



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

SUP-RAP-322/2022

Apelante: Morena  
Responsable: CG del INE.

**Tema:** Lineamientos para la verificación de los padrones de personas afiliadas a los partidos políticos nacionales y locales

#### Hechos

**Acto impugnado**

El 19 de octubre de 2022, el CG del INE emitió el Acuerdo INE/CG640/2022 sobre los Lineamientos para verificar los padrones de personas afiliadas a los partidos políticos nacionales y locales.

**Recurso de Apelación**

Inconforme con lo anterior, el 25 de octubre, la parte actora interpuso recurso de apelación.

#### Consideraciones

Morena señala que existe falta de armonía entre los títulos VIII y IX de los Lineamientos. A partir de sus argumentos se advierten tres cuestiones a resolver:

##### 1. ¿Existe falta de armonía al prever una queja y un procedimiento sancionador para la indebida afiliación?

**Planteamiento:** En opinión de Morena, si la queja por indebida afiliación se debe tramitar conforme al Reglamento de Quejas, carece de sentido que se prevea un procedimiento sancionador adicional. Señala que el INE fomenta la presentación de quejas al proporcionar formatos para tal efecto, cuando ello debe depender de la voluntad de las personas y no ser de oficio.

**Respuesta:** No existe una falta de armonía entre los títulos VIII (regula el trámite de la solicitud de baja) y el IX (prevé lo relativo a las quejas), porque cada uno dispone aspectos diferentes sobre cómo una persona se puede desafiliar a un partido político. En cuanto que el INE fomenta la presentación de quejas, este argumento es **inoperante**, toda vez que se trata de una apreciación subjetiva sobre una supuesta pretensión de la autoridad administrativa electoral para que se promuevan quejas, cuando de ninguna parte de la normativa se puede advertir tal intención.

##### 2. ¿Los procedimientos de indebida afiliación deben iniciar por una queja o de oficio?

**Planteamiento:** Morena afirma que existe incertidumbre en si la presentación de quejas por indebida afiliación se origina a petición de parte o si se iniciarán de oficio.

**Respuesta:** No le asiste razón al partido actor cuando refiere que no existe certeza de la manera en la que habrán de iniciar los procedimientos sancionadores relacionados con indebida afiliación, porque de una lectura sistemática y funcional de los Lineamientos controvertidos se desprende que estos iniciarán con el escrito de queja que presente la ciudadanía.

##### 3. ¿Se derogó indebidamente un procedimiento alternativo de solución a las indebidas afiliaciones?

**Planteamiento:** Morena señala que los Lineamientos derogaron un mecanismo alternativo de solución previsto en un Acuerdo anterior, con el cual se permitía a las personas optar por simplemente solicitar la cancelación de sus datos por indebida afiliación, o bien presentar alguna queja.

**Respuesta:** Es **infundado** pues Morena parte de una premisa incorrecta, ya que existen dos mecanismos para que la ciudadanía se desafilie de los partidos políticos, ya sea mediante solicitud de baja o presentación de queja.

**Conclusión:** Al ser infundados e inoperantes los argumentos de la parte actora, se debe **confirmar** el Acuerdo y los Lineamientos impugnados



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

**EXPEDIENTES:** SUP-RAP-322/2022

**PONENTE:** MAGISTRADO FELIPE DE LA  
MATA PIZAÑA<sup>1</sup>

Ciudad de México, dieciséis de noviembre de dos mil veintidós.

**Sentencia** que, con motivo de la demanda presentada por MORENA, confirma el acuerdo<sup>2</sup> del **Consejo General del Instituto Nacional Electoral**, por el cual emitió lineamientos para la verificación de los padrones de personas afiliadas a los partidos políticos nacionales y locales.

## ÍNDICE

GLOSARIO .....	1
ANTECEDENTES .....	2
COMPETENCIA .....	2
REQUISITOS PARA DICTAR UNA SENTENCIA DE FONDO .....	2
ESTUDIO DE FONDO.....	3
RESUELVE .....	10

## GLOSARIO

<b>Acuerdo impugnado:</b>	Acuerdo INE/CG640/2022 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se emiten los lineamientos para la verificación de los padrones de personas afiliadas a los partidos políticos nacionales y locales.
<b>CG del INE:</b>	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
<b>CPEUM:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral.
<b>LGIFE:</b>	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
<b>LGSMIME:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
<b>LOPJF:</b>	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
<b>OPLE:</b>	Organismo Público Local Electoral.
<b>Reglamento de Quejas:</b>	Reglamento de Quejas y Denuncias del Instituto Nacional Electoral.
<b>UTCE:</b>	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del Instituto Nacional Electoral

<sup>1</sup> **Secretariado:** Fernando Ramírez Barrios, Isaías Trejo Sánchez, Ismael Anaya López, Pablo Roberto Sharpe Calzada y Mariana de la Peza López Figueroa.

<sup>2</sup> **INE/CG640/2022**

## **ANTECEDENTES**

**I. Acuerdo impugnado.** El diecinueve de octubre<sup>3</sup>, el CG del INE emitió el acuerdo sobre los lineamientos para verificar los padrones de personas afiliadas a los partidos políticos nacionales y locales.

### **II. Recurso de apelación**

**1. Demanda.** Inconforme con lo anterior, el veinticinco de octubre Morena presentó demanda de apelación, para controvertir el acuerdo mencionado.

**2. Turno.** En su oportunidad, el magistrado presidente de la Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-RAP-322/2022 y, por turno aleatorio, ordenó remitirlo a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

**3. Substanciación.** Al no existir actuación pendiente, se admitió la demanda, se cerró la instrucción y se ordenó formular el respectivo proyecto de sentencia.

## **COMPETENCIA**

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso de apelación<sup>4</sup>, porque la autoridad responsable es un órgano central del INE, en concreto, su Consejo General como máximo órgano de dirección.

### **REQUISITOS PARA DICTAR UNA SENTENCIA DE FONDO**

El recurso de apelación cumple los requisitos de procedibilidad<sup>5</sup>, conforme a lo siguiente:

**I. Forma.** La demanda se presentó ante el INE. En el escrito consta: 1) la denominación del partido político y la firma autógrafa de su representante; 2) el acto impugnado y la autoridad responsable; 3) los hechos; 4) los agravios, y 5) los preceptos presuntamente violados.

---

<sup>3</sup> En adelante las fechas se refieren al año dos mil veintidós, salvo mención distinta.

<sup>4</sup> Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución; 166, fracción III, inciso a), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 40, apartado 1 y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

<sup>5</sup> Acorde con los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; y 45, de la Ley de Medios.

**II. Oportunidad.** La demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días. Esto, porque el acto impugnado se notificó el diecinueve de octubre, motivo por el cual el periodo para impugnar transcurrió del veinte al veinticinco de ese mes, sin computar el sábado veintidós y el domingo veintitrés por ser inhábiles, en tanto la controversia no está relacionada con algún procedimiento electoral.

Entonces, si la demanda se presentó el veinticinco de octubre, es evidente la oportunidad.

**III. Legitimación y personería.** Se cumplen los requisitos, porque el recurso es interpuesto por un partido político a través de su representante, cuya calidad está reconocida en el informe circunstanciado.<sup>6</sup>

**IV. Interés legítimo.** Se cumple, porque es criterio que los partidos políticos tienen interés tuitivo o difuso para impugnar actos de las autoridades electorales que, desde su óptica, pudieran transgredir las reglas y principios que rigen la materia electoral.<sup>7</sup>

**V. Definitividad.** No existe otro medio de impugnación que se deba agotar antes de acudir a esta instancia.

## **ESTUDIO DE FONDO**

### **I. Planteamientos**

MORENA señala que, existe una falta de armonía entre los títulos VIII y IX de los Lineamientos.

Sustenta lo anterior en que, el título IX regula un procedimiento sancionador por indebida afiliación, cuando el título VIII prevé una queja para denunciar posibles afiliaciones indebidas.

---

<sup>6</sup> Acorde con lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, inciso a) de la Ley de Medios.

<sup>7</sup> De conformidad con la Jurisprudencia 15/2000 de rubro: "**PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES**".

## **SUP-RAP-322/2022**

En opinión de MORENA, si la queja por indebida afiliación se debe tramitar conforme al Reglamento de Quejas, carece de sentido que se prevea un procedimiento sancionador adicional.

Adicionalmente, MORENA señala que, el INE fomenta la presentación de quejas, porque proporcionará formatos para tal efecto cuando ello debe depender de la voluntad de las personas y no ser de oficio.

Sobre este último aspecto, MORENA afirma que existe incertidumbre en si es potestativa la presentación de quejas por indebida afiliación, o se iniciarán de oficio los procedimientos sancionadores por parte del INE.

Finalmente, MORENA señala que, los Lineamientos derogaron un mecanismo alternativo de solución previsto en un acuerdo anterior, con el cual se permitía a las personas optar por simplemente solicitar la cancelación de sus datos por indebida afiliación, o bien presentar alguna queja.

A partir de los argumentos de MORENA, se advierten tres cuestiones a resolver:

1. ¿Existe falta de armonía al prever una queja y un procedimiento sancionador para la indebida afiliación?
2. ¿Los procedimientos de indebida afiliación deben iniciar por una queja o de oficio?
3. ¿Se derogó indebidamente un procedimiento alternativo de solución a las indebidas afiliaciones?

## **II. Tesis**

**Son infundados** los argumentos, porque: **a)** no existe falta de armonía entre la queja y el procedimiento sancionador, en tanto los lineamientos son claros en prever cómo será el trámite; **b)** la normativa es clara en que, las quejas y los procedimientos sancionadores inician a petición de parte, sin excluir la posibilidad de actuaciones oficiosas, y **c)** no se derogó ningún procedimiento alternativo de solución.

### III. Justificación

#### 1. Existe armonía entre la queja por indebida afiliación y los procedimientos sancionadores

Uno de los propósitos de los Lineamientos es otorgar instrumentos para que las personas se puedan desafiliar a un partido político.

Para tal efecto, de los Lineamientos se puede observar lo siguiente que, la cancelación de datos en los padrones de los partidos políticos se puede hacer por dos vías

**La primera**, mediante solicitud de baja, presentada ante el INE o los institutos locales. Esta forma en modo alguno implica iniciar un procedimiento judicial. Además, lo único que busca la persona es, la cancelación de sus datos.

**La segunda**, es la interposición de queja, cuando la afiliación se haya hecho de forma indebida. A través de esta manera, se inicia un procedimiento sancionador. Por este medio, no sólo se pretende la cancelación de datos, sino que también se determina la probable responsabilidad del partido político y su sanción.

Se destaca que la solicitud de baja es únicamente para que la persona que ya no desea estar inscrita en un padrón de militantes pueda ser desafiliada, sin tener que instar un procedimiento de queja por indebida afiliación. Pero ello no implica que esa sea la única intención de la persona, ya que también puede iniciar su queja, dado que el propio INE señaló que ambos procedimientos no son excluyentes.

Ahora, **la solicitud de baja está regulada en el título VIII** de los Lineamientos, en concreto en los artículos 115 a 121, de la siguiente manera:

**a)** La solicitud de baja es proporcionada por las autoridades administrativas electorales, con el propósito de facilitar el trámite sin ser obligatorio el uso.

**b)** Cuando se reciba una solicitud, renuncia o desconocimiento de afiliación se deberá remitir el escrito al respectivo partido político.

## **SUP-RAP-322/2022**

**c)** El trámite de baja es personal o por conducto de representante; el escrito debe contar con firma autógrafa y se deberá anexar copia simple legible de la credencial para votar y el comprobante de búsqueda en el padrón de afiliados, así como señalar cuál es el partido político al cual se desea desafiliar.

**d)** Los partidos políticos tienen un plazo para resolver sobre la solicitud de baja e informar a la persona cuál es el resultado del trámite. Si no se le ha dado de baja, entonces podrá presentar una queja para solicitar la cancelación.

En cuanto la interposición de una queja, su regulación está, principalmente, en el Título IX de la siguiente forma:

**a)** En el artículo 121 de los Lineamientos se precisa que el escrito de queja será remitido a la UTCE o al OPLE respectivo. Para tal efecto, la queja debe cumplir los requisitos señalados en el Reglamento de Quejas.

**b)** A su vez, el artículo 125 señala que, cualquier persona puede interponer queja o denuncia por indebida afiliación y cumplir los requisitos de la LGIPE.

**c)** La UTCE pondrá a disposición de la ciudadanía un formato de queja, pero sin que su uso sea obligatorio.

**d)** Si se constata la afiliación indebida, se inicia un procedimiento sancionador contra el partido político responsable.

Con base en lo anterior, contrario a lo alegado por MORENA, no existe una falta de armonía entre los títulos VIII (regula el trámite de la solicitud de baja) y el IX (prevé lo relativo a las quejas), porque cada uno dispone aspectos diferentes sobre cómo una persona se puede desafiliar a un partido político.

Tal como se mencionó, el INE previó dos más maneras para lograr una desafiliación. Una de éstas es la solicitud de baja, mientras que la segunda es el formato de queja.

Importa señalar que, en términos de los lineamientos, el trámite de baja no limita la presentación de una queja si así lo desea la persona cuyo

registro aparece en el padrón de militantes del partido político (artículo 121). Además, que las mismas no serán tomadas en cuenta como la presentación de una queja.

Todo lo relativo al trámite de la solicitud de baja está regulado en el título VIII, con independencia de que en éste se haga mención, en algunos momentos, del formato de queja. Y, a su vez, la regulación de las quejas está contenida en el título IX.

De esta manera, es evidente que, sí existe una armonía entre ambos títulos, sin que haya una sobrerregulación como expone MORENA en su demanda, porque ambos títulos atienden aspectos diferentes, motivo por el cual tampoco es viable su pretensión, en el sentido de que prevalezca solamente el título VIII.

- **No hay intención de promover quejas**

En cuanto que el INE fomenta la presentación de quejas, este argumento es inoperante.

Lo anterior, porque se trata de una apreciación subjetiva sobre una supuesta pretensión de la autoridad administrativa electoral para que se promuevan quejas, cuando de ninguna parte de la normativa se puede advertir tal intención.

Además, se debe entender que, los formatos de solicitud de baja y de queja son meros instrumentos que la autoridad pone a disposición de las personas, con el propósito de facilitar el trámite pero que, de ninguna manera significa fomentar la presentación de quejas, máxime si su uso es optativo.

## **2. Existe certeza respecto a la forma de iniciar un procedimiento y no hay duplicidad de éste**

Por otra parte, tampoco tiene razón MORENA en que el artículo 128 de los Lineamientos prevé la posibilidad de iniciar un procedimiento sancionador de oficio cuando se acredite la realización de una afiliación indebida.

## **SUP-RAP-322/2022**

Lo anterior, **porque una interpretación sistemática y funcional de los títulos VIII y IX de los Lineamientos** permite concluir que, la queja por indebida afiliación conlleva el inicio de un procedimiento sancionador a petición de parte, con el propósito de determinar si, efectivamente, un partido político actuó indebidamente cuando afilió a una persona.

En efecto, de una lectura integral de los Lineamientos se concluye que, el procedimiento sancionador relacionado con la indebida afiliación iniciará a petición de parte.

Lo anterior, porque en el artículo 114 de los Lineamientos prevé que, el formato de queja se emplea cuando una persona considera que fue afiliada de manera indebida, con lo cual se inicia un procedimiento sancionador con las etapas procesales correspondientes.

Por su parte, el artículo 121 establece que, si se utiliza un formato de queja o la ciudadanía manifiesta explícitamente que es su voluntad presentar una queja por presunta indebida afiliación, la autoridad que la reciba deberá remitirlo a la UTCE.

Además, el artículo 125 establece que cualquier persona podrá interponer queja o denuncia.

Así, queda claro que, los procedimientos sancionadores por indebida afiliación inician a petición de parte, porque será la persona que se considere agraviada quien haga del conocimiento de la autoridad electoral los hechos por los que considera que su afiliación fue indebida.

De esta manera, es mediante la presentación de un escrito de queja que la autoridad podrá constatar si una persona fue indebidamente afiliada, con lo que dará inicio el procedimiento sancionador correspondiente.

En ese sentido no le asiste razón al partido actor cuando refiere que no existe certeza de la manera en la que habrán de iniciar los procedimientos sancionadores relacionados con indebida afiliación, porque como ha sido expuesto, estos iniciarán con el escrito de queja que presente la ciudadanía.

### 3. No hay derogación de mecanismos alternos de solución de controversias.

Finalmente, **es infundado** que, en los Lineamientos se derogó un mecanismo de solución de controversias previsto en uno de los acuerdos dejados sin efecto<sup>8</sup>, consistente en la solicitud de baja, lo cual inhibe la simple cancelación de los registros y fomenta la promoción de quejas.

Lo infundado se debe a que, del análisis de los Lineamientos se advierte que subsisten dos mecanismos para que la ciudadanía se desafilie de los partidos políticos, ya sea mediante solicitud de baja o presentación de queja.

En el apartado I), numeral 3, del acuerdo que se deja sin efectos, el INE regulaba la existencia de dos mecanismos para que la ciudadanía se pudiera desafiliar de los partidos políticos, a saber: a) la solicitud de baja, y b) la queja, respecto de los cuales estableció expresamente que no era excluyentes.

Sobre esto, MORENA sostiene que la solicitud de baja fue derogada en la actual regulación.

Sin embargo, no le asiste razón porque en los actuales Lineamientos subsiste el mecanismo de desafiliación consistente en la solicitud de baja, sin necesidad de presentar una queja, tal como se advierte en el artículo 114<sup>9</sup>.

Conforme a lo expuesto, es claro que los actuales Lineamientos aún prevén la posibilidad de que la ciudadanía se desafilie de un partido político con una solicitud de baja, sin necesidad de presentar alguna queja.

---

<sup>8</sup> INE/CG207/2022.

<sup>9</sup> **Artículo 114.** La ciudadanía podrá ejercer el derecho de cancelación de sus datos personales en los padrones de personas afiliadas a los partidos políticos a través de este Instituto u OPL, mediante los mecanismos siguientes que no son excluyentes:

a. Solicitud de baja: la persona ciudadana solicita que sus datos personales contenidos en los padrones de militantes sean cancelados y no conlleva la tramitación de una queja por la vía procesal y tampoco implica un reconocimiento tácito de afiliación previa.

b. Formato de queja: se tramita cuando la persona considera que fue afiliada de manera indebida, por lo cual se inicia un procedimiento sancionador con las etapas procesales correspondientes.

Con independencia del sentido de la resolución del procedimiento sancionador, el partido político denunciado deberá cancelar el registro de la persona quejosa cuando del escrito de queja se desprenda su intención de ser dada de baja del padrón de personas afiliadas del partido político de que se trate; aun cuando la solicitud de baja y presentación de queja pueden tramitarse de manera independiente, no son excluyentes.

**IV. Conclusión**

Al ser infundados los argumentos, se debe confirmar el acuerdo y los Lineamientos impugnados

Por lo expuesto y fundado, se

**RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **confirma** el acuerdo impugnado.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívense el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del magistrado José Luis Vargas Valdez, ante el secretario general de acuerdos quien autoriza y da fe, así como que la presente resolución se firma de manera electrónica.

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