

Este proyecto se circula para efectos de trabajo y discusión entre las ponencias. Su contenido no es obligatorio para ninguna de las magistradas ni magistrados de este TEPJF, incluyendo al Ponente. **Por tanto, es totalmente modificable.** * Consultar la nota para el lector adjunta a este proyecto.

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-1358/2025

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE DE LA MATA PIZAÑA¹

Ciudad de México, *** de noviembre de dos mil veinticinco.

Sentencia que **confirma** la resolución del **Consejo General del Instituto Nacional Electoral**, en la que sancionó al **Partido Revolucionario Institucional** por afiliar indebidamente a dos personas y por el uso no autorizado de sus datos personales.

ÍNDICE

I. ANTECEDENTES1

II. COMPETENCIA3

III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA3

IV. ESTUDIO DE FONDO4

V. RESUELVE12

GLOSARIO

Acto o resolución impugnada:	Resolución INE/CG1286/2025 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respecto del procedimiento sancionador ordinario con número de expediente UT/SCG/Q/MESR/JD04/DGO/276/2024, iniciado con motivo de tres oficios de desconocimiento de afiliación, presentados en contra del Partido Revolucionario Institucional, por la presunta contravención al derecho de libre afiliación de las personas involucradas y, en su caso, el uso no autorizado de sus datos personales.
Apelante/ PRI:	Partido Revolucionario Institucional
Autoridad responsable o CG del INE:	Consejo General del Instituto Nacional Electoral.
CAES:	Capacitadores Asistentes Electorales.
Constitución:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
DEPPP:	Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos del INE.
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
Ley Electoral:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
LGPP:	Ley General de Partidos Políticos.
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
Tribunal Electoral:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.
UTCE:	Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral del INE.

I. ANTECEDENTES

¹ **Secretariado:** Fernando Ramírez Barrios y Fanny Avilez Escalona.

1. Estrategia de Capacitación Electoral y Asistencia Electoral para el proceso electoral local 2024-2025.²

El veintinueve de agosto de dos mil veinticuatro, el CG del INE emitió el acuerdo por el que aprobó la estrategia de capacitación y asistencia electoral, en el que estableció que para el proceso de reclutamiento, selección y contratación de las figuras de supervisores y CAES, se les notificaría a las personas aspirantes que aparecieron en el padrón de afiliadas o militantes de algún partido, para que en su caso presentaran oficios de desconocimiento de afiliación y la solicitud de baja de datos personales de los padrones, para efecto de poder continuar en el procedimiento de reclutamiento y selección.

2. Desconocimiento de afiliación. El nueve y once de diciembre de dos mil veinticuatro, se recibieron tres oficios de desconocimiento de afiliación por personas que alegaron la posible vulneración a su derecho político de libre afiliación en su modalidad pasiva, atribuida al PRI y el uso de sus datos personales para tal fin.³

3. Emplazamiento.⁴ El veintisiete de enero de dos mil veinticinco,⁵ se admitió a trámite el procedimiento sancionador ordinario y se ordenó emplazar al PRI como sujeto denunciado, para que manifestara lo que en derecho conviniera y aportara pruebas por la indebida afiliación de tres personas.

4. Acto impugnado.⁶ Una vez llevado a cabo el procedimiento y requerimientos respectivos, en sesión extraordinaria iniciada el treinta y uno de octubre y reanudada el cuatro de noviembre, el CG del INE determinó, entre otras cosas: **a)** que no se acreditó la afiliación indebida y uso no autorizado de datos personales de Lilia Lara Domínguez; **b)** la indebida afiliación de Manuel Esteban Soria Rodríguez y Sandra Elisa Jaramillo Frayre. Por este motivo, le impuso al PRI una multa por un total

² Acuerdo INE/CG2158/2024.

³ Las personas involucradas fueron Manuel Esteban Soria Rodríguez, Lilia Lara Domínguez y Sandra Elisa Jaramillo Frayre.

⁴ Expediente UT/SCG/Q/MESR/JD04/DGO/276/2024.

⁵ Todas las fechas se refieren a dos mil veinticinco, salvo mención expresa.

⁶ Resolución INE/CG1286/2025.

de \$230,144.16.

5. Recurso de apelación. Inconforme con tal determinación, el diez de noviembre, el PRI presentó medio de impugnación ante la responsable.

6. Turno. Recibidas las constancias, el magistrado presidente acordó la integración del expediente **SUP-RAP-1358/2025** y lo turnó a la ponencia del magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

7. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó y admitió a trámite la demanda y, al no existir mayores diligencias, declaró cerrada la instrucción.

II. COMPETENCIA

Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el recurso de apelación, al controvertirse una resolución del CG del INE (órgano central) en un procedimiento ordinario sancionador instaurado en contra de un partido político nacional, derivado de la sanción impuesta por la indebida afiliación de dos personas.⁷

III. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia,⁸ conforme a lo siguiente:

1. Forma. La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable y en ella consta la denominación del partido, la firma autógrafa de su representante, el acto impugnado y la autoridad responsable, así como los hechos, agravios y preceptos presuntamente violados.

⁷ Con fundamento en los artículos 41, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución; 253, fracción IV, inciso c) y, 256, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica; 3, apartado 2, inciso b), de la Ley Orgánica; 3, apartado 2, inciso b); 40, apartado 1, inciso b); y 44, apartado 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁸ De conformidad con los artículos 7, párrafo primero; 8, párrafo primero; 9, párrafo primero y 80 de la Ley de Medios.

2. Oportunidad. Se cumple, porque el acto impugnado se notificó el cuatro de noviembre y la demanda fue presentada el diez siguiente, es decir, dentro del plazo legal de cuatro días previsto en la Ley de Medios.⁹ Esto sin contar sábado y domingo, porque el asunto no se relaciona con un proceso electoral.

3. Legitimación y personería. Se cumplen, dado que el recurso fue interpuesto por un partido político nacional a través de su representante ante el CG del INE, calidad reconocida por la autoridad responsable en su informe circunstanciado.

4. Interés jurídico. El partido apelante cuenta con interés jurídico, ya que se le atribuyó responsabilidad por la indebida afiliación y el uso no autorizado de datos personales de dos personas, imponiéndole la sanción que ahora controvierte.

5. Definitividad. No existe otro medio de impugnación que deba agotarse previamente, por lo que el requisito está satisfecho.

IV. ESTUDIO DE FONDO

1. Metodología

A fin de realizar el estudio de fondo, en primer lugar, se expondrá un breve contexto y materia de la controversia, posteriormente se expondrán los planteamientos del recurrente y se analizarán conforme a las temáticas que plantea.¹⁰

2. Contexto y materia de la controversia

La controversia se originó con motivo de los escritos de desconocimiento de afiliación presentados por tres personas, por supuestas violaciones atribuibles al PRI, consistentes en la presunta afiliación indebida, sin que

⁹ Artículos 7, numeral 2, 8, 9, numeral 1, y 18, numeral 2, inciso a), de la Ley de Medios.

¹⁰ Sin que ello le cause perjuicio alguno, ya que lo importante es que todos sus agravios sean estudiados, de conformidad con la Jurisprudencia 4/2000 de rubro: **"AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN"**.

hubiera mediado consentimiento alguno, y, por el uso no autorizado de datos personales.

En consecuencia, el INE inició el procedimiento ordinario sancionador correspondiente, y en sesión extraordinaria iniciada el treinta y uno de octubre y reanudada el cuatro de noviembre, tuvo por acreditada la infracción en perjuicio de dos personas, por lo que determinó imponer al PRI una sanción consistente en una multa de \$230,144.16, conforme a lo siguiente:

Persona Involucrada	Sanción impuesta	Año de afiliación	Equivalente
Manuel Esteban Soria Rodríguez	1,284 (mil doscientos ochenta y cuatro) UMA 's	2021	\$115,072.08 (ciento quince mil setenta y dos pesos 08/100 M.N.)
Sandra Elisa Jaramillo Frayre	1,284 (mil doscientos ochenta y cuatro) UMA 's	2021	\$115,072.08 (ciento quince mil setenta y dos pesos 08/100 M.N.)

Inconforme, el PRI interpuso recurso de apelación.

3. ¿Qué alega el PRI?

En su demanda, la parte actora, presenta los siguientes agravios:

- La resolución impugnada está indebidamente motivada e incumple con los principios de exhaustividad y congruencia pues se deja de estudiar de manera uniforme todos los planteamientos realizados durante la integración del expediente en relación al cúmulo de pruebas aportadas.
- Fue indebido que se concluyera la existencia de una afiliación indebida únicamente porque no se presentó un documento específico adicional que acreditara la afiliación, sin analizar de manera completa e integral los demás medios de prueba, como sería el registro partidario, la correspondencia de datos con la credencial para votar y el cruce registral interno.
- La ausencia de un formato documental adicional no es suficiente para acreditar la falsedad o coacción, ni revierte la carga probatoria que corresponde a la autoridad para demostrar la conducta infractora.
- Se omitió individualizar y ponderar la sanción conforme a los criterios de gravedad, daño, culpabilidad y capacidad económica, por lo que la resolución carece de motivación suficiente e impone una multa desproporcionada e injustificada.
- Solicita se genere una nueva reflexión de la jurisprudencia 9/2018 y se fije como término de caducidad el periodo de un año, contando a partir de que la autoridad competente tenga conocimiento de la denuncia respectiva o de los hechos constitutivos de la infracción.

- Ello porque la caducidad en los procedimientos ordinarios sancionadores debe basarse no solo en las especificidades del procedimiento y en el tipo y nivel de complejidad de la infracción que se denuncie, por lo que solicita sea revocada lisa y llanamente la resolución impugnada al haberse actualizado, a su consideración en una nueva reflexión, la caducidad de las facultades sancionatorias de la responsable.

4. ¿Qué decide la Sala Superior?

Decisión

Los planteamientos son **infundados e inoperantes**, pues la resolución impugnada está debidamente fundada y motivada, no incurre en falta de exhaustividad, observa correctamente las reglas de la carga probatoria y con base en ello, impuso correctamente la sanción controvertida.

Caso concreto

A. La resolución sí cumple con el principio de exhaustividad y congruencia

Son **infundados e inoperantes** los agravios relativos a la falta de motivación, exhaustividad y congruencia, porque, a consideración del recurrente, la responsable no consideró sus argumentos, ni las pruebas aportadas para acreditar la legal afiliación de las personas.

Lo anterior es así pues en primer lugar, la autoridad responsable refirió y analizó la normativa aplicable al caso; estableció los efectos del acuerdo del CG del INE¹¹ respecto del plazo para llevar a cabo las actividades del procedimiento de revisión, actualización y sistematización de los padrones de militantes de los partidos políticos nacionales; analizó la normativa interna del PRI respecto del proceso que una persona debe llevar a cabo para convertirse en militante del partido político, y con base en ello, se tuvo por acreditados los siguientes hechos:

- El partido político informó que las tres personas que presentaron oficio de desconocimiento sí fueron sus militantes.

¹¹ INE/CG33/2019.

- En cuanto a la ciudadana Lilia Lara Domínguez, se concluyó que el partido sí acreditó con medio de prueba idóneo, necesario y suficiente que existió la voluntad de referida persona para incorporarse como militante del partido pues se aportó el formato de afiliación respectivo, por lo que el recurrente sí realizó la afiliación de la persona conforme con sus procedimientos internos.
- Por cuanto hace a Manuel Esteban Soria Rodríguez y a Sandra Elisa Jaramillo Frayre, el partido no aportó documentación que acreditara la debida afiliación de dos las personas pues no aportó el formato de afiliación original con su nombre.

Aunado a lo anterior, la autoridad observó correctamente las reglas referentes a las cargas probatorias que corresponden a las partes (ciudadanía y partidos políticos) cuando se aduce una indebida afiliación y el uso indebido de datos personales, respetando la presunción de inocencia.

Al respecto, el PRI argumenta que fue indebido que se concluyera la existencia de una afiliación indebida únicamente porque no se presentó un documento específico adicional que la acreditara y que no se analizó de manera completa e integral los demás medios de prueba, como sería el registro partidario, la correspondencia de datos con la credencial para votar y el cruce registral interno.

Sin embargo, **no le asiste razón** al recurrente, porque conforme al acuerdo INE/CG33/2019, el CG del INE estableció un procedimiento excepcional para que los partidos políticos revisaran y actualizaran sus padrones de afiliados antes del treinta y uno de enero de dos mil veinte.

En ese sentido, desde dos mil diecinueve, el recurrente estaba obligado a cumplirlo asegurando que su padrón estuviera integrado sólo por la ciudadanía respecto de la cual tuviera la documentación que acreditaran su afiliación voluntaria. No obstante, por lo que hace a los ciudadanos Manuel Esteban Soria Rodríguez y a Sandra Elisa Jaramillo Frayre, no aportó la información que acreditara las respectivas afiliaciones.

De manera específica, respecto a la afiliación indebida de ciudadanos a un partido por no existir su consentimiento, se observan dos elementos: **a)** que existió una afiliación al partido, y **b)** 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 su dicho,¹² lo que implica que los denunciantes o en este caso, las personas que presentaron sus oficios de desconocimiento tienen, en principio, la carga de justificar que fueron afiliadas al partido.

Sin embargo, puede ocurrir que con motivo de la investigación que realice la autoridad administrativo electoral,¹³ el partido investigado reconozca la afiliación, lo que hace innecesaria cualquier actividad probatoria respecto a esa afirmación de hecho, teniendo en cuenta que no son objeto de prueba los hechos reconocidos, como lo establece la Ley Electoral.¹⁴

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

Si una persona alega que no dio su consentimiento para pertenecer a un partido, implícitamente sostiene que no existe la constancia de afiliación atinente.

En ese sentido, como lo establece la jurisprudencia 3/2019,¹⁵ el criterio de esta Sala Superior ha sido el de considerar que corresponde al partido político la obligación de presentar las pruebas que justifiquen la afiliación

¹² La regla relativa a que “el que afirma está obligado a probar” no aparece expresa en la Ley de Instituciones, pero se obtiene de la aplicación supletoria de la Ley de Medios a partir del artículo 461 de la Ley de Instituciones, en relación el diverso 441 de ese ordenamiento y 15, segundo párrafo, de la Ley de Medios.

¹³ De conformidad con los artículos 468 de la Ley Electoral y 17 del Reglamento de Quejas y Denuncias del INE

¹⁴ En términos del artículo 461 de la Ley Electoral.

¹⁵ Jurisprudencia 3/2019, de rubro: **DERECHO DE AFILIACIÓN. LA OBLIGACIÓN DE PROBAR LA MILITANCIA CORRESPONDE AL PARTIDO POLÍTICO**; Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 12, Número 23, 2019, páginas 17 y 18.

de la ciudadanía a su padrón de militantes.

Por ese motivo, si un partido que fue acusado de afiliar a una persona sin el consentimiento del individuo se defiende reconociendo la afiliación, como ocurre en el presente caso, **necesariamente deberá demostrar que la solicitud de ingreso al partido fue voluntaria, debiendo acompañar**, por ejemplo, **la constancia de afiliación respectiva**, a fin de evitar alguna responsabilidad. De ahí que no le asista la razón al recurrente.

De ahí que no resulte válido el pretender desligarse de la sanción impuesta partiendo de la premisa de que el CG del INE debió tomar en cuenta todos los elementos probatorios contenidos en el expediente, ello porque el PRI no exhibió la documentación soporte en la que constara la afiliación libre y voluntaria de Manuel Esteban Soria Rodríguez y a Sandra Elisa Jaramillo Frayre, como sus militantes, por lo que no demostró que la afiliación se realizó a través del procedimiento que prevé su normativa interna.

Aunado a lo anterior, se estima que el agravio es **inoperante** pues el recurrente se aboca a señalar que la responsable dejó de estudiar de manera uniforme los planteamientos realizados durante la integración del expediente; por lo que se trata de un agravio genérico que omite precisar cuáles fueron los razonamientos que a su decir no fueron analizados por la responsable.

B. Omisión de ponderar la gravedad, daño, culpabilidad y capacidad económica

El PRI alega que se omitió individualizar y ponderar la sanción conforme a los criterios de gravedad, daño, culpabilidad y capacidad económica, por lo que la resolución carece de motivación suficiente e impone una multa desproporcionada e injustificada.

Se considera que dicho argumento es **infundado**, porque contrario a lo

argumentado y del análisis de la resolución impugnada se advierte que al momento de calificar la falta, la responsable tomó en consideración los siguientes elementos:

- **Tipo de infracción:** la responsable concluyó que la infracción se cometió por una acción del partido que trasgrede la Constitución, la LGIPE y la LGPP y que la conducta implicó una transgresión al derecho de libre afiliación en su modalidad positiva y el uso indebido de datos personales de las dos personas por parte del PRI. Para tal efecto señaló las disposiciones jurídicas infringidas.
- **Bien jurídico tutelado:** El cual radicó en garantizar el derecho de las personas ciudadanas mexicanas de optar libremente por ser o no militante de un partido político, lo que implica la obligación de velar por el debido de dicha prerrogativa. Además de que se usaron los datos personales de dos personas sin que ellas hubieran otorgado su consentimiento para ello, lo que es un elemento accesorio e insoluble de la infracción consistente en la afiliación indebida.
- **Singularidad o pluralidad de la falta acreditada.** La responsable concluyó que se trataba de una falta singular pues aun cuando se transgredió la normativa electoral, lo cierto es que ello no conllevaba a estar en presencia de una pluralidad de infracciones o faltas administrativas.
- **Circunstancias de modo, tiempo y lugar:** Se inobservó la normativa al incluir en su padrón de afiliados a dos personas sin tener la documentación soporte que acredite su voluntad. En ambos casos la afiliación se llevó a cabo en dos mil veintiuno, en Durango.
- **Intencionalidad de la falta (comisión dolosa o culposa).** Estimó que se trataba de una conducta dolosa porque: **1)** las personas quejasas aluden que no solicitaron en momento alguno su registro o incorporación como militantes al PRI; **2)** quedó acreditado que las personas aparecieron en el padrón del PRI; **3)** el partido no demostró con medios de prueba idóneos que la afiliación se hubiera realizado a través de mecanismos legales y partidarios conducentes; y **4)** el partido no demostró un probó que la afiliación fuera consecuencia de algún error superable o derivado de alguna situación externa que no se haya podido controlar.
- **Condiciones externas.** No se demostró el acto volitivo de las personas de ingresar al padrón de militantes como de haber proporcionado sus datos personales para ese fin.

Así, tomando en consideración lo anterior, la responsable prosiguió a individualizar la sanción y para ello analizó:

- **Reincidencia:** La tuvo por actualizada al existir una resolución previa que fue impugnada ante esta Sala Superior dos mil dieciocho, en la que se determinó fundado el procedimiento en contra del partido por conductas similares.
- **Calificación de la gravedad:** Se consideraron elementos objetivos y se concluyó que procedía calificar la falta como de gravedad ordinaria pues el partido dolosamente infringió el derecho de libre afiliación de las personas quejasas.
- **Sanción a imponer:** La responsable consideró que en diversas ocasiones, por la infracción al derecho de libertad de afiliación como el demostrado, se justificaba la imposición de una multa con el fin de que la medida permita

cumplir con la finalidad correctiva de una sanción administrativa, pues la amonestación pública sería insuficiente e inadecuada para prevenir la comisión futura de la infracción.

Así **tomando en cuenta las condiciones socioeconómicas del partido** se concluyó que se debía imponer al PRI una multa equivalente a mil doscientas ochenta y cuatro UMAS, vigentes en el año de la conducta, en razón de que se acreditó la reincidencia.

- **Monto del beneficio, lucro, daño o perjuicio económico derivado de la infracción:** La responsable concluyó que la infracción no condujo a que el instituto político obtuviera algún monto como beneficio o lucro, ni que las personas sufrieran un daño o perjuicio.
- **Condiciones socioeconómicas del infractor.** Se consideró el monto para el sostenimiento de las actividades ordinarias del partido para el mes de octubre de dos mil veinticinco.
- **Impacto en las actividades del sujeto infractor.** Se establecieron los porcentajes que representaría el monto de la sanción por persona respecto al monto de financiamiento que recibirá el partido por concepto de actividades ordinarias permanentes.

De lo anterior se advierte que contrario a lo argumentado, la responsable sí motivó de manera suficiente la imposición de la multa, tomando en consideración, entre otros elementos, la gravedad, daño, culpabilidad y capacidad económica del partido; de ahí que **no le asista la razón** al recurrente.

Finalmente, no pasa desapercibido para esta autoridad jurisdiccional que el recurrente solicita se genere una nueva reflexión de la jurisprudencia 9/2018 y se fije como término de caducidad el periodo de un año, contando a partir de que la autoridad competente tenga conocimiento de la denuncia respectiva o de los hechos constitutivos de la infracción.

No obstante, se estima que es **inatendible** en la medida de que dicha solicitud se plantea de manera vaga y genérica, sin señalar con puntualidad bajo qué criterios, supuestos o argumentos, debería realizarse una nueva reflexión sobre el criterio sostenido por esta Sala Superior en la jurisprudencia de rubro **CADUCIDAD. TÉRMINO DE DOS AÑOS Y SUS EXCEPCIONES EN EL PROCEDIMIENTO ORDINARIO SANCIONADOR.**

En consecuencia, ante lo **infundado** e **inoperante** de los agravios, lo procedente es **confirmar** la resolución controvertida.

Por lo expuesto y fundado, se

V. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

Notifíquese como en derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido y, en su caso, devuélvase la documentación atinente.

Así, por *** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe, así como de que la presente ejecutoria 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.

NOTA PARA EL LECTOR

El presente proyecto de sentencia se publica a solicitud del magistrado ponente, en términos del Acuerdo General 9/2020 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, por el que se establecen los lineamientos para la publicación de los proyectos de resolución por parte de los integrantes del Pleno de las Salas de este Tribunal Electoral.

Este proyecto se circula para efectos de trabajo y discusión entre las ponencias. Su contenido no es obligatorio para ninguna de las magistradas ni magistrados de este TEPJF, incluyendo al Ponente. **Por tanto, es totalmente modificable.** * Consultar la nota para el lector adjunta a este proyecto.