

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

INE/CG679/2022

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO
EXPEDIENTE:

UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

DENUNCIANTES: DULCE MARÍA NOVOA
MARTINEZ Y OTRO

DENUNCIADO: MORENA

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO CON NÚMERO DE EXPEDIENTE UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021, INICIADO CON MOTIVO DE DOS DENUNCIAS PRESENTADAS EN CONTRA DEL PARTIDO POLÍTICO MORENA, POR PRESUNTAS VIOLACIONES A LA NORMATIVIDAD ELECTORAL, CONSISTENTES EN LA PRESUNTA VULNERACIÓN AL DERECHO DE LIBRE AFILIACIÓN DE LAS PERSONAS DENUNCIANTES Y, EN SU CASO, EL USO NO AUTORIZADO DE SUS DATOS PERSONALES PARA TAL FIN

Ciudad de México, 19 de octubre de dos mil veintidós.

G L O S A R I O	
<i>COFIPE</i>	Código Federal de Instituciones y Procedimientos
<i>Comisión de Quejas</i>	Comisión de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
<i>Consejo General</i>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
<i>Constitución</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<i>DEPPP</i>	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral
<i>DERFE</i>	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
<i>INE</i>	Instituto Nacional Electoral
<i>LGIPE</i>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
<i>LGPP</i>	Ley General de Partidos Políticos

G L O S A R I O	
Reglamento de Quejas	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral

R E S U L T A N D O

1. REGISTRO, RESERVA DE ADMISIÓN Y EMPLAZAMIENTO, DILIGENCIAS DE INVESTIGACIÓN Y BAJA DE LAS PERSONAS QUEJOSAS DEL PADRÓN DE AFILIADOS DE MORENA.¹ En proveído de **diez de noviembre de dos mil veintiuno**, emitido por el Titular de la *UTCE*, se tuvieron por recibidos dos escritos de queja signados por igual número de personas, mediante los cuales, cada una de ellas, hicieron del conocimiento de esta autoridad electoral, hechos presuntamente contraventores de la normatividad electoral, consistentes en la violación a su derecho de libertad de afiliación y utilización de sus datos personales para tal fin, pues negaron ser militantes de MORENA; dichos escritos fueron registrados con el número de expediente **UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021**.

En el acuerdo en cita, se admitió a trámite el procedimiento de sanción señalado, con la reserva del emplazamiento correspondiente, hasta en tanto se contara con los elementos necesarios para tal efecto.

Los nombres de las personas quejasas se detallan a continuación:

No.	Quejosa/o	Fecha presentación queja	Entidad
1	Dulce María Novoa Martínez	28/05/2021 ²	Estado de México
2	Ricardo Zenteno Fernández	24/09/2021 ³	Chihuahua

¹ Visible a páginas 013 a 023 del expediente.

² Visible a página 002 del expediente

³ Visible a página 008 del expediente

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Finalmente, con el propósito de constatar los hechos materia de inconformidad y allegarse de mayores elementos y constancias necesarias para la debida sustanciación del procedimiento de mérito, en dicho proveído también se ordenó requerir a MORENA información relacionada con la presunta afiliación de las personas quejas a dicho partido político, así como a la *DEPPP*.

La diligencia se llevó a cabo en los términos que se detallan a continuación:

Sujeto	Oficio Fecha notificación	Respuesta
MORENA	INE-UT/10104/4 11 de noviembre de 2021	<p style="text-align: center;">Oficio sin número y sin fecha Recibido en la oficialía de partes del INE el 17 de noviembre de 2021⁵</p> <p>Suscrito por el representante de MORENA ante el <i>Consejo General</i>.</p> <p>Refiere que las personas denunciantes sí aparecieron registrados en el padrón de nacional de afiliados de ese instituto político.</p> <p>Asimismo, señaló que debido a la transición que ha vivido el partido en la Secretaría de Organización, la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 y la carga de trabajo que se presentó con motivo del Proceso Electoral Federal 2020-2021, así como los procesos extraordinarios, ha resultado humanamente imposible concluir con la búsqueda de dicha documentación, por lo que una vez que las mismas hayan sido localizadas serán remitidas a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral.</p> <p>Indicó que el registro de las personas denunciantes había sido cancelado en el Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos, agregando que la información de las mismas fue eliminada de la base de datos alojada en la página de internet de ese partido.</p> <p>Acompañó a dicho oficio:</p> <p>Impresiones del Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos, con estatus de afiliado cancelado, correspondientes a las personas quejas.</p>

⁴ Visible a página 029 del expediente

⁵ Visible a páginas 034 a 038 del expediente

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Sujeto	Oficio Fecha notificación	Respuesta												
DEPPP	Correo electrónico institucional 11 de noviembre de 2021	<p style="text-align: center;">Correo electrónico institucional⁷ 17 de noviembre de 2021</p> <p>De la búsqueda realizada de las personas denunciantes, se encontraron 2 coincidencias dentro de los registros cancelados del padrón de personas afiliadas a MORENA, a saber:</p> <table border="1" style="width: 100%; border-collapse: collapse;"> <thead> <tr> <th style="text-align: center;">Nombre</th> <th style="text-align: center;">Fecha Afiliación</th> <th style="text-align: center;">Fecha Baja</th> <th style="text-align: center;">Fecha Cancelación</th> </tr> </thead> <tbody> <tr> <td style="text-align: center;">Novoa Martínez Dulce María</td> <td style="text-align: center;">26/02/2013</td> <td style="text-align: center;">11/11/2021</td> <td style="text-align: center;">16/11/2021</td> </tr> <tr> <td style="text-align: center;">Ricardo Zenteno Fernández</td> <td style="text-align: center;">26/10/2013</td> <td style="text-align: center;">11/11/2021</td> <td style="text-align: center;">16/11/2021</td> </tr> </tbody> </table>	Nombre	Fecha Afiliación	Fecha Baja	Fecha Cancelación	Novoa Martínez Dulce María	26/02/2013	11/11/2021	16/11/2021	Ricardo Zenteno Fernández	26/10/2013	11/11/2021	16/11/2021
Nombre	Fecha Afiliación	Fecha Baja	Fecha Cancelación											
Novoa Martínez Dulce María	26/02/2013	11/11/2021	16/11/2021											
Ricardo Zenteno Fernández	26/10/2013	11/11/2021	16/11/2021											

2. PRÓRROGA AL PARTIDO MORENA.⁸ Vistas que fueron las manifestaciones del referido partido, en el sentido de su imposibilidad para remitir las constancias originales de afiliación que le fueron previamente solicitadas, y con objeto de brindar certeza legal, así como procurar maximizar el derecho de audiencia, defensa y debido proceso, mediante proveído de **diecisiete de enero de dos mil veintidós** se otorgó prórroga al citado instituto político, a fin de que se sirviera proporcionar el original del expediente en que obren las constancias de los procedimientos de afiliación de Dulce María Novoa Martínez y Ricardo Zenteno Fernández.

3.- ACTA CIRCUNSTANCIADA.⁹ En mismo acuerdo de **diecisiete de enero de dos mil veintidós**, se ordenó la certificación del portal de internet de dicho ente político, con la finalidad de verificar si el registro de las personas quejasas como militantes del mismo, había sido eliminado y/o cancelado.

El resultado de dicha diligencia se hizo constar en Acta Circunstanciada, en la que se asentó que no se encontró registro alguno a nombre de los denunciantes en dicho sitio web.

4. ACUERDO INE/CG33/2019. El veintitrés de enero de dos mil veintiuno, fue aprobado en sesión extraordinaria del *Consejo General*, el acuerdo por el cual se aprueba la implementación, de manera excepcional, de un procedimiento para la

⁶ Visible a página 028 del expediente

⁷ Visible a páginas 033 del expediente

⁸ Visible a páginas 055 a 089 del expediente.

⁹ Visible a páginas 060 a 064 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los partidos políticos nacionales, en el que se acordó la suspensión de la resolución de diversos procedimientos sancionadores ordinarios, relacionados con presuntas indebidas afiliaciones de ciudadanos de todos los partidos políticos.

En este sentido, en su punto *TERCERO* el citado acuerdo determinó lo siguiente:

TERCERO. Los PPN darán de baja definitiva de manera inmediata de su padrón de militantes los nombres de aquellas personas que, antes de la aprobación de este Acuerdo, hayan presentado quejas por indebida afiliación o por renunciadas que no hubieran tramitado. *En el caso de las quejas por los supuestos antes referidos que se lleguen a presentar con posterioridad a la aprobación de este Acuerdo, los PPN tendrán un plazo de 10 días contado a partir del día siguiente de aquel en el que la UTCE les haga de su conocimiento que se interpuso ésta, para dar de baja de forma definitiva a la persona que presente la queja.*

[Énfasis añadido]

5. INFORME SOBRE EL ACUERDO INE/CG33/2019. El veintiuno de febrero de dos mil veinte, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del *INE*, presentó al *Consejo General* el *Informe Final sobre el procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los Partidos Políticos Nacionales (INE/CG33/2019)*¹⁰, mediante el cual, hizo del conocimiento que **los siete partidos políticos, entre ellos MORENA, durante la vigencia del citado Acuerdo, presentaron los informes respectivos sobre el avance en el agotamiento de las etapas previstas en el acuerdo INE/CG33/2019.**

6. EMPLAZAMIENTO.¹¹ Por acuerdo de **once de febrero de dos mil veintidós**, la *UTCE* ordenó el emplazamiento a MORENA, para efecto que manifestara lo que a su derecho conviniera respecto a la conducta que se le imputó y aportara los medios de prueba que considerara pertinentes.

Para tal efecto, se le corrió traslado con copia simple de todas y cada una de las constancias que integraban el expediente de mérito.

El acuerdo de emplazamiento se diligenció en los términos siguientes:

¹⁰ Consultable en la página de internet del *INE*, o bien en la dirección electrónica: <https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/handle/123456789/113621>

¹¹ Visible a páginas 077 a 082 del expediente.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Sujeto–Oficio	Notificación–Plazo	Respuesta
MORENA INE-UT/00955/2022 ¹²	Citatorio: 16 de febrero 2022. ¹³ Cédula: 17 de febrero 2022 ¹⁴ Plazo: 18 al 24 de febrero 2022.	Oficio sin número ¹⁵ 24 de febrero de 2022.

Asimismo, en el citado acuerdo se tuvo por incumplido el requerimiento formulado a MORENA el diecisiete de enero de dos mil veintidós, ya que, no obstante que dio respuesta a la prórroga que le fue otorgada, de nueva cuenta omitió proporcionar el original del expediente en que obrasen las constancias de los procedimientos de afiliación que le fueron solicitadas.

7. ALEGATOS¹⁶: El cinco de noviembre de dos mil veinte, se ordenó poner las actuaciones a disposición de las partes a efecto que, en vía de alegatos, manifestaran lo que a su derecho conviniera.

El acuerdo de vista para formular alegatos, se diligenció en los términos siguientes:

Denunciado:

Sujeto – Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
MORENA INE-UT/05269/2022 ¹⁷ 03 de junio de 2022	Citatorio: 06 de junio de 2022 ¹⁸ Cédula: 07 de junio de 2022 ¹⁹ Plazo: 08 al 14 de junio de 2022.	Oficio sin numero ²⁰ 14 de junio de 2022

Denunciantes:

Al respecto, es de referir que las personas quejasas, no obstante haber sido debidamente notificadas, fueron omisas en pronunciar alegatos:

¹² Visible a páginas 083 del expediente.

¹³ Visible a página 084 a 085 del expediente.

¹⁴ Visible a página 86 del expediente

¹⁵ Visible a páginas 090 a 124 del expediente.

¹⁶ Visible a páginas 125 a 130 del expediente

¹⁷ Visible a página 133 del expediente

¹⁸ Visible a páginas 134 a 135 del expediente

¹⁹ Visible a página 136 del expediente

²⁰ Visible a páginas 155 a 176 del expediente

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

No.	Quejosa/o Oficio	Notificación-Plazo	Respuesta
1	Dulce María Novoa Martínez INE/JDE10-MEX/VS/259/2022 ²¹	Cédula: 07 de junio de 2022 ²² Plazo: 08 al 14 de junio de 2020.	Sin respuesta
2	Ricardo Zenteno Fernández INE-JLE-CHIH-0543-2022 ²³	Cédula: 06 de junio de 2022 ²⁴ Plazo: 07 al 13 de junio de 2022.	Sin respuesta

8. VERIFICACIÓN FINAL DE NO REAFILIACIÓN. El diez de octubre del presente año, personal adscrito a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral realizó una consulta al Sistema de Verificación del Padrón de Personas Afiliadas a los Partidos Políticos en la cual se advirtió que las partes quejas habían sido dadas de baja del padrón de militantes del PVEM, sin advertir alguna nueva afiliación.

9. ELABORACIÓN DE PROYECTO. En su oportunidad, al no existir diligencias pendientes por practicar, se ordenó la elaboración del proyecto de resolución correspondiente, para que fuera sometido a la consideración de las integrantes de la *Comisión de Quejas*.

10. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS. En la Cuarta Sesión Ordinaria de carácter privado, celebrada el doce de octubre de dos mil veintidós, el citado órgano colegiado aprobó el proyecto de mérito, por unanimidad de votos de sus integrantes y ordenó su remisión a este órgano colegiado para su aprobación definitiva.

CONSIDERANDO

PRIMERO. COMPETENCIA

El *Consejo General* es competente para resolver los procedimientos sancionadores ordinarios cuyos proyectos le sean turnados por la *Comisión de Quejas*, conforme a lo dispuesto en los artículos 44, párrafo 1, incisos aa) y jj), y 469, párrafo 5, de la *LGIFE*, respecto de las conductas que se definen como infractoras a dicha Ley electoral, atribuidas a los sujetos obligados a la misma.

²¹ Visible a página 151 del expediente

²² Visible a página 152 del expediente

²³ Visible a página 144 del expediente

²⁴ Visible a página 143 del expediente

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

En el caso, la conducta objeto del presente procedimiento sancionador es la presunta transgresión a lo previsto en los 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), 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 *LGIFE*; 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e), q), t) y u) de la *LGPP*, con motivo de la probable violación al derecho de libertad de afiliación y la presunta utilización indebida de datos personales, por parte de MORENA, en perjuicio de las personas que han sido señaladas a lo largo de la presente determinación.

Ahora bien, conforme al artículo 23, del *COFIPE*, los partidos políticos ajustarán su conducta a las disposiciones establecidas en el citado Código, correspondiendo al Instituto Federal Electoral —hoy *INE*— vigilar que las actividades de éstos se desarrollen con apego a la ley.

Del mismo modo, de conformidad con los artículos 341, párrafo 1, inciso a); 342, párrafo 1, incisos a) y n), y 354, párrafo 1, inciso a), del ordenamiento en consulta, los partidos políticos son sujetos de responsabilidad por infracciones cometidas a las disposiciones contenidas en dicho Código, entre otras, el incumplimiento de las obligaciones señaladas en el artículo 38 del dispositivo legal en cita, las cuales son sancionables por el *Consejo General*.

Dichos artículos se reproducen en los diversos 442, párrafo 1, inciso a); 443 párrafo 1, incisos a) y n); y 456, párrafo 1, incisos a), de la *LGIFE* y 25, párrafo 1, incisos a) y e) de la *LGPP*, respectivamente.

En consecuencia, siendo atribución del *Consejo General* conocer de las infracciones y, en su caso, imponer las sanciones correspondientes, resulta competente para conocer y resolver respecto de las presuntas infracciones denunciadas en el procedimiento sancionador ordinario, atribuidas a MORENA, derivado, esencialmente, de la violación al derecho de libertad afiliación y utilización indebida de datos personales por parte de ese partido político.

Sirve de apoyo a lo anterior, lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-RAP-107/2017,²⁵ en el sentido de que esta autoridad electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios

²⁵ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

sancionadores relacionados con la presunta afiliación indebida de ciudadanos a los partidos políticos, esencialmente, por las razones siguientes:

- Porque la tutela de la ley le corresponde de manera directa a las autoridades, no a los partidos.
- Porque, por mandato legal, el *INE* es una autoridad que tiene potestad para imponer sanciones en materia electoral federal por violación a la ley.
- Porque la existencia de un régimen sancionatorio intrapartidista, no excluye la responsabilidad de los partidos políticos por violación a la ley, ni la competencia del *INE* para atender tal cuestión.
- Porque la *Sala Superior* ya ha reconocido que el *INE* es el órgano competente para atender denuncias por afiliación indebida de ciudadanas y ciudadanos.

Lo anterior, con fundamento en lo previsto en los artículos 443, párrafo 1, inciso n), 459, 464, 467, 468 y 469, de la *LGIPE* —los cuales contienen reglas que ya se encontraban previstas en el *COFIPE*, en los artículos 342, párrafo 1, incisos a); 356, 361, 364, 365 y 366—, relacionados con lo dispuesto en los numerales 35, fracción III y 41, párrafo segundo, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*, es decir con base en el derecho humano a la libre asociación, en su vertiente de afiliación política

SEGUNDO. NORMATIVA ELECTORAL APLICABLE AL CASO

En el presente asunto se debe subrayar por una parte que, la presunta falta denunciada por **Dulce María Novoa Martínez** y **Ricardo Zenteno Fernández** (indebida afiliación) se cometió **durante la vigencia del COFIPE**, puesto que, en este caso el registro o afiliación de las personas quejasas a MORENA se realizó antes del veintitrés de mayo de dos mil catorce, temporalidad en la cual se encontraba vigente dicho código.

Por lo que, tomando en consideración la información proporcionada por la *DEPPP* y por MORENA, la normatividad de dicho ordenamiento legal será aplicable para el caso en cuestión.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Quejosa/o	Fecha Afiliación DEPPP²⁶	Información Morena²⁷
Dulce María Novoa Martínez	26/02/2013	26/02/2013
Ricardo Zenteno Fernández	26/10/2013	26/10/2013

Por tanto, si al momento de la comisión de la presunta falta se encontraba vigente el *COFIPE*,²⁸ es claro que este ordenamiento legal debe aplicarse para las cuestiones sustantivas del presente procedimiento en los casos que así corresponda, al margen que la falta pudiera haber sido advertida por el quejoso y cuestionada mediante la queja que dio origen al presente asunto, una vez que dicha norma fue abrogada por la *LGIPE*, así como que este último ordenamiento sea fundamento para cuestiones procesales o adjetivas.

Sin perjuicio que, en lo conducente, puedan aplicarse los plazos precisados en los transitorios correspondientes del referido Decreto, así como las reglas procesales contenidas en la *LGIPE*,²⁹ y en el *reglamento*.

Lo anterior, en consonancia con lo establecido en la tesis de jurisprudencia de rubro **RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS PROCESALES**.³⁰

TERCERO. EFECTOS DEL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL INE/CG33/2019

Para efectos de la resolución del asunto que nos ocupa y, con el propósito de conocer las razones que subyacen a la problemática de las indebidas afiliaciones cometidas por los partidos políticos en perjuicio del derecho político electoral de libre afiliación, es necesario mencionar que el veintitrés de enero de dos mil veintiuno, este *Consejo General* aprobó el acuerdo INE/CG33/2019, por el que, se implementó un procedimiento para la revisión, actualización y sistematización de los padrones de los partidos políticos nacionales.

²⁶ Información contenida en el correo electrónico institucional visible a página 33 del expediente.

²⁷ Información contenida en el oficio sin número y sin fecha, visible a páginas 34 a 38 del expediente.

²⁸ El *COFIPE* estuvo vigente hasta el veintitrés de mayo de dos mil catorce.

²⁹ Al respecto, resultan aplicables las **jurisprudencias** del Poder Judicial de la Federación de rubros: **RETROACTIVIDAD DE LAS LEYES PROCESALES, NO EXISTE POR REGLA GENERAL.**, Novena Época, Tribunales colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo VIII, Julio de 1998, materia Penal, tesis VI.2°, J/140, Página 30; **RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS PROCESALES**, Novena Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo V, Abril de 1997, material Civil, tesis I.8°.C. J/1, Página 178 y **DERECHOS PROCESALES ADQUIRIDOS. CONCEPTO DE, EN MATERIA DE RETROACTIVIDAD DE LA LEY**, Octava Época, Tribunales Colegiados de Circuito, Apéndice 1917-Septiembre 2011, Tomo V. Civil Segunda Parte-TCC Primera Sección-Civil Subsección 2-Adjetivo, materia Civil, tesis 1048, página 1172.

³⁰ Consulta disponible en la dirección electrónica: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1012/1012265.pdf>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Las razones que motivaron la suscripción del mencionado acuerdo, fueron las siguientes:

- 1)** La imposición de sanciones económicas que se aplicaban a los partidos políticos por la transgresión al derecho de libre afiliación política fue insuficiente para inhibir esta conducta.
- 2)** Los partidos políticos reconocieron la necesidad de iniciar un procedimiento de regularización de sus padrones de afiliación, ya que éstos se conformaban sin el respaldo de la información comprobatoria de la voluntad ciudadana.
- 3)** La revisión que el *INE* realizó a los padrones de las y los militantes de los partidos políticos nacionales en dos mil catorce y dos mil diecisiete, se circunscribió a verificar su número mínimo de afiliadas y afiliados para la conservación de su registro y a vigilar que no existiese doble afiliación, a partidos políticos con registro o en formación.
- 4)** Dicha verificación no tuvo como propósito revisar que los partidos políticos efectivamente contasen con el documento comprobatorio de la afiliación de las y los ciudadanos en términos de lo previsto en su normativa interna.

Así, esta autoridad electoral nacional, con la finalidad de dar una solución integral al problema generalizado respecto de la correcta afiliación y desafiliación, y al mismo tiempo garantizar a la ciudadanía el pleno ejercicio de su derecho a la libre afiliación, así como fortalecer el sistema de partidos, estimó necesario implementar, de manera excepcional, un procedimiento para garantizar que, en un breve período, sólo se encuentren inscritas las personas que, de manera libre y voluntaria hayan solicitado su afiliación, y respecto de las cuales se cuente con alguno de los documentos que avalen su decisión.

El proceso de actualización se concibió obligatorio y permanente, lo cual es indispensable y necesario para el sano desarrollo del régimen democrático de nuestro país.

Para alcanzar el objetivo propuesto en dicho acuerdo, se estableció una suspensión temporal en la resolución de los procedimientos sancionadores ordinarios, con las excepciones siguientes:

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

- Aquellos supuestos en los que se actualizara la caducidad de la potestad sancionadora de la autoridad administrativa electoral; o bien,
- Porque se encontraran en la hipótesis de cumplimiento a una ejecutoria dictada por alguna de las Salas que integran el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Asimismo, previó una serie de actividades y obligaciones para los partidos políticos, que debían ser ejecutadas en el plazo comprendido entre el uno de febrero de dos mil veintiuno al treinta y uno de enero de dos mil veinte, cuya inobservancia tendría como efecto anular la suspensión de la resolución de los procedimientos e imponer las sanciones atinentes.

En este sentido, debe destacarse que durante la vigencia del referido acuerdo, se procedió a eliminar de los padrones de militantes el registro de todas y cada una de las personas denunciadas en los procedimientos, tanto en el *Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos de la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos*, como de sus portales de *internet* y/o cualquier otra base pública en que pudieran encontrarse, logrando eliminar el registro de más de nueve millones de personas.

Cabe señalar, que los padrones de afiliados/as son bases de datos variables debido a los movimientos de altas y bajas que llevan a cabo todos los días los partidos políticos nacionales; además de ello, el proceso de verificación permanente de que son objeto los padrones, implica que los nuevos registros se compulsen contra el padrón electoral y entre los padrones de los partidos políticos con registro vigente y en proceso de constitución, para determinar si serán registros válidos, sujetos de aclaración o definitivamente descartados.

En ese sentido, de conformidad con los elementos con que cuenta este Consejo General al momento de resolver el presente asunto, es válido concluir que la revisión y seguimiento en el desahogo de las etapas supervisadas de manera particular y puntual por esta autoridad, así como la actitud activa de los partidos políticos en el desarrollo de sus actividades y obligaciones, permitió alcanzar el propósito perseguido con el acuerdo INE/CG33/2019, esto es, atender la problemática de raíz hasta entonces advertida y depurar los padrones de afiliados de los partidos políticos, garantizando con ello el ejercicio del derecho de libertad de afiliación en beneficio de la ciudadanía.

CUARTO. ESTUDIO DE FONDO

1. MATERIA DEL PROCEDIMIENTO

En el presente asunto se debe determinar si **MORENA conculcó el derecho de la libre afiliación**, en su **vertiente positiva —indebida afiliación—** respecto de **Dulce María Novoa Martínez y Ricardo Zenteno Fernández**, quienes alegan no haber dado su consentimiento para estar en sus filas.

Lo anterior, 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*; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a) y e) 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 u) de la *LGPP*.

2. EXCEPCIONES Y DEFENSAS

Dentro de la etapa de emplazamiento, el denunciado, a través de su representante ante el *Consejo General del INE*, hizo valer las siguientes excepciones y defensas.

- Opuso la excepción ***sine actione agis*** en tanto que niega el derecho de las personas quejasas para denunciar a MORENA, porque, según su dicho, no ha infringido normatividad alguna en perjuicio de las mismas, ni se aportan las probanzas para acreditar que se hayan utilizado sus datos personales.

No obstante que las excepciones planteadas se dilucidarán como adelante se indica, desde un inicio, es importante acotar que la legislación y la doctrina han sostenido que la excepción *sine actione agis* no constituye propiamente una excepción, sino la negación del derecho ejercitado, y obliga al juzgador a examinar todos los elementos constitutivos de la acción, por tanto, opuesta, no tiene por qué hacerse un estudio especial de ella, al quedar acreditados los elementos de la acción deducida, como en el presente caso ocurre, ya que los quejosos se encuentran legitimados y tienen el derecho y el interés jurídico suficientes para, tal y como lo manifestaron en sus escritos de queja, inconformarse por considerar que fueron afiliados indebidamente a un determinado partido político, acción que, sin duda, puede perjudicar sus intereses y preferencias políticas, además de considerarse como un acto indebido que las personas quejasas han deducido a través del presente procedimiento administrativo sancionador electoral, máxime que

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

la acción intentada por dichas personas se encuentra regulada bajo los supuestos que prevé la ley de la materia y de ninguna manera se establece mediante meras presunciones, siendo el medio de prueba específico para su ejercicio el que se les localizó registradas como militantes del partido político Morena.

- Opuso la excepción de **obscuridad de las quejas** en cuanto que, desde su apreciación, no señalan las circunstancias de modo, tiempo y lugar para acreditar el elemento volitivo en la conducta del denunciado en el uso de datos personales, ni en una indebida afiliación.
- Opuso la excepción de **plus petitio** porque, desde su punto de vista, las personas quejasas demandan más de lo debido, siendo sus pretensiones desproporcionadas, en tanto que MORENA no usó indebidamente sus datos personales, pues el elemento volitivo del denunciado es inexistente, además de que, al afiliarse voluntariamente, los quejosos proporcionaron libremente dicha información y datos necesarios para tal fin.
- En vía de objeción, arguyó que quien afirma un hecho está obligado a acreditarlo, lo que arroja la carga a los quejosos que debieron probar sus afirmaciones, a fin de que la autoridad electoral pueda recabar una investigación sustentada y motivada y en la que dé nacimiento a un derecho punible.
- Asimismo, objetó el alcance que se le pretende dar a la instrumental de actuaciones, toda vez que asevera que los documentos generados y recabados por esta autoridad electoral, no acreditan la conducta reprochada por los denunciados, que consiste en el uso indebido de sus datos personales, para una indebida afiliación, circunstancia que niega terminantemente.
- Que actúa de buena fe, ya que en todo momento proporciona a sus afiliados el derecho y la libertad de elegir ser o no ser integrantes de ese partido político, y que, al respecto, el artículo 3.º de sus estatutos establece que la afiliación será individual, libre, pacífica y voluntaria; por lo que su actuación siempre está basada en la buena fe.

A este respecto, también desde ahora es pertinente aclarar que, si bien es cierto que ese estatuto prevé la libre elección de afiliación a MORENA, no es menos cierto que también el artículo 5 del Reglamento de Afiliación de dicho partido establece claramente que la afiliación se llevará a cabo en un formato impreso, el cual contendrá como mínimo, entre otros datos, el nombre y apellidos de la persona que se afilia, la Clave de Elector y la firma del solicitante

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

- En cuanto a la contestación de los hechos, agregó que los escritos de las personas quejas no son formalmente denuncias, sino meros desconocimientos de afiliaciones, ya que no reúnen los requisitos para ello.
- Que la autoridad electoral no debió incoar el presente procedimiento sino únicamente ordenar las bajas de los quejosos, como ya ha ocurrido y, por lo tanto, decretar el desechamiento de las quejas, pues estas quedaron sin materia al concretarse la desafiliación de las partes denunciantes.
- Que los motivos de las quejas obedecieron a intereses particulares y laborales de los denunciantes y no a una verdadera infracción a la norma, ya que se encontraban compitiendo para obtener un puesto y conseguir un empleo, por lo que para poder continuar con el proceso de selección, desconocieron su legal afiliación.

Igualmente, sobre ese argumento, desde este momento vale la pena explicar que, tal y como se desprende de las constancias que obran glosadas en autos, específicamente de los respectivos escritos de queja, ninguna de las personas quejas aspiraban entonces al cargo de Supervisor o Capacitador Asistente Electoral (CAE), sino que su desconocimiento de afiliación obedeció, en un caso, cuando la quejosa pretendió realizar el trámite para su inscripción a un instituto político diverso y, otro, cuando el quejosos revisó en la plataforma digital del INE si es que se hallaba afiliado a algún instituto político.

- Que los registros contenidos en el padrón de militantes únicamente acreditan la temporalidad y la existencia de las partes quejas en el padrón de MORENA, sin embargo, no se acredita la conducta o el elemento de voluntad en el reproche que se le hace y menos en la infracción alegada.
- Que al ser su padrón de afiliados un espacio en constante actualización, por su propia naturaleza este no resulta confiable para poder determinar con exactitud si una persona se encuentra o no afiliada al momento de su consulta, ya que debido a la transición que ha vivido ese partido en su Secretaría de Organización , aunado a la contingencia Covid-19, resultado humanamente imposible tener una base de datos completamente depurada y/o actualizada cada momento.
- Que la voluntad de los quejosos también se advierte con la documentación relativa a las asambleas constitutivas de MORENA, por lo cual solicitó a la

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Unidad Técnica incorporar a los autos las actas de asamblea y las cédulas de afiliación donde conste la voluntad de los denunciados.

- Solicitó se suspendieran en el presente procedimiento los términos y plazos legales, con el objeto de que la *DEPPP* llevara a cabo una búsqueda exhaustiva de las cédulas de afiliación de los denunciados, así como de las actas de validación y certificación que se emitieron para el otorgamiento del registro de su representada como partido político nacional.

Tocante a esta petición y también desde este momento, es preciso indicar que, mediante acuerdo de tres de junio del año que transcurre, por el cual se dio vista a las partes a fin de que formularan sus respectivos alegatos, se determinó no acordar de conformidad tal petición, toda vez que, como se advierte de las constancias y pruebas que obran en autos y de las cuales se corrió debido traslado mediante disco compacto certificado, la citada Dirección Ejecutiva comunicó en su oportunidad que en sus archivos no existen originales o copias certificadas de los expedientes en los que consten las afiliaciones de las personas quejas al partido Morena, en virtud de que el proceso de verificación no incluye como requisito que los partidos políticos adjunten documentación que acredite el carácter de afiliado, excepto los casos de doble afiliación.

- Finalmente, conminó a esta autoridad para aplicar en su favor el principio de presunción de inocencia, toda vez que, según su dicho, los hechos que se le imputan no son susceptibles de configurar violación a la normatividad electoral, ya que de los medios probatorios ofrecidos no se desprenden elementos fehacientes que acrediten su responsabilidad.

Del mismo modo, al formular sus respectivos alegatos, reiteró los argumentos que han sido expuestos con motivo de su contestación al emplazamiento.

Como se puede apreciar, las excepciones y argumentos vertidos por el partido político en defensa de sus intereses, tanto al momento de contestar el emplazamiento, como en la rendición de alegatos, tienen que ver con el fondo de la controversia y no con cuestiones de procedencia de la vía, ni con la competencia de esta autoridad electoral nacional o con la personalidad de los quejosos, por lo que por cuestión de método, sus argumentos se atenderán ampliamente en el estudio de fondo del presente asunto.

Asimismo, es importante señalar que las personas quejas no presentaron escritos para formular alegatos.

3. MARCO NORMATIVO.

A) Constitución, tratados internacionales y ley

A efecto de determinar lo conducente respecto a la conducta en estudio, es necesario tener presente la legislación que regula los procedimientos de afiliación de las y los ciudadanos a los partidos políticos, específicamente por lo que respecta al denunciado, así como las normas relativas al uso y la protección de los datos personales de los particulares.

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos

Artículo 6

...

Para efectos de lo dispuesto en el presente artículo se observará lo siguiente:

A. Para el ejercicio del derecho de acceso a la información, la Federación y las entidades federativas, en el ámbito de sus respectivas competencias, se regirán por los siguientes principios y bases: ...

II. La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.

...

Artículo 16.

...

Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y cancelación de los mismos, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger los derechos de terceros.

...

Artículo 35. *Son derechos del ciudadano:*

...

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

...

Artículo 41.

...

I.

...

Los partidos políticos tienen como fin promover la participación del pueblo en la vida democrática, contribuir a la integración de los órganos de representación política y como organizaciones de ciudadanos, hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo con los programas, principios e ideas que postulan y mediante el sufragio universal, libre, secreto y directo, así como las reglas para garantizar la paridad entre los géneros, en candidaturas a legisladores federales y

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

locales. Sólo los ciudadanos podrán formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos; por tanto, quedan prohibidas la intervención de organizaciones gremiales o con objeto social diferente en la creación de partidos y cualquier forma de afiliación corporativa.

El derecho de asociación en materia político-electoral, que la *Sala Superior* ha considerado se trata de un **derecho fundamental**, consagrado en el artículo 35, fracción III, de la *Constitución*, propicia el pluralismo político y la participación de la ciudadanía en la formación del gobierno.

En efecto, la libertad de asociación, que subyace en ese derecho, constituye una condición fundamental de todo Estado constitucional democrático de derecho, pues sin la existencia de este derecho fundamental o la falta de garantías constitucionales que lo tutelen, no solo se impediría la formación de partidos y agrupaciones políticas de diversos signos ideológicos, sino que el mismo principio constitucional de sufragio universal, establecido en forma expresa en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, de la *Constitución*, quedaría socavado; por tanto, el derecho de asociación en materia político-electoral es la base de la formación de los partidos políticos y asociaciones políticas.

De esta forma, todo ciudadano mexicano tiene derecho de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país; específicamente, es potestad de las y los ciudadanos mexicanos constituir partidos políticos o afiliarse libre e individualmente a ellos, en 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*.

El ejercicio de la libertad de asociación en materia política prevista en el artículo 9 constitucional está sujeta a varias limitaciones y una condicionante: las primeras están dadas por el hecho de que su ejercicio sea pacífico y con un objeto lícito, mientras que la última circunscribe su realización a las personas que tengan la calidad de ciudadanos mexicanos, lo cual es acorde con lo previsto en el artículo 33 de la *Constitución*. Asimismo, si el ejercicio de esa libertad política se realiza a través de los partidos políticos, debe cumplirse con las formas específicas que se regulen legalmente para permitir su intervención en el Proceso Electoral.

En este tenor, el derecho de afiliación político-electoral establecido en el artículo 41, fracción I, párrafo segundo, in fine, de la *Constitución*, es un derecho fundamental con un contenido normativo más específico que el derecho de asociación en materia política, ya que se refiere expresamente a la prerrogativa de las y los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

agrupaciones políticas; y si bien el derecho de afiliación libre e individual a los partidos podría considerarse como un simple desarrollo del derecho de asociación en materia política, lo cierto es que el derecho de afiliación —en el contexto de un sistema constitucional de partidos como el establecido en el citado artículo 41 constitucional— se ha configurado como un derecho básico con caracteres propios.

Cabe señalar, 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. Del mismo modo, la libertad de afiliación no es un derecho absoluto, ya que su ejercicio está sujeto a una condicionante consistente en que sólo las y los ciudadanos mexicanos podrán afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos. Igualmente, si el ejercicio de la libertad de afiliación se realiza a través de los institutos políticos, debe cumplirse con las formas específicas reguladas por el legislador para permitir su intervención en el Proceso Electoral.

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia **24/2002** emitida por el *Tribunal Electoral*, de rubro **DERECHO DE AFILIACIÓN EN MATERIA POLÍTICO-ELECTORAL. CONTENIDO Y ALCANCES**.³¹

Conviene tener presente que la afiliación libre e individual a los partidos políticos fue elevada a rango constitucional mediante la reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, cuando se estableció que los partidos políticos, en tanto organizaciones de ciudadanos, tienen como fin hacer posible el acceso de éstos al ejercicio del poder público, de acuerdo a los programas, principios e idearios que postulan; y que únicamente las y los ciudadanos pueden afiliarse a los institutos políticos, libre e individualmente.

Esta reforma, conforme al contenido de la exposición de motivos correspondiente,³² tuvo como propósito proteger el derecho constitucional de las y los mexicanos a la libre afiliación a partidos y asociaciones políticas, garantizando que se ejerza en un ámbito de libertad plena y mediante la decisión voluntaria de cada uno de ellos, complementando el artículo 35, fracción III constitucional, que ya preveía, desde mil novecientos noventa —reforma publicada en el Diario Oficial de la Federación de seis de abril del citado año—, como un derecho público subjetivo de las y los ciudadanos, asociarse para tomar parte en los asuntos políticos del país; disposición que ha permanecido incólume desde entonces en el texto de la Ley Fundamental.

³¹ Consultable en la página: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2002&tpoBusqueda=S&sWord=24/2002>

³² Consultable en la página: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/136%20-%2022%20AGO%201996.pdf

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

El derecho de libre asociación —para conformar una asociación— y afiliación — para integrarse a una asociación ya conformada—, como derechos políticos electorales, se encuentran 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.

En efecto, la Organización de las Naciones Unidas, a través de la Declaración Universal de los Derechos Humanos de diez de diciembre de mil novecientos cuarenta y ocho, reconoció en su artículo 20, que toda persona tiene derecho a la libertad de reunión y de asociación pacíficas; y que nadie podrá ser obligado a pertenecer a una asociación.

En el mismo sentido, la Asamblea General de Naciones Unidas aprobó el dieciséis de diciembre de mil novecientos sesenta y seis, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, mismo que estableció en su artículo 22, que toda persona tiene derecho a asociarse libremente con otras, incluso el derecho a fundar sindicatos y afiliarse a ellos para la protección de sus intereses.

En congruencia con lo anterior, la Organización de Estados Americanos suscribió en San José de Costa Rica —de ahí que se conozca también con el nombre de Pacto de San José—, en noviembre de mil novecientos sesenta y nueve, la Convención Americana sobre Derechos Humanos, misma que establece en su artículo 16, en lo que al tema interesa, que todas las personas tienen derecho a asociarse libremente con fines ideológicos, religiosos, políticos, económicos, laborales, sociales, culturales, deportivos o de cualquiera otra índole.

Esto es, la tradición jurídica internacional reconoce el derecho fundamental de asociarse libremente y a no ser obligado a formar parte de una colectividad, hace más de siete décadas; y el de formar grupos organizados y permanentes — asociarse— para tomar parte en los asuntos políticos de su nación, hace más de cinco.

No obstante que el derecho de afiliación libre e individual a los partidos políticos se incorporó al texto fundamental en la década de los noventa del siglo pasado, la legislación secundaria, como sucede con la regulación internacional, tiene una larga tradición en la protección de la voluntad libre de las personas para ser parte de un partido político.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

En efecto, la Ley de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales, publicada el cinco de enero de mil novecientos setenta y tres, hace ya cuarenta y cinco años, estableció en su artículo 23, fracción II, numeral 1, incisos a) y b), un mecanismo de certeza encaminado a dar cuenta de que las personas afiliadas a una agrupación política, como precursor de un partido político, habían consentido ser incorporadas al respectivo padrón de militantes, como se advierte enseguida:

***Artículo 23.** Para que una agrupación pueda constituirse y solicitar posteriormente su registro como Partido Político Nacional, en términos del artículo 24 de esta ley, es necesario que satisfaga los siguientes requisitos:*

I...

II. Haber celebrado cuando menos en cada una de las dos terceras partes de las entidades de la República, una asamblea en presencia de un juez, notario público o funcionario que haga sus veces quien certificará:

1. Que fueron exhibidas listas nominales de afiliados de la entidad respectiva, clasificadas por municipios o delegaciones, las que deberán contener:

a. En cada hoja un encabezado impreso cuyo texto exprese que las personas listadas han quedado plenamente enteradas de la declaración de principios, programa de acción y Estatutos, y que suscriben el documento como manifestación formal de afiliación, y

b. El nombre y apellidos, domicilio, ocupación, número de credencial permanente de elector y firma de cada afiliado o huella digital en caso de no saber escribir.

En términos semejantes, la Ley Federal de Organizaciones Políticas y Procesos Electorales promulgada el veintiocho de diciembre de mil novecientos setenta y siete, estableció en su artículo 27, fracción III, inciso a), que, entre otros requisitos a cubrir para que una organización pudiese constituirse como partido político, debía celebrar un determinado número de asambleas distritales o estatales, en las que un Juez Municipal, de Primera Instancia o de Distrito; notario público o funcionario acreditado por la entonces Comisión Federal Electoral, certificara que los afiliados que asistieron, aprobaron los documentos básicos respectivos **y suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación.**

Esta línea fue continuada por el Código Federal Electoral, publicado en el Diario Oficial de la Federación el doce de febrero de mil novecientos ochenta y siete, mismo que también contemplaba en su artículo 34, fracción II, que era un requisito para constituirse como Partido Político Nacional, haber celebrado el número de asambleas en cada una de las entidades federativas o Distritos Electorales previsto en dicha norma, en las cuales un notario o servidor público autorizado, certificara que los afiliados, además de haber aprobado la declaración de principios, programa

de acción y los Estatutos, suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación.

En esta línea de tiempo, es pertinente destacar el *COFIPE* de mil novecientos noventa.

Dicha norma, para el caso que nos ocupa, guarda una importancia singular, puesto que, en ella, por primera vez se previó, de manera expresa, lo siguiente:

- Es derecho de las y los ciudadanos mexicanos constituir Partidos Políticos Nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente, en su artículo 5, párrafo 1;
- Los Estatutos de los institutos políticos establecerán, entre otras cuestiones, los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, en su artículo 27, párrafo 1, inciso b);
- Era obligación de los Partidos Políticos Nacionales, cumplir sus normas de afiliación, ello en el artículo 38, párrafo 1, inciso e); y
- Los partidos y agrupaciones políticas, podían ser sancionados con amonestación pública, multa de 50 a 5 mil días de salario mínimo, reducción de hasta el 50% de las ministraciones del financiamiento público que les correspondiera, la supresión total de la entrega de las ministraciones del financiamiento, la suspensión de su registro como partido o agrupación política, e incluso con la cancelación de su registro, entre otros supuestos, cuando incumplieran con las obligaciones señaladas en el artículo 38 antes mencionado.

Por otro lado, conviene dejar establecido que este mismo *Código*, 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.

B) Lineamientos para la verificación de afiliados

En congruencia con lo anterior, para llevar a cabo la verificación del padrón de afiliados de los partidos políticos, la autoridad electoral nacional, el trece de septiembre de dos mil doce, emitió el Acuerdo del *Consejo General* del entonces *IFE* por el que, en acatamiento a la sentencia emitida por la *H. Sala Superior* en el expediente **SUP-RAP-570/2011**, se aprueban los Lineamientos para la verificación

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro **(CG617/2012)**.

De ahí que la *DERFE* y la *DEPPP*, en el año de dos mil catorce, iniciaron un procedimiento de verificación de los padrones de afiliados de los Partidos Políticos Nacionales, con la finalidad de comprobar si los mismos contaban con el mínimo de adeptos en las entidades federativas o Distritos Electorales requeridos para su constitución y registro.

Así, de las disposiciones contenidas en los Lineamientos mencionados, 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 de lo o el ciudadano, en el que manifieste su deseo de continuar afiliado al partido político que corresponda y renuncia a cualquier otro.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

- 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 Instituto, solicitará por oficio a la o al ciudadano en cuestión, que decida cuál es el partido al que desea continuar afiliado, apercibido que, en caso de no hacerlo, se eliminará del padrón de afiliados de los partidos en los que se encontró registrado.

En torno a ello, es preciso no perder de vista que el propósito central de los Lineamientos analizados consistió en regular el procedimiento para determinar si los partidos políticos con registro nacional cuentan o no con el mínimo de afiliados exigido por la ley para la conservación de su registro, pero en modo alguno constituyen la fuente de la obligación de los partidos políticos para cumplir la normatividad general y la interna de cada uno de ellos, ni mucho menos para respetar el derecho de libre afiliación de las y los ciudadanos, pues, como se señaló, tal derecho emana de la Constitución, de los instrumentos internacionales y de la ley.

Esto es, los Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro, únicamente constituye el instrumento normativo al que se deberán apegar tanto los partidos políticos como las diversas instancias del *INE* involucradas en la verificación del requisito legal para la conservación del registro de los Partidos Políticos Nacionales, que describe las etapas a que se sujetará el procedimiento de verificación y las áreas de responsabilidad de cada uno de los sujetos que intervienen, pero en modo alguno significa que la obligación de los partidos políticos de respetar el derecho de libre afiliación a sus filas encuentre sustento en dicho instrumento, ni mucho menos que dicha obligación haya nacido a la par de los Lineamientos mencionados.

Al respecto, si bien tal ordenamiento contiene distintas previsiones en lo referente a la afiliación de las y los ciudadanos, la responsabilidad de respetar de manera irrestricta la libertad de estos de afiliarse, permanecer afiliados, desafiliarse de un partido político, o bien, no pertenecer a ninguno, proviene directamente de la *Constitución*, instrumentos internacionales y del *COFIPE*, cuyas disposiciones son previas a la emisión de dichos Lineamientos y de un rango superior, por lo que resultaría impreciso afirmar que previo a la emisión de la norma reglamentaria, los partidos políticos no tenían la carga de obtener y conservar la documentación idónea para poner en evidencia que la afiliación de un determinado ciudadano estuvo precedida de su libre voluntad, como se desarrollará más adelante.

Así, la operación del procedimiento de verificación puede poner al descubierto la afiliación a uno o varios partidos políticos de un ciudadano determinado, quien, de estimarlo pertinente, podrá cuestionar la o las afiliaciones que considere fueron ilegítimas, correspondiendo al partido en cuestión demostrar que, previo a la incorporación del individuo a sus filas, acató las disposiciones de la Constitución y la Ley, mediante los documentos donde conste la libre voluntad de la persona de ser afiliada al partido político que lo reportó como militante para demostrar que cuenta con los necesarios para conservar su registro.

De lo anterior, es posible advertir que la línea evolutiva que ha seguido el derecho de libre afiliación para tomar parte en los asuntos políticos del país, ha seguido una tendencia encaminada a garantizar, cada vez de mejor manera, que las y los ciudadanos gocen de libertad absoluta para decidir su ideario político y, en congruencia con él, determinar si desean o no afiliarse a un partido político y a cuál, así como abandonarlo o permanecer al margen de todos, pues la regulación respectiva ha transitado desde la publicación de listas de afiliados, a fin de asegurar que los ciudadanos conozcan su situación respecto de un instituto político en particular, hasta la obligación de éstos de comprobar fehacientemente, a través de documentos idóneos y específicos, que la incorporación de una persona al padrón de militantes de un instituto político fue solicitada por la persona, como expresión de su deseo libre de participar activamente, por ese canal, en la vida pública de la nación.

C) Normativa interna de MORENA.

Como se ha mencionado, la obligación de los partidos políticos de garantizar el derecho de libre afiliación de sus agremiados, deviene de las propias disposiciones constitucionales, legales y convencionales a que se ha hecho referencia párrafos arriba, por tanto, su cumplimiento, en modo alguno, se encuentra sujeto a las disposiciones internas que cada instituto tiene en su haber normativo.

No obstante, a efecto de tener claridad acerca del proceso que una persona debe llevar a cabo para convertirse en militante del partido político ahora denunciado, se hace necesario analizar la norma interna de MORENA, para lo cual, enseguida se transcribe la parte conducente de sus Estatutos, en los términos siguientes:³³

Estatutos de MORENA

³³ https://www.prd.org.mx/documentos/basicos_2020/ESTATUTO_ aprobado_31-08y1-09-de-2019.pdf

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Artículo 3°. Nuestro partido MORENA se construirá a partir de los siguientes fundamentos:

...

g. La afiliación será **individual, personal, libre, pacífica y voluntaria, sin corporativismos de ninguna índole**; sin que se permitan facciones, corrientes o grupos que vulneren la soberanía del partido, es decir, su capacidad exclusiva de dirección general;

...

Artículo 4°. Podrán afiliarse a MORENA las y los mexicanos mayores de quince años dispuestos a luchar por un cambio verdadero, y que estén de acuerdo con los principios, valores y formas pacíficas de lucha que nuestro partido determine. **La afiliación será individual, personal, libre, pacífica y voluntaria, y quienes decidan sumarse deberán registrarse en su lugar de residencia, independientemente del lugar donde se reciba la solicitud.** No podrán ser admitidos las y los militantes de otros partidos. Las y los afiliados a MORENA se denominarán Protagonistas del cambio verdadero.

Artículo 4° Bis. Podrán afiliarse a MORENA, los ciudadanos mexicanos que así lo manifiesten y presenten al momento de solicitar su registro credencial para votar con fotografía emitida por la autoridad electoral federal; en el caso de los menores de dieciocho años presentarán una identificación oficial con fotografía; **cada persona firmará el formato de afiliación correspondiente autorizado por el Comité Ejecutivo Nacional.**

El Padrón Nacional de Protagonistas del Cambio Verdadero se constituye con las afiliaciones de los Protagonistas del Cambio Verdadero y su organización, depuración, resguardo y autenticación está a cargo de la Secretaría de Organización del Comité Ejecutivo Nacional, como responsable nacional ante las instancias internas y electorales del país.

...

Artículo 13° Bis. MORENA garantizará la transparencia de su información hacia la ciudadanía y contará con un órgano que garantizará el acceso a la información conforme a las disposiciones constitucionales y legales aplicables. El reglamento correspondiente desarrollará la organización del órgano de transparencia y la forma en que habrá de cumplirse la ley.

MORENA garantizará la protección de datos personales de los Protagonistas del cambio verdadero, así como los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición de dichos casos.

Artículo 15°. La afiliación de protagonistas del cambio verdadero podrá hacerse en trabajo casa por casa, por internet, o en cualquier instancia municipal, distrital, estatal, nacional o internacional de MORENA. Todas y todos los protagonistas deberán ser registrados en el Padrón Nacional de Protagonistas del Cambio Verdadero.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Corresponderá a las secretarías de organización de los distintos niveles ejecutivos: municipal, estatal, nacional o internacional, proponer su incorporación a un Comité de Protagonistas o la conformación de un nuevo comité. Los Protagonistas de MORENA también podrán organizarse en los comités que libremente constituyan y registren ante cualquier secretaría de organización municipal, estatal, nacional o internacional. La secretaría de Organización del Comité Ejecutivo Nacional creará un registro nacional de comités de Protagonistas.

Cada comité de MORENA deberá guiarse por lo establecido en los Artículos 2° a 6° del presente Estatuto, y realizar sus actividades territoriales de acuerdo con el plan de acción aprobado por la Asamblea Municipal o de Mexicanos en el Exterior en su ámbito territorial. En el caso de que realice actividades correspondientes a un sector, coordinará sus iniciativas y actividades con las secretarías que correspondan a nivel municipal, estatal o nacional.

Reglamento de Afiliación de MORENA

...

Artículo 4. *La afiliación a MORENA será individual, libre, pacífica y voluntaria; quienes decidan sumarse deberán registrarse en su lugar de residencia.*

ARTÍCULO 5. *La afiliación se llevará a cabo en un formato impreso para el caso, que deberá aprobar el CEN y contendrá como mínimo:*

- a) El nombre y apellidos de la persona que se afilia;*
- b) Fecha de afiliación;*
- c) Domicilio completo;*
- d) Clave de elector;*
- e) Correo electrónico;*
- f) Sección electoral;*
- g) Código postal;*
- h) Teléfono;*
- i) Firma del solicitante.***
- j) CURP en el caso de los menores de 18 años*

De lo transcrito se obtiene, medularmente, lo siguiente:

- El derecho de afiliación en materia política-electoral consiste, fundamentalmente, en la prerrogativa de la ciudadanía mexicana para decidir **libre e individualmente** si desea formar parte de los partidos y agrupaciones políticas.
- Afiliado o Militante es la o el ciudadano que libre, voluntaria e individualmente, acude a un partido político para solicitar su incorporación al padrón de

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

militantes respectivo, a través de los documentos aprobados por los órganos partidistas correspondientes.

- A MORENA podrán afiliarse las y los ciudadanos que, libre e individualmente, expresen su voluntad de integrarse al partido.
- Para obtener la afiliación al partido de referencia, se requiere, además de tener la ciudadanía mexicana y expresar **su voluntad libre, individual y pacífica de afiliarse** al Partido, **suscribir personalmente** la solicitud de alta como militante.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- Los partidos políticos, como sujetos obligados por la ley, deberán contemplar en sus Estatutos la forma de garantizar la protección de los datos personales de sus militantes, así como los derechos al acceso, rectificación, cancelación y oposición de estos.

D) Normativa emitida por este Consejo General

Ahora bien, resulta importante precisar la determinación que respecto de las afiliaciones y los padrones de militantes de los partidos políticos asumió el órgano máximo de dirección del *INE*, al emitir el Acuerdo registrado con la clave *INE/CG33/2019*, por el cual se aprobó *“la implementación de manera excepcional de un procedimiento para la revisión, actualización y sistematización de los padrones de afiliadas y afiliados de los Partidos Políticos Nacionales”* ello derivado de la vinculación que tiene con la materia de la probable infracción que se analiza en el procedimiento al rubro indicado, el cual, en lo que interesa, estableció:

CONSIDERANDO

...

10. Justificación del Acuerdo.

...

Así las cosas, con la finalidad de atender el problema de fondo y al mismo tiempo garantizar a la ciudadanía el pleno ejercicio de su derecho a la libre afiliación, aunado a que en el mes de enero de dos mil diecinueve inició el procedimiento para la constitución de nuevos PPN (lo que implica que la o el ciudadano que aparece registrado como militante de algún PPN, no puede apoyar la constitución de algún nuevo partido) y en aras de proteger el derecho de libre afiliación de la ciudadanía en general, la que milita y la que no y fortalecer el sistema de partidos, se estima necesario aprobar la implementación de manera excepcional de un procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los PPN que garantice que, en un breve período, solamente aparezcan en éstos las y los ciudadanos que en realidad hayan solicitado su afiliación, y respecto de los cuales se cuente con alguno de los documentos referidos en el considerando 12, numeral 3. En el entendido de que el proceso de actualización debe ser obligatorio y permanente conforme a los Lineamientos referidos en los Antecedentes I y II.

...

12. Procedimiento de revisión y actualización y modernización de los Padrones de afiliadas y afiliados.

...

4. Consolidación de padrones.

Los PPN realizarán los ajustes finales a los padrones, con la finalidad de que solamente contengan los nombres de las personas respecto de las cuales se cuente con el documento que avale la afiliación o ratificación de la misma, así como la identidad de los mismos, con los publicados en la página de Internet del INE. Esta etapa deberá concluirse a más tardar el treinta y uno de enero de dos mil veinte.

A partir del sexto día hábil del mes de enero de dos mil veinte y hasta el último día de ese mes, los PPN notificarán a la DEPPP respecto de la cancelación de datos en el sistema de cómputo de todos aquellos registros que permanecieron en el estatus de reserva y de los cuales no informaron, ni acreditaron poseer el documento que prueba la afiliación o ratificación de la misma. En caso contrario, el último día de enero de dos mil veinte, la DEPPP requerirá a los PPN para que informen del estatus señalado, apercibiendo a los PPN que, de ser omisos en la respuesta, sabedores de las consecuencias

...

ACUERDO

PRIMERO. Se ordena el inicio del procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de las personas afiliadas a los PPN, el cual tendrá vigencia del uno de febrero de dos mil diecinueve al treinta y uno de enero de dos mil veinte, y se aprueba el Formato para solicitar la baja del padrón de militantes del PPN

que corresponda, mismo que forma parte integral del presente Acuerdo como Anexo Único.

...

QUINTO. Los PPN cancelarán los registros de aquellas personas respecto de las cuales no cuenten con la cédula de afiliación, refrendo o actualización una vez concluida la etapa de ratificación de voluntad de la ciudadanía. La baja no podrá darse en contra de la voluntad de la o el afiliado.

[Énfasis añadido]

De lo reproducido se desprende, substancialmente, lo siguiente:

- 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 éstos las y los ciudadanos que en realidad hayan solicitado su afiliación y de las cuales se contara con el documento que avalara la afiliación o ratificación de la misma.
- En la referida determinación, se instruyó a los partidos políticos para que, de manera inmediata, dieran de baja definitiva de su padrón de militantes aquellos registros anteriores a la emisión del Acuerdo aludido, de las personas de las que no contaran con su correspondiente cédula de afiliación.

D) Protección de datos personales

De los artículos 6, Apartado A, fracción II, y 16, párrafo segundo, de la *Constitución*, se desprende el derecho de toda persona, a que en nuestro país se proteja su información privada y sus datos personales, y de igual manera, a manifestar su oposición a la utilización no autorizada de su información personal.

Lo anterior, se robustece con el criterio sostenido por la *Sala Superior*, al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-141/2018, en el que determinó, entre otras cuestiones, lo siguiente:

...

los datos personales de los militantes de los partidos políticos se consideran públicos si son precedidos de la voluntad del ciudadano para afiliarse; por tanto, si es deseo de

un ciudadano pertenecer a un partido político, no puede alegar que existe uso indebido de sus datos personales porque se consideran públicos.

En cambio, si no existe una libre y voluntaria afiliación del ciudadano de pertenecer al partido político, el uso de datos personales al integrar el padrón de militantes es indebido, porque la información ahí contenida deja de ser pública respecto de quienes no tenían ese deseo de afiliarse al partido y, se insiste, aparecer en un padrón al cual no deseaban pertenecer

4. CARGA Y ESTÁNDAR PROBATORIO SOBRE INDEBIDA AFILIACIÓN A UN PARTIDO POLÍTICO

De conformidad con lo expuesto en el punto inmediato anterior, es válido concluir que cuando una persona pretenda, libre y voluntariamente, ser registrada como militante de MORENA, habitualmente debe acudir a las instancias partidistas competentes, suscribir una solicitud de afiliación y proporcionar la información necesaria para su afiliación, a fin de ser registrada en el padrón respectivo.

En consecuencia y 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 la o el ciudadano en cuestión acudió a solicitar su afiliación y que la misma fue libre y voluntaria, puesto que —se insiste— 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.

Esta conclusión es armónica con la obligación de mantener el mínimo de militantes requerido por las leyes para su constitución y registro, de acuerdo 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 *LGPP*.

En suma, los partidos políticos, en tanto entidades de interés público que sirven de vehículo para el acceso de la ciudadanía al poder y espacio para el ejercicio del derecho humano de afiliación en materia política-electoral, están compelidos a respetar, proteger y garantizar el ejercicio de ese derecho fundamental, para lo cual deben verificar y revisar, en todo momento, que la afiliación se realiza de manera libre, voluntaria y personal y, consecuentemente, conservar y resguardar los elementos o documentación en donde conste esa situación, a fin de estar en

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

condiciones de probar ese hecho y de cumplir con sus obligaciones legales en materia de constitución y registro partidario.

Por tanto, es dable sostener que, en principio, corresponde al partido político demostrar que sus militantes y afiliados manifestaron su consentimiento, libre y voluntario para formar parte de su padrón, a través de los documentos y constancias respectivas que son los medios de prueba idóneos para ese fin, y que además los titulares de los datos personales le proporcionaron los mismos para esa finalidad, incluso tratándose de aquellas afiliaciones realizadas con anterioridad a la entrada en vigor de cualquier instrumento administrativo, emitido con el objeto de verificar la obligación de mantener el mínimo de militantes requerido por las leyes para conservar su registro, porque, se insiste:

- El derecho humano de libre afiliación política está previsto y reconocido en la Constitución, tratados internacionales y leyes secundarias, desde décadas atrás y tienen un rango superior a cualquier instrumento administrativo.
- Los partidos políticos sirven de espacio para el ejercicio de este derecho fundamental y, consecuentemente, a éstos corresponde demostrar que las personas que lo integran fue derivado de una decisión individual, libre y voluntaria.
- La información que se refiere a la vida privada y los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.
- Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- La emisión y operación de lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales, tiene como objeto principal revisar el mantenimiento de un número mínimo de afiliados que exige la ley, pero no es un instrumento del que nazca la obligación de los partidos políticos de garantizar la libre afiliación, ni mucho menos para marcar el tiempo a partir del cual los institutos políticos deben conservar los elementos para demostrar lo anterior.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Esta conclusión es acorde con lo sostenido por la *Sala Superior*, al resolver el expediente **SUP-RAP-107/2017**³⁴, en el que estableció que la presunción de inocencia es un principio que debe observarse en los procedimientos sancionadores, conforme a su Tesis de Jurisprudencia **21/2013**, de rubro **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA. DEBE OBSERVARSE EN LOS PROCEDIMIENTOS SANCIONADORES ELECTORALES**,³⁵ el cual tiene distintas vertientes, entre las que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria³⁶ y como estándar probatorio.³⁷

En el primer aspecto —**regla probatoria**— implica destacadamente quién debe aportar los medios de prueba en un procedimiento de carácter sancionador, esto es, envuelve 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.

En el segundo matiz —**estándar probatorio**— es un criterio para concluir cuándo se ha conseguido la prueba de un hecho, lo que en materia de sanciones se traduce en definir las condiciones que debe reunir la prueba de cargo para considerarse suficiente para condenar.

Al respecto, la sentencia en análisis refiere que la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁸ ha estimado que es posible derrotar la presunción de inocencia cuando las pruebas de cargo desvirtúen la hipótesis de inocencia alegada por el presunto responsable, así como las pruebas de descargo y los indicios que puedan generar una duda razonable sobre la hipótesis de culpabilidad sustentada por la parte acusadora.

Mutatis mutandis, en la materia sancionadora electoral, la *Sala Superior* consideró en la sentencia referida que, para superar la presunción de inocencia, en su vertiente de estándar probatorio, es necesario efectuar un análisis de las probanzas integradas en el expediente a fin de corroborar que:

³⁴ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf

³⁵ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, *Tribunal Electoral*, Año 6, Número 13, 2013, páginas 59 y 60.

³⁶ Tesis de Jurisprudencia: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO REGLA PROBATORIA**”. 10ª Época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 478, número de registro 2006093.

³⁷ Véase la Tesis de jurisprudencia de rubro: “**PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA**”. 10ª Época; Primera Sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 476, número de registro 2006091. Véase la nota 35.

³⁸ Véanse las tesis **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA COMO ESTÁNDAR DE PRUEBA. CONDICIONES PARA ESTIMAR QUE EXISTE PRUEBA DE CARGO SUFICIENTE PARA DESVIRTUARLA**, **PRESUNCIÓN DE INOCENCIA**, así como **DUDA RAZONABLE. FORMA EN LA QUE DEBE VALORARSE EL MATERIAL PROBATORIO PARA SATISFACER EL ESTÁNDAR DE PRUEBA PARA CONDENAR CUANDO COEXISTEN PRUEBAS DE CARGO Y DE DESCARGO**.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

- La hipótesis de culpabilidad alegada por las denunciantes sea capaz de explicar los datos disponibles en el expediente, integrándolos de manera coherente.
- Se refuten las demás hipótesis admisibles de inocencia del acusado.

Así, cuando la acusación del quejoso versa sobre la afiliación indebida a un partido político, por no haber mediado el consentimiento del ciudadano, la acusación implica dos elementos:

- Que existió una afiliación al partido.
- Que no medió la voluntad del ciudadano en el proceso de afiliación.

En cuanto al primer aspecto, opera la regla general relativa a que “el que afirma está obligado a probar” misma que, aun cuando no aparece expresa en la ley sustantiva electoral, se obtiene de la aplicación supletoria del artículo 15, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, con fundamento en el diverso 441 de la *LGIFE*, lo que implica, que el denunciante tiene en principio la carga de justificar que fue afiliado al partido que denuncia.

Respecto al segundo elemento, la prueba directa y que de manera idónea demuestra que una persona está **afiliada voluntariamente** a un partido es la **constancia de inscripción respectiva**, esto es, el documento donde se asienta la expresión manifiesta de que una persona desea pertenecer a un instituto político determinado.

Así, cuando en las quejas que dieron lugar al Procedimiento Ordinario Sancionador una persona alega que **no dio su consentimiento** para pertenecer a un partido, sostiene también que no existe la constancia de afiliación atinente, de manera que 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 carga de la prueba, no son objeto de demostración los hechos negativos, sino conducen a que quien afirme que la incorporación al padrón de militantes estuvo precedida de la manifestación de voluntad de la o del ciudadano, demuestre su dicho.

Esto es, la presunción de inocencia no libera al denunciado de la carga de presentar los medios de convicción idóneos para evidenciar la verdad de sus afirmaciones y, consecuentemente, desvirtuar la hipótesis de culpabilidad, sino que lo constriñe a demostrar que la solicitud de ingreso al partido **fue voluntaria**, debiendo

acompañar, por ejemplo, la constancia de afiliación respectiva, si desea evitar alguna responsabilidad.

De esta forma, la Sala Superior sostuvo que si el partido denunciado alega que la afiliación se llevó a cabo previo consentimiento del denunciante, será ineficaz cualquier alegato en el sentido de que no tiene el deber de presentar las pruebas que justifiquen su dicho, sobre la base de que no tenía obligación legal de archivar o conservar las documentales correspondientes, pues, por una parte, las cargas probatorias son independientes de otros deberes legales que no guardan relación con el juicio o procedimiento respectivo; y por otra, la ausencia de un deber legal de archivar o resguardar las constancias de afiliación de militantes, no implica que de manera insuperable el partido se encuentre imposibilitado para presentar pruebas que respalden su afirmación.

En efecto, aunque el partido no tuviera el mencionado deber, sí podía contar con la prueba de la afiliación de una persona, teniendo en cuenta que es un documento que respalda el cumplimiento de otros deberes legales, además de que resulta viable probar la afiliación conforme al marco convencional, constitucional y legal concerniente a la libertad de afiliación a través de otros medios de prueba que justifiquen la participación voluntaria de una persona en la vida interna del partido con carácter de militante, como por ejemplo, documentales sobre el pago de cuotas partidistas, la participación en actos del partido, la intervención en asambleas internas o el desempeño de funciones o comisiones partidistas, entre otras.

En suma, que el partido no tuviera el cuidado de conservar una constancia que documentara la libertad con que se condujo una persona previa a su afiliación que dice se llevó a cabo, o que deliberada (o incluso accidentalmente) la haya desechado, no lo libera de la carga de probar su dicho, teniendo en cuenta la máxima jurídica que establece que, en juicio, nadie puede alegar su propio error en su beneficio.

Lo anterior incide directamente en el derecho de presunción de inocencia en su vertiente de **estándar probatorio**, porque obliga a la autoridad del conocimiento a justificar que los datos derivados del material probatorio que obra en el expediente son consistentes con la acusación, permitiendo integrar toda la información que se genera de manera coherente, refutando la hipótesis de inocencia que hubiere presentado la defensa.

Esto es, la presunción de inocencia no significa que el acusado no tenga que desplegar actividad probatoria alguna, sino que en su defensa se deben presentar

los elementos suficientes para generar duda en la hipótesis de culpabilidad que presenta la parte acusadora. En cambio, para la autoridad, la presunción de inocencia significa que no sólo debe presentar una hipótesis de culpabilidad plausible y consistente, sino que tiene que descartar hipótesis alternativas compatibles con la inocencia del acusado.

Otro aspecto importante a tomar en consideración, radica en que, si el partido político cumple con la carga probatoria que corresponde a su afirmación en el sentido de que la afiliación cuestionada estuvo precedida del consentimiento de la persona quejosa, es decir, si exhibe prueba suficiente sobre la legitimidad de la afiliación motivo de queja, debe considerarse que prevalece el principio de presunción de inocencia, en su vertiente de estándar probatorio.

5. HECHOS ACREDITADOS

Como se ha mencionado, las denuncias presentadas por **Dulce María Novoa Martínez** y **Ricardo Zenteno Fernández**, versan sobre la presunta violación a su derecho de libertad de afiliación en su modalidad positiva —indebida afiliación—, al haber sido incorporados al padrón del partido político MORENA, sin su consentimiento y, como conducta infractora inherente a ellas, la utilización de sus datos personales para sustentar tales afiliaciones.

Ahora bien, en torno a la demostración de los hechos constitutivos de la infracción denunciada, se tiene lo siguiente:

a) Calidad de ciudadana y ciudadano presuntamente afiliados sin su consentimiento por MORENA.

Se acreditó que las **personas quejasas en el presente asunto poseen la calidad de ciudadano y ciudadana mexicanos**, ello de conformidad con la copia simple de la credencial para votar con fotografía en la que consta su clave de elector, misma que aportaron en el escrito de denuncia con el que manifiestan su desconocimiento a la militancia de MORENA.

b) Inclusión de denunciantes en el padrón de afiliados de MORENA.

Del informe rendido por la *DEPPP* y por MORENA, se localizaron los registros correspondientes a las personas quejasas.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Bajo estas premisas, se tiene por acreditada la inclusión de **Dulce María Novoa Martínez** y **Ricardo Zenteno Fernández** en el padrón de afiliados de MORENA, conforme al siguiente cuadro en el que se resume la información derivada de la investigación preliminar implementada, así como las conclusiones que, para el caso, fueron advertidas, de conformidad con lo siguiente:

No	Ciudadana/o	Escrito de queja en el que se desconoce la afiliación a MORENA	Información proporcionada por la DEPPP ³⁹	Manifestaciones del Partido Político
1	Dulce María Novoa Martínez	28/05/2021 ⁴⁰	Afiliación 26/02/2013 Baja 11/112021	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 afiliada fue cancelado.
2	Ricardo Zenteno Fernández	24/09/2021 ⁴¹	Afiliación 26/10/2013 Baja 11/112021	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 establecida previamente, es de concluirse que, al no existir controversia en el sentido de que las personas denunciantes aparecieron registradas como militantes de MORENA, que negaron haberse afiliado a ese instituto político y que éste no aportó elementos para acreditar que la afiliación fue voluntaria, tales como la solicitud de registro de militante o, en su caso, la cédula de afiliación respectiva; en consecuencia, se debe determinar que se trata de afiliaciones indebidas y uso indebido de datos personales.				

Debe precisarse que las constancias aportadas por la *DEPPP*, al ser documentos generados por una autoridad en ejercicio de sus atribuciones, se consideran pruebas documentales públicas, de conformidad con el artículo 22, párrafo 1, del *Reglamento de Quejas*, mismas que, conforme a lo previsto en los artículos 462, párrafo 2 de la LGIPE y 27, párrafo 2 del citado Reglamento, tienen valor probatorio pleno, al no encontrarse controvertidas ni desvirtuadas respecto de su autenticidad o contenido.

³⁹ Información contenida en el correo electrónico institucional visible a página 33 del expediente.

⁴⁰ Visible a página 002 del expediente

⁴¹ Visible a página 008 del expediente

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Por otra parte, las documentales allegadas al expediente por el partido político denunciado, constituyen documentales privadas, conforme a lo dispuesto en el artículo 22, numeral 1, fracción II del *Reglamento Quejas* y, por tanto, por sí mismas carecen de valor probatorio pleno; sin embargo, podrán generar plena convicción en esta autoridad, al concatenarse con los demás elementos que obren en el expediente, las afirmaciones de las partes, la verdad conocida y el recto raciocinio; ello, al tenor de los artículos 462, párrafo 3 de la *LGIPE*, y 27, párrafo 3, del Reglamento en mención.

De acuerdo a la información plasmada, obtenemos las **conclusiones generales** siguientes:

1. No existe controversia en el sentido que las **02 (dos) partes denunciantes**, aparecieron registradas como militantes de MORENA.
2. Las fechas de afiliación de las denunciantes a MORENA, corresponden a las que fueron informadas por la *DEPPP*, al tratarse de los datos que constan en el Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los partidos políticos del *INE* que fueron capturados por el partido político denunciado.
3. MORENA en **ningún caso** aportó cédulas de afiliación.

Acreditado lo anterior, en el siguiente apartado se procederá a detallar la información asentada en cada una de las conclusiones señaladas, así como a determinar, si para su inclusión en el padrón de militantes de MORENA, medió o no su consentimiento y, por ende, si el uso de sus datos personales para tal fin, fue conforme a derecho, dado que es la materia de fondo del presente asunto.

6. ANÁLISIS DEL CASO CONCRETO

Previo al análisis detallado de las infracciones aducidas por las partes denunciantes, es preciso subrayar que de lo previsto en el artículo 355, párrafo 5 del *COFIPE*, cuyo contenido se replica en el diverso 458, párrafo 5, de la *LGIPE*, es posible advertir los elementos que se deben actualizar para que la autoridad electoral esté en posibilidad de imponer alguna sanción en materia electoral.

En primer lugar, se debe acreditar la existencia de alguna infracción, esto es, que objetivamente esté demostrada mediante pruebas una situación antijurídica electoral.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Posteriormente, verificar que esa situación antijurídica sea imputable a algún sujeto de Derecho en específico; es decir, partido político, candidato o, inclusive, cualquier persona física o moral; dicho de otra forma, la atribuibilidad de la conducta objetiva a un sujeto en particular.

De esta forma, para la configuración de una infracción administrativa electoral se requiere de la actualización de dos elementos esenciales, por una parte, el hecho ilícito (elemento objetivo) y, por otra, su imputación o atribución directa o indirecta (elemento subjetivo), lo cual puede dar lugar a responsabilidad directa o incumplimiento al deber de cuidado.

A partir de la actualización de estos dos elementos esenciales, la autoridad electoral, podrá imponer alguna sanción, para lo cual deberá valorar las circunstancias que rodearon la comisión de la conducta.

En tal sentido, por cuanto hace a la existencia del supuesto normativo, debe reiterarse, como se estableció en apartados previos, que desde hace décadas está reconocido en la legislación de este país, la libertad de las y los ciudadanos de afiliarse, permanecer afiliados, desafiliarse de un partido político, o bien, no pertenecer a ninguno, y de igual manera, que las personas en este país tienen el derecho de que se proteja su información privada y sus datos personales, todo lo cual está previsto desde el nivel constitucional.

En el caso, si bien en el marco normativo se hace referencia a los *Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro*, identificados con el número de Resolución CG617/2012 y, de igual manera, se transcribe la parte de disposiciones estatutarias del partido político denunciado, relacionada con el procedimiento de afiliación, lo cierto es que, por el carácter constitucional de tales derechos, la existencia de los mismos —y las obligaciones correlativas a éstos—, no está condicionada al reconocimiento por parte de los sujetos obligados, en este caso, de los partidos políticos.

En otras palabras, si la libertad de afiliación política, en todas sus vertientes, es un derecho de las y los ciudadanos de este país desde hace varios decenios, resulta por demás evidente que las obligaciones de los partidos políticos que deriven de esta garantía —respetar la libertad de afiliación o, en su caso, la decisión de no pertenecer más a un partido, así como acreditar fehacientemente el consentimiento de la persona para cualquier caso— no debe estar sujeta o condicionada a que

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

éstos establezcan en sus normas internas disposiciones encaminadas a su protección, es decir, esta carga que se les impone no depende del momento en el que los partidos políticos hayan incluido en sus normas internas la obligación de que la afiliación sea voluntaria.

Por cuanto hace al elemento subjetivo señalado líneas arriba, debe destacarse que, la autoridad, para estar en aptitud de conocer la verdad de los hechos y su atribución a las personas involucradas en un procedimiento sancionador, debe contar con elementos suficientes que generen convicción para arribar a tal conclusión, y, de ser el caso, determinar responsabilidad y la sanción respectiva.

Para ello, la autoridad, analizará y ponderará el caudal probatorio que obre en el expediente, del cual es posible obtener indicios, entendidos como el conocimiento de un hecho desconocido a partir de uno conocido, o bien, prueba plena para el descubrimiento de la verdad.

En principio, corresponde a la parte promovente demostrar con pruebas suficientes la comisión de la conducta ilícita, así como el señalamiento que formula en contra del denunciado (atribuibilidad), es decir, la carga de la prueba corresponde a la parte quejosa.

Lo anterior, es acorde al principio general del Derecho "el que afirma está obligado a probar", recogido en el artículo 15, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de aplicación + al presente caso, en términos de lo dispuesto por el artículo 441 de la *LGIFE*.

En tanto que, al que niega, se le releva de esa carga, salvo cuando su negación envuelva la afirmación expresa de un hecho; supuesto en el que estará obligado también a demostrarlo en el procedimiento.

Así, esta autoridad electoral considera, en consonancia con lo resuelto por la Sala Superior en el expediente SUP-RAP-107/2017, analizado previamente, que la carga de la prueba corresponde al partido político que afirma que contaba con el consentimiento de las personas quejas para afiliarlas a su partido político, y no a éstas que negaron haber solicitado su inclusión en el padrón de militantes de MORENA.

Ahora bien, de lo precisado en el apartado *HECHOS ACREDITADOS*, está demostrado, a partir de la información proporcionada por la *DEPPP*, que las partes denunciadas se encontraron como afiliadas de MORENA.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

En lo tocante a la voluntad de las personas quejasas, como elemento indispensable para acreditar el libre ejercicio de su derecho de afiliación partidista, éstas niegan haber tenido o manifestado el propósito de afiliarse a MORENA, y para tal efecto adujeron que tuvieron conocimiento de la existencia de su vínculo con el mencionado partido político, al realizar el trámite para su inscripción a un instituto político diverso y al revisar en la plataforma digital del INE para verificar su afiliación a algún instituto político.

Por otra parte, MORENA no demuestra con medios de prueba, que la afiliación respectiva sea el resultado de la manifestación de voluntad libre e individual de las personas denunciantes, en los cuales, éstas, *motu proprio*, expresaron su consentimiento y por ende, proporcionaron sus datos personales a fin de llevar a cabo la afiliación a dicho instituto político.

Así pues, en estos casos la carga de la prueba corresponde a MORENA en tanto que el dicho de las personas denunciantes consiste en afirmar que no dieron su consentimiento para ser afiliadas —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 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.

Ahora bien, tal y como quedó de manifiesto en los apartados denominados *MARCO NORMATIVO* y *CARGA Y ESTÁNDAR PROBATORIO SOBRE INDEBIDA AFILIACIÓN A UN PARTIDO POLÍTICO*, **la libertad de afiliación en materia político-electoral, es un derecho reconocido y así garantizado para todo ciudadano de nuestro país**, al menos desde hace varias décadas, tanto a nivel constitucional como legal, **el cual es concebido como la potestad que se tiene de afiliarse a un partido político, permanecer afiliado a éste, desafiliarse e incluso, no pertenecer a ninguno.**

Asimismo, es incuestionable que el derecho a la protección de datos personales e información relacionada con la vida privada de las personas, es igualmente un derecho con una trayectoria de protección por demás lejana.

En este sentido, es pertinente reiterar que la garantía y protección a los citados derechos, evidentemente no deriva de disposiciones reglamentarias al interior de los institutos políticos, que prevean como obligación del partido político la conservación de los expedientes de afiliación de cada miembro, ni tampoco a partir de la emisión de los *Lineamientos para la verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su Registro*, emitidos por el propio INE en la Resolución CG617/2012, sino que, como se vio, el derecho tutelado deviene de disposiciones de rango supremo, el cual debe ser tutelado en todo momento, y no a partir de normas internas o reglamentarias que así lo establezcan.

En este orden de ideas, se debe concluir que si la libre afiliación a los partidos políticos, en todas sus vertientes, es un derecho de las y los ciudadanos previsto como garantía constitucional, también lo es la obligación de los partidos políticos de preservar, y en su caso, demostrar en todo momento, que cualquier acto que engendre la voluntad de un ciudadano para formar parte en las filas de un instituto político, o bien, ya no pertenecer a estos, deben estar amparados en el o los documentos que demuestren indefectiblemente el acto previo del consentimiento – para los casos en que se aduce no mediar consentimiento previo para ser afiliados– **siendo ineficaz cualquier alegato en el sentido de que no se tiene o tenía el deber de presentar las pruebas que justifiquen su dicho, sobre la base de que no tenía obligación legal de archivar o conservar las documentales correspondientes.**

Sirve de apoyo a lo anterior, la Jurisprudencia 3/2019 emitida por el Tribunal Electoral, de rubro y contenido siguientes:

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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

documento que respalda el cumplimiento de otros deberes legales, como la observancia del porcentaje para obtener y mantener su registro como partido político.

Como se adelantó, a continuación se expondrán los motivos y razones por los que esta autoridad electoral nacional determina que la afiliación que MORENA llevó a cabo respecto de las personas denunciantes no fue realizada conforme a la normativa aplicable.

Para tal efecto, señalaremos que, conforme a las conclusiones previamente establecidas, en este caso, MORENA omitió aportar cédulas de afiliación

Así, en principio, es importante recalcar que MORENA reconoció la afiliación de las **dos personas denunciantes**, información que fue corroborada por la *DEPPP*, quien además proporcionó la fecha en que éstas fueron afiliadas al partido.

Esto resulta relevante, toda vez que, se reitera, la información con la que cuenta la citada Dirección Ejecutiva es alimentada por el propio denunciado en el *Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos*; por lo que es válido concluir que, en atención a lo antes señalado, la búsqueda de las partes denunciantes se realizó conforme al padrón de afiliados capturados por MORENA.

En este sentido, la información proporcionada por la *DEPPP*, se trata de una documental pública expedida por una autoridad en el ejercicio de sus funciones sobre el registro de afiliación de las partes denunciantes, razón por la cual se tiene certeza de la afiliación de éstas al instituto político denunciado.

Resulta pues que, en ningún caso, dicho instituto político aportó medios de prueba mínimos e idóneos, a fin de acreditar ante esta autoridad que el registro de las personas quejas aconteció de forma libre, individual, voluntaria, personal y pacífica y que además para llevar a cabo ese trámite se cumplió con los requisitos establecidos para tal efecto en su normativa interna.

Como ha sido señalado, el medio de prueba esencial para acreditar la debida afiliación de las personas es el **formato original de afiliación** o, en su caso, cualquier otra documentación establecida en la normatividad de MORENA en materia de afiliación, en la que constara la intención o la voluntad de éstas de afiliarse a ese partido político, al contar con nombre, firma, domicilio y datos de identificación, circunstancia que no aconteció.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

En efecto, dicho denunciado, como ente de interés público, tenía y tiene la obligación de verificar, revisar y constatar fehacientemente que esas personas otorgaron, de forma personal, libre y voluntaria, su intención de afiliarse a sus filas, a través de los respectivos documentos y formatos en los que se constatará y probará ese hecho.

En consecuencia, también tiene el deber de **conservar y resguardar** con el debido cuidado y, para el caso, **exhibir**, la documentación soporte en la que conste la afiliación libre y voluntaria de sus militantes o afiliados, puesto que, se insiste, 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; siendo que, en el caso, el aludido partido no cumplió con tal obligación.

Dicho de otro modo y tal y como se sostuvo en el sub apartado en el que se establecieron consideraciones acerca de la Carga y el Estándar probatorio, MORENA tenía la obligación de conservar y cuidar las constancias con las que estuviese en aptitud legal de acreditar en forma fehaciente e irrefutablemente, que las partes quejas que han sido afiliadas a ese ente político, lo realizaron previa manifestación de su deseo de hacerlo.

Al respecto, es importante destacar, en lo que interesa, lo sostenido por la Sala Superior en la sentencia dictada el seis de junio de dos mil dieciocho, al resolver el medio de impugnación con clave SUP-RAP 141/2018:

...si los ciudadanos referidos alegaron que no dieron su consentimiento para pertenecer al partido político recurrente, implícitamente sostienen que no existe la constancia de afiliación atinente; por tanto, los ciudadanos no estaban obligados a probar un hecho negativo (la ausencia de voluntad) o la inexistencia de una documental, pues en términos de carga de la prueba tampoco son objeto de demostración los hechos negativos, salvo que envuelvan una afirmación.

Esto es, conforme a lo sostenido en la sentencia referida, la carga probatoria corresponde a los partidos políticos, en el caso a MORENA, ente político que se encuentra obligado a demostrar que la solicitud de ingreso al partido fue voluntaria, debiendo acompañar la constancia de afiliación respectiva, lo que en el caso particular no ocurrió.

Al efecto, el denunciado, al dar respuesta a los múltiples requerimientos de información, manifestó que **no contaba con las respectivas cédulas de afiliación**

de las personas quejasas, argumentando que debido a la transición que ha vivido el partido en la Secretaría de Organización, la emergencia sanitaria ocasionada por el COVID-19 y la carga de trabajo que se presentó con motivo del Proceso Electoral Federal 2020-2021, así como los procesos extraordinarios, le resultaba humanamente imposible concluir con la búsqueda de dicha documentación, pero que una vez que fuera localizada serían remitidas a la *UTCE*, sin que dicha circunstancia hubiere acontecido.

Incluso, se hizo del conocimiento de esa organización política que, en aras de garantizar el debido proceso consagrado en el artículo 14 constitucional, los originales de las correspondientes Cédulas de Afiliación podrían ser ofrecidas al momento de dar respuesta al respectivo emplazamiento, oportunidad a la que tampoco se acogió, ya que en dicha etapa procesal no aportó las documentales atinentes, a pesar de que tenía y tiene la obligación de verificar, revisar y constatar fehacientemente que las personas, cuyos casos aquí se analizan, otorgaron de forma personal, libre y voluntaria, su intención de afiliarse a sus filas, a través de los respectivos documentos y formatos en los que constara y probara ese hecho.

Por lo que es válido concluir que MORENA no demostró que la afiliación de **Dulce María Novoa Martínez** y **Ricardo Zenteno Fernández**, se realizó a través del procedimiento que prevé su normativa interna, ni mediante algún otro procedimiento distinto en el que se hiciera constar que hubieran dado su consentimiento de forma libre para ser afiliadas, no obstante que en términos de la información proporcionada por la *DEPPP* tales personas sí se encontraban adheridas a ese ente político.

A mayor abundamiento, la normativa interna del denunciado establece lo siguiente:

- El artículo 4 del Estatuto de MORENA establece que la afiliación será individual, personal, libre, pacífica y voluntaria, y **quienes decidan sumarse deberán registrarse en su lugar de residencia.**
- Por su parte, el numeral 4 Bis señala que, para poder afiliarse a dicho partido político, las personas que así lo deseen hacer, al momento de solicitar su registro, **deberán presentar su credencial para votar con fotografía.**

Agregando que el **Padrón Nacional se constituye con las afiliaciones de los ciudadanos y ciudadanas, y su organización, depuración, resguardo y autenticación está a cargo de la Secretaría de Organización del Comité Ejecutivo Nacional, como responsable nacional ante las instancias internas y electorales del país.**

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

- Asimismo, el numeral 13° Bis. indica que contará con un órgano que garantizará el acceso a la información conforme a las disposiciones constitucionales y legales aplicables. Asimismo, **garantizará la protección de datos personales de sus militantes, así como los derechos de acceso, rectificación, cancelación y oposición** (Derechos ARCO).
- El artículo 15 prevé que, para afiliarse a dicho instituto político, podrá hacerse en trabajo casa por casa, por internet, o en cualquier instancia municipal, distrital, estatal, nacional o internacional de MORENA.
- Finalmente, el artículo 5 del Reglamento de Afiliación de MORENA dispone que **la afiliación se llevará a cabo en un formato impreso** para el caso, el cual contendrá como mínimo, entre otros datos, el **nombre y apellidos de la persona que se afilia, la Clave de Elector y la firma del solicitante.**

Con base en dicha normativa, es claro que MORENA establece ciertos requisitos específicos de afiliación para acreditar la manifestación libre, voluntaria y previa de las personas, como lo es su manifestación expresa contenida en un formato impreso de registro (cédula de afiliación) debidamente firmado, así como copia de la credencial para votar; lo anterior, a fin de dotar de certeza respecto de la voluntad libre y sin presión de quienes deseen ser inscritos; requisitos que no fueron cumplidos por el denunciado, tal y como lo establece su propia legislación interna.

Lo anterior, no obstante que en todos y cada uno de los requerimientos que le fueron formulados en su debida oportunidad, incluso en la prórroga que le fue otorgada, se le solicitó expresamente la presentación del original o copia certificada del documento en donde constara la libre voluntad de las personas cuyos casos aquí se estudian, de afiliarse a dicho partido político; lo anterior, en el marco de la investigación desplegada por la autoridad sustanciadora para allegarse de elementos que permitiesen conocer la verdad de los hechos denunciados, sin que se hubiere aportado documento alguno al respecto.

Así pues, **ante la falta de elementos probatorios** que permitan acreditar la voluntad de las personas denunciadas para afiliarse a MORENA, existe evidencia suficiente que hace suponer que las afiliaciones materia del presente procedimiento, fueron producto de una acción ilegal por parte ese ente político.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

En esta línea argumentativa, debe recalcar el hecho de que los partidos políticos son entidades de interés público que sirven de vehículo para el acceso de la ciudadanía al poder y espacio para el ejercicio del derecho humano de afiliación en materia política-electoral

De ahí que esta autoridad electoral nacional requiriera a MORENA para que aclarara la imputación que se hizo en su contra, además que, como ya fue razonado en líneas precedentes, se le emplazó por ese motivo y se le dio oportunidad para que, en vía de alegatos, manifestara lo que a su derecho conviniera, pero en ninguna de las etapas procesales realizó alegación eficaz que desvirtuara el agravio de las personas quejasas, **ni ofreció o aportó prueba en descargo que resultara idónea o suficiente para eximirlo de responsabilidad.**

Esto es, MORENA no demostró que la afiliación de las dos personas quejasas se realizó a través del procedimiento que prevé su normativa interna, ni mediante algún otro procedimiento distinto en el que se hiciera constar que dichas denunciadas otorgaron su consentimiento para ser afiliadas de forma libre.

A similares conclusiones arribó este *Consejo General*, el emitir, entre otras, las resoluciones INE/CG480/2021 de veintiséis de mayo de dos mil veintiuno, que resolvió el expediente UT/SCG/Q/DRZ/CG/88/2020, la cual fue confirmada por la Sala Superior a través del recurso de apelación SUP-RAP-144/2021; así como la diversa INE/CG1537/2021, de treinta de septiembre de dos mil veintiuno, que resolvió el procedimiento ordinario sancionador UT/SCG/Q/MLMT/JD06/CDM/193/2020.

Y si bien manifestó que las quejasas han sido desafiliadas de dicho partido político, lo cierto es que no está a debate la cuestión de desafiliación o no de las personas en cuestión y, en su caso, la petición que éstas hubieran formulado, sino la acreditación por parte de MORENA de que fueron afiliadas de manera libre, voluntaria e individual, circunstancia que el partido político denunciado no acreditó.

En este sentido, toda vez que las personas denunciadas manifestaron no haber otorgado su consentimiento, que su afiliación se comprobó por la autoridad electoral competente, y que MORENA no cumplió con su carga para demostrar que las afiliaciones sí se solicitaron voluntariamente, esta autoridad electoral considera que existe una vulneración al derecho de afiliación de **Dulce María Novoa Martínez** y **Ricardo Zenteno Fernández** y que, intrínsecamente, para la configuración de esa falta, utilizó sin su autorización sus datos personales, lo cual, debe ser considerado por esta autoridad para la imposición de la sanción que se amerite.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Vale la pena mencionar que a análoga determinación llegó también este *Consejo General* en las resoluciones INE/CG120/2018 e INE/CG448/2018, de veintiocho de febrero y once de mayo, ambas de dos mil dieciocho, al resolver los procedimientos sancionadores ordinarios identificados con las claves UT/SCG/Q/ALC/CG/39/2017 y UT/SCG/Q/MGSF/JD31/MEX/76/2017, las cuales fueron confirmadas por el *Tribunal Electoral* al dictar sentencia el veinticinco de abril y once de mayo de dos mil dieciocho, en los medios de impugnación con clave SUP-RAP-047/2018⁴² y SUP-RAP-137/2018,⁴³ respectivamente, derivado de una falta de la misma naturaleza a la que aquí se estudia, en donde se determinó que el uso de datos personales poseía un carácter intrínseco o elemento esencial para la configuración de una afiliación indebida.

Sin que pase desapercibido para esta autoridad que la afiliación de dichas personas, aconteció en una temporalidad en la cual MORENA aún no obtenía su registro como partido político nacional.

Sin embargo, lo anterior no es suficiente para eximirlo de la responsabilidad que se le atribuye en este procedimiento, habida cuenta que los datos de afiliación de las personas que se sitúan en este supuesto se obtuvieron del padrón de afiliados que la entonces asociación civil Movimiento Regeneración Nacional presentó a esta autoridad electoral nacional con el propósito de obtener su registro como partido político nacional, con corte al treinta y uno de marzo de dos mil catorce.

En este sentido, se puede colegir que, no obstante que la afiliación de dichas personas fue anterior a la obtención de registro como partido político de MORENA, es decir, los días veintiséis de los meses de febrero y octubre del año dos mil trece, lo cierto es que estos registros fueron los que, en su momento, formaron parte del padrón de “Movimiento Regeneración Nacional, A.C.”, que, a la postre, formaron parte de los supuestos simpatizantes de MORENA, como partido político nacional.

En efecto, tomando en consideración que en el momento en que ocurrieron estas afiliaciones, MORENA se encontraba en proceso de constitución y registro como partido político, resulta aplicable lo previsto en los artículos 27 párrafo 1, inciso b) y 28, párrafo 1, inciso a), fracción I del COFIPE, relativos al libro Segundo,

⁴² Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0047-2018.pdf

⁴³ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_juridiccional/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0137-2018.pdf

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

denominado DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS en los que a la letra se establece lo siguiente:

Artículo 27 1. Los estatutos establecerán:

...

b) Los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica de sus miembros, así como sus derechos y obligaciones. Dentro de los derechos se incluirán el de participar personalmente o por medio de delegados en asambleas y convenciones, y el de poder ser integrante de los órganos directivos;

Artículo 28 1.- Para constituir un partido político nacional, la agrupación política nacional interesada notificará ese propósito al Instituto Federal Electoral entre el 1o. de enero y el 31 de julio de año siguiente al de la elección y realizará los siguientes actos previos tendientes a demostrar que se cumple con los requisitos señalados en el artículo 24 de este Código:

a) Celebrar por lo menos en veinte entidades federativas o en 200 distritos electorales, una asamblea en presencia de un funcionario del Instituto Federal Electoral, quien certificará:

I. El número de afiliados que concurrieron y participaron en la asamblea estatal o distrital, que en ningún caso podrá ser menor a 3,000 o 300, respectivamente, de conformidad con lo dispuesto por el inciso b) del párrafo 1 del artículo 24; que conocieron y aprobaron la declaración de principios, el programa de acción y los estatutos; y que suscribieron el documento de manifestación formal de afiliación; y

De lo anterior se obtiene que, en efecto, el legislador previó que los procedimientos para la afiliación individual, libre y pacífica, debían establecerse en los estatutos de los partidos políticos, asimismo, atendiendo a una interpretación gramatical, sistemática y funcional de los preceptos invocados, se advierte la obligación de la presentación de una manifestación formal de afiliación suscrita por los entonces afiliados a los partidos políticos en constitución.

En ese sentido, el Consejo General aprobó el Acuerdo CG776/012, por el cual expidió el Instructivo que deberían observar las organizaciones interesadas en constituir un Partido Político Nacional, y al cual se sujetó MORENA, mismo que en su numeral 44 refiere:

44. Las manifestaciones de solicitud de registro, deberán presentarse de acuerdo al formato identificado como Anexo 1 del presente Instructivo y cumplir con los requisitos siguientes:

a) Presentarse en hoja membretada con la denominación preliminar del Partido Político en formación;

b) En tamaño media carta;

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

- c) Requisitada con letra de molde legible, con tinta negra o azul;*
- d) Ordenadas alfabéticamente y por estado;*
- e) Contener los siguientes datos del manifestante: apellido paterno, apellido materno, y nombre (s); domicilio completo (calle, número, colonia, delegación o municipio), entidad federativa, clave de elector, firma autógrafa o huella digital del ciudadano;*
- f) Contener fecha y manifestación expresa de afiliarse de manera libre, autónoma y pacífica a la organización con intención de obtener el registro como Partido Político; y*
- g) Contener, debajo de la firma del ciudadano, la siguiente leyenda:
"Declaro bajo protesta de decir verdad que no me he afiliado a ninguna otra organización interesada en obtener el registro como Partido Político Nacional, durante el proceso de registro correspondiente a los años 2013-2014. Reconozco y acepto que acorde a lo establecido en el artículo 5, numeral 2 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, en este acto renuncio a mi afiliación previa a cualquier otro partido político."*
- h) Contener en el extremo superior derecho, la etiqueta adherible que emitirá el sistema de cómputo diseñado por el Instituto para el registro de los afiliados en el resto del país.*

En conclusión, si bien las personas denunciadas aparecen como afiliadas con fecha anterior a la conformación del partido político denunciado, lo cierto es que para que éste pudiera constituirse legalmente, requirió contar con un número mínimo de apoyos ciudadanos para obtener su registro como partido político nacional, circunstancia por la cual, se consideran como afiliaciones, no obstante que hayan sido realizadas antes de que fuera aprobado el registro del citado instituto político.

Bajo ese contexto, se insiste que el partido político denunciado, invariablemente, debe contar con la documentación soporte que justifique la debida afiliación de los denunciados, en la que conste la manifestación de su voluntad, en tanto que se encuentra obligado conservarla y resguardarla, 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 exigidos.

Tampoco pasa inadvertido para este Consejo General el argumento de Morena en el sentido de que el supuesto motivo por el que se interpusieron las quejas, tuvo por objeto el pretender alcanzar el puesto de Supervisor, Capacitador o Asistentes en materia electoral, ante la Junta Distrital en las que fueron presentadas las mismas, siendo que es la propia autoridad quien no debió negar dicha oportunidad, pues no basta que se haya realizado la consulta en el portal electrónico de MORENA para desestimar su participación en el cargo que pretendían alcanzar, citando en apoyo de lo anterior la tesis de jurisprudencia intitulada "**SUPERVISOR ELECTORAL O CAPACITADOR-ASISTENTE. LA VERIFICACIÓN DEL PADRÓN DE MILITANTES DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NO ES SUFICIENTE PARA COMPROBAR SU AFILIACIÓN.**"

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Tal y como desde un inicio se expresó, de las constancias que obran glosadas en autos, específicamente de los respectivos escritos de queja⁴⁴, no se desprende que ninguna de las personas quejas aspiraran al cargo de Supervisor o Capacitador Asistente Electoral (CAE), lo que se corrobora con la simple lectura de sus propios manifiestos de inconformidad, de los que se desprende claramente que su desconocimiento de afiliación al partido político MORENA, se debió, por lo que hace a la ciudadana Dulce María Novoa Martínez, porque descubrió estar afiliada a dicho partido cuando pretendió realizar el trámite para su inscripción a un instituto político diverso, y en cuanto al ciudadano Ricardo Zenteno Fernández, cuando examinó en la plataforma digital del *INE* si es que se encontraba afiliado a algún instituto político.

Es menester agregar que, para comprobar la filiación de las aludidas personas, se solicitó información a la *DEPPP*, misma que comunicó que habían sido afiliadas a MORENA los días veintiséis de febrero y noviembre del año dos mil trece, según los datos que constan en el Sistema de Verificación del Padrón de Afiliados de los partidos políticos del *INE* y que fueron capturados por el partido político denunciado, información rendida por la citada Dirección Ejecutiva en el ejercicio de sus funciones, razón por la cual se tiene certeza de la afiliación de las partes denunciadas al instituto político citado.

Además, de las propias consultas realizadas al Padrón de Militantes de Partidos Políticos del *INE* por el ciudadano y la ciudadana en cuestión, que como anexos acompañaron a sus respectivos escritos de queja y cuyas constancias obran debidamente agregadas en autos, se observa palmariamente que ambos si se encontraron como afiliados de MORENA.

Es por las anteriores consideraciones que, en el presente caso, resulta inatendible, por inaplicable, la tesis de jurisprudencia que cita y pretende hacer valer el partido denunciado.

Por otra parte, no obsta precisar que el referido partido, al responder el correspondiente acuerdo de emplazamiento, solicitó la suspensión de los términos y plazos legales en este procedimiento sancionador, a fin de que la *DEPPP* buscara las cédulas de afiliación de los denunciados, así como las actas de validación y certificación que se emitieron para el otorgamiento del registro de su representada como partido político nacional.

⁴⁴ Visible a páginas 001 a 012 del expediente

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Igualmente, como se dijo desde un principio, mediante acuerdo de tres de junio del año que transcurre⁴⁵, por el cual se dio vista a las partes a fin de que formularan sus respectivos alegatos, se comunicó al partido denunciado que no era procedente acordar de conformidad su petición, ya que de las constancias y pruebas que obran en autos y de las cuales se le corrió traslado mediante disco compacto certificado, la referida Dirección Ejecutiva informó que en sus archivos no existen originales o copias certificadas de los expedientes en los que consten las afiliaciones de las personas quejasas al partido Morena, en virtud de que el proceso de verificación no incluye como requisito que los partidos políticos adjunten documentación que acredite el carácter de afiliado, excepto los casos de doble afiliación.

Informándole también que de las propias constancias de autos, se advierte que dicho instituto político no acompañó elemento de prueba alguno que justifique su afirmación, en el sentido de que las afiliaciones cuestionadas fueron realizadas en el proceso constitutivo y de formación de Morena como partido político nacional; siendo que, bajo este contexto, cobra especial relevancia y firme aplicación el principio jurídico de “quien afirma está obligado a probar”, ya que es precisamente ese partido quien afirmó la materialización de los hechos que configuraban su pretensión, según se desprende de sus manifestaciones vertidas en su escrito de contestación al emplazamiento ordenado por esta autoridad, visibles a foja 19 de dicho escrito⁴⁶, que en la parte que interesa, expresa lo siguiente

“En este sentido, es claro que el partido no utilizó indebidamente la información y datos personales de las y los quejosos, porque éstos, en su oportunidad, consintieron afiliarse al partido político y era necesario proporcionar esa información y documentos para su debida afiliación, la cual reitera que su recepción se basa en la buena fe”

Luego entonces, de lo transcrito se desprende con meridiana claridad que, es precisamente a dicho partido a quien le corresponde soportar la carga de la prueba, ya que está reconociendo expresamente que para el registro de Morena como partido político, fue necesario proporcionar la documentación a la que alude, por lo que es a esa institución política a quien le corresponde soportar dicha carga, lo que en el caso no acaeció.

Ante lo razonado en líneas precedentes, es factible determinar que **se tiene por acreditada la vulneración al derecho de libre afiliación de Dulce María Novoa Martínez y Ricardo Zenteno Fernández**, en tanto que, **se concluye, fueron personas afiliadas al padrón de militantes de MORENA sin que hubieran**

⁴⁵ Visible a páginas 125 a 130 del expediente

⁴⁶ Visible a página 108 del expediente

otorgado su consentimiento, en consecuencia, deberá imponerse al partido político aludido una sanción que será determinada en el apartado correspondiente de la presente resolución.

QUINTO. CALIFICACIÓN DE LA FALTA E INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN.

Una vez que ha quedado demostrada plenamente la comisión de la falta denunciada, así como la responsabilidad de MORENA, en los casos detallados en el considerando que antecede, procede ahora determinar la sanción correspondiente.

Lo anterior, tomando en consideración lo dispuesto en el artículo 355, párrafo 5 del *COFIPE*, cuyo contenido se reproduce en el diverso 458, párrafo 5, de la *LGIPE*, relativo a la gravedad de la responsabilidad en que se incurra; 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.

En relación con ello, el *Tribunal Electoral* ha sostenido que para individualizar la sanción a imponer a un partido político por la comisión de alguna irregularidad se deben tomar en cuenta los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la acción u omisión que produjo la infracción electoral.

1. Calificación de la falta

A) Tipo de infracción

Partido	Tipo de infracción	Descripción de la conducta	Disposiciones jurídicas infringidas
MORENA	La infracción se cometió por una acción del partido político denunciado, que transgrede disposiciones de la <i>Constitución</i> , del <i>COFIPE</i> y de la <i>LGIPE</i> , en el momento de su comisión.	La conducta fue la vulneración por parte de MORENA al derecho de libre afiliación y el uso no autorizado de los datos personales de Dulce María Novoa Martínez y Ricardo Zenteno Fernández , en la modalidad positiva (afiliación indebida).	Artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III, y 41, Base I, párrafo segundo, de la <i>Constitución</i> ; 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e) y u); 44, párrafo 2, y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del <i>COFIPE</i> ; disposiciones que se encuentran replicadas en el

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Partido	Tipo de infracción	Descripción de la conducta	Disposiciones jurídicas infringidas
			diverso dispositivo 443, párrafo 1, incisos a) y n), de la <i>LGIPE</i> ; y 2, párrafo 1, inciso b) y 25, párrafo 1, incisos a), e) y u) de la <i>LGPP</i> .

B) Bien jurídico tutelado (trascendencia de las normas transgredidas).

Por bienes jurídicos se deben entender aquellos que se protegen a través de las normas jurídicas que pueden ser vulnerados con las conductas tipificadas o prohibidas.

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

En el caso concreto, se acreditó que MORENA **incluyó indebidamente en su padrón de afiliados a Dulce María Novoa Martínez y Ricardo Zenteno Fernández**, sin demostrar que para incorporarlas medió la voluntad de éstas de inscribirse a dicho padrón, violentando con ello lo establecido en los 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 *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 u) de la *LGPP*.

A partir de esta premisa, es válido afirmar que el bien jurídico tutelado por las normas transgredidas, radica en garantizar el derecho de las y los ciudadanos mexicanos de optar libremente en ser o no militante de algún partido político, lo cual implica la obligación de éstos de velar por el debido respeto de la prerrogativa señalada, a través de los mecanismos idóneos que permitan generar certeza al respecto.

En este orden de ideas, como se analizó, al no demostrarse la voluntad de pertenecer como militantes de MORENA, se observa un uso indebido de datos personales, que a la postre debe ser sancionado por esta autoridad.

Lo anterior, ya que lógicamente se utilizaron datos personales como lo son: al menos, el nombre y la clave de elector de cada una de las personas quejasas para ser afiliadas, lo cual ocurrió en contra de su voluntad, de ahí que el uso de estos datos se constituya como un elemento accesorio e indisoluble de la infracción consistente en la afiliación indebida.

En efecto, si bien es cierto, a partir de las constancias que obran en autos no está demostrado que los datos personales hubieran sido utilizados con un propósito diverso a la afiliación indebida en sí misma, o bien su difusión frente a terceros, lo es también que dicha información fue necesaria para materializar la incorporación de los datos de las partes denunciadas al padrón de militantes de MORENA.

De ahí que esta situación debe considerarse al momento de fijar la sanción correspondiente al denunciado.

C) Singularidad o pluralidad de la falta acreditada

Al respecto, cabe señalar que **en el caso a estudio existe singularidad de la falta**, dado que, aun cuando se acreditó que MORENA transgredió lo establecido en las disposiciones constitucionales y legales y aún las de la normativa interna del instituto político, y que, tal infracción se cometió en detrimento de los derechos de más de una persona, esta situación no conlleva estar en presencia de una pluralidad de infracciones o de faltas administrativas, toda vez que, en el caso, únicamente se acreditó la infracción al derecho político electoral de libertad de afiliación al instituto político denunciado, quien incluyó en su padrón de militantes a las personas quejasas, sin demostrar el consentimiento previo para ello.

D) Circunstancias de modo, tiempo y lugar de la infracción

Ahora bien, para llevar a cabo la individualización de la sanción, la conducta debe valorarse conjuntamente con las circunstancias objetivas que concurren en el caso, como son:

a) Modo. En el caso bajo estudio, 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

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

a), e) y u) de la *LGPP*, al incluir en su padrón de afiliados a **Dulce María Novoa Martínez** y **Ricardo Zenteno Fernández**, sin tener la documentación soporte que acredite fehacientemente la voluntad de éstas personas de pertenecer a las filas del instituto político en el cual se encontraron incluidas, tal y como se advirtió a lo largo de la presente resolución de forma pormenorizada.

b) Tiempo. En el caso concreto, como se precisó en el Considerando SEGUNDO, las afiliaciones sin el consentimiento previo de las personas quejasas, acontecieron en diversos momentos, lo anterior de conformidad con la información proporcionada por la *DEPPP* y/o el propio denunciado; las cuales se deberán tener por reproducidas como si a la letra se insertasen, a fin de evitar repeticiones innecesarias.

a) c) Lugar. Con base en las razones plasmadas en los escritos de denuncia, se deduce que las faltas atribuidas a MORENA se cometieron se cometieron en las entidades federativas que se indican a continuación:

N°	Personas	Entidad Federativa
1	Dulce María Novoa Martínez	Estado de México
2	Ricardo Zenteno Fernández	Chihuahua

E) Intencionalidad de la falta (comisión dolosa o culposa)

Se considera que en el caso existe una conducta **dolosa** por parte de MORENA, en violación a lo previsto en los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III y 41, fracción I de la *Constitución*; 5, párrafo 1; 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) y u) de la *LGPP*.

La falta se califica como **dolosa**, por lo siguiente:

- MORENA es un Partido Político Nacional y, por tanto, tiene el estatus constitucional de **entidad de interés público**, de conformidad con lo previsto en el artículo 41 constitucional.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

- Los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política, previsto en los artículos 9º, párrafo primero, 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución Federal; 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.
- MORENA está **sujeto al cumplimiento de las normas que integran el orden jurídico nacional e internacional** y está obligado a conducir sus actividades dentro de los cauces legales y ajustar su conducta a los principios del Estado democrático, respetando los derechos de las y los ciudadanos, de acuerdo con el artículo 38, párrafo 1, inciso a), del *COFIPE*, replicado en el precepto 25, párrafo 1, incisos a), de la *LGPP*.
- El de libre afiliación a un partido político es un **derecho fundamental** cuyo ejercicio requiere de la manifestación personal y directa de voluntad de cada ciudadana y ciudadano, en términos del precitado artículo 41 constitucional.
- Los partidos políticos son un espacio para el ejercicio de derechos fundamentales en materia política-electoral, partiendo de los fines que constitucionalmente tienen asignados, especialmente como promotores de la participación del pueblo en la vida democrática y canal para el acceso de las y los ciudadanos al ejercicio del poder público, por lo que a su interior el ejercicio de tales derechos no solo no se limita, sino por el contrario, **se ensancha y amplía**.
- Todo partido político tiene la **obligación de respetar la libre afiliación** y, consecuentemente, de cuidar y vigilar que sus militantes sean personas que fehacientemente otorgaron su libre voluntad para ese efecto.
- El ejercicio del derecho humano a la libre afiliación a cualquier partido político, conlleva un **deber positivo a cargo de los institutos políticos**, consistente no sólo en verificar que se cumplen los requisitos para la libre afiliación a su padrón, sino en **conservar, resguardar y proteger la documentación o pruebas en donde conste la libre afiliación** de sus militantes, en términos de lo dispuesto en los artículos 35, fracción III, 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*; 5, párrafo 1 y 38, párrafo 1, incisos a) y e), del *COFIPE*; disposiciones que se encuentran replicadas en los dispositivos 3, párrafo 2, y 25, párrafo 1, incisos a) y e), de la *LGPP*.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

- El derecho de participación democrática de la ciudadanía, a través de la libre afiliación a un partido político, supone que éste sea el receptáculo natural para la verificación de los requisitos y para la guarda y custodia de la documentación o pruebas en las que conste el libre y genuino ejercicio de ese derecho humano, de lo que se sigue que, en principio, ante una controversia sobre afiliación, **corresponde a los partidos políticos involucrados, demostrar que la afiliación atinente fue libre y voluntaria.**
- MORENA tenía **pleno conocimiento de los alcances y obligaciones que se establecieron a los partidos políticos en el acuerdo INE/CG33/2019**, y sobre la necesidad de depurar sus padrones de militantes a fin de que estos fuesen confiables y se encontraran amparados por los documentos que demostraran la libre voluntad de sus agremiados de pertenecer a sus filas. Asimismo, conocía a cabalidad las etapas en que se dividió el acuerdo y las cargas y obligaciones que debía observar en todo su desarrollo.
- La afiliación indebida o sin consentimiento a un partido político, es una violación de orden constitucional y legal que **requiere o implica para su configuración, por regla general, la utilización indebida de datos personales de la persona o ciudadano afiliado sin su consentimiento.**
- La información que se refiere a la vida privada y **los datos personales será protegida en los términos y con las excepciones que fijen las leyes.**
- **Toda persona tiene derecho a la protección de sus datos personales**, al acceso, rectificación y a su cancelación, así como a manifestar su oposición, en los términos que fije la ley, la cual establecerá los supuestos de excepción a los principios que rijan el tratamiento de datos, por razones de seguridad nacional, disposiciones de orden público, seguridad y salud públicas o para proteger derechos de terceros.
- La transgresión a la libertad de afiliación, es de orden constitucional y legal que **requiere o implica para su configuración, por regla general, la utilización indebida de datos personales de la persona o ciudadano que aun cuando haya manifestado su voluntad de ser dado de baja de un padrón de afiliados, se conserve su registro injustificadamente.**

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Tomando en cuenta las consideraciones jurídicas precisadas, en el presente caso la conducta se considera dolosa, porque:

- 1) Las personas denunciantes aducen que no solicitaron voluntariamente en momento alguno, su registro o incorporación como militantes a MORENA, sin que dicha afirmación fuera desvirtuada.
- 2) Quedó acreditado que las partes actoras aparecieron en el padrón de militantes de MORENA, conforme a lo informado por la DEPPP, quien además precisó que dicha información deriva del padrón de militantes capturado por ese instituto político.
- 3) El partido político denunciado no aportó pruebas que demostraran que las afiliaciones de estas personas se hubieran realizado a través de los mecanismos legales y partidarios conducentes, ni mucho menos que ello se sustentara en la expresión libre y voluntaria de las mismas.
- 4) El partido denunciado no demostró ni probó que la afiliación de las personas denunciantes 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 su afiliación fue debida y apegada a Derecho, no obstante que, en principio, le corresponde la carga de hacerlo.
- 5) El registro de afiliación de las personas denunciantes se efectuó anterior al veintitrés de enero de dos mil diecinueve, fecha en la que se aprobó el acuerdo INE/CG33/2019.
- 6) La cancelación del registro de afiliación de las partes inconformes ocurrió fuera de los plazos establecidos en el acuerdo INE/CG33/2019.

Especial mención merecen los puntos 5 y 6 anteriores, ya que debe tenerse bien presente que, en términos de las previsiones establecidas en el acuerdo INE/CG33/2019, los partidos políticos tenían la obligación de llevar a cabo la revisión de sus padrones, en el entendido de que, de no contar con la documentación soporte, debían reservar dichas afiliaciones a fin de intentar conseguir el refrendo o ratificación por parte del militante.

Bajo esa lógica y de conformidad con las razones que motivaron la instrumentación del citado acuerdo, todas aquellas afiliaciones obtenidas por los partidos políticos

con fecha posterior al veintitrés de enero de dos mil diecinueve, es decir, aquellas consideradas nuevas, debían, indefectiblemente, contar con los documentos comprobatorios de la libre voluntad de afiliación, ya que la facultad de reservar el registro, solo estaba previsto para los casos derivados del padrón existente a la fecha de emisión del acuerdo; sin embargo, como ya se mencionó, en el caso que nos ocupa, el partido no reservó la afiliación de las personas quejasas, ni mucho menos acompañó la documentación comprobatoria.

De ahí que esta circunstancia sea relevante para la presente individualización, habida cuenta que esa omisión pone de manifiesto el actuar indebido del denunciado, aún y cuando tenía conocimiento de la obligación contraída, primero de contar con la documentación soporte de la libre voluntad de las partes denunciadas de ser sus militantes, de conformidad con la obligación constitucional y legal que se le impone y, luego, derivado del conocimiento que tuvo sobre los alcances de la suscripción del acuerdo INE/CG33/2019, y de la necesidad y compromiso de regularizar su padrón de personas afiliadas, en los términos impuestos en este acuerdo.

F) Condiciones externas (contexto fáctico)

Resulta atinente precisar que la conducta desplegada por MORENA, se cometió al **afiliar indebidamente a dos personas**, sin demostrar el acto volitivo de éstas de ingresar en su padrón de militantes, así como de haber proporcionado sus datos personales para ese fin.

Así, se estima que la finalidad de los preceptos transgredidos, consiste en garantizar el derecho de libre afiliación y la protección de los datos personales de la ciudadanía mexicana y que la conducta se acredita ante la ausencia de los documentos atinentes que permitan demostrar el acto de voluntad de las personas denunciadas de militar en MORENA, ni para el uso de sus datos personales.

Además, como se indicó, si bien la afiliación de las partes denunciadas aconteció anterior al Acuerdo INE/CG33/2019; lo cierto es que, a partir de la emisión de dicha determinación el denunciado, **ya tenía la obligación de contar con la documentación que justificara la incorporación de las personas a su padrón de afiliados o, en su caso, eliminarlos del mismo**; sin embargo, en el caso que nos ocupa, no acompañó dicha documentación comprobatoria a ninguna de sus intervenciones procesales, circunstancia relevante para el caso que nos ocupa que será tomada en consideración al momento de seleccionar la sanción aplicable al caso concreto.

2. Individualización de la sanción.

Una vez asentadas las anteriores consideraciones, **y a efecto de individualizar apropiadamente la sanción**, se procede a tomar en cuenta los siguientes elementos:

A) Reincidencia

De conformidad con el artículo 355, párrafo 6 del *COFIPE*, cuyo contenido reproduce el diverso 458, párrafo 6 de la *LGIFE*, se considerará reincidente a quien, habiendo sido declarado responsable del incumplimiento a alguna de las obligaciones a que se refiere el mencionado ordenamiento legal, incurra nuevamente en la misma conducta infractora.

En este sentido, debe precisarse que, en el presente asunto, **no puede considerarse actualizada reincidencia** por cuanto hace al MORENA.

Lo anterior es así, pues si bien, existen diversas resoluciones emitidas por el *Consejo General*, respecto de conductas idénticas a la que ahora es motivo de análisis, destacándose para los efectos del presente apartado, la identificada con la clave **INE/CG30/2018**, de veintidós de enero de dos mil dieciocho, emitida en el procedimiento sancionador ordinario UT/SCG/Q/PT/JD16/VER/23/PEF/38/2015, iniciado entre en contra de MORENA, entre otros, en la que se acreditó una conducta infractora como la que ahora nos ocupa; misma que fue impugnada y, en su oportunidad **confirmada por la Sala Superior**, al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-18/2018**, el veintiocho de febrero de dos mil dieciocho; es de tomarse en consideración que las afiliaciones indebidas por las que se demostró la infracción en el presente procedimiento, fueron realizadas con anterioridad al dictado de la referida resolución, de ahí que en el caso no se configura reincidencia.

B) Calificación de la gravedad de la infracción en que se incurra

En el presente caso, atendiendo a los elementos objetivos anteriormente precisados, la infracción debe calificarse dependiendo de las circunstancias particulares de cada caso concreto, contando con una amplia facultad discrecional para calificar la gravedad o levedad de una infracción.

Bajo este contexto, una vez acreditada la infracción, esta autoridad electoral debe determinar, en principio, si la falta fue levísima, leve o grave, y en caso del último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Luego entonces, debe mencionarse que el criterio que esta autoridad ha considerado para la imposición de la calificación de la infracción, en el presente asunto, tomará en consideración los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la acción que produjo la infracción electoral, tales como el tipo de infracción; el bien jurídico tutelado; singularidad y pluralidad de la falta; las circunstancias de tiempo, modo y lugar; el dolo o culpa; la reiteración de infracciones; las condiciones externas y los medios de ejecución.

En este sentido, para la graduación de la falta, se deben tomar en cuenta las siguientes circunstancias:

- Quedó acreditada la infracción al derecho de libre afiliación de **Dulce María Novoa Martínez** y **Ricardo Zenteno Fernández**, pues se comprobó que MORENA los afilió, sin demostrar con la documentación soporte correspondiente, que medió la voluntad de éstos de pertenecer a dicho instituto político.
- El bien jurídico tutelado por las normas transgredidas es garantizar el derecho de libre afiliación de las y los ciudadanos mexicanos, de optar por ser o no militantes de algún partido político, y la obligación de éstos de velar por el debido respeto de la prerrogativa señalada, a través de los mecanismos idóneos que permitan generar certeza respecto de la voluntad de quienes deseen pertenecer agremiados a los distintos partidos políticos.
- Para materializar la indebida afiliación de las personas denunciadas, se utilizaron indebidamente sus datos personales, pues los mismos eran necesarios para formar el padrón de afiliados de MORENA.
- No existió un beneficio por parte del partido denunciado, o lucro ilegalmente logrado, ni tampoco existió un monto económico involucrado en la irregularidad.
- No existió una vulneración reiterada de la normativa electoral.
- No implicó una pluralidad de infracciones o faltas administrativas, toda vez que se configuró una sola conducta infractora.

- No se afectó en forma sustancial la preparación o desarrollo de algún Proceso Electoral.
- No existe reincidencia por parte de MORENA.

Por lo anterior, y en atención a los elementos objetivos precisados con antelación, se considera procedente **calificar la falta** en que incurrió MORENA como de **gravedad ordinaria**, toda vez que como se explicó en el apartado de intencionalidad, el partido denunciado dolosamente infringió el derecho de libre afiliación en su modalidad positiva —indebida afiliación— de **Dulce María Novoa Martínez y Ricardo Zenteno Fernández**, lo que constituye una violación a su derecho fundamental de libre afiliación reconocido en la *Constitución*.

C) Sanción a imponer

La mecánica para la individualización de la sanción, una vez que se tenga por acreditada la falta y la imputabilidad correspondientes, consiste en imponer al infractor, por lo menos, el mínimo de la sanción y, hecho lo anterior, ponderando las circunstancias particulares del caso, determinar si es conducente transitar a una sanción de mayor entidad, con el objeto de disuadir tanto al responsable como a los demás sujetos de derecho, de realizar conductas similares, que pudieran afectar el valor protegido por la norma transgredida.

Así, el artículo 354, párrafo 1, inciso a) del *COFIPE*, cuyo contenido es congruente con el diverso 456, párrafo 1, inciso a) de la *LGIPE*, prevé el catálogo de sanciones a imponer a los partidos políticos, mismas que pueden consistir en amonestación pública; multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México (ahora calculado en UMAS); reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda; interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral y, en casos de graves y reiteradas conductas violatorias a la *Constitución* y la *LGIPE*, la cancelación de su registro como partido político.

Ahora bien, es preciso no perder de vista que el artículo 458, párrafo 5, de la *LGIPE* establece que, para la individualización de las sanciones, esta autoridad electoral nacional deberá tomar en cuenta, **entre otras** cuestiones, la gravedad de la conducta; la necesidad de suprimir prácticas que afecten el bien jurídico tutelado por la norma transgredida, 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; la reincidencia en que, en su caso, haya

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

incurrido el infractor; y, el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio involucrado en la conducta, en caso que esta sea de contenido patrimonial.

Así, la interpretación gramatical, sistemática y funcional de este precepto, a la luz también de lo establecido en los artículos 22 de la *Constitución*, el cual previene que toda pena deberá ser proporcional al delito que sancione y al bien jurídico afectado; y con el criterio sostenido por la Sala Superior a través de la Tesis **XLV/2002**, de rubro **DERECHO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR ELECTORAL. LE SON APLICABLES LOS PRINCIPIOS DEL IUS PUNIENDI DESARROLLADOS POR EL DERECHO PENAL**, conduce a estimar que si bien este *Consejo General* no puede soslayar el análisis de los elementos precisados en el párrafo que antecede, **éstos no son los únicos parámetros que pueden formar su convicción en torno al *quántum* de la sanción que corresponda a una infracción e infractor en particular.**

En efecto, reconociendo el derecho fundamental de acceso a una justicia completa a que se refiere el artículo 17 de la Ley Suprema, este *Consejo General*, como órgano encargado de imponer sanciones (equivalentes a la *pena* a que se refiere el artículo 22 constitucional, entendida como expresión del *ius puniendi* que asiste al estado) **está compelido a ponderar, casuísticamente, todas las circunstancias relevantes que converjan en un caso determinado**, partiendo del mínimo establecido en el artículo 458 de la *LGIPE*, que como antes quedó dicho, constituye la base insoslayable para individualizar una sanción.

Esto es, el *INE*, en estricto acatamiento del principio de legalidad, **está obligado** al análisis de cada uno de los elementos expresamente ordenados en la *LGIPE*, en todos los casos que sean sometidos a su conocimiento; sin embargo, la disposición señalada no puede ser interpretada de modo restrictivo, para concluir que dicho catálogo constituye un límite al discernimiento de la autoridad al momento de decidir la sanción que se debe imponer en un caso particular, pues ello conduciría a soslayar el vocablo “entre otras”, inserta en artículo 458, párrafo 5, de la *LGIPE*, y la tesis antes señalada y consecuentemente, a no administrar una justicia **completa**, contrariamente a lo previsto por la Norma Fundamental.

Lo anterior es relevante porque si bien es cierto la finalidad inmediata de la sanción es la de reprochar su conducta ilegal a un sujeto de derecho, para que tanto éste como los demás que pudieran cometer dicha irregularidad se abstengan de hacerlo, lo es también que la finalidad última de su imposición estriba en la prevalencia de las disposiciones que integran el ordenamiento jurídico, para que, en un escenario ideal, el estado no necesite ejercer de nueva cuenta el derecho a sancionar que le

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

asiste, pues el bien jurídico tutelado por cada precepto que lo integra, permanecería intocado.

En ese tenor, este *Consejo General* ha estimado en diversas ocasiones que por la infracción al derecho de libertad de afiliación como el que ha quedado demostrado a cargo de MORENA, justifican la imposición de la sanción prevista en la fracción II, del artículo 354, párrafo 1, inciso a) del *COFIPE*, el cual se encuentra replicado en el diverso 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la *LGIPE*, consistente en una **MULTA unitaria por cuanto hace a la ciudadana y el ciudadano sobre quienes se cometió la falta acreditada.**

Otro elemento a considerar para la imposición de la sanción es el relativo a que, como se refirió en el Considerando denominado “**Efectos del acuerdo del Consejo General INE/CG33/2019**”, tanto esta máxima autoridad electoral administrativa como los propios partidos políticos, entre ellos MORENA, advirtieron que a la violación del derecho de libertad de afiliación que dio lugar a los diversos precedentes, subyace un problema de mayor extensión, reconociendo la necesidad de iniciar un procedimiento de regularización de sus padrones de afiliación, ya que éstos se conformaban sin el respaldo de la información comprobatoria de la voluntad ciudadana.

Ante tales circunstancias, y de conformidad con las previsiones establecidas en el citado Acuerdo, se implementó un procedimiento extraordinario de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los Partidos Políticos Nacionales, el cual garantice, en un breve período, que solamente aparezcan en éstos las y los ciudadanos que en realidad hayan solicitado su afiliación, y respecto de quienes, además, los institutos políticos **cuenten con el soporte documental atinente a la militancia.**

Lo anterior, obedece justamente a la vigencia del orden jurídico, incluso más allá de la imposición de sanciones que reprochen a los partidos políticos la violación al derecho fundamental ciudadano a decidir si desean o no militar en una fuerza política, además de fortalecer al sistema de partidos, el cual se erige indispensable y necesario para el sano desarrollo del régimen democrático de nuestro país, permitiendo que los institutos políticos cuenten con un padrón de militantes depurado, confiable y debidamente soportado, en cumplimiento al principio de certeza electoral.

Por estas razones, en dicha determinación, específicamente en el Punto de Acuerdo TERCERO, se establecieron plazos específicos para que los partidos políticos

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

cumplieran su obligación de tener padrones de militantes debidamente integrados y consolidados:

TERCERO. Los PPN darán de baja definitiva de manera inmediata de su padrón de militantes los nombres de aquellas personas que, antes de la aprobación de este Acuerdo, hayan presentado quejas por indebida afiliación o por renunciadas que no hubieran tramitado. *En el caso de las quejas por los supuestos antes referidos que se lleguen a presentar con posterioridad a la aprobación de este Acuerdo, los PPN tendrán un plazo de 10 días contado a partir del día siguiente de aquel en el que la UTCE les haga de su conocimiento que se interpuso ésta, para dar de baja de forma definitiva a la persona que presente la queja.*

[Énfasis añadido]

Y en la etapa de Consolidación de Padrones se establecieron las siguientes obligaciones, destacándose que concluiría a más tardar al **treinta y uno de enero de dos mil veinte**:

*Los PPN realizarán los ajustes finales a los padrones, con la finalidad de que solamente contengan los nombres de las personas respecto de las cuales se cuente con el documento que avale la afiliación o ratificación de la misma, así como la identidad de los mismos, con los publicados en la página de Internet del INE. Esta etapa deberá concluirse a más tardar el **treinta y uno de enero de dos mil veinte.***

Además, es de suma importancia destacar que el citado Acuerdo implicó para todos los Partidos Políticos Nacionales, incluido por supuesto el hoy denunciado, aparte de la baja de las personas hoy quejosas de sus padrones de afiliados, una serie de cargas y obligaciones de carácter general, tendentes a depurar sus listados de militantes y, a la par, inhibir los registros de afiliaciones que no encuentren respaldo documental sobre la plena voluntad y consentimiento de cada ciudadano.

En sintonía con lo expuesto, en ese acuerdo se estableció que la realización de las obligaciones a cargo de los partidos políticos, podría tomarse en cuenta como atenuante al momento de individualizar la sanción correspondiente, en caso de acreditarse la infracción en los respectivos procedimientos sancionadores y de acuerdo con la valoración y circunstancias particulares de cada expediente.

No obstante, es importante tomar en cuenta que, para **todos los casos** existen circunstancias particulares de las que se puede concluir, no se ubican en la hipótesis anterior.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Ello, evidentemente denota una conducta dolosa por parte del denunciado, de infringir el acuerdo adoptado al que se refieren los párrafos precedentes, en contravención a la razón que subyacía a su aprobación, que es precisamente contar con padrones de militantes que dotaran de certeza a la autoridad electoral y a la ciudadanía en general sobre la integración de sus registros de agremiados, en beneficio del derecho de libre afiliación que deben observar todos los institutos políticos.

Por ello, esta autoridad considera que, previo a determinar la sanción que corresponde a MORENA por la comisión de la infracción que ha sido materia de estudio en la presente Resolución, es por demás trascendente valorar también las acciones realizadas por el responsable **con posterioridad a la comisión de la infracción**, con el objeto de acatar cabalmente el mandato constitucional de administrar justicia de manera completa, inserto en el artículo 17 de la *Constitución*.

En efecto, como antes quedó dicho, al aplicar una norma jurídica abstracta a un caso concreto, el juzgador está obligado a considerar todas las circunstancias que concurren en el particular, inclusive la conducta observada por el responsable con posterioridad a la comisión del ilícito, respecto a lo cual, resulta orientadora la jurisprudencia que se cita enseguida:

INDIVIDUALIZACIÓN DE LA PENA. CORRESPONDE AL ARBITRIO JUDICIAL DEL ÓRGANO JURISDICCIONAL DE INSTANCIA Y, POR ENDE, EL TRIBUNAL COLEGIADO DE CIRCUITO NO DEBE SUSTITUIRSE EN LA AUTORIDAD RESPONSABLE.⁴⁷ *Acorde con el tercer párrafo del artículo 21 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la autoridad judicial es la encargada de imponer las penas, al ser la que valora las pruebas para acreditar el delito y la responsabilidad penal del acusado, quien mediante el ejercicio de la intermediación debe analizar los elementos descritos en los artículos 70 y 72 del Código Penal para el Distrito Federal, aplicable para la Ciudad de México, que se refieren a las condiciones de realización del delito, las calidades de los sujetos activo y pasivo, la forma de intervención del sentenciado, la situación socioeconómica y cultural de éste, **su comportamiento posterior al evento delictivo**, así como las circunstancias en que se encontraba en su realización; **todas esas condiciones deben percibirse por el juzgador de instancia, al ser quien tiene contacto directo con el desarrollo del proceso penal** y no por el tribunal constitucional, el cual tiene como función salvaguardar derechos humanos y no verificar cuestiones de legalidad, en virtud de que su marco normativo para el ejercicio de sus facultades lo constituyen la Carta Magna, los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos, la Ley de Amparo y la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por lo que el Tribunal Colegiado de Circuito no debe sustituirse en la autoridad responsable, toda vez que no podría*

⁴⁷ Consultable en la página
<https://sif.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/DetalleGeneralV2.aspx?id=2014661&Clase=DetalleTesisBL>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

aplicar directamente los preceptos de la codificación penal indicada al no ser una tercera instancia, máxime que el tema del grado de culpabilidad del sentenciado y el cuántum de las penas no implica que la responsable se hubiese apartado de la razón y la sana lógica, no es una infracción a la interpretación de la ley, no es una omisión de valoración de la prueba y no consiste en la apreciación errónea de los hechos.

Del modo anterior, este *Consejo General* considera que **la actitud adoptada por MORENA no puede excluirlo de la responsabilidad en que incurrió** y, por el contrario, su actitud en cuanto a este procedimiento debe ser agravado, permitiendo modificar el criterio de sanción que se había venido sosteniendo, hacia un nivel superior de las sanciones previstas por la *LGIFE*, toda vez que dicha actitud redundante en la vigencia del orden jurídico, en la protección al derecho de libre afiliación de las y los ciudadanos tutelada, incluso, por parte de las propias entidades de interés público, como lo es el sujeto denunciado y la prevalencia del Estado de Derecho.

Lo anterior se considera así, ya que, como se indicó, la baja de las personas denunciadas del padrón de militantes del partido denunciado aconteció el once de noviembre de dos mil veintiuno, **temporalidad en la que no le es aplicable** los beneficios del acuerdo **INE/CG33/2019** al establecer el mismo, esencialmente, un procedimiento de depuración de padrones de militantes, siendo que, en ese momento ya había concluido la etapa de **Consolidación de padrones**,⁴⁸ 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.

Esto es, no obstante que en esa temporalidad MORENA tenía pleno conocimiento de las razones y motivos que dieron sustento al acuerdo **INE/CG33/2019**, cuyo propósito central era que los partidos políticos realizaran una depuración de sus padrones de militantes, con el objeto de contar, **únicamente, con registros de afiliación sustentados con cédulas de afiliación**, en el modo tradicional o, en su caso, con el correspondiente registro electrónico, tratándose de la aplicación móvil, **lo cierto es que dicho instituto político realizó la baja hasta ser requerido por la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, sin que se aprecie que se hubiere realizado una genuina revisión de los registros de militantes por dicho partido político.**

Lo que denota, como se precisó previamente, un actuar indebido por parte de MORENA que evidentemente contraviene los fines y objetivos que debe observar

⁴⁸ Etapa que concluyó el treinta y uno de enero de dos mil veinte.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

una entidad de interés público, como lo son los partidos políticos, quienes, en términos de los artículos 41, de la *Constitución* y 25, párrafo 1, inciso a), de la *LGPP*, deben conducir sus actividades dentro de los cauces legales, respetando, entre otros, los derechos de las y los ciudadanos.

Por lo anterior, no obstante lo establecido en el Acuerdo INE/CG33/2019 y los cumplimientos dados a dicho Acuerdo por parte de MORENA, tomando en cuenta las circunstancias particulares del caso concreto, este *Consejo General* considera necesario transitar a una sanción de mayor entidad, con el objeto de disuadir tanto al responsable como a los demás sujetos de derecho, de realizar conductas similares.

En ese orden de ideas, este órgano resolutor se encuentra investido con una potestad sancionadora que le permite valorar a su arbitrio las circunstancias que se actualizaron en la comisión de la infracción, así como su gravedad, máxime si se toma en cuenta que la *LGIPE*, no determina pormenorizada y casuísticamente, todas y cada una de las condiciones del ejercicio de dicha potestad; por el contrario, solo establece las bases genéricas para el ejercicio de la misma, dejando que sea la autoridad quien determine el tipo de sanción que debe aplicarse y, en su caso, el monto de la misma.

En consecuencia, de conformidad con lo dispuesto en el párrafo tercero, del artículo 21 Constitucional, que prevé que la imposición de las penas, su modificación y su duración, son propias y exclusivas de la autoridad judicial, a juicio de este órgano electoral derivado de las circunstancias que concurrieron a la infracción atribuida a **MORENA se justifica** la imposición de la sanción prevista en el artículo 456, párrafo 1, inciso a), fracción II, de la *LGIPE*, consistente en una **MULTA**, toda vez que se considera que tal medida permitiría cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, ya que una amonestación pública sería insuficiente e inadecuada para prevenir la comisión futura de esta infracción; mientras que las consistentes en reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda, por el periodo que señale la resolución y la cancelación del registro como partido político resultarían de carácter excesivo, y la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral sería inaplicable en el presente asunto.

Ahora bien, es de explorado derecho que las autoridades al momento de imponer una sanción pecuniaria deben respetar los límites que la propia ley establece, al fijar un monto mínimo y uno máximo, dejando al arbitrio de la autoridad determinar cuál es el aplicable, y por otra parte, deberá expresar las circunstancias de hecho que

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

justifiquen el monto determinado; valoración en la que la autoridad deberá atender tanto a la afectación que la conducta ilícita ha generado al bien jurídico tutelado en el respectivo ordenamiento, como a la capacidad económica del infractor, la reincidencia o cualquier otro elemento del que pueda inferirse la graduación de la sanción a imponer.

Bajo esta óptica, es que se toma en consideración que la acreditación de la afiliación indebida de las partes denunciadas, cuyo caso se analiza en este apartado, estuvo rodeada de circunstancias particulares, como lo fue el hecho de que el partido denunciado los siguiera conservando dentro de su padrón de militantes, no obstante de haber transcurrido el periodo establecido para su depuración de registros de aquellas personas de las que no se tuviera cédula de afiliación, esto es con posterioridad al treinta y uno de enero de dos mil veinte; que las afiliaciones indebidas fueron realizadas en el año dos mil trece; que la falta fue calificada como grave ordinaria; que se concluyó la existencia del dolo, y que **el partido ya sabía de su obligación de depurar sus padrones existentes y contar con la manifestación previa y documentada de su libre intención de ser militantes.**

Por ello, esta autoridad considera adecuado, en el caso concreto, imponer una **multa** equivalente a **963 (novecientos sesenta y tres)** días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México, al momento de la comisión de la conducta, es decir, en el año dos mil trece, **por cada una de las dos personas que se considera fueron afiliadas indebidamente**; sanción que se estima debe tomarse como base para el presente asunto, si se consideran las condiciones previamente descritas.

Cabe precisar que, respecto de esta última, iguales sanciones han sido impuestas por este *Consejo General*, al emitir diversas resoluciones que han resuelto procedimientos ordinarios sancionadores por indebidas afiliaciones y, que además han sido confirmadas por la *Sala Superior*, entre ellas, la identificada con la clave INE/CG483/2021, confirmada a través del **SUP-RAP-143/2021**.

En ese tenor, tomando en cuenta las particularidades que acontecen en esta causa y las condiciones socioeconómicas del instituto político denunciado, y no simplemente, los hechos denunciados y acreditados en el presente procedimiento, a fin de que la sanción que se imponga resulte efectivamente proporcional sin ser excesiva.

En efecto, para que una multa no resulte excesiva o desproporcionada, la autoridad debe determinar su monto o cuantía, **tomando en cuenta** las circunstancias

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

objetivas y subjetivas que rodean la infracción, entre otras, la capacidad económica del infractor, la reincidencia, y el resto de los elementos por los cuales esta autoridad arribó a la calificación de gravedad del hecho infractor, para así determinar de forma individual la multa que corresponda.

De esta manera, la aplicación del principio de proporcionalidad se traduce en una actuación reglada, consistente en tomar en consideración, de manera razonada y con la motivación precisa, los elementos, criterios y pautas que para tal fin se deduzcan del ordenamiento en su conjunto o del sector de éste afectado, y en particular, los que se hubiesen podido establecer de la norma jurídica aplicable.

A efecto de lo anterior, esta autoridad goza de cierta discrecionalidad para individualizar la sanción derivada de una infracción, tomando en consideración la graduación de la sanción, es eminentemente casuístico y depende de las circunstancias concurrentes del caso concreto, partiendo siempre del monto mínimo, que corresponde a la simple demostración de la conducta ilegal, cuestión que tiene sustento en la Tesis relevante **XXVIII/2003**,⁴⁹ emitida por el *Tribunal Electoral*, misma que a letra establece:

SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.- *En la mecánica para la individualización de las sanciones, se debe partir de que la demostración de una infracción que se encuadre, en principio, en alguno de los supuestos establecidos por el artículo 269 del Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de los que permiten una graduación, conduce automáticamente a que el infractor se haga acreedor, por lo menos, a la imposición del mínimo de la sanción, sin que exista fundamento o razón para saltar de inmediato y sin más al punto medio entre los extremos mínimo y máximo. Una vez ubicado en el extremo mínimo, se deben apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de la ejecución de los hechos, lo que puede constituir una fuerza de gravitación o polo de atracción que mueva la cuantificación de un punto inicial, hacia uno de mayor entidad, y sólo con la concurrencia de varios elementos adversos al sujeto se puede llegar al extremo de imponer el máximo monto de la sanción.*

En este tenor, para el cálculo de la multa correspondiente, se debe tomar en cuenta el salario mínimo vigente al momento de realizar la afiliación y, obtenido el monto correspondiente, deberá hacerse la conversión a Unidades de Medida y Actualización.

⁴⁹ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/USE/tesisjur.aspx?idtesis=XXVIII/2003&tpoBusqueda=S&sWord=XXVIII/2003>

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

Sirve de apoyo a lo anterior, la Tesis de Jurisprudencia **10/2018**,⁵⁰ del *Tribunal Electoral*, de rubro y contenido siguiente:

MULTAS. DEBEN FIJARSE CON BASE EN LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN.- De la interpretación sistemática de los artículos 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, transitorios segundo y tercero del Decreto por el cual se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones del mismo ordenamiento, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de enero de dos mil dieciséis; así como 44, párrafo primero, inciso aa), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, tomando en consideración el principio de legalidad que rige en los procedimientos sancionadores, se advierte que el Instituto Nacional Electoral, al imponer una multa, debe tomar en cuenta el valor de la Unidad de Medida y Actualización (UMA) vigente al momento de la comisión de la infracción, pues de esa manera se otorga seguridad jurídica respecto al monto de la sanción, ya que se parte de un valor predeterminado en la época de la comisión del ilícito.

Así, es importante tener en cuenta que mediante reforma al artículo 123, apartado A, fracción VI, párrafo primero, de la *Constitución*—efectuado por decreto publicado el veintisiete de enero de dos mil dieciséis, en el Diario Oficial de la Federación—, se determinó que el salario mínimo no podrá ser utilizado para fines ajenos a su naturaleza, esto es, como índice, unidad, base, medida o referencia para fijar el monto de obligaciones o sanciones.

En esas condiciones, para los casos las afiliaciones realizadas antes de dos mil dieciséis, lo procedente es transformar la sanción que se considera idónea, expresada en salarios mínimos, a Unidades de Medida y Actualización, para lo cual es necesario dividir el monto inicial (963 días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México, multiplicado por su valor en cada año señalado en el cuadro), entre el valor actual de la Unidad de Medida y Actualización, misma que equivale, para el ejercicio fiscal en curso a \$96.22 (Noventa y Seis pesos 22/100 M.N.), resultando las siguientes cantidades:

	Personas denunciadas	Año de afiliación	Multa impuesta en SMGV	Valor SMGV	Valor UMA vigente	Sanción en UMAs (A*B)/C ⁵¹	SANCIÓN A IMPONER (C*D) ⁵²
			A	B	C	D	(C*D) ⁵³
1	Dulce María Novoa Martínez	2013	963	\$64.76	\$96.22	648.13	\$62,364.00

⁵¹ Cifra al segundo decimal

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

2	Ricardo Zenteno Fernández	2013	963	\$64.76	\$96.22	648.13	\$62,364.00
TOTAL DE LA SANCIÓN							\$124,728.00

Dicha sanción se considera adecuada para castigar la conducta que nos ocupa, pues sin ser gravosa, sí puede inhibir a MORENA para que en el futuro vigile el cumplimiento de las normas de la materia.

D) El monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio económico derivado de la infracción

Se estima que la infracción cometida por parte de MORENA, aun cuando causó un perjuicio a los objetivos buscados por el legislador, no se cuenta con elementos objetivos para cuantificar el monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio económico ocasionado con motivo de la infracción.

E) Las condiciones socioeconómicas del infractor

Del oficio INE/DEPPP/DE/DPPF/02997/2022, emitido por la *DEPPP*, se advierte que a MORENA le corresponde para el sostenimiento de sus actividades ordinarias para el mes de octubre de dos mil veintidós, la cantidad de \$139,155,282.13 (Ciento treinta y nueve millones ciento cincuenta y cinco mil doscientos ochenta y dos Pesos 13/100 M.N.), una vez descontado el importe de las sanciones que se le impusieron y por renuncia al financiamiento público.

Por lo anterior, la sanción económica que por esta vía se impone resulta adecuada, pues el infractor está en posibilidad de pagarla sin que se afecte su operación ordinaria, además de que la sanción es proporcional a las faltas cometidas y se estima que, sin resultar excesiva ni ruinoso, puede generar un efecto inhibitorio, lo

⁵¹ Cifra al segundo decimal

⁵² Cifra al segundo decimal, la cual se redondea al número entero más próximo

⁵³ Cifra al segundo decimal, la cual se redondea al número entero más próximo

que según ha establecido la *Sala Superior* en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-114/2009, es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

F) Impacto en las actividades del sujeto infractor

En este sentido, a consideración de esta autoridad, la sanción impuesta se encuentra dentro de los parámetros mínimos y máximos que impone la ley y no constituye una afectación a las actividades ordinarias del partido político sancionado, dado que representa el porcentaje de 0.08%

Por consiguiente, la sanción impuesta a MORENA no es de carácter gravoso, si se toma en cuenta el porcentaje que representa con relación a la ministración mensual correspondiente al mes que transcurre.

De esta forma, debe señalarse que esta autoridad considera que la multa impuesta constituye una medida suficiente para disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos de la infracción cometida por MORENA (especialmente los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la falta); su grado de responsabilidad en el actuar ilegal, y su capacidad socioeconómica.

Dada la cantidad que se impone como multa al partido antes citado, comparada con el financiamiento que recibe del *INE* para el presente mes, para cumplir con sus obligaciones ordinarias, resulta evidente que en modo alguno se afecta sustancialmente el desarrollo de las actividades del partido político sancionado.

En efecto, la sanción económica que por esta vía se impone resulta adecuada, pues el mencionado partido político—tal como quedó explicado con anterioridad— está en posibilidad de pagarla sin que ello afecte su operación ordinaria, además que la sanción es proporcional a la falta cometida y se estima que, sin resultar excesiva ni ruinosa, puede generar un efecto inhibitorio, lo cual —según lo ha establecido la *Sala Superior* en la sentencia del SUP-RAP-114/2009—⁵⁴ es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

⁵⁴ Consultable en la liga de internet: http://www.te.gob.mx/Informacion_judicial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0114-2009.pdf.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

De conformidad con el artículo 458, párrafo 7, de la *LGIFE*, las cantidades objeto de las multas serán deducida por este Instituto de las ministraciones mensuales del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba MORENA, una vez que esta resolución haya quedado firme.

SEXTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN

A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, tutelado en el artículo 17 de la Constitución Federal,⁵⁵ se precisa que la presente determinación es impugnabile a través del recurso de apelación previsto en el numeral 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como a través del juicio para la protección de los derechos político–electorales de la ciudadanía, previsto en el artículo 79 del referido ordenamiento legal, para el caso de los denunciantes.

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

R E S O L U C I Ó N

PRIMERO. Se acredita la infracción consistente en la violación al derecho de libre afiliación en su vertiente **positiva** —indebida afiliación— y uso de datos personales para tal efecto, en perjuicio de **dos personas**, en términos de lo establecido en el Considerando **CUARTO, numerales 5 y 6**, de esta Resolución.

SEGUNDO. En términos del Considerando **QUINTO** de la presente resolución, se impone al partido político **MORENA, una multa por la indebida afiliación de cada una de las dos personas**, conforme a los montos que se indican a continuación:

⁵⁵ Al respecto, resultan orientadoras las siguientes tesis aisladas emitidas por tribunales del Poder Judicial de la Federación: Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VI, Marzo de 2012, Tomo 2, Materia: Constitucional, Tesis: III. 40. (III Región) 6 K (10ª), Página: 1481, Rubro: “TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. PARA LOGRAR LA EFICACIA DE ESE DERECHO HUMANO LOS JUZGADORES DEBEN DESARROLLAR LA POSIBILIDAD DEL RECURSO JUDICIAL”, y Décima Época, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, Octubre de 2012, Tomo 4, Materia: Constitucional, Tesis: II.8º. (I Región) 1 K (10ª), Página: 2864, Rubro: “TUTELA JURISDICCIONAL EFECTIVA. EL ACCESO A UN RECURSO EFECTIVO, SENCILLO Y RÁPIDO, ES CONSECUENCIA DE ESE DERECHO FUNDAMENTAL.”

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

No.	Personas denunciadas	Sanción a imponer
1	Dulce María Novoa Martínez	684 (Seiscientos Ochenta y Cuatro) Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal, equivalente a \$62,364.00 (Sesenta y Dos Mil Trescientos Sesenta y Cuatro Pesos 00/100 M.N.) [Ciudadana afiliada en 2013]
2	Ricardo Zenteno Fernández	684 (Seiscientos Ochenta y Cuatro) Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal, equivalente a \$62,364.00 (Sesenta y Dos Mil Trescientos Sesenta y Cuatro Pesos 00/100 M.N.) [Ciudadano afiliado en 2013]

TERCERO. En términos de lo establecido en el artículo 457, párrafo 7, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el monto de la multa impuesta a **MORENA**, será deducido de las siguientes ministraciones mensuales del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba dicho instituto político, una vez que esta resolución haya quedado firme, conforme a lo dispuesto en su **Considerando QUINTO**.

CUARTO. La presente Resolución es impugnada a través del recurso de apelación previsto en el artículo 42 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano previsto en el artículo 79 del mismo ordenamiento.

Notifíquese personalmente a Dulce María Novoa Martínez y Ricardo Zenteno Fernández, partes quejas en el presente asunto, y a **MORENA** mediante su respectivo representante ante este *Consejo General*, en términos del artículo 68 numeral 1, incisos d), q) y w), del Reglamento Interior del Instituto Nacional Electoral.

Por estrados, a quienes resulte de interés.

En su oportunidad, **archívese** el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/DMNM/JD10/MEX/242/2021

La presente Resolución fue aprobada en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 19 de octubre de 2022, por votación unánime de las y los Consejeros Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Maestro José Martín Fernando Faz Mora, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

Se aprobó en lo particular por lo que hace al criterio de reiteración, en los términos del Proyecto de Resolución originalmente circulado, por nueve votos a favor de las y los Consejeros Electorales, Norma Irene De La Cruz Magaña, Doctor Uuc-kib Espadas Ancona, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Carla Astrid Humphrey Jordán, Doctor Ciro Murayama Rendón, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y dos votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestro José Martín Fernando Faz Mora y Doctor José Roberto Ruiz Saldaña.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**