabiola Martínez Ruiz y Jorge Segura Ayala, respectivamente, quienes en lo individual hicieron del conocimiento hechos que aludieron contravenían su derecho de libertad de afiliación y la utilización de sus datos personales⁷.

3. Resolución impugnada (INE/CG1669/2021). El diecisiete de noviembre, 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 del derecho de libre afiliación de dos personas e impuso una multa en cada caso.

4. Recurso de apelación. En contra de dicha determinación, el veintiuno de noviembre, MORENA interpuso ante la autoridad responsable el presente medio de impugnación.

5. Recepción y turno. Recibidas las constancias, la Presidencia de la Sala Superior ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-462/2021** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis.

6. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad, la Magistrada radicó y cerró la instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. Esta Sala Superior es competente⁸ 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

⁷El procedimiento sancionador ordinario quedó registrado en el INE bajo la clave UT/SCG/Q/SFMR/JD04/JAL/92/2021, y se llevó a cabo la substanciación del mismo.

⁸ 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 40, párrafo 1, inciso b); y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.



violación al derecho de libertad de afiliación y la utilización indebida de datos personales.

SEGUNDA. Resolución en sesión por videoconferencia. Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020, en el cual, si bien se reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta. En ese sentido, se justifica la resolución del recurso por videoconferencia.

TERCERA. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia⁹, en virtud de lo siguiente:

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

2. Oportunidad. La resolución controvertida fue aprobada por el Consejo General el diecisiete de noviembre, y el recurrente presentó su demanda el veintiuno de noviembre siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días hábiles para presentar el medio de impugnación previsto en la Ley de Medios, al no estar relacionado con un proceso electoral.

3. Legitimación y personería. Dichos requisitos están satisfechos, porque el recurso de apelación fue interpuesto por MORENA por conducto de Mario Rafael Llergo Latourneire representante ante el Consejo General del INE, carácter reconocido por la autoridad responsable en el informe circunstanciado¹⁰.

4. Interés jurídico. Este requisito se colma porque el recurrente se inconforma de que se haya determinado que infringió las disposiciones electorales del derecho de libre afiliación de dos personas; y que se le hubiera sancionado por ello.

⁹ Previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 10, 40, párrafo 1, inciso b) y 45, párrafo 1, incisos a) y b), fracción I, de la Ley de Medios.

¹⁰ Conforme al artículo 18, párrafo 2, inciso a) de la Ley de Medios.

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.

CUARTA. Estudio de Fondo.

1. Acto impugnado. En la resolución controvertida el Consejo General del INE en síntesis consideró:

- Respecto a **la acreditación de los hechos**, tomando en cuenta la normativa, la queja, la investigación preliminar y las conclusiones de cada caso, indicó que:

No.	Ciudadano	Escrito de queja	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del partido político
1	Jorge Segura Ayala	18/02/2021	Afiliado 22/08/2016 Registro cancelado 09/02/2021	Fue afiliado Informó que el ciudadano sí fue su militante. No aportó documentación que acreditara la debida afiliación del denunciante. Asimismo, informó que su registro como afiliado fue cancelado.
Conclusiones				
A partir, del criterio de regla probatoria, es de concluirse que, al no existir controversia en el sentido de que el denunciante apareció registrado como militante de MORENA, que el citado ciudadano negó haberse afiliado a ese instituto político y éste no aportó elementos para acreditar que la afiliación fue voluntaria, la conclusión debe ser que se trata de una afiliación indebida.				

No.	Ciudadana	Escrito de queja	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del partido político
2	Sheila Fabiola Martínez Ruíz	05/02/2021	Afiliada 27/10/2013 Registro cancelado 09/02/2021	Fue afiliada Informó que la ciudadana sí fue su militante.



				No aportó documentación que acreditara la debida afiliación de la denunciante. Asimismo, informó que su registro como afiliado fue cancelado.
Conclusiones				
A partir del criterio de regla probatoria establecida previamente, es de concluirse que, al no existir controversia en el sentido de que la denunciante apareció registrado como militante de MORENA, que la citada ciudadana negó haberse afiliado a ese instituto político y que éste no aportó elementos para acreditar que la afiliación fue voluntaria, la conclusión debe ser que la afiliación fue indebida.				

- Valoró las constancias aportadas por la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos¹¹, así como las documentales privadas ofrecidas por el partido político.
- Consideró que estaba demostrado que a partir de la información proporcionada por la DEPPP que los ciudadanos se encontraron, en ese momento, como afiliados de Morena.
- **Morena no demostró con medios de prueba idóneos que la afiliación respectiva fuera el resultado de la manifestación clara e inequívoca de la voluntad libre e individual de la y el denunciante**, cuando le correspondía la carga de la prueba en tanto que el dicho de las personas denunciadas -modalidad positiva- es decir, se trata de un hecho negativo, que en principio no es objeto de prueba; en tanto que los partidos políticos, cuya defensa consiste básicamente en afirmar que sí cumplieron las normas y que tutelan el derecho fundamental de afiliación, tienen el deber de probar esa situación.
- En tanto que los partidos políticos, cuya defensa consiste básicamente en afirmar que sí cumplieron las normas que tutelan el derecho fundamental de afiliación, tienen el deber de probar esa situación. Ello, basado en los criterios emitidos por Sala Superior.
- El hecho de que una de las personas denunciadas fuera afiliada en una temporalidad distinta en la cual MORENA aún no obtenía su registro no es suficiente para eximirlo de responsabilidad, pues lo cierto es que estos registros fueron los que, en su momento, formaron parte del padrón de Movimiento Regeneración Nacional, A.C. quienes a la postre formaron parte de MORENA.
- Se resalta que la propia normativa exigía la obligación de una presentación de una manifestación formal de afiliación suscrita por los entonces afiliados a los partidos en constitución.
- La afirmación del partido que las afiliaciones se dieron en las asambleas que exige el procedimiento de constitución de partido político y que fueron validadas por personal del entonces Instituto Federal Electoral, y que otras tantas se afiliaron en el periodo en que operaba un sitio de internet en que la ciudadanía podía afiliarse, además que enfrentaba dificultades con su

¹¹ En adelante DEPPP.

propio padrón, son insuficientes para acreditar la legalidad de las afiliaciones por varios factores:

- No se refieren las asambleas en la que presuntamente se recabaron los registros de afiliación para los casos que menciona, ni lo concatena con algún otro elemento de prueba.
- No aporta algún elemento de prueba para acreditar que la presunta afiliación hubiera ocurrido en dichos eventos;
- No adjuntó las cédulas de afiliación correspondientes, ni algún otro medio de convicción tendente a acreditar su dicho.
- Si bien refiere que las fechas de afiliación de algunas personas coinciden en la época en que operaba el registro por internet, lo cierto es que la propia normativa establece que la afiliación se llevará a cabo en un formato impreso para el caso, el cual contendrá como mínimo, entre otros datos, la firma del solicitante.
- La falta de organización al interior de un partido político no es un excluyente de responsabilidad para dejar de cumplir con sus obligaciones constitucional y legamente establecidas, por el contrario, como ente de interés público está obligada a acatar la ley en todo momento, respetando los derechos políticos de la ciudadanía.

La afiliación a MORENA implica, además de un acto volitivo y personal, la exhibición o presentación voluntaria de documentos en los que se incluyen datos personales, siendo que, en el caso, no se demostró el consentimiento para el uso de ese tipo de información personal que pudiera haber servido de base o justificación al partido político para afiliar a las partes quejasas.

- Respecto a la **calificación de la falta** se analizó el tipo de infracción por acción; el bien jurídico tutelado; la singularidad de la falta; las circunstancias de modo¹², tiempo¹³ y lugar de cada infracción¹⁴; que la conducta es dolosa -razonando que MORENA está sujeta a la normativa nacional e internacional que tutela el derecho de la ciudadanía y el derecho de afiliación y protección de datos personales-; las condiciones externas (contexto fáctico).
- Para la individualización de la sanción se estudió que no se actualizaba la reincidencia, para la calificación de la falta se tomaron en cuenta los elementos objetivos y subjetivos llegando a la conclusión de que trataba de una falta de gravedad ordinaria.
- Para la **imposición de la sanción**, entre otras cuestiones, consideró la normativa electoral respectiva, la actitud de MORENA; las circunstancias del caso, que las bajas de las personas denunciantes del padrón aconteció el nueve de febrero, temporalidad en la que no es aplicable los beneficios del Acuerdo INE/CG33/2019 al establecer el mismo, esencialmente, un

¹² Las irregularidades atribuibles a MORENA, consistieron en inobservar lo establecido en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III y 41, fracción I de la Constitución; así como 5, párrafo 1 y 38, párrafo 1, incisos a) y e) del COFIPE; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e) e y) de la LGPP, en su aspecto positivo, al incluir en su padrón de afiliados a dos personas, sin tener la documentación soporte.

¹³ Afiliación sin el consentimiento previo, aconteció en 2013 y 2016, respectivamente.

¹⁴ Las faltas atribuidas a MORENA se cometieron en el Estado de México y Jalisco.



procedimiento de depuración de padrones de militantes, siendo que, en ese momento ya había concluido la etapa de consolidación de padrones¹⁵, en donde se debió dar de baja del padrón de militantes a todas aquellas personas de las que no se tuviera la cédula de afiliación y no se contara con la voluntad de los interesados de permanecer en los partidos políticos.

- Así, atendiendo también a las circunstancias del caso, las condiciones socioeconómicas del partido político denunciado, y el resto de los elementos llegó a la conclusión que se debía imponer por la indebida afiliación en dos mil trece una **multa** por \$62,364.00 (sesenta y dos mil trescientos sesenta y cuatro pesos 00/100 M.N.)¹⁶, y por la indebida afiliación en 2016 por \$70,338.00 (setenta mil trescientos treinta y ocho pesos 00/100 M.N.)¹⁷.

2. Síntesis de agravios. El partido actor esgrime en esencia, las temáticas de agravios siguientes:

- Falta de fundamentación y motivación.
- Falta de exhaustividad, puesto que la responsable debió allegarse de probanzas fehacientes que acreditaran la afiliación indebida.
- Violación al principio relacionado con la carga de la prueba.

La primera temática, se analizará de manera individual, mientras que las restantes, se examinarán de manera conjunta, sin que ello le cause afectación alguna¹⁸; porque no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que, lo trascendental, es que todos sean estudiados.

3. Estudio de fondo.

3.1. Decisión. Esta Sala Superior determina que se debe **confirmar** la resolución impugnada al resultar los agravios del recurrente **infundados e inoperantes**, como se explica a continuación.

4. Análisis de agravios.

¹⁵ Etapa que concluyó el treinta y uno de enero de dos mil veinte.

¹⁶ Equivalencia de 695.87 (seiscientos noventa y cinco punto ochenta y siete) Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal.

¹⁷ Equivalencia de 963 (novecientas sesenta y tres) Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal.

¹⁸ Jurisprudencia 4/2000. AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.

4.1. Falta de fundamentación y motivación

Al respecto, el partido recurrente sostiene que la autoridad responsable no observó los antecedentes que se dieron en las afiliaciones de los denunciados.

Lo anterior, en virtud de que estas fueron certificadas y validadas por la DEPPP, así como por la misma Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del entonces Instituto Federal Electoral¹⁹, quien a su vez designó a los funcionarios de las correspondientes Juntas Ejecutivas locales, a fin de que asistieran a las asambleas proyectadas por la asociación civil solicitante, donde se precisaron, en la respectiva acta, los mecanismos utilizados por el personal del Instituto para determinar que las y los ciudadanos asistieron de manera libre y manifestaron fehacientemente su voluntad de afiliarse al partido político en formación.

Ello, de acuerdo con lo previsto en el artículo 28, párrafo 1, inciso a), del entonces COFIPE, instrumento normativo aplicable para la obtención del registro como partido político nacional de Movimiento de Regeneración Nacional, A.C.

Agrega que, lo anterior se acredita con la resolución INE/CG94/2014 del Consejo General del INE, respecto de la solicitud de registro como partido político nacional presentada por el citado Movimiento, ya que contrario a lo aducido por la responsable, se prueba que las afiliaciones que se le reprochan estuvieron a cargo de la propia autoridad electoral en el proceso constitutivo, de ahí la falta de motivación.

Por lo que hace al agravio que antecede, esta Sala Superior estima que es **infundado**, en virtud de que, contrario a lo alegado por el partido recurrente, la autoridad responsable al emitir la resolución controvertida mencionó diversas razones y fundamentos que la llevaron a determinar la existencia de la conducta infractora.

¹⁹ En adelante IFE.



Al respecto, resulta oportuno precisar que el incumplimiento al deber de fundar y motivar se puede actualizar 1) Por falta de fundamentación y motivación, y 2) Derivado de la incorrecta o indebida fundamentación y motivación²⁰.

La falta de fundamentación y motivación consiste en la omisión en que incurre la autoridad responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como expresar razonamientos lógicos-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de esas normas jurídicas.

En cambio, la indebida fundamentación de un acto o resolución existe cuando la autoridad responsable invoca algún precepto legal; sin embargo, no es aplicable al caso concreto porque las características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa.

Por otra parte, hay indebida motivación cuando la autoridad responsable sí expresa las razones que tuvo en consideración para tomar determinada decisión, pero son discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.

En ese orden de ideas, es válido concluir que la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia de tales requisitos, mientras que, una indebida fundamentación y motivación supone la existencia de ellos, pero con una divergencia entre las normas invocadas y los razonamientos formulados por la autoridad responsable, respecto del caso concreto.

Aunado a ello, los efectos en uno y otro caso son igualmente diversos, toda vez que, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación, en tanto que, en el segundo, la autoridad debe expresar correctamente, fundamentos y motivos diferentes a los que formuló en el acto o resolución impugnada.

Precisado lo anterior, como ya se mencionó, contrario a lo manifestado por el partido recurrente, en el sentido de que la responsable no fundó ni motivó debidamente su determinación, ya que fue omisa en considerar que la

²⁰ Similar criterio se sostuvo al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-524/2015.

afiliación de las personas denunciadas se efectuó dentro del proceso de constitución como partido político nacional del entonces denominado Movimiento de Regeneración Nacional, A.C., esta Sala Superior advierte que el Consejo General del INE sí tomó en cuenta ello, y las circunstancias de cada caso.

En efecto, indicó que por cuanto hace a Sheila Fabiola Martínez Ruiz, en virtud de que su registro o afiliación a Morena, se había efectuado el veintisiete de octubre de dos mil trece, se debía aplicar el COFIPE, para las cuestiones sustantivas, ya que la presunta falta (violación al derecho de libre afiliación), se había cometido durante la vigencia de dicho ordenamiento, puesto que su registro o afiliación a Morena se había efectuado antes de mayo de dos mil catorce, fecha en la cual se encontraba vigente dicho cuerpo normativo.

En tanto que, para el caso de Jorge Segura Ayala, la legislación aplicable era la LGIPE y el Reglamento de Quejas, ya que su registro de afiliación había ocurrido el veintidós de agosto de dos mil dieciséis, esto es, una vez que habían entrado en vigor tales ordenamientos.

Asimismo, señaló que la LGIPE y el Reglamento de Quejas, sería la normativa aplicable para cuestiones procesales y/o adjetivas.

De igual manera, mencionó que se debía determinar si MORENA había afiliado indebidamente o no a dichas personas, las cuales alegaron no haber dado su consentimiento para estar en sus filas, haciendo para ello uso ilegítimo de su información personal, en contravención a lo dispuesto en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la Constitución General; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), r), t) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del COFIPE; disposiciones que se encuentran replicadas en el diverso dispositivo 443, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), y), de la Ley General de Partidos Políticos²¹.

²¹ En adelante Ley de Partidos.



Argumentó que el derecho de afiliación político-electoral establecido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la Constitución, se refiere expresamente a la prerrogativa de las y los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas, y si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación²² en materia política²³, lo cierto es que el derecho de afiliación – en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 constitucional– se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios.

Además, destacó que el COFIPE, en su artículo 38, párrafo 1, inciso c), establecía, como lo hace ahora la LGIPE, que es obligación de los partidos políticos nacionales mantener el mínimo de afiliados en las entidades federativas o Distritos Electorales, requeridos para su constitución y registro. Asimismo, refirió la normatividad aplicable.

También, señaló que, para llevar a cabo la verificación del padrón de afiliados de los partidos políticos, el INE aprobó los Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro.

En ese orden de ideas, si bien hizo referencia a los artículos 3º, 4º, 4º Bis, 13º Bis y 15º, de los Estatutos de MORENA, así como 4 y 5 de su Reglamento de Afiliación, en los que se señalan las directrices para la afiliación, las garantías y responsabilidades de los afiliados, y la estructura organizativa del partido, resaltando, entre otras cuestiones, que para obtener la afiliación al partido político en cita, se requiere, además, contar con credencial de elector expedida por el Registro Federal de Electores del INE y llenar la solicitud respectiva en donde se manifieste el propósito de afiliarse y conste la firma o huella digital del interesado, lo cierto es que no

²² Consagrados a nivel internacional en diversos instrumentos suscritos por nuestro país, tal es el caso de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana Sobre Derechos Humanos.

²³ Jurisprudencia 24/2002, de rubro DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICOELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES.

fue su única fundamentación y razonamiento, sino que se basó en la regulación nacional e internacional del derecho de afiliación.

De igual forma, citó la normativa emitida por el Consejo General del INE, específicamente el Acuerdo INE/CG33/2019, por el que 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 aparezcan en éstos las y los ciudadanos que en realidad hayan solicitado su afiliación.

Asimismo, indicó que por regla general, los partidos políticos (en el caso Morena), tienen la **carga de conservar y resguardar**, con el debido cuidado, los elementos o la documentación en la cual conste que el ciudadano en cuestión acudió a solicitar su afiliación y que la misma fue libre y voluntaria, puesto que le corresponde la verificación de dichos requisitos y, por tanto, el resguardo de las constancias atinentes, a fin de proteger, garantizar y tutelar el ejercicio de ese derecho fundamental y, en su caso, probar que las personas afiliadas al mismo cumplieron con los requisitos constitucionales, legales y partidarios.

Ello de forma armónica con lo establecido en el artículo 38, párrafo 1, inciso c), del COFIPE, precepto que, derivado de la reforma constitucional en materia política electoral de diez de febrero de dos mil catorce, se reproduce en el diverso 25, párrafo 1, inciso c), de la Ley de Partidos.

De igual manera, la responsable señaló que en ningún caso MORENA aportó medios de prueba mínimos e idóneos, para acreditar que el registro de las personas quejasas aconteció de forma libre, voluntaria, personal y pacífica y que además para llevar a cabo ese trámite se hubiera cumplido con los requisitos establecido para tal efecto en su normativa interna.

Agregó que, en la especie, el medio de prueba esencial para acreditar la debida afiliación de las personas denunciantes era el formato original de afiliación o, en su caso, cualquier otra documentación establecida en la normativa de MORENA en materia de afiliación, en la que constara su deseo de afiliarse a este partido político, al estar impresa de su puño y letra,



el nombre, firma, domicilio y datos de identificación, lo que no había acontecido.

De igual forma, contrariamente a lo señalado por la recurrente en su demanda, **la responsable tomó en cuenta el contexto de las afiliaciones**, incluso refirió que no pasaba desapercibido que la afiliación de una de esas personas había sucedido en una temporalidad en la cual MORENA aún no obtenía su registro como partido político nacional; sin embargo, ello no era suficiente para eximirlo de responsabilidad, ya que los datos de la persona que se sitúa en este supuesto fueron obtenidos del padrón de afiliados que la entonces asociación civil, Movimiento de Regeneración Nacional, presentó para obtener su registro como partido político nacional, con corte al treinta y uno de marzo de dos mil catorce.

Asimismo, la autoridad responsable si dio respuesta a las manifestaciones del partido político, considerando que sus afirmaciones consistentes en que las afiliaciones se dieron en las asambleas que exige el procedimiento de constitución de partido político; que fueron validadas por persona del entonces IFE; y que otras tantas se afiliaron en el periodo en que operaba un sitio de internet en que la ciudadanía podía afiliarse, además que enfrentaba dificultades con su propio padrón, eran insuficientes para acreditar la legalidad de las afiliaciones por varios factores:

- MORENA no refirió las asambleas en la que presuntamente se recabaron los registros de afiliación para los casos que menciona, ni lo concatena con algún otro elemento de prueba.
- No aportó algún elemento de prueba para acreditar que la presunta afiliación hubiera ocurrido en dichos eventos;
- No adjuntó las cédulas de afiliación correspondientes, ni algún otro medio de convicción tendente a acreditar su dicho.
- Si bien refiere que las fechas de afiliación de algunas personas coinciden en la época en que operaba el registro por internet, **lo cierto es que la propia normativa establece que la afiliación se llevará a cabo en un formato impreso para el caso, el cual**

contendrá como mínimo, entre otros datos, la firma del solicitante.

- La falta de organización al interior de un partido político no es un excluyente de responsabilidad para dejar de cumplir con sus obligaciones constitucional y legamente establecidas, por el contrario, como ente de interés público está obligada a acatar la ley en todo momento, respetando los derechos políticos de la ciudadanía.

Adicionalmente, debe indicarse que para esta Sala Superior tampoco es suficiente que MORENA refiera que las asambleas para constituirse como partido político nacional fueron validadas por la propia autoridad electoral administrativa, porque lo cierto es que tenía el deber de contar con la documentación soporte que justificara la debida afiliación de los denunciados, en la que constara la manifestación de su voluntad, tal como se verá en el apartado en el que se analiza el agravio de falta de exhaustividad y carga de la prueba.

En ese tenor, lo **infundado** del presente agravio radica en que, la resolución impugnada se encuentra fundada y motivada, a partir de un adecuado entendimiento del derecho de afiliación y de las obligaciones que los partidos políticos tienen como sujetos obligados²⁴.

4.2. Falta de exhaustividad y violación al principio de carga de la prueba.

Para el partido recurrente, la autoridad responsable no fue exhaustiva porque según su dicho debió allegarse de probanzas fehacientes que acreditaran la afiliación indebida, además que efectuó razonamientos incorrectos en cuanto a la carga de la prueba y el estándar probatorio en este tipo de casos.

Lo anterior, toda vez que los denunciados obtuvieron su afiliación en el proceso de constitución de partido político nacional, dicha afiliación fue

²⁴ SUP-RAP-107/2017, y la diversas SUP-RAP-141/2018.



motivo de análisis y de certificación de parte de la DEPPP del entonces IFE y quien, a su vez designó a los funcionarios del Instituto en las Juntas Ejecutivas Locales correspondientes, de conformidad con la entonces normatividad vigente.

Para el partido político las afiliaciones fueron certificadas y validadas por esa misma autoridad y la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del IFE²⁵.

Para el partido actor, la autoridad responsable inobservó el principio de exhaustividad, dado que era quien debía emitir la información respectiva en el procedimiento sancionador, ya que la obligación de conservar la documentación atinente de dichas asambleas también era del INE entonces IFE, en términos de los artículos 6, 56 y 73 fracción XIX constitucionales con relación a la materia de Transparencia y Acceso a la Información Pública, así como la Ley General de Archivos.

En ese contexto, estima que no es válido que la responsable refute que la obligación es únicamente de MORENA, ya que es la propia autoridad quien debió conservar integralmente las actas, formatos, cédulas y demás documentación y allegarse de las mismas.

En ese contexto, indica que la responsable debió hacer prevalecer el principio de conservación de los actos jurídicos legalmente válidos y del principio de presunción de inocencia frente a la falta de exhaustividad de la responsable de no presentar la documentación respectiva.

Por lo que, en su concepto, debe revocarse el acto reclamado y, en su lugar, se deben proveer diligencias para que la autoridad responsable emita otra resolución en la que tome en consideración si existe o no la documentación pertinente de las actas de asamblea y cédulas de afiliación de los denunciados.

²⁵ En adelante IFE.

Asimismo, aduce que la resolución es contraria al principio general de Derecho consistente en “quien afirma está obligado a probar” prevista en el numeral 15, párrafo 2 de la Ley de Medios.

Lo anterior, dado que el razonamiento de la responsable respecto a que al partido político le corresponde la carga de la prueba, es contrario al régimen procesal y legal, infringe las reglas de la lógica, la sana crítica y la experiencia en la valoración de las pruebas, aunado a que tasa como plena una presunción que pretende ser robustecida con el hecho de los quejosos y el sistema de probanzas aportado en el expediente de mérito.

De igual manera, a su juicio, no se acredita el ánimo y voluntad del partido político de configurar la infracción alegada y de utilizar datos personales.

En esa línea, menciona que la autoridad responsable omitió observar que los quejosos estaban compitiendo para obtener un puesto como capacitador y/o asistente electoral, motivo que originó el desconocimiento de su afiliación para poder continuar en el proceso de selección y por ende en el inicio del procedimiento por así convenir a sus intereses, toda vez que dicha acción es lo que indica el Manual de reclutamiento, selección y contratación de las y los supervisores electorales y capacitadores -asistentes electorales-.

Asimismo, refiere que la misma autoridad electoral no debió negarles a los quejosos la oportunidad de obtener el puesto, al no ser suficiente que haya realizado la consulta que dijo haber hecho, sin pruebas que acreditaran su dicho, para formar parte de un proceso de selección o de designación que infiere.

Los agravios del recurrente se califican por una parte como **infundados** y por otra como **inoperantes**.

Resultan **infundados** en virtud que el actuar de la autoridad responsable no fue contrario al régimen procesal y legal, dado que lo hizo a partir de la concepción en la normativa nacional e internacional que la afiliación se trata de un derecho, y emitió consideraciones sobre la acreditación de los



hechos, señalando las conclusiones que se dieron en cada uno de los casos de la ciudadana y el ciudadano que desconocieron su afiliación, esto es, precisó los argumentos que le permiten tener por actualizada la infracción.

Es pertinente indicar, que precisamente de dicho marco normativo se reconoce el origen, importancia y efectos del vínculo entre el partido político y la ciudadanía que decide afiliarse, cuya manifestación debe ser voluntaria.

De ahí que los primeros sujetos obligados de tutelar dicho derecho y de conservar la documentación correspondiente son los propios institutos políticos, quienes al ser sometidos a un procedimiento sancionador en el que se niega la existencia de esa voluntad, tienen la carga de la prueba.

Cabe indicar, que incluso uno de los principios reconocidos por los Lineamientos sobre la regulación de los partidos políticos de la Comisión de Venecia, es el derecho de los individuos a asociarse y formar partidos políticos, en el cual se subraya que **la afiliación a los partidos políticos debe ser voluntaria por naturaleza y ningún individuo debe ser forzado a unirse o pertenecer a ninguna asociación contra su voluntad.**

En ese tenor, tal como lo razona la responsable el partido político debe presentar información con relación a la afiliación de sus militantes²⁶ en esta clase de procedimientos en los que se les imputa la comisión de una conducta que conculca el derecho de libre afiliación.

Asimismo, en términos del criterio jurisprudencial de esta Sala Superior, es justamente el instituto político quien realizó la afiliación, y por ende, se encuentra en aptitud de contar con diversas pruebas del registro controvertido, en cada caso, partiendo de que se trata de documentación relacionada con otros deberes legales, como la observancia del porcentaje de integrantes para mantener su registro²⁷.

²⁶ Jurisprudencia 3/2019. DERECHO DE AFILIACIÓN. LA OBLIGACIÓN DE PROBAR LA MILITANCIA CORRESPONDE AL PARTIDO POLÍTICO.

²⁷ SUP-RAP-107/2017 y SUP-RAP-141/2018.

Así, se estima que la resolución controvertida fue apegada a Derecho, al haberse valorado las denuncias, la información proporcionada por la DEPPP, y lo manifestado por el propio partido político quien incumplió con su deber de probar que la afiliación de los ciudadanos se hubiera realizado con su consentimiento, con independencia de que con posterioridad los hubiera dado de baja.

Por otro lado, debe resaltarse, que el partido recurrente tampoco proporciona un argumento lógico jurídico para realmente confrontar que en términos del marco normativo que citó dicha autoridad y los razonamientos sobre el estándar probatorio relacionado con la indebida afiliación a un instituto político y sus obligaciones vinculadas con la libertad de afiliación en materia político-electoral, como derecho reconocido y garantizado a toda la ciudadanía, concebido como la potestad que se tiene de afiliarse a un partido político, permanecer afiliado a éste, desafiliarse, e incluso no pertenecer a alguno, MORENA tenía la carga de la prueba de demostrar que la afiliación se hizo de forma voluntaria²⁸.

Asimismo, ante esta instancia se limita a señalar que se vulneró el principio de exhaustividad, desde la premisa inexacta de que era la autoridad quien tenía que allegarse de la documentación comprobatoria respecto a la supuesta afiliación voluntaria de los quejosos, cuando tal como se ha venido señalando, en términos de la normativa que reconoce el derecho de afiliación, la naturaleza y las obligaciones de los institutos políticos, son éstos los primeros sujetos obligados a tener y conservar la información respectiva.

Lo anterior, aunado a que el recurrente parte de la óptica incorrecta de vincular el caso con las obligaciones del INE en temas de transparencia y manejo de datos personales y archivos, cuando es MORENA quien es el sujeto denunciado en el procedimiento sancionador, y cuestionado en la vulneración de los derechos de los quejosos, amén que, como se advierte

²⁸ SUP-RAP-368/2018.



del expediente y la resolución atinente, dejó de proporcionar elementos probatorios mínimos a la autoridad responsable, limitándose a aducir consideraciones de manera genérica a la época en que se llevaron las asambleas para constituirse como partido político y que uno de los registros se dio en línea, respecto del cual no combate con argumentos y pruebas la consideración de la responsable respecto a que la propia normativa establece que la afiliación se llevará a cabo en un **formato impreso para el caso, el cual contendrá como mínimo, entre otros datos, la firma del solicitante.**

De igual manera, se observa que el recurrente omitió presentar ante la autoridad responsable otros medios de convicción para sustentar su dicho, como serían, además de la documentación soporte de la afiliación en original, cualquier otro documento, tales como, las documentales que evidenciaran, por ejemplo, el pago de cuotas partidistas de la y el ciudadano, la participación en actos del partido, la intervención en asambleas internas, el desempeño de funciones o comisiones partidistas, entre otras²⁹, desde la perspectiva que le correspondía la carga de la prueba.

Lo anterior, se reitera a partir de sus obligaciones como instituto político, además que tal como lo indicó la responsable, **la parte denunciante no está obligada a probar un hecho negativo (la ausencia de voluntad)** o la inexistencia de una documental, porque en términos de la carga de la prueba tampoco son objeto de demostración los hechos negativos, salvo que envuelvan una afirmación.

En ese contexto, el partido político es quien debió demostrar que no conculcó los derechos político-electorales de las personas quejasas, al haberlos afiliado sin su consentimiento, voluntad de afiliación que no acreditó con pruebas, en un procedimiento que se advierte siguió las

²⁹ SUP-RAP-425/2021 y SUP-RAP-368/2018.

formalidades correspondientes, entre ellas el ofrecimiento, valoración y desahogo de pruebas.

En ese escenario, no se estima que la autoridad responsable dejara de observar el principio de presunción de inocencia, dado que el mismo no implica que deba liberarse al partido político denunciado de las cargas procesales de argumentar y presentar los medios de convicción idóneos que resulten necesarios para su adecuada defensa, medios que como se ha retirado, MORENA omitió ofrecer.

Cabe indicar que, es bien sabido que, en todo procedimiento, las pruebas de descargo pueden dar lugar a una duda razonable cuando cuestionen con elementos la fiabilidad de las pruebas de cargo, o como en el supuesto en que la hipótesis de inocencia efectivamente alegada esté corroborada por elementos exculpatorios.

Sin embargo, en el presente asunto no existió ese supuesto, ya que el partido apelante omitió argumentar y presentar los medios de convicción que apoyaran la hipótesis de su defensa³⁰, por lo que no puede aducir que debió prevalecer el principio de presunción de inocencia, ni mucho menos el principio de conservación de los actos válidamente celebrados que se basa en que “lo útil no debe ser viciado por lo inútil”, mismo que no resulta aplicable al caso, dado que en el procedimiento sancionador atinente se tenía que comprobar la existencia de pruebas respecto a la voluntad manifiesta e indubitable de los quejosos de afiliarse a MORENA.

Por cuanto a que la autoridad responsable omitió observar que las personas quejasas estaban compitiendo para obtener un puesto como capacitador y/o asistente electoral, motivo que originó el desconocimiento de su afiliación para poder continuar en el proceso de selección y por ende en el inicio del procedimiento por así convenir a sus intereses, toda vez que dicha acción es lo que indica el Manual de reclutamiento, selección y contratación de las y los supervisores electorales y capacitadores -asistentes electorales,

³⁰ SUP-RAP-368/2018.



así como que el INE no actuó conforme al procedimiento de contratación en detrimento de la y el ciudadano denunciantes, se califican como **inoperantes** al tratarse de afirmaciones dogmáticas que de ninguna manera controvierten los razonamientos lógico-jurídicos de la responsable en el sentido de comprobar fehacientemente, a través de documentos idóneos y específicos, que la incorporación de personas a su padrón de militantes fue solicitada por cada persona quejosa, como expresión de su libre voluntad de incorporarse a ese instituto político³¹.

Finalmente, es igualmente **inoperante** el planteamiento respecto a la ausencia del elemento volitivo en la comisión de la conducta, al tratarse de una afirmación genérica, que no combate tampoco las consideraciones de la responsable relativas las obligaciones de MORENA respecto al derecho de afiliación y que no demostró ni probó que las afiliaciones de las personas quejasas, fuera consecuencia de algún error insuperable, o derivado de alguna situación externa que no haya podido controlar o prever, ni ofreció argumentos razonables, ni elementos de prueba que sirvieran de base, aun indiciaria, para estimar que las afiliaciones fueron debidas y apegadas a Derecho.

En virtud de lo expuesto, se **confirma** la resolución impugnada³².

Por lo expuesto y fundado, se aprueba el siguiente

RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **confirma** la resolución controvertida.

NOTIFÍQUESE como 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 y firmaron electrónicamente la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal

³¹ SUP-RAP-425/2021 y SUP-RAP-428/2021.

³² Similares consideraciones se emitieron el SUP-RAP-464/2021 y SUP-RAP-465/2021.

SUP-RAP-462/2021

Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el Magistrado José Luis Vargas Valdez, 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.