



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

INE/CG1374/2018

PROCEDIMIENTO SANCIONADOR
ORDINARIO
DENUNCIANTES: ANA YANETH REYES
REYES Y OTROS
DENUNCIADO: PARTIDO POLÍTICO
MORENA

RESOLUCIÓN DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL PROCEDIMIENTO SANCIONADOR ORDINARIO UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018, INICIADO CON MOTIVO DE LOS ESCRITOS DE QUEJA SIGNADOS POR ANA YANETH REYES REYES, ELIZABETH HERRERA ALVARADO, DANTE ALEJANDRO BECERRA CHÁVEZ, ATZIRI MACIEL MENESES Y DANIEL ORIBE HIDALGO, POR SUPUESTAS VIOLACIONES A LA NORMATIVA ELECTORAL, CONSISTENTES EN LA PRESUNTA AFILIACIÓN INDEBIDA, SIN QUE HUBIERE MEDIADO CONSENTIMIENTO ALGUNO, ATRIBUIBLE AL PARTIDO POLÍTICO MORENA

Ciudad de México, 31 de octubre de dos mil dieciocho.

GLOSARIO

COFIPE	Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales
Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

DEPPP	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral
DERFE	Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores
IFE	Instituto Federal Electoral
INE	Instituto Nacional Electoral
LGIFE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
LGSMI	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electora
MORENA	Partido político MORENA
Reglamento de Quejas	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral
Tribunal Electoral	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
UTCE	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral

ANTECEDENTES

I. DENUNCIA. En fechas diversas, se recibieron en la *UTCE* sendos escritos de queja signados por los ciudadanos que a continuación se enlistan, a través de los cuales hicieron del conocimiento de esta autoridad electoral, de manera individual, hechos que contravienen la normatividad electoral, consistentes en la violación del derecho de libertad de afiliación y la utilización de sus datos personales.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

No.	Nombre del quejoso	Presentación del escrito de queja	Entidad Federativa
1	Ana Yaneth Reyes Reyes ¹	28/05/2018	Sonora
2	Elizabeth Herrera Alvarado ²	05/06/2018	Zacatecas
3	Dante Alejandro Becerra Chávez ³	19/06/2018	Jalisco
4	Atziri Maciel Meneses ⁴	19/06/2018	Ciudad de México
5	Daniel Oribe Hidalgo ⁵	27/06/2018	Ciudad de México

II. RADICACIÓN, ADMISIÓN Y RESERVA DE EMPLAZAMIENTO.⁶ El seis de julio de dos mil dieciocho, mediante Acuerdo emitido por el Titular de la *UTCE*, se ordenó formar el expediente respectivo e iniciar el trámite del presente procedimiento sancionador ordinario, el cual quedó registrado bajo la clave de expediente citada al rubro, admitiendo a trámite el procedimiento y se reservó emplazar a las partes hasta en tanto se contara con los elementos necesarios para pronunciarse al respecto.

Asimismo, con el propósito de hacer constatar los hechos materia de inconformidad y allegarse de los elementos y constancias necesarios para la debida sustanciación del procedimiento indicado, se requirió a la *DEPPP* y a *MORENA* proporcionaran información relacionada con la presunta afiliación de los denunciados, como se indica en el cuadro siguiente:

Diligencia o requerimiento	Dirigido a	No. de oficio y notificación	Fecha de respuesta
a) Si actualmente dentro de su Padrón de Afiliados se encuentran registrados dichos ciudadanos. Para tal efecto se ordena anexar al presente requerimiento, en sobre cerrado, copia simple y legible de la credencial para votar de los mismos.	<i>MORENA</i>	INE-UT/11242/2018 9/07/2018	22/02/2018 ⁷

¹ Visible a foja 5 del expediente

² Visible a foja 15 del expediente

³ Visible a foja 22 del expediente

⁴ Visible a foja 27 del expediente

⁵ Visible a foja 33 del expediente

⁶ Visible a fojas 37 a 44 del expediente.

⁷ Visible a fojas 63 a 66 del expediente



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Diligencia o requerimiento	Dirigido a	No. de oficio y notificación	Fecha de respuesta
<p>b) De ser afirmativa su respuesta, informe la fecha de alta en el referido padrón y remita el original o copia certificada de los expedientes en que obren las constancias de afiliación correspondientes donde conste la manifestación de voluntad de los ciudadanos, para ser afiliados a dicho partido político.</p> <p>c) De ser negativa su respuesta, indique si anteriormente los ciudadanos fueron afiliados y, en su caso, la fecha de su baja en el referido padrón; asimismo, remita el original o copia certificada del expediente en que obren las constancias del procedimiento de desafiliación correspondientes.</p>			
<p>Informe si los ciudadanos enlistados en el cuadro inserto en el proemio del presente Acuerdo, se encuentran registrados en el padrón de afiliados del partido político MORENA. Se anexa copia simple y legible de su credencial de elector, en sobre cerrado.</p> <p>En su caso, indique la fecha a partir de la cual se les dio de alta en dicho padrón y remita los originales o copia certificada de los expedientes donde obren las constancias de afiliación respectivas.</p>	DEPPP	INE-UT/11243/2018 9/07/2018	10/07/2018 ⁸

III. EMPLAZAMIENTO AL PARTIDO POLÍTICO MORENA⁹. El ocho de agosto de dos mil dieciocho, agotadas las diligencias de investigación preliminar, se dictó acuerdo en el que se ordenó emplazar al partido político *MORENA*, a través de su representante ante el *Consejo General* de este Instituto, a efecto que manifestara lo que a su derecho conviniera, respecto de la conducta que se le imputaba y aportara las pruebas que considerara pertinentes.

La citada diligencia se tramitó en los siguientes términos:

⁸ Visible a fojas 60 a 61 del expediente
⁹ Visible a fojas 93 a 100 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

EMPLAZAMIENTO		
DESTINATARIO	OFICIO Y FECHA DE NOTIFICACIÓN	CONTESTACIÓN
MORENA	INE-UT/12460/2018 ¹⁰ 10/08/2018	El 14/08/2018, se recibió escrito de contestación al emplazamiento (dentro de los cinco días legales para tal efecto), signado por el representante de MORENA . ¹¹

IV. ALEGATOS.¹² Mediante acuerdo de veintisiete de agosto de dos mil dieciocho, se ordenó poner a disposición de las partes las actuaciones que integran el presente expediente, a efecto de que manifestaran lo que a su derecho conviniera, mismo que fue notificado y desahogado en los siguientes términos:

VISTA PARA ALEGATOS		
DESTINATARIOS	OFICIO Y FECHA DE NOTIFICACIÓN	CONTESTACIÓN
MORENA	INE-UT/12742/2018 ¹³ 27/08/2018	Presentó escrito de alegatos de manera extemporánea 14/09/2018. ¹⁴
Ana Yaneth Reyes Reyes	INE/04JDE-SON/VS/1171/2018 ¹⁵ 27/08/2018	No formuló alegatos.
Elizabeth Herrera Alvarado	INE/JDE01-ZAC/1921/2018 ¹⁶ 29/08/2018	No formuló alegatos.
Dante Alejandro Becerra Chávez	INE-JALJDE13-VE-0450-2018 ¹⁷	No formuló alegatos.
Atziri Maciel Meneses	INE-UT/12743/2018 ¹⁸ 28/08/2018	No formuló alegatos.

¹⁰ Visible a foja 103 del expediente

¹¹ Visible a fojas 116 a 123 del expediente.

¹² Visible a fojas 124 a 127 del expediente.

¹³ Visible a fojas 130 a 133 del expediente.

¹⁴ Visible a fojas 166 a 171 del expediente

¹⁵ Visible a fojas 152 a 156 del expediente

¹⁶ Visible a fojas 164 a 165 del expediente

¹⁷ Visible a fojas 158 a 162 del expediente.

¹⁸ Visible a fojas 134 a 141 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

VISTA PARA ALEGATOS		
DESTINATARIOS	OFICIO Y FECHA DE NOTIFICACIÓN	CONTESTACIÓN
<i>Daniel Oribe Hidalgo</i>	INE-UT/12744/2018 ¹⁹ 28/08/2018	No formuló alegatos.

V. ELABORACIÓN DEL PROYECTO DE RESOLUCIÓN. En su oportunidad, se ordenó elaborar el Proyecto de Resolución correspondiente para que fuera sometido a la consideración de los integrantes de la Comisión de Quejas y Denuncias de este Instituto.

VI. SESIÓN DE LA COMISIÓN DE QUEJAS Y DENUNCIAS. En la Octogésima Séptima Sesión Extraordinaria Urgente de carácter privado, celebrada el veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho, la Comisión de Quejas y Denuncias del *INE* analizó el Proyecto de Resolución del procedimiento sancionador ordinario al rubro identificado, y determinó aprobarlo por unanimidad de votos de sus integrantes presentes.

CONSIDERACIONES JURÍDICAS

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

En el caso, se denuncia la presunta transgresión a los artículos 6, apartado A, fracción II; 16, párrafo segundo; 35, fracción III y 41, Base I, párrafo segundo de la Constitución Federal; así como 5, párrafo 1; 38, párrafo 1, incisos a), e), t) y u) del *COFIPE*, cuyo contenido se reproduce en los diversos 2, párrafo 1, inciso a), y 25, párrafo 1, incisos a), e), t) y u) de la *LGIPE*, con motivo de la probable violación al

¹⁹ Visible a fojas 142 a 150 del expediente.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

derecho de libertad de afiliación y la presunta utilización indebida de datos personales, en perjuicio de distintos ciudadanos.

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 referido, 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 LGIPE, y 25, incisos a) y e) de la LGPP, respectivamente.

En consecuencia, siendo atribución del máximo órgano de dirección del INE conocer de las infracciones en materia electoral, y en su caso imponer las sanciones correspondientes, resulta competente para analizar y resolver la presunta infracción atribuida a *MORENA*, consistente, esencialmente, en la violación al derecho de libertad afiliación y utilización indebida de datos personales.

Sirve de apoyo a lo anterior, lo sostenido por la *Sala Superior* en la sentencia dictada dentro del expediente SUP-RAP-107/2017²⁰ en el sentido de que esta autoridad electoral nacional es competente para resolver los procedimientos ordinarios 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.

²⁰ Consultable en la página de internet del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/Informacion_judiccial/sesion_publica/ejecutoria/sentencias/SUP-RAP-0107-2017.pdf



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- 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 militantes.

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. NORMATIVIDAD APLICABLE. En el presente asunto se debe subrayar que las presuntas faltas (indebida afiliación y uso indebido de datos personales) se cometieron **durante la vigencia del *COFIPE***, puesto que en el caso del registro o afiliación de los quejosos al partido político *MORENA*, se realizó antes del treinta y uno de marzo de dos mil catorce, fecha en la cual se encontraba vigente dicho código.

En efecto, de conformidad con lo establecido en el Punto cuarto de los *Lineamientos para la Verificación del Padrón de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la conservación de su registro*, aprobados por el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral mediante Acuerdo CG617/2012, de treinta de agosto de dos mil doce, los Partidos Políticos Nacionales debían capturar en el *Sistema de Cómputo desarrollado por la Unidad Técnica de Servicios de Informática*, los datos de todos sus afiliados en el periodo comprendido **entre el uno de abril de dos mil trece y el treinta y uno de marzo de dos mil catorce**, siendo que precisamente en el registro realizado en ese periodo se advierte la aparición de los quejosos en el partido político *MORENA*.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

Por tanto, si al momento de la comisión de las presuntas faltas se encontraba vigente el *COFIPE*, es este el ordenamiento legal que debe aplicarse para las cuestiones sustantivas del presente procedimiento, al margen que las faltas pudieran haber sido advertidas por los quejosos y cuestionadas mediante las quejas que dieron 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 de que, en lo conducente, puedan aplicarse las reglas procesales contenidas en la *LGIPE*,²¹ y en el *reglamento*.

Lo anterior, en consonancia con lo establecido en la tesis de jurisprudencia de rubro ***RETROACTIVIDAD DE LAS NORMAS PROCESALES***.²²

TERCERO. ESTUDIO DE FONDO

1. Planteamiento del caso

De la lectura integral de las constancias que integran el presente expediente, se desprende que los hechos puestos en conocimiento de esta autoridad, consisten, esencialmente, en la presunta indebida afiliación de los ciudadanos Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo al partido político *MORENA*, al no mediar su consentimiento y, en su caso, la utilización de sus datos personales para tal fin.

Según los quejosos, dicha situación vulnera sus derechos político-electorales, pues refieren que en ningún momento manifestaron su voluntad de afiliarse a dicho partido político lo cual, en su concepto, evidencia, además, un supuesto uso indebido de sus datos.

²¹ 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, materia 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.

²² Consulta disponible en la dirección electrónica: <http://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Documentos/Tesis/1012/1012265.pdf>



Dichos hechos fueron denunciados a través de los escritos de queja y desconocimiento de afiliación, signados por los ciudadanos antes citados, en los que niegan su afiliación al referido instituto político, y que tuvieron conocimiento de la misma, derivado del proceso de selección para ocupar cargos como Supervisor Electoral y/o Capacitador Asistente Electoral en el Proceso Electoral 2017-2018.

En ese sentido, conforme a lo manifestado por los quejosos, se podría actualizar una supuesta infracción a las disposiciones constitucionales, convencionales legales y reglamentarias en materia de libertad de afiliación política del ciudadano.

2. Excepciones y defensas

En respuesta a la imputación de la que es objeto, *MORENA*, a través de su Representante ante el *Consejo General* de este Instituto, en síntesis, hizo valer en su defensa lo siguiente:²³

- *Niega la imputación que hacen los denunciantes, toda vez que no aportan prueba suficiente ni fehaciente que sustente y acredite su supuesta afiliación indebida a ese instituto político.*
- *MORENA, como entidad de interés público, actúa de buena fe en el registro de afiliación de los ciudadanos que así lo solicitan, toda vez que el procedimiento de registro de afiliación llevado a cabo por ese instituto político, puede realizarse por vía electrónica, el cual es de libre acceso a la ciudadanía, quien en todo momento tiene el derecho y la libertad de elegir ser o no afiliado al partido, razón por la cual, se deduce que la afiliación de los ciudadanos en mención debió ser voluntaria y por lo tanto no existe una utilización indebida de datos personales.*
- *Dado que en el registro de afiliados MORENA actúa de buena fe, máxime que dicho procedimiento se hace de manera electrónica, no se cuenta físicamente con documentación que soporte la solicitud voluntaria de afiliación de los ciudadanos aludidos, debido a que solo se obtiene un registro electrónico ID, el cual se traduce en comprobante electrónico de afiliación debidamente certificado.*

²³ Visible a fojas 116 a 123 del expediente



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

- *Debe prevalecer el principio de presunción de inocencia, toda vez que no es dable, respecto de las pruebas aportadas por los quejosos, determinar la afiliación indebida y por lo tanto el mal uso de sus datos personales.*

Con relación a las excepciones y defensas hechas valer por el partido, por cuestión de método y debido a su estrecha vinculación con el análisis necesario para dilucidar la controversia, se atenderán en el fondo del presente asunto.

3. Fijación de la controversia

Expuestas las imputaciones realizadas por las y los ciudadanos citados y con las afirmaciones alegadas en su descargo por *MORENA*, se procederá a fijar la controversia en este asunto, que consiste en determinar si *MORENA* afilió o no, a las y los ciudadanos Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo, sin su consentimiento, transgrediendo con ello lo dispuesto en los artículos 6, apartado A, fracción II, 16 párrafo segundo, 35, fracción III, 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*, así como 5, párrafo 1 y 38, párrafo 1, incisos a), e), t) y u), del *COFIPE*.

4. 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 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:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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 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,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

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 lo 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 los asuntos políticos del país en forma pacífica; específicamente, es potestad de 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 9o. 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 los sujetos 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 los ciudadanos mexicanos para asociarse libre e individualmente a los partidos políticos y a las agrupaciones políticas; y si bien el derecho de afiliación libre e individual a los



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

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 de la Constitución— 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, desafiarse. 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 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**.²⁴

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 los ciudadanos pueden afiliarse a los institutos políticos, libre e individualmente.

Esta reforma, conforme al contenido de la exposición de motivos correspondiente,²⁵ tuvo como propósito proteger el derecho constitucional de 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 ciudadano,

²⁴ Consultable en la página del *Tribunal Electoral* o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=24/2002&tpoBusqueda=S&sWord=24/2002>

²⁵ Consultable en la página: https://www.sitios.scjn.gob.mx/constitucion1917-2017/sites/default/files/CPEUM_1917_CC/procLeg/136%20-%202022%20AGO%201996.pdf



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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 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.

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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 los ciudadanos para ser parte de un partido político.

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 los ciudadanos afiliados a una agrupación política, como precursor de un partido político, habían consentido ser incorporados 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.”



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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:

- Que es derecho de los ciudadanos mexicanos constituir Partidos Políticos Nacionales y agrupaciones políticas y afiliarse a ellos individual y libremente, en su artículo 5, párrafo 1;
- Que 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);



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- Que era obligación de los Partidos Políticos Nacionales, cumplir sus normas de afiliación, ello en el artículo 38, párrafo 1, inciso e); y
- Que 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* por el que, en acatamiento a la sentencia emitida por la *Sala Superior* en el expediente **SUP-RAP-570/2011**, se aprueban los Lineamientos para la verificación 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:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

- La *DEPPP* (en coordinación con la Unidad de Servicios de Informática y la *DERFE*), desarrollará un sistema de cómputo, en el cual los Partidos Políticos Nacionales deben realizar la captura de los datos mínimos y actuales de todos sus afiliados.
- La *DEPPP*, informará mediante oficio a la *DERFE* que el padrón de afiliados del partido político que corresponda, se encuentra en condiciones de ser verificado.
- La *DERFE*, procederá a realizar la verificación conforme a sus Lineamientos, obteniendo un Total preliminar de afiliados, el cual deberá entregar a la *DEPPP*.
- Recibidos los resultados de la verificación por parte de la *DEPPP*, deberá remitir a los partidos políticos, las listas en las que se señalen los datos de los afiliados que se encuentren duplicados en dos o más partidos, para que manifiesten lo que a su derecho convenga.
- Recibida la respuesta de los partidos políticos, la *DEPPP* (en coordinación con la *DERFE*), analizará cuáles registros pueden sumarse al Total preliminar de afiliados, para obtener el número Total de afiliados del partido; asimismo, deberán señalar que en aquellos casos en los que se encuentren afiliados a su vez a algún otro partido político con registro, para que puedan ser sumados al Total de afiliados del partido, éste deberá presentar escrito con firma autógrafa del ciudadano, en el que manifieste su deseo de continuar afiliado al partido político que corresponda y renuncia a cualquier otro.
- En caso de que más de un partido político presentara el documento a que se refiere el párrafo que antecede, la *DEPPP*, con el apoyo de las Juntas Locales y Distritales del Instituto, solicitará por oficio al ciudadano en cuestión, que decida cuál es el partido al que desea continuar afiliado, apercibido de que, en caso de no hacerlo, se eliminará del padrón de afiliados de los partidos en los que se encontró registrado.

En 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

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 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 los ciudadanos, la responsabilidad de respetar de manera irrestricta la libertad de los ciudadanos de afiliarse, permanecer afiliado, 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 del ciudadano de



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

ser afiliado 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 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 cual, 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 el ciudadano, como expresión de su deseo libre de participar activamente, por ese canal, en la vida pública de la nación.

C) Normativa interna de **MORENA**

Derivado de lo anterior, particularmente que la infracción presuntamente cometida por **MORENA** consiste precisamente en el incumplimiento de sus propias normas de afiliación, se hace necesario analizar éstas, a fin de conocer las condiciones en que se debe dar la incorporación de los ciudadanos al respectivo padrón de militantes.

Estatutos del partido político MORENA²⁶

Artículo 2º. *MORENA se organizará como Partido Político Nacional a partir de los siguientes objetivos:*

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;*

²⁶ Visible en la siguiente página: http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5371559&fecha=25/11/2014



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CAPÍTULO SEGUNDO: Garantías y responsabilidades de los Protagonistas del cambio verdadero

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 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.

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.



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Artículo 16°. Los comités de Protagonistas de MORENA se integrarán con un mínimo de cinco y un máximo de sesenta miembros; realizarán sus actividades en un municipio o en la ciudad, departamento o provincia del país extranjero en que radiquen; y se reunirán cuando menos cada treinta días. Las y los Protagonistas del cambio verdadero que procedan de diversos barrios, comunidades o pueblos del mismo municipio o Distrito, o de diversas ciudades o provincias de un país del exterior, podrán ser registrados como comité en alguno/a de ellos; deberán comprometerse a afiliar Protagonistas y constituir nuevos comités.

Todos los comités de Protagonistas que se constituyan - territoriales, por afinidad o actividad sectorial - deberán ser registrados obligatoriamente por el Comité Municipal o del ámbito territorial que les corresponda. Así mismo, los trabajos de información, concientización y organización serán la tarea fundamental de todos los comités de Protagonistas, sin excepción.

Con relación a las normas transcritas, se obtiene lo siguiente:

- Por disposición constitucional y legal, sólo los ciudadanos mexicanos tienen el derecho político electoral de formar partidos políticos y afiliarse libre e individualmente a ellos.
- Afiliado o Militante es el ciudadano que en pleno goce y ejercicio de sus derechos político-electorales **se registra libre, voluntaria e individualmente a un partido político.**
- 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 *MORENA* determine. Las y los afiliados a *MORENA* se denominarán *protagonistas del cambio verdadero*.
- 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.
- La afiliación a *MORENA* será personal, libre, pacífica y voluntaria, y quienes decidan sumarse deberán registrarse en su lugar de residencia, independientemente del lugar donde se reciba la solicitud.
- Para obtener la afiliación al partido político en cita, se requiere, además, contar con credencial de elector expedida por el Registro Federal de Electores del *INE*



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

y llenar la solicitud respectiva en donde se manifieste el propósito de afiliarse y conste la firma o huella digital del interesado.

- 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) Protección de datos personales

De los artículos 6º, 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.

5. 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 un ciudadano pretenda, libre y voluntariamente, ser registrado como militante de *MORENA*, por regla general debe acudir a las instancias partidistas competentes, suscribir una solicitud de afiliación y proporcionar la información necesaria para su afiliación, a fin de ser registrado en el padrón respectivo.

En consecuencia, por regla general, los partidos políticos (en el caso *MORENA*), tienen la carga de conservar y resguardar, con el debido cuidado, los elementos o la documentación en la cual conste que el ciudadano en cuestión acudió a solicitar su afiliación y que la misma fue libre y voluntaria,



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

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 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.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- 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 producto 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.

Esta conclusión es acorde con lo sostenido por la *Sala Superior*, al resolver el expediente **SUP-RAP-107/2017**,²⁷ donde 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**,²⁸ el cual tiene distintas vertientes, entre las

²⁷ 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

²⁸ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 59 y 60.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

que destacan, por su trascendencia para el caso que nos ocupa, como regla probatoria²⁹ y como estándar probatorio.³⁰

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 Nación³¹ 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:

²⁹ 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.

³⁰ 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.

³¹ 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**.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- La hipótesis de culpabilidad alegada por los 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 un ciudadano 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 del ciudadano, demuestre su dicho.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

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 un ciudadano previo a su afiliación que dice se llevó a cabo, o que deliberadamente 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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 su defensa debe 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.

6. Acreditación de los hechos

Como se ha mencionado, las denuncias presentadas por los afectados versan sobre la supuesta violación a su derecho de libertad de afiliación, al ser incorporados al padrón de MORENA, sin su consentimiento, así como la utilización de sus datos personales por dicho partido político para sustentar tal afiliación.

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

No	Ciudadano	Fecha de presentación del escrito de desconocimiento de afiliación	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político
1	Ana Yaneth Reyes Reyes	28 de mayo de 2018 ³²	Correo electrónico de 10 de julio de 2018, enviado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, donde informa que la ciudadana se encuentra afiliada a MORENA con	Afiliada Oficio REPMORENAINE-387/18 firmado por el representante propietario de MORENA ante el Consejo General del INE, a través del cual informó que ANA YANETH REYES REYES se encuentra dentro de su padrón de afiliados, con fecha 5 de septiembre de 2013. Asimismo, al dar respuesta al emplazamiento del procedimiento, refirió que el

³² Visible a foja 5 del expediente.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

No	Ciudadano	Fecha de presentación del escrito de desconocimiento de afiliación	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político
			fecha 5 de septiembre de 2013	registro de afiliación del instituto político que representa es vía electrónica, del que solo se obtiene un comprobante electrónico, sin que exhiba algún documento en el que conste la voluntad de la ciudadana de afiliarse.
Conclusiones				
De las respuestas de DEPPP y MORENA, que obran en el expediente, no existe controversia respecto a que la ciudadana se encuentra afiliada al partido político denunciado; sin embargo, a partir del criterio de regla probatoria referida previamente, dado que MORENA no aportó documento alguno para acreditar la voluntad de la ciudadana de afiliarse a dicho instituto político, se concluye que se trata de una afiliación indebida.				
2	Elizabeth Herrera Alvarado	5 de junio de 2018 ³³	Correo electrónico de 10 de julio de 2018, enviado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, donde informa que la ciudadana se encuentra afiliada a MORENA con fecha 19 de octubre de 2013	Afiliada Oficio REPMORENAINE-387/18 firmado por el representante propietario de MORENA ante el Consejo General del INE, a través del cual informó que ELIZABETH HERRERA ALVARADO se encuentra dentro de su padrón de afiliados, con fecha 19 de octubre de 2013. Asimismo, al dar respuesta al emplazamiento del procedimiento, refirió que el registro de afiliación del instituto político que representa es vía electrónica, del que solo se obtiene un comprobante electrónico, sin que exhiba algún documento en el que conste la voluntad de la ciudadana de afiliarse.
Conclusiones				
De las respuestas de DEPPP y MORENA, que obran en el expediente, no existe controversia respecto a que la ciudadana se encuentra afiliada al partido político denunciado; sin embargo, a partir del criterio de regla probatoria referida previamente, dado que MORENA no aportó documento alguno para acreditar la voluntad de la ciudadana de afiliarse a dicho instituto político, se concluye que se trata de una afiliación indebida.				
3	Dante Alejandro Becerra Chávez	19 de junio de 2018 ³⁴	Correo electrónico de 10 de julio de 2018, enviado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, donde informa que el ciudadano se encuentra afiliado a MORENA con fecha 4 de junio de 2013	Afiliado Oficio REPMORENAINE-387/18 firmado por el representante propietario de MORENA ante el Consejo General del INE, a través del cual informó que DANTE ALEJANDRO BECERRA CHÁVEZ se encuentra dentro de su padrón de afiliados, con fecha 4 de junio de 2013. Asimismo, al dar respuesta al emplazamiento del procedimiento, refirió que el registro de afiliación del instituto político que representa es vía electrónica, del que solo se obtiene un comprobante electrónico, sin que exhiba algún documento en el que conste la voluntad de la ciudadana de afiliarse.

³³ Visible a foja 15 del expediente.

³⁴ Visible a foja 22 del expediente.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

No	Ciudadano	Fecha de presentación del escrito de desconocimiento de afiliación	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político
Conclusiones				
De las respuestas de DEPPP y MORENA, que obran en el expediente, no existe controversia respecto a que la ciudadana se encuentra afiliada al partido político denunciado; sin embargo, a partir del criterio de regla probatoria referida previamente, dado que MORENA no aportó documento alguno para acreditar la voluntad de la ciudadana de afiliarse a dicho instituto político, se concluye que se trata de una afiliación indebida.				
4	Atziri Maciel Meneses	19 de junio de 2018 ³⁵	Correo electrónico de 10 de julio de 2018, enviado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, donde informa que la ciudadana se encuentra afiliada a MORENA con fecha 10 de noviembre de 2013	Se encontraba afiliada y fue dada de baja del padrón de afiliados Oficio REPMORENAINE-387/18 firmado por el representante propietario de MORENA ante el Consejo General del INE, a través del cual informó que ATZIRI MACIEL MENESES anteriormente se encontraba dentro de su padrón de afiliados, y que con fecha 22 de junio de 2018, se le dio de baja de dicho padrón, sin que localizara las constancias de desafiliación respectivas. Asimismo, al dar respuesta al emplazamiento del procedimiento, refirió que el registro de afiliación al instituto político que representa es vía electrónica, del que solo se obtiene un comprobante electrónico, sin que exhiba algún documento en el que conste la voluntad de la ciudadana de afiliarse.
Conclusiones				
De la respuesta presentada por MORENA, el partido señala que la ciudadana fue dada de baja del padrón de afiliados el día 22 de junio de 2018, es decir, no existe controversia respecto a que la ciudadana estuvo afiliada al partido político denunciado; sin embargo, no exhibe documento por el que acredite la ciudadana fue desafiliada del padrón de militantes. Incluso, de la información proporcionada por la DEPPP, al 10 de julio del presente año, la ciudadana referida continúa registrada como afiliada del partido político denunciado en el Sistema de cómputo del padrón de afiliados de los partidos políticos, por lo que, a partir del criterio de regla probatoria referida previamente, MORENA no aportó documento alguno para acreditar la voluntad de la ciudadana de afiliarse a dicho instituto político, de manera que se concluye que se trata de una afiliación indebida.				
5	Daniel Oribe Hidalgo	27 de junio de 2018 ³⁶	Correo electrónico de 10 de julio de 2018, enviado por el Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos de este Instituto, donde informa que el ciudadano se encuentra afiliado a MORENA con fecha 12 de abril de 2013	Se encontraba afiliado y fue dado de baja del padrón de afiliados Oficio REPMORENAINE-387/18 firmado por el representante propietario de MORENA ante el Consejo General del INE, a través del cual informó que DANIEL ORIBE HIDALGO anteriormente se encontraba dentro de su padrón de afiliados, y que con fecha 29 de junio de 2018, se le dio de baja de dicho padrón, sin que localizara las constancias de desafiliación respectivas. Asimismo, al dar respuesta al emplazamiento del procedimiento, refirió que el registro de afiliación del instituto político que

³⁵ Visible a foja 27 del expediente.

³⁶ Visible a foja 33 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

No	Ciudadano	Fecha de presentación del escrito de desconocimiento de afiliación	Información proporcionada por la DEPPP	Manifestaciones del Partido Político
				representa es vía electrónica, del que solo se obtiene un comprobante electrónico, sin que exhiba algún documento en el que conste la voluntad de la ciudadana de afiliarse.
Conclusiones				
De la respuesta presentada por MORENA, el partido señala que el ciudadano fue dado de baja del padrón de afiliados el día 29 de junio de 2018, es decir, no existe controversia respecto a que la ciudadana estuvo afiliada al partido político denunciado, sin embargo, no exhibe documento por el que acredite que el ciudadano fue desafiliado del padrón de militantes. Incluso, de la información proporcionada por la DEPPP, al 10 de julio del presente año, el ciudadano referido continúa registrado como afiliado del partido político denunciado en el Sistema de cómputo del padrón de afiliados de los partidos políticos, por lo que, a partir del criterio de regla probatoria referida previamente, MORENA no aportó documento alguno para acreditar la voluntad del ciudadano de afiliarse a dicho instituto político, de manera que se concluye que se trata de una afiliación indebida.				

7. Caso concreto

Previo al análisis detallado de las infracciones aducidas por los quejosos, es preciso subrayar que de lo previsto en el artículo 355, párrafo 5 del *COFIPE*, cuyo contenido se replica en el artículo 458, párrafo 5, de la *LGIFE*, 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.

Posteriormente, verificar que esta situación sea imputable a algún sujeto de derecho en específico; esto es, partido político, candidato o inclusive cualquier persona física o moral, es decir, la atribución de la conducta objetiva a un sujeto en particular.

De tal forma que, 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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.

Ahora bien, para estar en aptitud de conocer la verdad de los hechos y su atribución a las personas involucradas en un procedimiento sancionador, la autoridad debe contar con elementos suficientes que generen convicción para arribar a tal conclusión y, de ser el caso, determinar la responsabilidad y la sanción respectiva.

Para ello, la autoridad deberá analizar y ponderar 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.

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 de Medios, de aplicación supletoria al presente caso, en términos de lo dispuesto por el artículo 340 del *COFIPE*, mismo que se reproduce con el diverso 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 los quejosos para afiliarlos a su partido político, y no a los ciudadanos que negaron haber solicitado su inclusión en el padrón de militantes de MORENA.

Cabe precisar que, si bien el partido político MORENA, señaló en el escrito presentado el 12 de julio de 2018,³⁷ que los ciudadanos Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo ya no se encuentran registrados como afiliados a ese partido

³⁷ Visible a fojas 63 a 66 del expediente.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

desde el 22 y 29 de junio de 2018, respectivamente, lo cierto es que el partido político denunciado no presentó documento alguno en el que conste que fueron realizadas las respectivas bajas del padrón de afiliados. Asimismo, el escrito presentado el 10 de julio del mismo año por el Director Ejecutivo de la DEPPP de este Instituto, señala que, de conformidad con la búsqueda realizada en el Sistema de verificación del padrón de afiliados de los partidos políticos, y la salida pública del mismo, disponible en el portal de internet de este Instituto, se constató que los ciudadanos denunciados continúan registrados en dicho padrón de afiliados, por lo que dichas manifestaciones se tienen por desiertas.

Como se observó en el apartado denominado *acreditación de hechos*, está demostrado, a partir de la información proporcionada por la DEPPP, que los ciudadanos Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo se encontraron como afiliados en el padrón de **MORENA, con corte al treinta y uno de marzo de dos mil diecisiete.**

Por otra parte, **MORENA** no presentó medio de prueba alguno para acreditar que las afiliaciones respectivas fueran el resultado de la manifestación clara e inequívoca de la voluntad libre e individual de los ciudadanos referidos, quienes, *motu proprio*, expresaran su consentimiento y, por ende, proporcionaran sus datos personales para llevar a cabo la afiliación respectiva.

Por el contrario, el partido político denunciado únicamente manifestó que actúa de buena fe, y que sus registros pueden realizarse vía electrónica, por lo que la afiliación de los quejosos debió ser voluntaria, sin aportar elemento alguno por el cual se pueda determinar que en efecto existió consentimiento por parte de los ciudadanos aludidos.

Al respecto, cabe precisar que la carga de la prueba corresponde al denunciado, en tanto que el dicho de los denunciados consiste en demostrar que no otorgaron su consentimiento para ser afiliados, es decir, se trata de un hecho negativo, que en principio no es objeto de prueba.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

En tanto que *MORENA*, cuya defensa consiste básicamente en afirmar que sí cumplió las normas que tutelan el derecho fundamental de afiliación, tiene el deber de probar mediante los medios idóneos esa situación.

En lo tocante a la voluntad de los quejosos, como elemento indispensable para acreditar el libre ejercicio de su derecho de afiliación partidista, éstos niegan haber tenido o manifestado la voluntad de afiliarse a *MORENA*.

En ese sentido, a fin de tener plena certeza respecto de la afiliación de los denunciantes al partido político aludido, esta autoridad formuló los respectivos requerimientos y remitió la clave de elector de los ciudadanos mencionados, tanto al propio partido, como a la *DEPPP* para que compulsaran dicha información, con las constancias existentes en la base de datos y archivos correspondientes a *MORENA*, a fin de estar en posibilidad de localizar a dichos ciudadanos en el respectivo padrón de afiliados.

Como ya se precisó con antelación, de la respuesta al requerimiento formulado a la *DEPPP*, se advierte que en sus archivos se detectó que los ciudadanos Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo, se encuentran afiliados a *MORENA*.

Asimismo, la referida Dirección Ejecutiva informó que no cuenta en sus archivos con la constancia de afiliación, dado que el proceso de verificación no incluye como requisito que los partidos políticos adjunten documentación que acredite el carácter de afiliados, salvo el caso de doble afiliación, por tanto, no existen en dicha Dirección Ejecutiva originales o copias certificadas legibles de las mismas.

En efecto, en el punto Décimo de los "*Lineamientos para la Verificación de los Padrones de Afiliados de los Partidos Políticos Nacionales para la Conservación de su Registro*", se establece que la revisión del número mínimo de afiliados para que una organización partidista preserve tal calidad, se efectuará a partir de confrontar los datos inscritos en el respectivo padrón de afiliados y el padrón electoral federal con corte al treinta y uno de marzo del año previo a la Jornada Electoral federal; a partir de tal operación, denominada "primera compulsa", al total de registros reportados por el partido político atinente, se descontarán los registros duplicados



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

en el propio padrón partidista, de manera que el número de registros restantes serán denominados “registros únicos”.

Asimismo, en términos del mismo punto de los Lineamientos invocados, los “registros únicos” serán considerados “válidos” si efectivamente fueron localizados en el padrón electoral y, por tanto, no causaron baja de éste por defunción, suspensión de derechos políticos, cancelación de solicitudes de trámite de credenciales para votar por no acudir a recogerlas, tratarse de registros duplicados en el propio padrón, no localizados en el mismo o registros con datos irregulares.

Por consiguiente, el registro de los ciudadanos Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo, en el padrón de militantes de *MORENA*, en principio fue considerado válido por la *DEPPP*, por no encontrarse en alguno de los supuestos que condujeran a ponerlo en entredicho durante la última verificación del mencionado padrón partidista.

De las constancias que obran en el expediente, se advierte que *MORENA* niega los hechos aducidos en los escritos de queja presentados en su contra, objeta las pruebas aportadas por los quejosos para acreditar sus afirmaciones y solicita que las mismas sean desestimadas debido a que, a su dicho, los hechos que le son imputados son falsos.

En concepto de esta autoridad electoral, la sola afirmación del partido *MORENA* es insuficiente para sustentar la afiliación de los ciudadanos quejosos, toda vez que no exhibe prueba o documento alguno del que se desprenda de forma inequívoca, la manifestación de la voluntad de los quejosos, o de otros medios de prueba que justifiquen la participación voluntaria de una persona en la vida interna del partido con carácter de militante.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Con el objeto de sustentar lo anterior, resulta necesario tener en cuenta la normativa interna de *MORENA*, vigente al momento en que se llevaron a cabo las afiliaciones³⁸ motivo de controversia.

*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 nuestra organización determine. La afiliación será individual, **libre y voluntaria**, y quienes decidan sumarse deberán registrarse en su **lugar de residencia**. No podrán ser admitidos las y los militantes de otros partidos. Las y los afiliados a MORENA se denominarán protagonistas del cambio verdadero.*

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 Afiliados de MORENA. Corresponderá a la Secretaría de Organización del comité municipal o a la Secretaría de Mexicanos en el Exterior y Política Internacional proponer su incorporación a un comité de protagonistas en su ámbito territorial, o la conformación de un nuevo comité.

De lo anterior se advierte, que si bien, la normativa de *MORENA* al momento en que se llevó a cabo la afiliación, no establecía un mecanismo concreto de afiliación, si establecía en su Estatuto, que la afiliación debía ser individual, **libre y voluntaria**; en tal virtud, el partido denunciado tenía la obligación de verificar, revisar y constatar fehacientemente que los ciudadanos en efecto otorgaron en dichos términos su intención de afiliarse.

Ahora bien, tomando en consideración que en el momento en que ocurrieron las afiliaciones denunciadas, *MORENA* se encontraba en proceso de constitución y registro como partido político³⁹, 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, denominado *DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS en los que a la letra se establece lo siguiente:*

³⁸ De las constancias que integran el presente expediente, se obtiene que la afiliación en cuestión se llevó a cabo durante 2013.

³⁹ El 09 de julio de 2014, mediante Acuerdo INE/CG94/2014, el Consejo General de este Instituto, resolvió sobre la solicitud de registro como Partido Político Nacional presentada por Movimiento Regeneración Nacional A.C., otorgándole el registro como partido político denominado *MORENA*.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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:

*1. 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 el afiliado a los partidos políticos en constitución.

En ese sentido, el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral, aprobó el Acuerdo CG776/2012⁴⁰, 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:

⁴⁰ Aprobado por el Consejo General en Sesión Extraordinaria de cinco de diciembre de dos mil doce, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de enero de dos mil trece



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

"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;*
- 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.*

Bajo ese contexto, el partido político denunciado debe contar con la documentación soporte que justifique la debida afiliación de los ciudadanos Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo, en la que conste la manifestación de su voluntad, en tanto que se encuentra obligado conservarla y resguardarla, 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 exigidos.

En este sentido, se puede colegir que, no obstante que la afiliación de los denunciados en comento fue anterior a la obtención de registro como partido político de MORENA, es decir, las afiliaciones se realizaron los días 5 de septiembre, 19 de octubre, 4 de junio, 10 de noviembre y 12 de abril, todos de 2013, y la obtención del registro el 9 de julio de dos mil 2014, con efectos a partir del 1 de



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

agosto de 2014,⁴¹ lo cierto es que estos registros de agremiados fueron los que en su momento, formaron parte del padrón de “Movimiento Regeneración Nacional, A.C.”, quienes, a la postre, formaron parte de los supuestos simpatizantes de MORENA, como Partido Político Nacional.

En conclusión, si bien los ciudadanos referidos aparecen como afiliados 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.

Lo anterior se confirma con lo establecido en los antecedentes IV y V, de la resolución INE/CG94/2014, por la cual se le otorga el registro como Partido Político Nacional a Movimiento Regeneración Nacional, A. C., bajo la denominación “MORENA”, en los que se menciona que con fecha 8 de abril de 2013, la Dirección de Partidos Políticos y Financiamiento del otrora IFE, entregó al C. Carlos Emiliano Calderón Mercado, Representante Legal de Movimiento Regeneración Nacional, A. C., en su carácter de Secretario Nacional de Organización de dicha asociación civil, en un sobre cerrado, el usuario y la contraseña de acceso al Sistema de Registro de Afiliados en el Resto del País, así como la Guía de Uso para la operación del referido sistema, en el entendido de que dicho sistema sería utilizado para la captura de los datos de los afiliados al partido político en formación para, en su caso, presentar las listas de éstos como anexo a la solicitud de registro.

Esto es así, porque 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 político 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 la documentación donde conste esa situación, a fin de estar en condiciones de probar ese hecho.

⁴¹ Resolución del *Consejo General* INE/CG94/2014



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

En consecuencia, dado que el partido denunciado, no exhibe documento alguno para demostrar la libre afiliación de los ciudadanos Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo, o bien, la desafiliación de estos últimos dos, de los que señala haber sido dados de baja, lo cierto es que el nombre de los cinco aparece en el Sistema de verificación del padrón de afiliados de los partidos políticos, circunstancia que, sumada al reproche de los ciudadanos en comento, en el sentido de que no autorizaron su afiliación a dicho instituto político, permiten concluir que el partido político en cuestión, incumplió el deber de respetar y garantizar el derecho de afiliación de los quejosos.

No obsta a lo anterior que el partido político denunciado argumentara que *“el procedimiento de registro de afiliados al Padrón Nacional de Protagonistas del Cambio Verdadero se realiza de manera electrónica, por lo que no se cuenta con la documentación soporte de dicha afiliación”*, toda vez que ello no es razón suficiente para relevarlo de la carga probatoria de exhibir la documentación necesaria e idónea para acreditar que los ciudadanos Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo, otorgaron su consentimiento para aparecer en el padrón de militantes de dicho partido político, pues la sola referencia de la expedición de una constancia electrónica no permite constatar la exteriorización de la voluntad de los ciudadanos aludidos de afiliarse al padrón de afiliados del denunciado.

Ahora bien, como se ha mencionado en el presente asunto, la carga de la prueba para acreditar la debida afiliación de los ciudadanos Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo, recae directamente en el partido político **MORENA**, quien durante la secuela del presente procedimiento afirmó categóricamente que la afiliación de los ciudadanos referidos al *Padrón Nacional de Protagonistas del Cambio Verdadero* debió ser voluntaria y, a pesar de que tuvo las oportunidades procesales suficientes para demostrar su dicho, faltó a la carga procesal que el impone el artículo 15 párrafo segundo de la *LGSMI*, de aplicación supletoria en el presente caso.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

En efecto, de conformidad con las constancias que obran en el expediente, se tiene acreditado que durante la sustanciación del procedimiento, la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, en estricta observancia del derecho de audiencia y defensa que le asiste a las partes en un procedimiento sancionador, en términos del artículo 14 constitucional, emplazó en un primer momento a *MORENA*, a fin de que se opusiera al procedimiento manifestando lo que a su interés conviniera **y otorgándosele el derecho a ofrecer las pruebas de su dicho**; sin embargo, de la contestación rendida por *MORENA*, se advierte que no exhibió constancias donde se plasmara la manifestación de voluntad de los quejosos, es decir, que estuviera firmada o tuviera la huella digital de los mismos; o bien, que exhibiera los documentos por los que acredite la desafiliación de los ciudadanos que, según el dicho del denunciado, fueron desafiliados, limitándose a expresar que el registro se puede realizar por vía electrónica, situación, que a consideración de esta autoridad, por sí misma, no puede tener como consecuencia que se le exima de la responsabilidad que en este procedimiento se le atribuye.

Similar situación, aconteció con la vista de alegatos, toda vez que presentó escrito de alegatos de manera extemporánea y se tuvo por precluido su derecho que le fue concedido; por tanto, se concluye, como ya se ha citado, que *MORENA* tuvo todas las garantías procesales para demostrar con documentación idónea, la libre y voluntaria afiliación de los ciudadanos Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo, que controvierten su inscripción a ese partido, sin que acreditara su legal proceder.

Lo anterior en tanto que no basta con que los quejosos aparezcan afiliados a *MORENA* en su registro electrónico, sino que dicho ente político debió demostrar con documentación soporte o pruebas idóneas que dichas afiliaciones se realizaron de forma libre o voluntaria, o bien, que la aparición del nombre y datos del quejoso en su padrón de militantes fue consecuencia de un error involuntario o de alguna circunstancia diversa; esto último, toda vez que como se expuso, la afiliación implica además un acto volitivo y personal, la exhibición o presentación voluntaria de documentos en los que se incluyen datos personales, siendo que en el caso, no se demostró el consentimiento para el uso de ese tipo de información personal que



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

serviera de base o justificación al partido político para afiliar a los ahora quejosos y el consecuente uso de sus datos personales.

Entonces, podemos afirmar que el presunto uso indebido de datos personales, tiene íntima vinculación con la indebida afiliación de los quejosos, al respecto, este Consejo General, arribó a similar conclusión en la resolución INE/CG787/2016⁴², en donde se determinó que el uso de datos personales poseía un carácter intrínseco o elemento esencial para la configuración de una afiliación indebida.

Con base en ello, la conducta desplegada por tal ente político, en el sentido de admitir la afiliación de Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo, sin demostrar el acto volitivo por el cual decidieron libremente pertenecer a él, como lo serían la cédula de afiliación debidamente firmada, o algún otro elemento que resultara idóneo para ello, **vulnera el derecho de libre afiliación** de los quejosos y el uso de sus datos personales, toda vez que es responsabilidad de ese partido político, demostrar que estas inscripciones a su padrón electoral, fueron consecuencia de la voluntad propia de los quejosos.

Entonces, podemos afirmar que el presunto uso indebido de datos personales, tiene íntima vinculación con la indebida afiliación de los quejosos sobre los que se declara fundado el presente procedimiento, lo cual ya quedó debidamente acreditado y, como consecuencia de ello, merece la imposición de la sanción que se determinará en el apartado correspondiente.

Cabe referir que a similar conclusión arribó este Consejo General en la resolución INE/CG787/2016, de dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, al resolver el procedimiento ordinario sancionador identificado con la clave UT/SCG/Q/EOA/CG/5/2016 y su acumulado UT/SCG/Q/PRD/JL/SIN/6/2016, 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.

⁴² Aprobada en Sesión Ordinaria del Consejo General de este Instituto, celebrada el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis, en la cual, se resolvió el Procedimiento Ordinario Sancionador, identificado con la clave UT/SCG/Q/EOA/CG/5/2016 y su acumulado UT/SCG/Q/PRD/JL/SIN/6/2016.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

Conforme a los razonamientos hasta aquí expuestos y de la valoración conjunta a los medios probatorios correspondientes a los hechos acreditados que esta autoridad efectuó, conforme a las reglas de la lógica, la experiencia y la sana crítica, así como a los principios rectores de la función electoral, se declara **fundado** el presente procedimiento en contra de *MORENA*, por la indebida afiliación de Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo.

Ahora bien, más allá de la determinación de responsabilidad de *MORENA* y la consecuente imposición de sanción, esta autoridad debe tutelar el derecho fundamental de afiliación de los quejosos, es decir, estamos frente a la defensa de un derecho humano de naturaleza político-electoral, que en términos del artículo 1° de la *Constitución* debe ser respetado, protegido y garantizado por todas las autoridades del Estado Mexicano.

En tal sentido, se tiene que la voluntad de los ciudadanos Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo, es no pertenecer a *MORENA*, por lo que se vincula a dicho partido político, para que sea dado de baja inmediatamente de su padrón de militantes, para lo cual se solicita la colaboración de la *DEPPP* de este Instituto a fin de vigilar y corroborar el incumplimiento por parte del partido político.

CUARTO. CALIFICACIÓN DE LA FALTA E INDIVIDUALIZACIÓN DE LA SANCIÓN

Habiendo resultado **fundado** el presente procedimiento, por cuanto hace a la indebida afiliación de Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo, corresponde determinar el tipo de infracción a imponer a *MORENA*.

Sobre el particular, el Tribunal Electoral, ha sostenido que, para individualizar una sanción a imponer a un partido político por la comisión de alguna infracción a la normativa electoral, se deben considerar los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la acción u omisión de dicha falta a la ley.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

1. Calificación de la falta

A) Tipo de infracción

Tipo de infracción	Denominación de la infracción	Descripción de la Conducta	Disposiciones Jurídicas infringidas
Constitucional y Legal En razón que se trata de la vulneración de preceptos de la <i>Constitución</i> y del <i>COFIPE</i> .	Afiliación indebida	Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo, toda vez que no se acreditó que estos hubieran manifestado su consentimiento para afiliarse al referido partido político	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, 171, párrafo 3, 192, párrafo 2, 341, párrafo 1, inciso a) y 342, párrafo 1, incisos a) y n) del <i>COFIPE</i> .

B) Bien jurídico tutelado (trascendencia de la norma transgredida)

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 los ciudadanos 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 Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo, sin



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

demostrar que para incorporarlos medió la voluntad de los quejosos de inscribirse como militantes de dicho instituto político, violentando con ello la norma electoral, en específico las disposiciones precisadas en el recuadro inserto en el subapartado previo.

A partir de esta premisa, es válido afirmar que el bien jurídico tutelado por las normas transgredidas, radica en garantizar el derecho de los ciudadanos mexicanos, de optar libremente por 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 respecto que los quejosos que figuren en su respectivo padrón de militantes, efectivamente consintieron libremente ser sus agremiados.

Por otra parte, como se analizó, para la indebida afiliación acreditada en el expediente que se resuelve se usaron los datos personales de los promoventes sin que estos hubiesen otorgado su consentimiento para ello, lo cual, constituye 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 los denunciantes al padrón de militantes del partido político denunciado.

De ahí que esta situación debe considerarse al momento de fijar la sanción correspondiente a *MORENA*.

C) Singularidad y/o pluralidad de la falta acreditada

Al respecto, cabe señalar 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 Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo, 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 a un partido político, el cual incluyó en su padrón de militantes a los hoy quejosos, sin demostrar el consentimiento previo para ello.

Caber precisar, que en apartados subsecuentes se analizará a detalle el impacto que tuvo dicha infracción, en atención a los quejosos afiliados indebidamente.

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 a), e), q), t) y u) de la LGPP, al incluir en su padrón de afiliados a los ciudadanos Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo, sin tener la documentación soporte que acredite fehacientemente la voluntad de estos de pertenecer a las filas del instituto político en el cual se encontraron incluidos.
- b) **Tiempo.** En el caso concreto, como se razonó en el considerando que antecede, las afiliaciones indebidas acontecieron, en la siguiente temporalidad, misma que se resumen en la tabla siguiente:

Ciudadano	Fecha de afiliación
Ana Yaneth Reyes Reyes	05/09/2013



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

Nombre	Fecha de afiliación
Elizabeth Herrera Alvarado	19/10/2013
Dante Alejandro Becerra Chávez	04/06/2013
Atziri Maciel Meneses	10/11/2013
Daniel Oribe Hidalgo	12/04/2013

c) **Lugar.** Con base en las razones plasmadas en los escritos de denuncia, se deduce que la falta atribuida a *MORENA* se cometió de la siguiente manera:

Nombre	Estado
Ana Yaneth Reyes Reyes	Sonora
Elizabeth Herrera Alvarado	Zacatecas
Dante Alejandro Becerra Chávez	Jalisco
Atziri Maciel Meneses	Ciudad de México
Daniel Oribe Hidalgo	Ciudad de México

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

Se considera que en el caso existe una conducta **dolosa** por parte del denunciado, al vulnerar 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*, en relación con los diversos 5, párrafo 1, 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*.

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 el artículo 41 de la Constitución.
- Los partidos políticos como *MORENA*, son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política, previsto en los artículos 9, párrafo primero, 35, fracción III, y 41, párrafo segundo, fracción I, de la Constitución; 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

- *MORENA*, como todos los órganos del poder público, está **vinculado al orden jurídico nacional e internacional** y está obligado a regir sus actividades de acuerdo con los principios del Estado democrático de derecho, de acuerdo con los invocados artículos 41 constitucional, y 38, párrafo 1, inciso a), del *COFIPE* (replicado actualmente en el artículo 25, párrafo 1, inciso a), de la *LGPP*).
- El derecho de asociación, en su vertiente de afiliación política-electoral a un partido político es un **derecho fundamental** cuyo libre ejercicio requiere e implica la manifestación libre, personal y directa de cada ciudadano, en términos de la fracción III del artículo 35 de la *Constitución*.
- *MORENA*, como todo partido político, es un espacio y conducto para el ejercicio de derechos fundamentales en materia política-electoral, como es el de libre afiliación. En este sentido, el ejercicio de este derecho no solo no se limita, sino que **se expande y amplía** al interior del partido político.
- *MORENA*, como 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, como lo es *MORENA*, conlleva un **deber positivo a cargo de los institutos políticos** consistente no solo en verificar que los ciudadanos cumplan 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, y 41, Base I, párrafo segundo, de la *Constitución*, en relación con los diversos 5, párrafo 1, y 342, párrafo 1, incisos a) y n), del *COFIPE*.
- 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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

documentación o pruebas en las que conste el genuino y auténtico ejercicio de ese derecho humano, de lo que se sigue que, en principio, ante una controversia sobre afiliación, **corresponde al partido político involucrado demostrar que la afiliación atinente fue libre y voluntaria.**

- La afiliación indebida o sin consentimiento a un partido político, como *MORENA*, 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 en contra de su voluntad.

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

- 1) Los quejosos aducen que en ningún momento solicitaron su registro como militantes de *MORENA*.
- 2) Quedó acreditado que los quejosos aparecen en el padrón de militantes de *MORENA*.
- 3) *MORENA* no demostró ni probó que las afiliaciones de los quejosos se realizaron de manera libre y voluntaria.
- 4) *MORENA* no demostró que la afiliación de los quejosos fueron consecuencia de algún error insuperable, o derivado de alguna situación externa que no haya podido controlar o prever.
- 5) *MORENA* no ofreció argumento razonable, ni elemento de prueba que sirviera de base, aun indiciaria, para estimar que la afiliación de los quejosos fue debida y apegada a derecho, no obstante que, en principio, le corresponde la carga de hacerlo.

F) Condiciones externas (contexto fáctico)

Resulta atinente precisar que la conducta desplegada por *MORENA*, se cometió al afiliar indebidamente a los ciudadanos Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo, sin demostrar al acto volitivo de dichos ciudadanos, tanto de ingresar en su padrón de militantes 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 los ciudadanos mexicanos, mediante la conservación de los documentos atinentes que permitan demostrar el acto de voluntad del ciudadano quejoso de militar en los distintos partidos políticos ni para el uso de sus datos personales.

2. Individualización de la sanción. Una vez asentadas las anteriores consideraciones, **y a efecto de individualizar apropiadamente la sanción**, se tomarán en cuenta los siguientes elementos:

A) Reincidencia

Por cuanto a la **reincidencia** en que pudo haber incurrido *MORENA*, este organismo electoral autónomo considera que **no se actualiza**.

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

Al respecto, la Sala Superior ha establecido que los elementos mínimos que se deben tomar en cuenta a fin de tener por actualizada la reincidencia, como agravante de una sanción en el procedimiento administrativo sancionador, son los siguientes:

1. Que el infractor haya cometido con anterioridad una infracción (repetición de la falta);



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

2. Que la infracción sea de la misma naturaleza a la anterior, lo que supone que ambas protegen el mismo bien jurídico; y,
3. Que en ejercicios anteriores el infractor **haya sido sancionado por esa infracción mediante Resolución o sentencia firme.**

Lo anterior se desprende del criterio sostenido por el *Tribunal Electoral*, a través de la Tesis de Jurisprudencia 41/2010, de rubro **REINCIDENCIA. ELEMENTOS MÍNIMOS QUE DEBEN CONSIDERARSE PARA SU ACTUALIZACIÓN.**⁴³

De lo expuesto, se advierte que un infractor es reincidente siempre que habiendo sido declarado responsable de una infracción por resolución ejecutoria, vuelva a cometer una falta de similar naturaleza a aquella por la que fue sancionado con anterioridad.

En ese tenor, la reincidencia, en el ámbito del derecho administrativo sancionador se actualiza, cuando el infractor que ha sido juzgado y condenado por sentencia firme, incurre nuevamente en la comisión de la misma falta.

En este sentido, debe precisarse que, en el presente asunto, no puede considerarse actualizado dicho supuesto por cuanto hace a *MORENA*, pues en los archivos de este Instituto, no obra alguna resolución en la que se haya sancionado a ese instituto político por faltas como la que se sanciona por esta vía, que se hayan dictado con anterioridad a los hechos materia de las presentes denuncias.

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.

⁴³ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=41/2010&tpoBusqueda=S&sWord=41/2010>



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

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.

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 los ciudadanos Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo al partido político, pues se comprobó que *MORENA* los afilió sin demostrar contar con la documentación soporte correspondiente en la que constara la voluntad de estar inscritos a dicho instituto político como agremiados.
- El bien jurídico tutelado por las normas transgredidas es garantizar el derecho de libre afiliación de los ciudadanos mexicanos, de optar por ser o no militante 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 los denunciantes, 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

- 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 de los hoy quejosos, lo que constituye una violación al derecho fundamental de los ciudadanos, reconocido en la *Constitución*.

C) Sanción a imponer

Ahora bien, 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.

Así, una vez ubicado en el extremo mínimo, se torna necesario apreciar las circunstancias particulares del transgresor, así como las relativas al modo, tiempo y lugar de ejecución de los hechos, lo que puede constituir un punto de gravitación para transitar del punto inicial, hacia uno de mayor entidad.⁴⁴

El artículo 354, párrafo 1, inciso a) del COFIPE, cuyo contenido es congruente con el diverso 456, párrafo 1, inciso a) de la LGIPE, dispone el catálogo de sanciones a

⁴⁴ Véase la tesis XXVIII/2003 de la Sala Superior, de rubro SANCIÓN. CON LA DEMOSTRACIÓN DE LA FALTA PROCEDE LA MÍNIMA QUE CORRESPONDA Y PUEDE AUMENTAR SEGÚN LAS CIRCUNSTANCIAS CONCURRENTES.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

imponer cuando se trate de partidos políticos, como acontece en el caso particular, siendo estas: amonestación pública; multa de hasta diez mil días de salario mínimo general vigente para la Ciudad de México; reducción de hasta el cincuenta por ciento de las ministraciones del financiamiento público que les corresponda; con la interrupción de la transmisión de la propaganda política o electoral que se transmita; y en los casos de graves y reiteradas conductas violatorias de la *Constitución* y de la *LGIFE*, con la cancelación de su registro como partido político.

Tomando en consideración los elementos objetivos y subjetivos de la infracción (especialmente, los bienes jurídicos protegidos y los efectos de la infracción acreditada), así como la conducta realizada por *MORENA* se determina que debe ser objeto de una sanción que tenga en cuenta las circunstancias particulares del incumplimiento a la ley, sin que ello implique que ésta incumpla con una de sus finalidades, que es la de disuadir la posible comisión de faltas similares que también pudieran afectar los valores protegidos por la norma transgredida.

Para determinar el tipo de sanción a imponer, debe recordarse que la *LGIFE*, confiere a la autoridad electoral, cierta discrecionalidad para elegir, dentro del catálogo de correctivos aplicables, aquel que se ajuste a la conducta desplegada por el sujeto infractor, y que, a su vez, sea bastante y suficiente para prevenir que cualquier otra persona (en la especie partidos políticos), realicen una falta similar.

Es importante destacar que si bien la sanción administrativa debe tener como una de sus finalidades el resultar una medida ejemplar, tendente a disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, no menos cierto es que en cada caso debe ponerse particular atención en las circunstancias objetivas de modo, tiempo y lugar, así como en las condiciones subjetivas, a efecto de que las sanciones no resulten inusitadas, trascendentales, excesivas, desproporcionadas o irracionales o, por el contrario, insignificantes o irrisorias.

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 ni el *COFIPE* ni la *LGIFE*, determinan pormenorizada y casuísticamente, todas y cada una de las condiciones del ejercicio de dicha



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

potestad; por el contrario, solo establecen 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.

Asimismo, es importante tomar en cuenta el número de ciudadanos afiliados indebidamente a *MORENA*, es decir, se trata de **cinco ciudadanos**.

Con base en lo anterior, este Consejo General estima que, derivado de las circunstancias que concurrieron a la infracción atribuida al *MORENA*, justifican la imposición de la sanción prevista en la fracción II, del artículo 354, párrafo 1, inciso a), del COFIPE, consistente en una **MULTA unitaria por cuanto hace a cada uno de los cinco ciudadanos sobre quienes se cometió la falta acreditada**, 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 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.

En este orden de ideas, es pertinente hacer notar, que ha sido criterio de esta autoridad, al resolver los procedimientos UT/SCG/Q/EOA/CG/5/2016 y su acumulado, y UT/SCG/Q/MECG/JD06/CHIH/4/2016, el dieciséis de noviembre de dos mil dieciséis y siete de marzo de dos mil diecisiete, respectivamente —y que



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

fue reiterado en el diverso SCG/Q/FSG/CG/33/INE/80/2014 y su acumulado SCG/Q/JAEB/JL/CHIH/37/INE/84/2014, resuelto por este órgano máximo de dirección el ocho de septiembre de dos mil diecisiete, bajo la clave INE/CG401/2017—, en los que se sancionó por una indebida afiliación de un ciudadano, en cada caso, con una multa equivalente a 642 (seiscientos cuarenta y dos) días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México, al momento de la comisión de la conducta, sanción que se estima debe tomarse como base para el presente asunto, si se considera que en dichos asuntos se demostró la comisión de una infracción similar a la que acontece en los casos que aquí se resuelven.

En ese tenor, tomando en cuenta las particularidades que acontecen en esta causa, en específico **que no se refiere a la interposición de una sola queja** —a diferencia de lo que aconteció en los precedentes citados—, **sino de una multiplicidad de quejas y afiliaciones indebidas, las cuales han quedado acreditadas en autos**, es claro que la individualización de la sanción aplicada con motivo de la afiliación indebida y la no desafiliación de los ciudadanos al partido político denunciado, debe resultar proporcional al número de ciudadanos en cuyo perjuicio se cometió la falta, sin perder de vista las condiciones socioeconómicas de cada instituto político, 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 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.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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**,⁴⁵ 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.*

Ahora bien, a juicio de esta autoridad y atendiendo a la gravedad de la falta, con base en lo dispuesto en la fracción II del numeral citado, lo procedente es imponer sendas **multas** equivalentes a **seiscientos cuarenta y dos** días de salario mínimo general para el Distrito Federal (ahora Ciudad de México) a MORENA, **por cada uno de los ciudadanos denunciantes**.

Dado que los ciudadanos denunciantes fueron afiliados en diferentes momentos, a fin de adoptar la postura más favorable para el partido político y reducir a la mínima expresión posible el carácter represor con que actúa el estado en los procedimiento de tipo sancionador, es que, 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.

⁴⁵ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://sief.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=XXVIII/2003&tpoBusqueda=S&sWord=XXVIII/2003>



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Lo anterior, tiene sustento en la Jurisprudencia 10/2018, emitida por el Tribunal Electoral, de rubro **MULTAS. DEBEN FIJARSE CON BASE EN LA UNIDAD DE MEDIDA Y ACTUALIZACIÓN VIGENTE AL MOMENTO DE LA COMISIÓN DE LA INFRACCIÓN.**⁴⁶

Al respecto, es un hecho notorio que se invoca en términos de lo establecido en el artículo 358 del *COFIPE*, cuyo contenido es congruente con el diverso 461 de la *LGIFE*, que la Comisión Nacional de Salarios Mínimos fija anualmente los montos respectivos, mismos que al ser relacionados con las fechas de afiliación y de presentación de las renunciaciones, para obtener la sanción que corresponde a cada partido político infractor, por cuanto hace a cada uno de los ciudadanos indebidamente afiliados, arrojan lo siguiente:

MORENA		
Total de quejosos	Salario mínimo	Sanción a imponer
Afiliación en 2013		
5	\$64.76	\$207,879.60
TOTAL		\$207,879.60

[Cifra calculada al segundo decimal, salvo error aritmético].

Sanción por ciudadano:

Ciudadano	Fecha de Afiliación	Salario mínimo vigente	MULTA
Ana Yaneth Reyes Reyes	05/09/2013	\$64.76	\$41,575.92
Elizabeth Herrera Alvarado	19/10/2013	\$64.76	\$41,575.92
Dante Alejandro Becerra Chávez	04/06/2013	\$64.76	\$41,575.92
Atziri Maciel Meneses	10/11/2013	\$64.76	\$41,575.92
Daniel Oribe Hidalgo	12/04/2013	\$64.76	\$41,575.92
Total			\$207,879.60

[Cifra calculada al segundo decimal, salvo error aritmético].

⁴⁶ Consultable en la liga electrónica <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=10/2018&tpoBusqueda=S&sWord=UNIDAD,DE,MEDIDA,DE,ACTUALIZACION%20C3%93N>



CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018

Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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.

Ahora bien, es importante no perder de vista que mediante reforma al artículo 123, apartado A, fracción VI, párrafo primero, de la *Constitución* —efectuada 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.

Al respecto la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, emitió la Jurisprudencia 10/2018, que establece:

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.

En esas condiciones, 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 (seiscientos cuarenta y dos días de salario mínimo general vigente en la Ciudad de México multiplicado por el salario mínimo vigente en el 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 \$80.60 (Ochenta pesos 60/100 M. N.).

De esta manera, al aplicar la fórmula mencionada, se obtiene lo siguiente:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Salario mínimo vigente	El SMGV se multiplica por 642 días de SMGV en el año	La cifra obtenida de la multiplicación anterior se divide ante la Unidad de Medida y Actualización vigente de \$90.60	La cifra obtenida de la operación anterior se multiplica por el número de ciudadanos	Sanción a imponer en Unidad de Medida y Actualización
Afiliación en 2013				
\$64.76	642	515.83	5	2579.15

El monto antes referido corresponde a 2 579.15 (dos mil quinientos setenta y nueve punto quince) Unidades de Medida y Actualización, calculado al segundo decimal equivalente a \$207,879.49 (doscientos siete mil ochocientos setenta y nueve pesos 49/100 M.N.), [Cifra calculada al segundo decimal, salvo error aritmético].

Debe precisarse que se considera que la multa impuesta a *MORENA* constituye una medida suficiente para disuadir la posible comisión de infracciones similares en el futuro, ya que tomando en consideración los factores objetivos y subjetivos, se concluye que la misma resulta eficaz y proporcional.

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

Sobre este punto, es preciso señalar que conforme al Acuerdo INE/CG339/2017, "POR EL QUE SE ESTABLECEN LAS CIFRAS DEL FINANCIAMIENTO PÚBLICO PARA ACTIVIDADES ORDINARIAS PERMANENTES Y ACTIVIDADES ESPECÍFICAS DE LOS PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES PARA EL EJERCICIO 2018", a *MORENA* emitido por este Consejo General el aprobado el dieciocho de agosto de dos mil diecisiete, se estableció que, entre otros, *MORENA* recibiría mensualmente en el presente ejercicio, por concepto de financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, la siguiente cantidad:



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

SUJETO	Monto del financiamiento público para Actividades ordinarias
MORENA	\$ 414,914,437

Ahora bien, según fue informado por la DEPPP, a través del oficio **INE/DEPPP/DE/DPPF/6010/2018**, el monto de la ministración mensual correspondiente al mes de octubre de dos mil dieciocho, debía ser ajustado en función de las sanciones administrativas pendientes de cubrir por dicho instituto político nacional, por lo cual la cifra total a recibir sería la siguiente:

SUJETO	IMPORTE DE LA MINISTRACIÓN DE OCTUBRE DE 2018	IMPORTE TOTAL DE LAS SANCIONES OCTUBRE 2018	IMPORTE DEL REINTEGRO DEL FINANCIAMIENTO LOCAL PARA GASTOS DE CAMPANA	IMPORTE NETO DE LA MINISTRACIÓN
MORENA	\$34,576,203.00	\$1,995,762.54	\$0.00	\$32,580,440.46

F) Impacto en las actividades del sujeto infractor

Derivado de lo anterior, se considera que la multa impuesta a **MORENA**, no es de carácter gravoso en virtud de que la cuantía líquida, respecto al monto del financiamiento que recibirá por concepto de actividades ordinarias permanentes en el mes de octubre del año en curso, los siguientes porcentajes:

Partido político	Año	Monto de la sanción por ciudadano.⁴⁷	Ciudadanos indebidamente afiliados	% de la ministración mensual por ciudadano
MORENA	2013	\$41,575.92	5	0.12%

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 de octubre de este año.

⁴⁷ Cantidades expresadas hasta el segundo decimal.



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 mes de octubre de dos mil dieciocho, 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 partido político de mérito —tal como quedó explicado con anterioridad— está en posibilidad de pagar sin que ello afecte sus operaciones ordinarias, además de que las sanciones son proporcionales a las faltas cometidas y se estima que, sin resultar excesivas ni ruinosas, pueden generar un efecto inhibitorio, lo cual —según lo ha establecido la *Sala Superior* en la sentencia identificada con la clave SUP-RAP-250/2009,⁴⁸ es precisamente la finalidad que debe perseguir una sanción.

QUINTO. CANCELACIÓN DE REGISTRO DE LOS QUEJOSOS COMO MILITANTES DE *MORENA*. En tal sentido, se tiene que la voluntad de los denunciados es no pertenecer a *MORENA*, por lo que se debe vincular al partido político, para que, de ser el caso, en el supuesto que los quejosos continúen en su padrón de militantes, **sin mayor trámite**, cancele su registro, **dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente Resolución** con efectos, a partir de la fecha en que presentaron sus escritos de denuncia y, hecho lo anterior, de inmediato lo informe a la *DEPPP*, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, actúe en consecuencia, debiendo remitir a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, los medios de prueba que amparen el cumplimiento.

Cabe precisar que la anterior conclusión, es congruente con lo resuelto por la Sala Superior en el juicio ciudadano SUP-JDC-2/2017,⁴⁹ de cinco de enero de dos mil diecisiete, en donde concluyó en la necesidad de comunicar la intención de un

⁴⁸ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: <http://portal.te.gob.mx/colecciones/sentencias/html/SUP/2009/RAP/SUP-RAP-00250-2009.htm>

⁴⁹ Consultable en la página de internet del *Tribunal Electoral*, o bien en la dirección electrónica: http://www.te.gob.mx/EE/SUP/2017/JDC/2/SUP_2017_JDC_2-626321.pdf



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

ciudadano de no pertenecer a las filas de un determinado partido político, a la *DEPPP*, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, procediera a dar de baja al ciudadano en el padrón de militantes así como de cualquier otra base de datos con que cuente el *INE*, que lo vincule con un instituto político en particular.

SEXTO. MEDIO DE IMPUGNACIÓN. A fin de garantizar el derecho a la tutela jurisdiccional efectiva, amparado en el artículo 17 de la *Constitución*, se precisa que la presente determinación es impugnabile, tratándose de partidos políticos, a través del **recurso de apelación** previsto en el precepto 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 del ciudadano, previsto en el artículo 79 del referido ordenamiento legal, para el caso de los denunciantes.

Por lo expuesto y fundado, se emite la siguiente:

RESOLUCIÓN

PRIMERO. Se declara **fundado** el procedimiento sancionador ordinario iniciado en contra del partido político *MORENA*, por la afiliación indebida de Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo, en términos de lo establecido en el Considerando **TERCERO** de esta Resolución

SEGUNDO. En términos del Considerando **CUARTO** de la presente Resolución, se impone a *MORENA*, una multa por la indebida afiliación de los ciudadanos Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo, conforme a los montos que se indican a continuación:

Ciudadano	Fecha de afiliación	Salario mínimo vigente	MULTA	UMA
Ana Yaneth Reyes Reyes	05/09/2013	\$64.76	\$41,575.92	515.83
Elizabeth Herrera Alvarado	19/10/2013	\$64.76	\$41,575.92	515.83
Dante Alejandro Becerra Chávez	04/06/2013	\$64.76	\$41,575.92	515.83
Atziri Maciel Meneses	10/11/2013	\$64.76	\$41,575.92	515.83



**CONSEJO GENERAL
EXP. UT/SCG/Q/AYRR/JD04/SON/191/2018**

**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Quejoso	Fecha de Notificación	Saldo mínimo a pagar	MULTA	UMA
Daniel Oribe Hidalgo	12/04/2013	\$64.76	\$41,575.92	515.83
Total			\$207,879.60	2,579.15 UMAs

TERCERO. En términos de lo previsto en el artículo 458, párrafo 7, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el monto de la multa impuesta al partido político **MORENA** será deducida de las ministraciones mensuales del financiamiento público que por concepto de actividades ordinarias permanentes reciba dicho instituto político, una vez que esta resolución haya quedado firme, en términos de lo argumentado en el Considerando CUARTO.

CUARTO. Se ordena a **MORENA** para que, de ser el caso que los quejosos continúen en su padrón de afiliados, **sin mayor trámite**, cancele su registro **dentro de las veinticuatro horas siguientes a la notificación de la presente Resolución** y hecho lo anterior, de inmediato lo informe a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del Instituto Nacional Electoral, a fin de que, en el ámbito de sus atribuciones, actúe en consecuencia, debiendo remitir a la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, las pruebas que amparen el cumplimiento, a fin de vigilar y corroborar el cumplimiento por parte del referido ente político, conforme a lo dispuesto en su Considerando QUINTO.

QUINTO. La presente Resolución es impugnabile 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 a través del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, previsto en el artículo 79 del referido ordenamiento legal, para el caso de los denunciantes.

SEXTO. Notifíquese personalmente al partido político **MORENA**, y a los quejosos Ana Yaneth Reyes Reyes, Elizabeth Herrera Alvarado, Dante Alejandro Becerra Chávez, Atziri Maciel Meneses y Daniel Oribe Hidalgo y, **por estrados** a quienes resulte de interés, con fundamento en los artículos 460 de la; Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y 28, 29 y 30 del Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

La presente Resolución fue aprobada en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 31 de octubre de 2018, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Maestro Marco Antonio Baños Martínez.

Se aprobó en lo particular por lo que hace al criterio de reiteración, en los términos del Proyecto de Resolución originalmente circulado, por siete votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Doctora Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y tres votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña y Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, no estando presente durante la votación el Consejero Electoral, Maestro Marco Antonio Baños Martínez.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**