

## **RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-116/2018.

**RECORRENTE:** PARTIDO  
REVOLUCIONARIO  
INSTITUCIONAL.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL  
INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL.

**MAGISTRADO PONENTE:**  
INDALFER INFANTE GONZALES.

**SECRETARIO:** DAVID CETINA  
MENCHI.

**COLABORÓ:** CLAUDIA MARISOL  
LÓPEZ ALCÁNTARA.

Ciudad de México, a veinticinco de abril de dos mil dieciocho.

**VISTOS**, para resolver los autos del recurso de apelación identificado al rubro, interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, a fin de controvertir el acuerdo INE/CG382/2018, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual determinó instruir a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores adopte las medidas necesarias para instrumentar la recomendación aprobada por la Comisión Nacional de Vigilancia en el Acuerdo 2-EXT/02: 28/03/2018, con motivo de la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, consistente ***en subsanar la inconsistencia relativa a la ausencia de firma o huella digital en la copia de la credencial para votar*** que anexan las ciudadanas y los ciudadanos a la Solicitud Individual de

Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, cuando dicha omisión sea la única inconsistencia que se presente en la referida solicitud individual; y,

## **R E S U L T A N D O:**

**I. Antecedentes.** De las constancias de autos, así como de lo narrado por el partido político recurrente en sus escritos de demanda, se advierte lo siguiente.

**1. Acuerdo INE/CG195/2017.** El veintiocho de junio de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó, mediante Acuerdo INE/CG195/2017, los “Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero para los Procesos Electorales Federal y Locales 2017-2018”.

**2. Recomendación de la Comisión Nacional de Vigilancia.** El veintiocho de marzo de dos mil dieciocho, mediante Acuerdo 2-EXT/02: 28/03/2018, la Comisión Nacional de Vigilancia aprobó recomendar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores subsanar la inconsistencia que presentan las Solicitudes Individuales de Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, relativa a la ausencia de la firma o huella digital en la copia de la credencial para votar.

**3. Acuerdo INE/CG382/2018. Acto impugnado.** El cinco de abril del año en curso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo INE/CG382/2018, mediante el cual

determinó instruir a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores adopte las medidas necesarias para instrumentar la recomendación aprobada por la Comisión Nacional de Vigilancia en el Acuerdo 2-EXT/02: 28/03/2018, con motivo de la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, consistente ***en subsanar la inconsistencia relativa a la ausencia de firma o huella digital en la copia de la credencial para votar*** que anexan las ciudadanas y los ciudadanos a la Solicitud Individual de Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, cuando dicha omisión sea la única inconsistencia que se presente en la referida solicitud individual.

## **II. Recurso de apelación.**

**1. Demanda.** El trece de abril de dos mil dieciocho, el Partido Revolucionario Institucional, por medio de su representante suplente acreditado ante el Consejo General Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación ante la Oficialía de Partes Común del propio órgano administrativo electoral nacional, para controvertir el acuerdo descrito en el párrafo que antecede.

**2. Recepción del expediente en Sala Superior.** El diecisiete de abril de dos mil dieciocho, se recibieron en la Oficialía de Partes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, el oficio signado por el Secretario del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a través del cual remite la demanda, informe circunstanciado y demás

documentación que estimó necesaria para resolver el medio de impugnación.

**3. Turno a Ponencia.** Mediante acuerdo de la misma fecha, la Magistrada Presidenta de este órgano jurisdiccional ordenó registrar el expediente con la clave SUP-RAP-116/2018, y turnarlo a la Ponencia a cargo del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**4. Radicación y requerimiento.** Por proveído de veintitrés de abril del año en curso, se radicó el asunto en la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales y se formuló requerimiento a la autoridad responsable, el cual fue desahogado oportunamente.

**5. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad se admitió el recurso y al encontrarse debidamente sustanciado el expediente se declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de resolución.

#### **C O N S I D E R A N D O S:**

**PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial ejerce jurisdicción y es competente para conocer y resolver los medios de impugnación al rubro indicados, con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que se trata de un recurso de apelación interpuesto por un partido político a través del cual controvierte una determinación emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

**SEGUNDO. Cumplimiento de los requisitos del medio de impugnación.** El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 40, párrafo 1, inciso b); 42; y 45, párrafo 1, inciso b), fracción II, de la citada Ley General de Medios, como a continuación se expone:

**a. Forma.** La demanda satisface las exigencias establecidas en el artículo 9, párrafo 1, de la citada ley adjetiva electoral, en razón que fue presentada por escrito ante la autoridad responsable; consta el nombre del promovente, domicilio para oír y recibir notificaciones, así como las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto combatido y la autoridad responsable; se mencionan los hechos base de la impugnación; los agravios que le causa y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político recurrente.

**b. Oportunidad.** El recurso de apelación fue interpuesto dentro del plazo previsto en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que el engrose del acuerdo impugnado le fue notificado al actor el once de abril del año en curso, en tanto que la interposición del medio de impugnación tuvo verificativo el trece de abril siguiente, por lo tanto, resulta oportuno, ya que su presentación se llevó a cabo dentro de los cuatro días siguientes a la notificación del acto reclamado.

**c. Legitimación.** Se cumple el requisito de mérito, porque el recurso de apelación fue interpuesto por un partido político, de conformidad con el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la mencionada ley general.

**d. Personería.** Se tiene por acreditada la personería de Alejandro Muñoz García, representante suplente del Partido Revolucionario Institucional, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en términos del reconocimiento efectuado por la autoridad responsable en su informe circunstanciado, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la referida ley adjetiva electoral.

**e. Interés jurídico.** El interés jurídico del recurrente se encuentra acreditado, ya que se trata de un partido político nacional que cuestiona la determinación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en la que se ordenó instrumentar la recomendación tocante a la conformación de la lista nominal de electores residentes en el extranjero para los procesos

electorales federal y locales 2017-2018, lo que estima transgrede diversos preceptos constitucionales, legales y reglamentarios.

**f. Definitividad.** El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de apelación.

En consecuencia, al haberse cumplido los requisitos mencionados y al no actualizarse alguna de las causales de improcedencia o sobreseimiento previstas en la legislación aplicable, se procede al estudio de fondo del asunto planteado.

**TERCERO. Estudio de Fondo.** Del escrito de demanda se advierte que el recurrente aduce, esencialmente, como motivos de inconformidad:

En concepto del recurrente, el acuerdo impugnado carece de debida fundamentación y motivación, porque se realizó un análisis equívoco de los artículos 331, párrafo 3, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 11, inciso c), fracción II; 35, inciso a); 45 y 46 de los "LINEAMIENTOS PARA LA CONFORMACIÓN DE LAS LISTAS NOMINALES DE ELECTORES RESIDENTES EN EL EXTRANJERO PARA LOS PROCESOS ELECTORALES FEDERAL Y LOCALES 2017-2018", esencialmente, por lo siguiente:

Ello, porque en lo tocante a los requisitos que deben satisfacer los solicitantes de inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, alega que en el acuerdo impugnado indebidamente se autoriza enmendar la falta de firma o huella digital en la fotocopia legible del anverso y reverso de la credencial para votar, al tratarse de elementos que en modo alguno pueden ser subsanables.

En ese sentido, el acuerdo combatido vulnera, entre otros, el principio de certeza en materia electoral, dado que la autoridad electoral carecería de elementos objetivos y ciertos para verificar que efectivamente fueron los ciudadanos interesados quienes solicitaron su inclusión en el referido listado.

Así, ante la imposibilidad de subsanar la falta de firma o huella digital en la mencionada fotocopia, lo procedente era comunicarlo a los respectivos ciudadanos, otorgándoles facilidades para que cumplimentaran ese requisito.

Este órgano jurisdiccional considera que los motivos de agravio deben calificarse como **infundados**, con base en las consideraciones que se exponen a continuación.

### **Marco jurídico**

En este apartado, en primer lugar, se establece el marco jurídico aplicable al tema que nos ocupa.

## **A. Derecho al voto**

El Estado Mexicano, por decisión de la voluntad soberana del pueblo, expresada en la Constitución Federal, adoptó la forma de gobierno democrática, la cual se caracteriza por la participación de la ciudadanía en el proceso de la toma de decisiones fundamentales, la igualdad de los ciudadanos en el ejercicio de sus derechos, las garantías para hacer efectivos los derechos humanos y, la posibilidad de controlar a los órganos electos en el ejercicio de sus funciones.

Conforme a los artículos 39 y 40, de la Ley Fundamental, en el pueblo reside esencial y originariamente la soberanía nacional, de tal manera que todo poder público que emana de él, tiene el derecho inalienable de modificar la forma de gobierno, respecto de la cual declara su voluntad de constituirse en una República democrática, representativa y federal.

En la propia Constitución se establecen diversas disposiciones sobre la organización y funcionamiento del Estado, así como derechos de los individuos que se orientan al ejercicio del régimen democrático adoptado.

Así, se asegura la participación del pueblo en la vida política, al establecer el artículo 35, de la Carta Magna, que son prerrogativas del ciudadano mexicano, entre otras, las siguientes:

1. Votar en las elecciones populares.

2. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades previstas por la ley.

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

Esos derechos se replican en el artículo 7, párrafos 1, 2 y 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Por su parte, los preceptos 41, párrafo primero, base I, 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y 1º, párrafo cuarto, de la ley citada, prevén que la renovación de los poderes públicos se llevará a cabo mediante elecciones auténticas y periódicas, y precisa que se realizará a través del voto universal, libre, secreto y directo de la ciudadanía.

El sufragio configura un acto de voluntad política mediante el cual, los ciudadanos expresan su respaldo hacia una determinada opción, fórmula o solución política, o manifiestan su deseo de que los candidatos que eligen ocupen ciertos cargos públicos; es decir, formaliza la voluntad en atención a una decisión colectiva.

De modo que, el derecho al voto cumple tres funciones esenciales que lo hacen ocupar un lugar preeminente en la vida política del Estado democrático: a) generar representación, b) producir gobierno y, c) ofrecer legitimación.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que los derechos de participación política, entre los cuales se ubica el del voto activo, son derechos fundamentales –ahora considerados derechos humanos conforme al artículo 1º de la Constitución Federal-: en **primer lugar**, porque participan de la posición de supremacía que tiene el artículo 35 donde se encuentran reconocidos; en **segundo lugar**, por la relación de interdependencia con los demás derechos fundamentales (derechos humanos) reconocidos en las normas constitucionales y, por ende, expresan una moralidad básica y legítima, la cual permite que puedan justificarse racionalmente de manera general, y en **tercer lugar**, dado que las pretensiones y expectativas que forman su objeto constituyen clave para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional que se pretende establecer.<sup>1</sup>

---

<sup>1</sup> Jurisprudencia P./J. **83/2007**, visible en el *Semanario Judicial y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XXVI, Diciembre de 2007, pág. 984, señala: **DERECHOS DE PARTICIPACIÓN POLÍTICA A VOTAR Y SER VOTADO. SON DERECHOS FUNDAMENTALES PROTEGIDOS A TRAVÉS DE LOS PROCESOS DE CONTROL CONSTITUCIONAL ESTABLECIDOS EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL, DE ACUERDO AL SISTEMA COMPETENCIAL QUE LA MISMA PREVÉ.** Los derechos de participación política establecidos en las fracciones I y II del artículo 35 constitucional son verdaderas garantías individuales o derechos fundamentales, en primer término, porque participan de la posición de supremacía que tiene dicho precepto constitucional, de lo cual deriva que no sean disponibles en su núcleo esencial para los poderes constituidos; en segundo término, porque suponen una relación de interdependencia con las demás normas sobre derechos y libertades reconocidas en la norma suprema (sin libertad de expresión sería imposible el ejercicio efectivo del derecho de voto; al mismo tiempo, sin un gobierno sujeto a la legitimidad del voto público y a elecciones periódicas, sería difícilmente garantizable el goce efectivo de las demás garantías constitucionales); en tercer lugar, porque las pretensiones y expectativas que forman su objeto son claves para la organización y el funcionamiento del sistema democrático constitucional que la norma suprema trata de establecer. En ese sentido, los derechos de

En los instrumentos internacionales ratificados por México también se encuentra reconocido en ese sentido el derecho al voto, como se aprecia enseguida.

### **Declaración Universal de los Derechos Humanos**

#### **Artículo 21.**

1. Toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.
2. Toda persona tiene el derecho de acceso, en condiciones de igualdad, a las funciones públicas de su país.
3. La voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente, por sufragio universal e igual y **por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.**

Como se observa, en el tratado internacional se reconoce que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, el cual dispone, se expresa mediante elecciones auténticas, periódicas, a través del sufragio universal e igual.

### **Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos**

**Artículo 25.** Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de las distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

---

participación política, por virtud de su atributo de fundamentales, gozan de la protección constitucional encomendada al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de acuerdo a sus respectivas esferas de competencia jurisdiccional.

a) Participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

b) **Votar** y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por **voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.**

c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad a las funciones públicas de su país.

### **Convención Americana sobre Derechos Humanos**

#### **Artículo 23. Derechos políticos.**

1. Todos los ciudadanos deben gozar de los siguientes derechos y oportunidades:

a) de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

b) de **votar** y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por **voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores,** y

c) de tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

2. La ley puede reglamentar el ejercicio de los derechos y oportunidades a que se refiere el inciso anterior, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

En los anteriores artículos, se establece de manera uniforme como derecho humano de los ciudadanos, votar y ser elegido en elecciones auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

En ese sentido, la función del Estado estriba en garantizar el pleno ejercicio del derecho a votar, implementando todos aquellos mecanismos que faciliten a cada elector la emisión del sufragio, siempre sujetándose al principio de legalidad.

## **B. Credencial para votar.**

Los artículos 41, base III, apartado D, fracción V, de la Constitución Federal, y 30, párrafo 1, incisos a), d), e), f) y g), confieren al Instituto Nacional Electoral la función estatal de organizar las elecciones federales y las estatales a los organismos públicos locales, **debiendo realizar todas aquellas acciones que se requieran para contribuir al desarrollo de la vida democrática; asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales** y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones; garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los poderes públicos; velar por la autenticidad y efectividad del sufragio; realizar la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática; realizar las actividades relativas al padrón y a la lista de electores, así como la impresión de los materiales electorales.

Por otra parte, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que **la credencial para votar, por su naturaleza, constituye el documento oficial y necesario para ejercer el derecho al voto activo y pasivo** –votar y ser votado-, que se expide conforme a las formalidades exigidas

para ese efecto; además de reunir las características para poder ser utilizada en forma simultánea como documento de identificación, ello atendiendo a los artículos legales que se transcriben a continuación:

**Artículo 9.**

1. Para el ejercicio del voto los ciudadanos deberán satisfacer, además de los que fija el artículo 34 de la Constitución, los siguientes requisitos:

- a) Estar **inscritos en el Registro Federal de Electores** en los términos dispuestos por esta Ley, y
- b) Contar con la **credencial para votar**.

(...)

**Artículo 54.**

1. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene las siguientes atribuciones:

- a) Aplicar la técnica censal en forma parcial en el ámbito territorial que determine la Junta General Ejecutiva;
- b) Formar el Padrón Electoral;
- c) Expedir la credencial para votar según lo dispuesto en el Título Primero del Libro Cuarto de esta Ley;

**Artículo 131.**

1. El Instituto debe incluir a los ciudadanos en las secciones del Registro Federal de Electores y expedirles la credencial para votar.

2. **La credencial para votar es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto.**

**Artículo 134.**

1. Con base en el Padrón Electoral, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores expedirá, en su caso, las credenciales para votar.

**Artículo 140.**

1. La solicitud de incorporación al Padrón Electoral se hará en formas individuales en las que se asentarán los siguientes datos:

(...)

d) Domicilio actual y tiempo de residencia;

(...)

2. El personal encargado de la inscripción asentará en la forma a que se refiere el párrafo anterior los siguientes datos:

a) Entidad federativa, municipio y localidad donde se realice la inscripción;

b) Distrito electoral federal y sección electoral correspondiente al domicilio, y

(...)

3. Al ciudadano que solicite su inscripción se le entregará un comprobante de su solicitud, con el número de ésta, el cual devolverá al momento de recibir o recoger su credencial para votar.

**Artículo 278.**

1. Los electores votarán en el orden en que se presenten ante la mesa directiva de casilla, debiendo mostrar su credencial para votar o en su caso, la resolución del Tribunal Electoral que les otorga el derecho de votar sin aparecer en la lista nominal o sin contar con credencial para votar o en ambos casos.

(...).”

Por otra parte, el artículo 36, fracción I, de la Constitución Federal, prevé como obligación de los ciudadanos de la República, inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos,

así como la **expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana** como un servicio de interés público, y por consiguiente, responsabilidad a cargo del Estado y de los ciudadanos en los términos que fija la ley.

A efecto de instrumentar ese mandato constitucional relativo a la expedición del documento que acredite la ciudadanía mexicana, en la Exposición de Motivos de la Ley General de Población, se reconoce la necesidad de contar con un sistema de registro que refleje fielmente la composición ciudadana del país y con un documento que acredite fehacientemente la calidad citada, por lo que propone expedir la *Cédula de Identidad Ciudadana*.

El propio ordenamiento legal establece que ese documento hará prueba plena de los datos relativos a su titular, destacándose que con ello se dotará a los mexicanos de una **constancia oficial de identidad**, para contribuir a garantizar no sólo el ejercicio de sus obligaciones y derechos ciudadanos, sino también todas aquellas prerrogativas consignadas en la Carta Fundamental, cédula que por tanto, tendrá valor de **identificación** ante las autoridades así como frente a las personas físicas y morales residentes en el país.

La invocada Ley General de Población en la cuestión relativa al registro ciudadano y a la aludida Cédula de Identidad, determina lo siguiente:

**Artículo 97.** El Registro Nacional de Ciudadanos y la expedición de la Cédula de Identidad Ciudadana son servicios de interés público que presta el Estado, a través de la Secretaría de Gobernación.

**Artículo 98.** Los ciudadanos mexicanos tienen la obligación de inscribirse en el Registro Nacional de Ciudadanos y obtener su Cédula de Identidad Ciudadana.

(...)

**Artículo 101.** La Secretaría de Gobernación podrá verificar los datos relativos a la identidad de las personas, mediante la confrontación de los datos aportados por los ciudadanos con los que consten en los archivos correspondientes de dependencias y entidades de la administración pública federal que, para el ejercicio de sus funciones, tengan establecidos procedimientos de identificación personal.

Las dependencias y entidades que se encuentren en el supuesto anterior estarán obligadas a proporcionar la información que para este efecto solicite la Secretaría de Gobernación.

(...)

**Artículo 103.** Una vez cumplidos los requisitos establecidos, la Secretaría de Gobernación deberá expedir y poner a disposición del ciudadano la respectiva Cédula de Identidad Ciudadana.

**Artículo 104.** La Cédula de Identidad Ciudadana es el documento oficial de identificación, que hace prueba plena sobre los datos de identidad que contiene en relación con su titular.

**Artículo 105.** La Cédula de Identidad Ciudadana tendrá valor como medio de identificación personal ante todas las autoridades mexicanas ya sea en el país o en el extranjero, y las personas físicas y morales con domicilio en el país.

(...)

**Artículo 107.** La Cédula de Identidad Ciudadana contendrá cuando menos los siguientes datos y elementos de identificación:

- I. Apellido paterno, apellido materno y nombre (s);
- II. Clave Única de Registro de Población;
- III. Fotografía del titular;
- IV. Lugar de nacimiento;
- V. Fecha de nacimiento; y
- VI. Firma y huella dactilar.

**Artículo 108.** Corresponde al titular de la Cédula de Identidad Ciudadana su custodia y conservación.

**Artículo 109.** La Cédula de Identidad Ciudadana deberá renovarse;

I. A más tardar, noventa días antes de que concluya su vigencia; la cual no podrá exceder de 15 años;

II. Cuando esté deteriorada por su uso; y

III. Cuando los rasgos físicos de una persona cambien de tal suerte que no se correspondan con los de la fotografía que porta la cédula.

En todos los casos, el portador deberá devolver la Cédula de Identidad Ciudadana anterior al momento de recoger la nueva.

**Artículo 110.** Cuando a un ciudadano se le extravíe o destruya su Cédula de Identidad Ciudadana deberá dar aviso a la Secretaría de Gobernación, dentro de los 30 días siguientes a que esto suceda, y tramitar su reposición.

**Artículo 111.** La Secretaría de Gobernación podrá expedir un documento de identificación a los mexicanos menores de 18 años, en los términos establecidos por el reglamento de esta ley.

**Artículo 112.** La Secretaría de Gobernación proporcionará al Instituto Federal Electoral, la información del Registro Nacional de Ciudadanos que sea necesaria para la integración de los instrumentos electorales, en los términos previstos por la ley. Igualmente podrá proporcionarla a las demás dependencias y entidades públicas que la requieran para el ejercicio de sus atribuciones.

Resulta importante destacar que el artículo Cuarto Transitorio del Decreto que reforma y adiciona disposiciones del ordenamiento jurídico invocado, publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintidós de julio de mil novecientos noventa y dos, estableció en su parte final lo siguiente:

(...)

En el establecimiento del Registro Nacional de Ciudadanos **se utilizará la información que proporcionará el Instituto Federal Electoral** proveniente del Padrón Electoral y de la base de datos e imágenes obtenidas con motivo de la expedición y entrega de la Credencial para Votar con fotografía prevista en el artículo 164 en el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. **En tanto no se expida la cédula de identidad ciudadana, esta credencial podrá servir como medio de identificación personal en trámites administrativos de acuerdo a los convenios que para tal efecto suscriba la autoridad electoral.**

Las disposiciones constitucionales y legales antes señaladas, ponen de manifiesto que la credencial para votar con fotografía, además de ser el documento esencial para que el ciudadano pueda ejercer los derechos político-electorales a sufragar y ser votado, está investido de la diversa cualidad de identificación oficial, reconocida así en el ámbito normativo en tanto se consolide el procedimiento para expedir la Cédula de identificación ciudadana, atributos que no se pueden desvincular por ser en la actualidad sus características básicas.

En esa tesitura se ha pronunciado la Sala Superior<sup>2</sup> al establecer que mientras dicho documento conserve su validez para ejercer el voto, lo mismo ocurre para los efectos de considerarlo como identificación oficial.

### **C. Emisión del voto de mexicanos residentes en el extranjero.**

Como se ha mencionado, el sufragio universal significa que todos los ciudadanos que cumplan las exigencias constitucionales y legales en igualdad de condiciones elijan a los integrantes de los poderes públicos, sin importar su origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra circunstancia que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar ese derecho.

En este mismo sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos ha interpretado que la universalidad del sufragio tiene por objeto evitar que se produzcan exclusiones basadas en criterios o ideologías.<sup>3</sup>

---

<sup>2</sup> SUP-RAP-109/2010, resuelto por mayoría de votos en sesión pública de 25 de agosto de 2010.  
SUP-RAP-37/2013, resuelto por unanimidad de votos en sesión de 29 de mayo de 2013.

<sup>3</sup> CIDH, OEZ/Ser.L/VIII.77.rev.1. Doc. 18. 8 de mayo de 1990. *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Haití*, párrafo 24, Consultable en la página de internet de la CIDH <http://www.cidg.org>.

Bajo esas condiciones, si la universalidad del sufragio supone que en cuerpo electoral o electorado potencial se compone por todos los ciudadanos –sin discriminación de grupos específicos- que cumplen determinados requisitos legales, también pretende el máximo ensanchamiento del cuerpo electoral para asegurar la coincidencia del electorado activo de la función del voto, en tanto constituye un factor de legitimación democrática del Estado.

De esta forma, en nuestro país, las reformas constitucionales de mil novecientos cincuenta y tres y mil novecientos sesenta y nueve, concedieron el derecho al sufragio en el ámbito federal, respectivamente, a las mujeres y a los jóvenes mayores de dieciocho años.

La reforma al artículo 36, de la Ley Fundamental de mil novecientos noventa, estableció las bases para el voto de los mexicanos en el extranjero, al eliminar la restricción territorial que existía para ello, esto es, suprimir la condición de ejercer el voto dentro del distrito que le correspondía al ciudadano, abriendo la puerta para que la legislación secundaria contemplara mecanismos de votación en ámbitos geográficos más amplios, ya sea en todo el país o en el extranjero.

De esa forma, teniendo en consideración la importancia que tiene el sufragio en las sociedades democráticas como la nuestra, se permitió a los ciudadanos mexicanos que viven en el extranjero votar en las elecciones nacionales, lo cual requiere

además, la previsión y adopción de medidas apropiadas para facilitar en el ejercicio del derecho en cuestión.

Por su parte, las reformas efectuadas al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, de treinta de junio de dos mil cinco, instrumentaron e hicieron posible el ejercicio del voto de los mexicanos residentes en el extranjero, ampliando el electorado a la elección presidencial.

Actualmente, en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el Libro Sexto, titulado *Del Voto de los Mexicanos Residentes en el Extranjero*, se permite a estos ciudadanos el ejercicio del voto tratándose de la elección de Presidente de la República, Senadores y Gobernadores de los Estados, cuando lo permitan las Constituciones locales.

El citado apartado, tiene por objeto específico sentar las bases que hagan posible el derecho a ejercer el sufragio universal, libre, secreto y directo.

Conforme a esa normativa para que los mexicanos residentes en el extranjero puedan emitir su voto en los comicios precisados, se exigen como requisitos principales:

- Contar con la credencial para votar expedida por el Instituto Nacional Electoral en el territorio nacional.
- Estar inscritos en el padrón electoral y en el listado nominal de los ciudadanos residentes en el extranjero.

El artículo 330, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece que, para el ejercicio del voto, los ciudadanos que residan en el extranjero deberán solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, cumpliendo con los requisitos a través de los medios que apruebe el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, su inscripción en el Padrón Electoral y en el listado nominal de los ciudadanos residentes en el extranjero.

A su vez, el artículo 331, párrafo 3, de la mencionada ley, dispone que la solicitud será enviada a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electorales, por correo certificado, acompañada de los siguientes documentos:

**a) Fotocopia legible del anverso y reverso de su credencial para votar; el elector deberá firmar la fotocopia o, en su caso, colocar su huella digital, y**

b) Documento en el que conste el domicilio que manifieste tener en el extranjero.

Asimismo, el artículo 332, de la referida ley general, dispone que la solicitud de inscripción en la sección del padrón electoral de los ciudadanos residentes en el extranjero, tendrá efectos legales de notificación al Instituto de la decisión del ciudadano de votar desde el extranjero en la elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senadores, y de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito

Federal, siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. Para tal efecto el respectivo formato contendrá la siguiente leyenda: "Manifiesto, bajo protesta de decir verdad, que por residir en el extranjero:

a) Expreso mi decisión de votar en el país en que resido y no en territorio mexicano;

b) Solicito votar por alguno de los siguientes medios: i) correo, ii) mediante entrega de la boleta en forma personal en los módulos que se instalen en las embajadas o consulados, o iii) por vía electrónica, en la próxima elección para Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, Senador, Gobernador o Jefe de Gobierno, según sea el caso;

c) Autorizo al Instituto a que verifique el cumplimiento de los requisitos legales, para ser inscrito en el padrón electoral de los ciudadanos residentes en el extranjero, y darme de baja temporalmente, del padrón electoral de los ciudadanos residentes en México, y

d) Solicito que me sean enviados los instructivos, formatos, documentos y materiales electorales que correspondan para ejercer mi derecho al voto en el extranjero.

Al respecto, el artículo 333, de la propia ley establece que las listas nominales de electores residentes en el extranjero son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro

Federal de Electores, que contienen el nombre de las personas incluidas en el padrón electoral que cuentan con su credencial para votar, que residen en el extranjero y que solicitan su inscripción en dichas listas, siendo que esas listas serán de carácter temporal y se utilizarán, exclusivamente, para tales fines y que el Consejo General podrá ordenar medidas de verificación adicionales a fin de garantizar su veracidad.

En lo que al caso interesa, **los *Lineamientos del Instituto Nacional Electoral para la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero para los Procesos Electorales Federal y Locales 2017-2018***, establecen lo siguiente:

El artículo 11, inciso c), dispone que las ciudadanas y los ciudadanos residentes en el extranjero que cuentan con una credencial para votar vigente emitida en territorio nacional deberán realizar, en el periodo del 1º de septiembre de 2017 al 31 de marzo de 2018, lo siguiente:

I. Solicitar a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electorales a través de la solicitud de inscripción en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero su inscripción en ese listado;

II. Anexar a la mencionada solicitud copia legible por el anverso y reverso de su credencial para votar. **La ciudadana o el ciudadano deberá firmar la copia o, en su caso, colocar su**

**huella digital, de la misma forma como aparece en su credencial;**

III. Anexar a la referida solicitud una copia o fotografía del comprobante de domicilio en el extranjero válido y vigente, no mayor a tres meses de su expedición, y

IV. Proporcionar un dato verificador a fin de corroborar que la información corresponde a la ciudadana o al ciudadano.

El artículo 19 establece que la Solicitud Individual de Inscripción a la lista nominal de electores residentes en el extranjero deberá contener, cuando menos, los siguientes elementos:

- a) Nombre(s), apellido paterno y apellido materno de la ciudadana o del ciudadano;
- b) Clave de Elector;
- c) Número de Emisión de la credencial;
- d) OCR o CIC;
- e) Domicilio completo en el extranjero, conforme a los datos asentados en el comprobante correspondiente;
- f) Datos de contacto, y

**g) Dato verificador.**

De acuerdo con el artículo 35, la verificación y validación de la información y de la documentación anexa, incluirá cuando menos las siguientes actividades:

a) La verificación y validación de la información se hará, en su caso, contra los comprobantes de domicilios y **la copia debidamente firmada o con huella digital de la credencial para votar;**

b) Cuando derivado de la verificación se detecten inconsistencias, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores podrá subsanarlas de conformidad a lo establecido en los artículos 45 y 46 de los propios lineamientos.

c) En los casos que tales inconsistencias requieran ser subsanadas por la ciudadanía, se aplicará lo dispuesto en los artículos 47 al 49 de los lineamientos.

De conformidad con lo dispuesto en el artículo 45, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores podrá subsanar las inconsistencias detectadas en la solicitud de inscripción a partir de la copia legible de la credencial para votar o del comprobante de domicilio en el extranjero que remitieron los ciudadanos, así como con la información que se obtenga de la verificación de la situación registral.

En términos del artículo 46, en el supuesto de que no sea posible subsanar las inconsistencias a que se refiere el numeral anterior, la aludida Dirección Ejecutiva lo comunicará a los ciudadanos, a través de los datos de contacto proporcionados, en un plazo no mayor a dos días para los registros de solicitudes recibidas el último día del periodo de inscripción, a fin de que se subsanen a más tardar el cinco de abril de dos mil dieciocho. En todo momento se otorgarán las facilidades a los ciudadanos para que los subsanes se realicen con oportunidad.

Finalmente, el artículo 47 dispone que en caso de que la aclaración respectiva sea recibida por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, con posterioridad al cinco de abril, ésta se tendrá por no recibida y se notificará a las ciudadanas y a los ciudadanos sobre la improcedencia de su inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero.

En términos de la normativa invocada, en cuanto a los plazos se precisa que:

- Las solicitudes de inscripción en el Listado Nominal de Electores Residentes en el Extranjero se deberán presentar en el periodo del **1º de septiembre de 2017 al 31 de marzo de 2018.**

- En el supuesto de que no sea posible subsanar las inconsistencias de la referida solicitud, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores lo comunicará a los ciudadanos, a través de los datos de contacto proporcionados **en un plazo no mayor a dos días** para los registros de solicitudes recibidas el último día del periodo de inscripción, **a fin de que se subsanen a más tardar el cinco de abril de dos mil dieciocho.**
- En el supuesto de que la aclaración respectiva sea recibida por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, con posterioridad al **cinco de abril**, ésta se tendrá por no recibida y se notificará a las ciudadanas y a los ciudadanos sobre la improcedencia de su inscripción en la lista nominal de electores residentes en el extranjero.

### **Caso concreto**

En el caso, mediante el acuerdo controvertido, **emitido el cinco de abril del año en curso**, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó instruir a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores adopte las medidas necesarias para instrumentar la recomendación aprobada por la Comisión Nacional de Vigilancia en el Acuerdo 2-EXT/02: 28/03/2018, con motivo de la conformación de la Lista Nominal de Electores

Residentes en el Extranjero, consistente **en subsanar la inconsistencia relativa a la ausencia de firma o huella digital en la copia de la credencial para votar** que anexan las ciudadanas y los ciudadanos a la Solicitud Individual de Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, cuando dicha omisión sea la única inconsistencia que se presente en la referida solicitud individual.

Esta Sala Superior considera que deben desestimarse los motivos de disenso planteados por el recurrente, toda vez que, contrariamente a lo que aduce, es **subsanable la ausencia de firma o huella digital en cuestión**, con los elementos idóneos con que cuente la Dirección Ejecutiva del Registro Federal que le permitan constatar de manera fehaciente la manifestación de voluntad e identidad del interesado.

De la normativa aplicable se advierte que no se exige que el interesado firme o, en su caso, coloque la huella digital en la Solicitud Individual de Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, sino que solo se exige el cumplimiento de ese requisito en la fotocopia legible del anverso y reverso de su credencial para votar, que se debe adjuntar a la mencionada solicitud.

La firma o, en su caso, la huella, constituyen requisitos esenciales consistentes en la manifestación de voluntad.

El objetivo de la firma es, por un lado, identificar a quien emite o suscribe un documento y, por otro, que quien firma el documento no sólo autoriza el contenido del mismo, sino que también manifiesta su voluntad de quedar jurídicamente vinculado con lo expresado.

En consecuencia, si un documento carece de firma, no se puede considerar manifestada la voluntad, lo cual implica impedimento jurídico para identificar al sujeto de Derecho que se vincula con lo solicitado.

La excepción a la falta de firma del puño y letra del peticionario, como principio general del Derecho, se da cuando éste no sabe o no puede firmar; si el peticionario no sabe firmar debe poner su huella digital.

En este contexto, la razón de exigir al ciudadano que junto con su solicitud de inscripción envíe copia de su credencial vigente, por los dos lados, firmada de manera autógrafa, o en la que el ciudadano estampe su huella digital, obedece a que estos elementos objetivos, en su conjunto, darán a la autoridad electoral certeza tanto de la manifestación de voluntad e identidad de que el ciudadano interesado es quien formula la solicitud de inscripción.

Es importante precisar, que los requisitos que se deben satisfacer para la inscripción en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, encuentran su razón de ser en la

obligación de la autoridad electoral de verificar y validar con absoluta certeza tanto la voluntad como la identidad e idoneidad del ciudadano que solicite su inscripción, lo cual no se logrará, sino con el cumplimiento del conjunto de requisitos establecidos al efecto, con el propósito fundamental de garantizar la efectividad, autenticidad y universalidad del sufragio.

En ese sentido, el debido cumplimiento del requisito en cuestión tiene como propósito fundamental dar certeza sobre la manifestación de voluntad e identidad de la persona que presenta la solicitud.

Al respecto, se debe destacar, que el artículo 41 Base V, Apartado A, de la Constitución General de la República dispone que en el ejercicio de la función electoral serán principios rectores, entre otros, el de certeza.

Sobre el particular, esta Sala Superior ha establecido que el significado del principio de certeza radica en que las acciones que se efectúen deben ser **veraces, reales y apegadas a los hechos**, esto es, que el resultado de los procedimientos sea completamente **verificable, fidedigno y confiable**.

En este orden de ideas, ***la ausencia de firma o huella digital en la copia de la credencial para votar***, es **subsana** frente a otros elementos con que cuente la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que le permitan verificar de manera fidedigna y confiable la manifestación de voluntad del

interesado de ser incluido en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.

De manera que ante ***la ausencia de firma o huella digital en la copia de la credencial para votar***, siempre que se trate de la única inconsistencia, existe la posibilidad de que se cuente con elementos que permitan a la autoridad administrativa verificar de manera confiable y fidedigna que realmente haya sido el interesado quien presentó la Solicitud Individual de Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.

En ese sentido, se estima que para la respectiva verificación se debe atender a las circunstancias particulares de cada caso y no prejuzgar de manera general que el requisito en cuestión es insubsanable, como lo pretende el partido político recurrente.

Por tanto, queda evidenciado que el requisito en cuestión es susceptible de ser subsanado de conformidad con lo dispuesto en el artículo 45 de los lineamientos, en el sentido de que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores podrá subsanar las inconsistencias detectadas en la solicitud de inscripción, a partir de la copia legible de la credencial para votar o del comprobante de domicilio en el extranjero que remitieron los ciudadanos, así como con la información que se obtenga de la verificación de la situación registral.

Sobre el particular, esta Sala Superior estima que el precepto en comento debe interpretarse de manera amplia, entendiendo que no se refiere a la solicitud de inscripción de manera aislada, sino a todos los elementos en su conjunto que el interesado aporte con el propósito de que sea incluido en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero.

Lo anterior, si se toma en cuenta que Instituto Nacional Electoral es el órgano encargado de organizar las elecciones para renovar a los representantes de los poderes públicos del país, y entre sus funciones, se encuentra la de hacer efectivo el derecho al sufragio mediante la implementación de todas las medidas que se requieran, y una de ellas, es incluir a los ciudadanos que lo soliciten y reúnan los requisitos correspondientes en la lista nominal de electores residentes en el extranjero, ya que es necesario estar incluidos en esa lista para poder emitir el sufragio.

De ahí que, en términos del mencionado precepto se podrá **subsana**r la ausencia de firma o huella digital en estudio, a partir de la copia legible de la credencial para votar o del comprobante de domicilio en el extranjero que remitieron los ciudadanos, así como con la información que se obtenga de la verificación de la situación registral y con los elementos idóneos con que cuente la Dirección Ejecutiva del Registro Federal que le permitan constatar de manera fehaciente la manifestación de voluntad e identidad del interesado.

En suma, de lo antes expuesto, cabe concluir que el acuerdo controvertido se encuentra debidamente fundado y motivado, dado que se interpretó y aplicó de manera correcta lo dispuesto en los artículos 331, párrafo 3, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como 11, inciso c), fracción II; 35, inciso a); 45 y 46, de los mencionados lineamientos, toda vez que, como ha quedado evidenciado existe la posibilidad de **subsana** *la ausencia de firma o huella digital en la copia de la credencial para votar* que anexan las ciudadanas y los ciudadanos a la Solicitud Individual de Inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, de ahí lo **infundado** de los motivos de disenso planteados por el recurrente.

En las relatadas circunstancias, al haber resultado **infundados** los motivos de agravio, lo conducente es confirmar el acuerdo impugnado.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

**ÚNICO.** Se confirma, en la materia de impugnación, el acuerdo controvertido.

**NOTIFÍQUESE**, como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo acordaron, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Subsecretario General de Acuerdos, quien da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MÓNICA ARALÍ SOTO  
FREGOSO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO  
FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SUBSECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**RUBÉN JESUS LARA PATRÓN**