

CONTRADICCIÓN DE CRITERIOS

EXPEDIENTE: SUP-CDC-3/2018

DENUNCIANTE: SALA REGIONAL CORRESPONDIENTE A LA QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO

SUSTENTANTES: SALA REGIONAL CORRESPONDIENTE A LA QUINTA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN TOLUCA, ESTADO DE MÉXICO; Y LA SALA REGIONAL CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN MONTERREY, NUEVO LEÓN.

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIA: MARTA ALEJANDRA TREVIÑO LEYVA

Ciudad de México, a diez de mayo de dos mil dieciocho.

VISTOS, para resolver, los autos del expediente **SUP-CDC-3/2018**, formado con motivo de la posible contradicción de criterios entre lo sostenido por la Sala Regional correspondiente a la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca,¹ retoma una decisión de esta Sala Superior,² y la Sala Regional correspondiente a la Segunda Circunscripción

¹ En adelante se le denominará "Sala Toluca"

² En el expediente SUP-REC-41/2013

SUP-CDC-3/2018

Plurinominal, con sede en Monterrey,³ ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en las resoluciones dictadas en los expedientes **ST-JDC-109/2018** y **ST-JDC-119/2018**, de la Sala Toluca; en relación con los asuntos **SM-JDC-83/2018**, **SM-JDC-84/2018**, **SM-JDC-87/2018**, **SM-JDC-95/2018**, **SM-JDC-101/2018**, **SM-JDC-104/2018**, todos de la Sala Monterrey, y

R E S U L T A N D O

Del análisis de la denuncia de contradicción de criterios y de las constancias que obran en los expedientes que se tienen a la vista, se desprende lo siguiente:

I. Denuncia de Contradicción de Criterios. Mediante escrito de veintinueve de marzo de dos mil dieciocho, la Magistrada Presidenta de la Sala Toluca denunció la posible contradicción de criterios que existe entre la resolución dictada en los juicios para la protección de los derechos político electorales del ciudadano⁴ citados al rubro, resueltos por la Sala Toluca, con base en lo considerado por la Sala Superior, y la Sala Monterrey.

II. Turno. Mediante el acuerdo de veintinueve de marzo del presente año, dictado por la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, se ordenó integrar y turnar el

³ En adelante se le denominará "Sala Monterrey"

⁴ En adelante se le denominará juicio(s) ciudadano(s)

expediente SUP-CDC-3/2018 a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso.

III. Radicación y recepción de constancias. Por proveído de nueve de abril de dos mil dieciocho, la Magistrada instructora acordó la radicación, en la Ponencia a su cargo, de la denuncia de contradicción de criterios.

Asimismo, la Magistrada instructora tuvo a la Sala Monterrey dando cumplimiento al requerimiento que le fue formulado el veintinueve de marzo, por la Magistrada Presidenta.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer del presente asunto, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 186, fracción IV; 189, fracción IV, y 232, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse de una contradicción de criterios entre lo sostenido por dos Salas Regionales, con base en las resoluciones de esta **Sala Superior**, todas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como en los artículos, 15, 16, fracción III, 17, 18, 19 y 20 y 21 del Acuerdo **9/2017**, de diecisiete de octubre de dos mil diecisiete, relativo al procedimiento

SUP-CDC-3/2018

para la integración, elaboración, notificación y publicación de la Jurisprudencia y Tesis que emitan las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta de octubre de dos mil diecisiete.

SEGUNDO. Legitimación y personería

Antes de efectuar el estudio de fondo de la controversia, es pertinente realizar un pronunciamiento respecto a la legitimación y personería de la Sala Toluca para denunciar la presente contradicción.

El artículo 232, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, precisa que los sujetos legitimados para plantear una contradicción de criterios, son:

- a) Una Sala del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación;
- b) Un magistrado electoral de cualquier Sala, y
- c) Las partes.

En ese sentido, de acuerdo con la interpretación sistemática de lo dispuesto en el artículo 232, fracción III, en relación con el párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las contradicciones de criterios pueden ser planteadas en cualquier momento, por una Sala Regional, a efectos de que el

que prevalezca sea obligatorio a partir de la declaración respectiva.

En la fracción III del artículo 232 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, se alude a los criterios sostenidos entre dos o más Salas Regionales, o entre éstas y la propia Sala Superior, lo cual lleva a inferir que se trata de los criterios adoptados en la decisión de los medios de impugnación federales de que conocen tales órganos jurisdiccionales. Lo anterior se refuerza si se considera que en el párrafo tercero del mismo artículo 232, se alude a que el criterio que prevalezca no podrá modificar los efectos de las sentencias dictadas con anterioridad. Esto es, quien denunció la contradicción de criterios fue una de las Salas Regionales que dictaron resoluciones contrarias respecto de una controversia con las mismas características.

En ese orden de ideas, la Magistrada Presidenta de la Sala Toluca comparece a promover la presente contradicción de criterios en términos la decisión adoptada por el Pleno, en sesión pública celebrada el veintiocho de marzo de este año. Ello, toda vez que, según lo dispuesto por el artículo 232, párrafo tercero, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, las Salas Regionales se encuentran legitimadas para tal efecto y, en ese sentido, la Magistrada Presidenta cuenta con la facultad de representar al Pleno de esa Sala, según lo establecido por el artículo 197, fracción I,

de la Ley Orgánica del Poder Judicial. Además, como se ha adelantado, la **Sala Toluca** ha emitido resoluciones en los procesos jurisdiccionales federales cuya contradicción se analiza.

TERCERO. Síntesis del planteamiento de contradicción de criterios

En el escrito de denuncia, la **Sala Toluca** advierte la posible contradicción de criterios entre lo resuelto por ella y por la **Sala Monterrey**, en relación con la oportunidad para que la ciudadanía acuda ante la autoridad administrativa electoral fuera del plazo establecido para iniciar los trámites correspondientes a la emisión de su credencial electoral; la inscripción o reincorporación al Padrón Electoral; o bien la corrección de datos personales, que impliquen, en consecuencia, la modificación del Listado Nominal.

Ello es así toda vez que, la **Sala Toluca**, mediante la emisión de los juicios ciudadanos de claves **ST-JDC-109/2018** y **ST-JDC-119/2018**, consideró, en lo esencial, que la limitación temporal para hacer modificaciones que impacten en la Lista Nominal es idónea, necesaria, razonable y proporcional. En consecuencia, estima que es improcedente la realización de tales actos, fuera de los plazos establecidos por la normatividad aplicable.

SUP-CDC-3/2018

Es decir, como se adelantó, la **Sala Toluca** basa sus consideraciones en lo resuelto por esta **Sala Superior** en el expediente SUP-REC-41/2013, en el cual se concluyó que el establecimiento de una temporalidad específica para la solicitud, entre otras cuestiones, de la actualización de la credencial de elector, no genera una afectación al derecho fundamental de votar. Ello, por tratarse de una limitación que persigue un fin legítimo, es proporcional, idónea, necesaria y razonable.

Por su parte, la **Sala Monterrey**, al resolver los juicios ciudadanos **SM-JDC-83/2018**, **SM-JDC-84/2018**, **SM-JDC-87/2018**, **SM-JDC-95/2018**, **SM-JDC-101/2018**, **SM-JDC-104/2018**, concluyó que, al tratarse del derecho fundamental de votar y ser votado, la autoridad responsable se encuentra obligada a analizar la procedencia de la solicitud, con independencia del momento en que se solicite. Ello, pues en términos de lo establecido por el acuerdo INE/CG/193/2017 la autoridad administrativa tiene la obligación de generar un Listado Nominal Adicional, hasta el día diez de junio. Por tanto, considera que lo procedente es que la autoridad analice las solicitudes hechas por la ciudadanía, a pesar de presentarse fuera del límite permitido por la normatividad electoral aplicable.

De lo anterior se advierte que existe contradicción de criterios entre lo sostenido por la **Sala Monterrey** y la **Sala**

Superior, reiterado por la **Sala Toluca**, respecto de la misma problemática.

En ese orden de ideas, la denunciante considera que existe una posible contradicción de criterios. Por tanto, la Magistrada Presidenta de la **Sala Toluca** plantea la contradicción para que la Sala Superior resuelva el criterio que corresponda, en torno a la procedencia, o no, de las solicitudes realizadas con posterioridad a la conclusión de los plazos establecidos por la normatividad aplicable.

Ahora bien, respecto de los requisitos necesarios de una contradicción, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁵ sostiene en Jurisprudencia que se actualiza la contradicción de tesis, cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales establecen criterios jurídicos distintos entre sí sobre un mismo punto de derecho, con independencia de que los hechos y cuestiones fácticas de los asuntos no sean exactamente iguales.

En efecto, en tales términos se ha pronunciado la SCJN en la Tesis de Jurisprudencia **CONTRADICCIÓN DE TESIS. EXISTE CUANDO LAS SALAS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN O LOS TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO ADOPTAN EN SUS SENTENCIAS CRITERIOS**

⁵ En adelante se le denominará "SCJN"

JURÍDICOS DISCREPANTES SOBRE UN MISMO PUNTO DE DERECHO, INDEPENDIEMENTE DE QUE LAS CUESTIONES FÁCTICAS QUE LO RODEAN NO SEAN EXACTAMENTE IGUALES⁶.

⁶ De los artículos 107, fracción XIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 197 y 197-A de la Ley de Amparo, se advierte que la existencia de la contradicción de criterios está condicionada a que las Salas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación o los Tribunales Colegiados de Circuito en las sentencias que pronuncien sostengan "tesis contradictorias", entendiéndose por "tesis" el criterio adoptado por el juzgador a través de argumentaciones lógico-jurídicas para justificar su decisión en una controversia, lo que determina que la contradicción de tesis se actualiza cuando dos o más órganos jurisdiccionales terminales adoptan criterios jurídicos discrepantes sobre un mismo punto de derecho, independientemente de que las cuestiones fácticas que lo rodean no sean exactamente iguales, pues la práctica judicial demuestra la dificultad de que existan dos o más asuntos idénticos, tanto en los problemas de derecho como en los de hecho, de ahí que considerar que la contradicción se actualiza únicamente cuando los asuntos son exactamente iguales constituye un criterio rigorista que impide resolver la discrepancia de criterios jurídicos, lo que conlleva a que el esfuerzo judicial se centre en detectar las diferencias entre los asuntos y no en solucionar la discrepancia. Además, las cuestiones fácticas que en ocasiones rodean el problema jurídico respecto del cual se sostienen criterios opuestos y, consecuentemente, se denuncian como contradictorios, generalmente son cuestiones secundarias o accidentales y, por tanto, no inciden en la naturaleza de los problemas jurídicos resueltos. Es por ello que este Alto Tribunal interrumpió la jurisprudencia P./J. 26/2001 de rubro: "CONTRADICCIÓN DE TESIS DE TRIBUNALES COLEGIADOS DE CIRCUITO. REQUISITOS PARA SU EXISTENCIA.", al resolver la contradicción de tesis 36/2007-PL, pues al establecer que la contradicción se actualiza siempre que "al resolver los negocios jurídicos se examinen cuestiones jurídicas esencialmente iguales y se adopten posiciones o criterios jurídicos discrepantes" se impedía el estudio del tema jurídico materia de la contradicción con base en "diferencias" fácticas que desde el punto de vista estrictamente jurídico no deberían obstaculizar el análisis de fondo de la contradicción planteada, lo que es contrario a la lógica del sistema de jurisprudencia establecido en la Ley de Amparo, pues al sujetarse su existencia al cumplimiento del indicado requisito disminuye el número de contradicciones que se resuelven en detrimento de la seguridad jurídica que debe salvaguardarse ante criterios jurídicos claramente opuestos. De lo anterior se sigue que la existencia de una contradicción de tesis deriva de la discrepancia de criterios jurídicos, es decir, de la oposición en la solución de temas jurídicos que se extraen de asuntos que pueden válidamente ser diferentes en sus cuestiones fácticas, lo cual es congruente con la finalidad establecida tanto en la Constitución General de la República como en la Ley de Amparo para las contradicciones de tesis, pues permite que cumplan el propósito para el que fueron creadas y que no se desvirtúe buscando las diferencias de detalle que impiden su resolución. **Novena Época; Instancia: Pleno; Fuente: Seminario Judicial de la Federación y su Gaceta; XXXII, agosto de 2010; Tesis: P./J.72/2010; página 7.**

SUP-CDC-3/2018

De lo anterior, se puede precisar que se actualiza la contradicción de criterios sostenidos por dos órganos jurisdiccionales, cuando concurren al menos dos razonamientos o criterios jurídicos discrepantes respecto de un mismo punto de derecho, con independencia de que las cuestiones fácticas que rodearon su emisión no sean exactamente iguales.

CUARTO. Planteamiento de contradicción de criterios

Esta Sala Superior advierte la existencia de contradicción de criterios que plantea la Sala Toluca, en razón de que ambas Salas Regionales resuelven la misma problemática jurídica mediante conclusiones diversas.

Para ilustrar lo anterior, se desarrollarán, primeramente, los antecedentes de los asuntos en estudio, para posteriormente resumir los argumentos esenciales que llevaron a las Salas Regionales a concluir de la forma en que lo hicieron. Ello es así toda vez que, del análisis en conjunto de las sentencias, se advierte que se trata de la misma problemática.

Dado lo anterior, por lo que hace a las **sentencias ST-JDC-109/2018 y ST-JDC-119/2018**, de la **Sala Toluca**, se desprende lo siguiente:

I) Expediente ST-JDC-109/2018

El veinte de marzo de este año, la actora acudió al Módulo de atención ciudadana 152351 a efecto de realizar el trámite de corrección de datos personales; sin embargo, el personal le informó que el trámite era improcedente por ser extemporáneo.

En ese orden de ideas, el mismo día realizó la solicitud de expedición de credencial para votar, con número de folio 1815235107648.

Como resultado, el día veintiuno de marzo, el Vocal del Registro Federal de Electores de la 23 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral,⁷ resolvió el expediente SECPV/1815235107648, en el cual determinó la improcedencia de la expedición de la credencial para votar.

Por lo anterior, la actora promovió un juicio ciudadano, que fue radicado con la clave ST-JDC-109/2018, en la Sala Toluca. El asunto fue resuelto el veintiocho de marzo de este año, confirmando el acto impugnado.

II) Expediente ST-JDC-119/2018

El dieciséis de marzo, Joaquín Javier Velázquez Moreno presentó ante un módulo de atención ciudadana de la responsable, la solicitud de expedición de la credencial de elector con folio 1806015402953, por pérdida de vigencia y por cambio de domicilio.

⁷ En adelante se le denominará "INE"

SUP-CDC-3/2018

El día siguiente, el vocal del Registro Federal de electores de la 01 Junta Distrital Ejecutiva del INE en el Estado de Colima, resolvió el expediente SECPV/1806015402953, determinando la improcedencia de la expedición de la credencial solicitada.

Por lo anterior, el actor promovió un juicio ciudadano, que fue radicado con la clave ST-JDC-119/2018, en la Sala Toluca. El asunto fue resuelto el veintiocho de marzo de este año, confirmando el acto impugnado.

Ahora bien, del estudio conjunto de las sentencias de la **Sala Toluca, se adviertan los argumentos siguientes:**

1. El Derecho fundamental de votar y ser votado está sujeto a determinados requisitos, de conformidad con lo establecido en los artículos 34, 35, y 36 fracción I, de la Constitución Federal; así como por los diversos 54, párrafo 1, 128, 129, 130, 131, 135, 136 y 138, párrafos 1, 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.⁸ Es decir, para el ejercicio del derecho a votar y ser votado, las personas deben estar inscritas en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar con fotografía, documento indispensable para su ejercicio. Esto es, la ciudadanía tiene la obligación de acudir ante las oficinas o módulos del INE para tramitar su

⁸ En adelante se le denominará "LGIPE"

credencial con fotografía dentro de los plazos legalmente establecidos para ello.

2. El INE está obligado a entregar las listas nominales de electores a los partidos políticos mediante medios magnéticos, a más tardar el treinta y uno de enero. Ello en términos de lo dispuesto por el artículo 151, numeral 1, de la LGIPE, en relación con el acuerdo INE/CG193/2017 emitido por el INE. Esto implica una labor de revisión del Padrón Electoral y de las listas nominales definitivas, pues permiten a los actores institucionales del proceso democrático tener absoluta certeza sobre el universo de electores que efectivamente participarán.
3. El Padrón definitivo sirve de base para la conformación de las mesas directivas de casilla.
4. No puede entenderse que el derecho fundamental de ejercer el sufragio anule el resto de los valores constitucionalmente legítimos que confluyen en la necesidad de tener un padrón definitivo e inamovible. Esos valores involucran el ejercicio del sufragio de toda la ciudadanía y son de gran trascendencia, pues están diseñados para que el sufragio colectivo cumpla principios de certeza y autenticidad.

SUP-CDC-3/2018

5. Por todo lo anterior, la limitación temporal contemplada por el acuerdo INE/CG193/2017 y en la LGIPE es idónea, proporcional, necesaria y razonable, como fue considerado en el expediente SUP-REC-41/2013. Es idónea, pues tiene como finalidad generar el Padrón Electoral e integrar debidamente la Lista Nominal; es necesaria, precisamente por los tiempos que requiere para ello; y es proporcional, porque se dirige a la ciudadanía en general y sólo es temporal; además, no es excesiva, ni desmedida, pues con ella se protege el principio de certeza que debe prevalecer en toda contienda electoral.

6. La Sala Toluca confirmó los actos impugnados y dejó a salvo los derechos de la actora para que acudiera el día siguiente de la celebración de la jornada electoral a continuar el trámite atinente, ante la autoridad competente.

Ahora bien, por lo que hace a la **Sala Monterrey**, de las sentencias **SM-JDC-83/2018**, **SM-JDC-84/2018**, **SM-JDC-87/2018**, **SM-JDC-95/2018**, **SM-JDC-101/2018**, **SM-JDC-104/2018**.

I) SM-JDC-83/2018

El doce de febrero del presente, el actor acudió al módulo de atención ciudadana 190651 a solicitar su

SUP-CDC-3/2018

reincorporación al Padrón Electoral mediante la expedición de su credencial para votar con fotografía. Sin embargo, el personal le informó que el trámite era improcedente por realizarse con posterioridad al treinta y uno de enero, según lo previsto en el acuerdo INE/CG193/2017.

Por tanto, promovió la instancia administrativa, que fue declarada improcedente por estimar que el trámite había sido extemporáneo.

Inconforme con lo anterior, el dos de marzo promovió el juicio ciudadano en estudio.

II) SM-JDC-84/2018

El actor solicitó la expedición de credencial para votar el día diecinueve de febrero, lo cual fue considerado improcedente por la autoridad responsable, dada su extemporaneidad.

En razón de lo anterior, presentó el juicio ciudadano analizado, ante la Sala Monterrey.

III) SM-JDC-87/2018

El quince de febrero, el actor acudió ante el módulo de atención ciudadana 190151, para solicitar su reincorporación al Padrón Electoral, mediante la expedición de su credencial de elector. El mismo día, el personal le informó que su solicitud era improcedente,

SUP-CDC-3/2018

por ser extemporánea; contra ello, acudió ante la instancia administrativa.

En ese orden de ideas, el Vocal del Registro Federal de Electores de la 01 Junta Distrital Ejecutiva del INE, en Nuevo León, declaró improcedente la petición.

En consecuencia, el actor presentó juicio ciudadano ante la Sala Monterrey.

IV) SM-JDC-95/2018

El ocho de febrero, la actora acudió al módulo de atención ciudadana 280851 a solicitar la corrección de datos personales, así como su reincorporación al Padrón Electoral, mediante la expedición de su credencial para votar con fotografía.

Sin embargo, el personal adscrito le informó que su petición era improcedente, toda vez que había iniciado el trámite de manera extemporánea. En ese orden de ideas, la actora promovió la instancia administrativa, donde se reiteró la extemporaneidad de la petición.

En consecuencia, la actora promovió juicio ciudadano ante la Sala Monterrey.

V) SM-JDC-101/2018

SUP-CDC-3/2018

El dieciséis de febrero de este año, el actor acudió ante el módulo de atención ciudadana 320451 a solicitar su inscripción al Padrón Electoral mediante la expedición de su credencial para votar con fotografía.

Sin embargo, el personal adscrito le informó la imposibilidad de realizar el trámite, pues su solicitud era extemporánea. Por ello, el actor promovió la instancia administrativa.

En ese sentido, la autoridad responsable declaró improcedente la petición, pues confirmó que el trámite era extemporáneo.

Por ello, acudió ante la Sala Monterrey a presentar el medio de impugnación en comento.

VI) SM-JDC-104/2018

El quince de febrero del presente, la actora solicitó la expedición de su credencial para votar con fotografía. Sin embargo, la autoridad responsable consideró improcedente el trámite, por ser extemporáneo.

Inconforme con lo anterior, el dos de marzo promovió el juicio ciudadano en estudio.

A pesar de que el acto impugnado fue notificado a la actora el día siete de marzo, y el medio de impugnación fue interpuesto hasta el día doce, la Sala

SUP-CDC-3/2018

Monterrey consideró que fue presentado oportunamente. Esto obedece al hecho de que, de la notificación referida se advierte que la autoridad responsable no informó a la actora sobre su derecho a presentar el juicio ciudadano dentro de los cuatro días naturales siguientes.

En ese orden de ideas, del análisis de todas las resoluciones mencionadas, se puede concluir que la **Sala Monterrey basó sus decisiones en los argumentos siguientes:**

1. El vencimiento de los plazos legales para realizar los trámites relacionados con el Padrón Electoral, la inclusión en la Lista Nominal, la emisión o renovación de la credencial de elector, y demás relacionados, no puede derivar en perjuicio al actor de forma tal que restrinja su derecho a votar; por tanto, la falta de oportunidad en la solicitud no es un motivo válido para decretar la improcedencia.
2. El derecho a votar está reconocido por los artículos 35, fracción I, de la Constitución Federal; así como en los diversos 25, párrafo 1, inciso b) del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos,⁹ así como en el relativo 23, párrafo 1, inciso b) de la Convención Americana sobre

⁹En adelante se le denominará "Pacto Internacional"

Derechos Humanos,¹⁰ y el 7, párrafo 1, de la LGIPE. Ello implica que su ejercicio requiere la satisfacción de los requisitos de ciudadanía previstos en el artículo 34 de la Constitución Federal, así como contar con credencial para votar con fotografía, y la inclusión en la Lista Nominal de electores correspondiente.

3. La limitación temporal en estudio no se encuentra justificada en términos constitucionales.
4. A través de una interpretación pro-persona, es dable concluir que las limitaciones temporales no deben impedir que la ciudadanía ejerza su derecho al voto.
5. Aunque haya fenecido el plazo para realizar el trámite, los actores pueden ser reincorporados al Padrón Electoral, corregirse y expedirse sus credenciales electorales. Ello debido a la existencia de un Listado Nominal Adicional que habrá de generar la autoridad con aquellas personas que acudan ante las autoridades electorales y obtengan resolución favorable antes el diez de junio. Lo anterior en términos de lo establecido por el acuerdo INE/CG193/2017.

QUINTO. Estudio de la contradicción de criterios

Del análisis de las sentencias descritas, esta Sala Superior advierte la existencia de criterios contrarios

¹⁰ En adelante se le denominará "Convención Americana"

para la solución de la misma controversia. Ello ocurre en relación con lo siguiente:

1. Constitucionalidad de la limitación temporal para realizar trámites relacionados con la emisión de la Credencial para votar, así como de la inscripción al Padrón Electoral y la Lista Nominal. Por un lado, la **Sala Toluca** considera que, como derecho fundamental, el de votar advierte limitaciones constitucionalmente válidas. En ese orden de ideas, la limitación temporal en estudio es idónea, proporcional, necesaria y razonable; es decir, la Sala Toluca reitera el criterio adoptado por esta **Sala Superior** en el expediente SUP-REC-41/2013.

En ese sentido, la limitación es idónea, pues tiene como finalidad generar el Padrón Electoral e integrar debidamente la Lista Nominal; es necesaria, precisamente por los tiempos que requiere para ello; y es proporcional, porque se dirige a la ciudadanía en general y sólo es temporal; además, no es excesiva, ni desmedida, pues con ella se protege el principio de certeza que debe prevalecer en toda contienda electoral.

Entonces, el derecho al voto, como todo derecho fundamental, se encuentra sujeto a limitaciones justificadas, según lo dispuesto por la Convención Americana, y el Pacto Internacional. En ese orden de ideas, el artículo 9, párrafo 1, de la LGIPE establece que,

a efecto de que la ciudadanía pueda votar, deberá, además de contar con los requisitos del artículo 34 de la Constitución Federal, encontrarse inscrita en el Registro Federal de Electores y contar con credencial para votar.

Por su parte, la **Sala Monterrey** estimó que el derecho a votar sólo puede ser limitado por causa justificada. En ese sentido, al tratarse de un derecho fundamental resguardado por lo establecido en los artículos 35, fracción I, de la Constitución Federal; 25, inciso b), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 23, párrafo 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que el INE debe garantizar, por todos los medios posibles, que la ciudadanía pueda emitir su voto.

Es decir, que el límite temporal establecido por la legislación aplicable no es una motivación válida para decretar la improcedencia de la solicitud.

2. Definitividad de la Lista Nomina y el Padrón Electoral.

Según lo considerado por la **Sala Toluca**, ambos documentos electorales deben ser definitivos, en aras de procurar el principio de certeza. En ese orden de ideas, el derecho a votar no puede obstaculizar la consecución de fines constitucionalmente legítimos y que involucran el voto de toda la ciudadanía. Se trata de valores de gran trascendencia.

Por su parte, la **Sala Monterrey**, estima que, en términos de lo establecido en el acuerdo INE/CG193/2017 la existencia de un Listado Nominal Adicional, a elaborarse a más tardar el diez de junio, implica que el INE está en posibilidad de realizar los trámites necesarios, a pesar de que la solicitud correspondiente se realice con posterioridad a la fecha límite establecida en los ordenamientos aplicables.

Del estudio de lo anterior, la **Sala Superior** considera que debe prevalecer el criterio sostenido por esta Sala en el expediente SUP-REC/41/2013, y reiterado por la **Sala Toluca**. Ello, por los motivos que se explican en el apartado siguiente.

SEXTO. Decisión. Criterio prevaleciente

Debe prevalecer el criterio sostenido por esta **Sala Superior en el expediente SUP-REC-41/2013** y reiterado por la **Sala Toluca** en los juicios ciudadanos en análisis.

Lo anterior obedece a que la limitación temporal establecida a las solicitudes en análisis es idónea, razonable, necesaria y proporcional. Esto se explica de la manera siguiente.

El derecho de votar y ser votado es uno de los pilares fundamentales del Estado Democrático de Derecho. En ese sentido, los artículos 34 y 35, fracción I, de la

Constitución Federal prevén que las mujeres y hombres que hayan cumplido los dieciocho años y cuenten con un modo honesto de vivir, adquirirán la ciudadanía mexicana y tendrán derecho a votar y a participar en las elecciones para ocupar cargos públicos.

Ello es congruente con lo dispuesto por la normativa internacional, en tanto que la Convención Americana, en su artículo 23, párrafo 1, inciso b), dispone que las y los ciudadanos gozarán del derecho y oportunidad de votar y ser electos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de voluntad de las y los electores.

En el mismo sentido, el Pacto Internacional, en su artículo 25, inciso b), establece que toda la ciudadanía gozará del derecho a votar y ser electa en elecciones con dichas características.

Ahora bien, los artículos 2 y 25 del Pacto Internacional prohíben la restricción injustificada del derecho a votar y ser votado, específicamente por lo que hace a distinciones de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento, o cualquier otra condición social.

SUP-CDC-3/2018

Por su parte, el diverso artículo 23, párrafo 2, de la Convención Americana, indica que la ley puede reglamentar el ejercicio del derecho al voto, exclusivamente por razones de edad, nacionalidad, residencia, idioma, instrucción, capacidad civil o mental, o condena, por juez competente, en proceso penal.

De lo anterior se advierte que el derecho a votar y ser votado es un derecho fundamental y, como tal, su ejercicio se encuentra sujeto a reglamentación siempre y cuando sea acorde a lo dispuesto por el marco jurídico internacional.

En ese sentido, las limitaciones que como resultado sean aplicadas al derecho en estudio deberán ser congruentes con las características señaladas.

Así, el de votar y ser votado es un derecho fundamental, en términos de lo dispuesto por el artículo 35, fracciones I y II de la Constitución Federal. Como tal, su relevancia es esencial al resultar inherente a la persona, universal, irrenunciable, intransferible, imprescriptible e indivisible.

Sin embargo, para su ejercicio, la normatividad en la materia establece una obligación a la ciudadanía, que implica un compromiso paritario con el Estado. En ese sentido, el artículo 36, fracción III, de la Constitución

SUP-CDC-3/2018

Federal, establece como obligación de las y los ciudadanos votar en las elecciones y consultas populares, en los términos que señale la ley. Es decir, se trata de un derecho fundamental de base constitucional, y de configuración legal.

De ello se sigue que los artículos 9, 130 y 131 de la LGIPE impongan a la ciudadanía el deber de inscribirse en el Registro Federal de Electores, informar los cambios de domicilio, así como participar en la formación y actualización del Padrón Electoral en los términos que establezcan las normas reglamentarias correspondientes. Además, la credencial para votar es el documento indispensable para el ejercicio del derecho al voto, el cual se expedirá con base en el Padrón Electoral.

Ahora bien, para que las y los ciudadanos sean incorporados al Padrón Electoral, será necesaria la solicitud individual realizada por quien tenga interés. Además, tendrá la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el INE, a fin de solicitar y obtener su credencial para votar. Lo anterior según lo dispuesto por los artículos 134, 135 y 136 de la LGIPE.

Por su parte, la lista nominal de electores es la relación elaborada por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contiene el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas

SUP-CDC-3/2018

por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su credencial para votar. En ese sentido, el quince de febrero del año en que se celebre el proceso electoral ordinario, dicha Dirección Ejecutiva entregará en medios magnéticos, a cada uno de los partidos políticos, las listas nominales de electores, a fin de que formulen observaciones que podrán ser modificables, en su caso. Esto, según lo previsto por los artículos 147 y 151 de la LGIPE.

De lo anterior se advierte que la reglamentación contenida en tales disposiciones cuenta con la finalidad de instrumentar el derecho a votar, mediante el establecimiento de requisitos acordes con el derecho internacional. Es decir, para ejercer tal derecho fundamental, las y los ciudadanos deben cumplir con las obligaciones relativas a la obtención de la credencial de elector e inscripción en el Padrón Electoral, así como las reglamentaciones particulares que ello conlleva.

Como se precisó anteriormente, de esto se deriva la existencia de una obligación paritaria entre ciudadanía y Estado; pues mientras el segundo debe asegurar el ejercicio del derecho, las y los ciudadanos deben cumplir con las obligaciones establecidas para tal efecto, de conformidad con las disposiciones legales correspondientes.

Es decir, si bien es cierto que la ciudadanía tiene el derecho de contar con la credencial para votar, y de estar inscrita en el Padrón Electoral y en la Lista Nominal, también lo es que las solicitudes relacionadas con ello deben realizarse dentro de los plazos legalmente establecidos para tal efecto. Esto ha sido considerado por la Sala Superior en la contradicción de criterios **SUP-CDC-03/2013**.

Esto lleva a la conclusión de que el establecimiento de un plazo inamovible para realizar modificaciones al Listado Nominal, por regla general, tiene justificación constitucional. Esto, en tanto que es una medida idónea, razonable, proporcional, y necesaria.

Ello es así toda vez que la normatividad analizada no establece en momento alguno limitaciones relacionadas con las características personales, sociales, culturales o educacionales intrínsecas de quienes acuden a solicitar la realización de los trámites estudiados. Por el contrario, se circunscribe a establecer un marco de oportunidad para la procedencia de los requisitos instrumentales relacionados con el ejercicio del derecho al voto, entre los que se encuentra la temporalidad en que puede modificarse el Listado Nominal. Es decir, no existe afectación al contenido esencial del derecho a votar, pues únicamente se establecen condiciones reglamentarias secundarias para su práctica.

SUP-CDC-3/2018

En ese orden de ideas, existe causa justificada para que la autoridad administrativa electoral no expida la credencial para votar cuando la solicitud se presente contrariando el requisito de oportunidad. Ello es congruente con lo establecido en la jurisprudencia **CREDCIAL PARA VOTAR. LA NO EXPEDICION, SIN CAUSA JUSTIFICADA, TRANSGREDE EL DERECHO AL VOTO.**¹¹

Además, como lo ha sostenido la **Sala Superior** en el expediente SUP-REC-41/2013, dicha limitación atiende a principios esenciales para el desarrollo del proceso electoral.

Lo anterior cobra relevancia al considerar que, en el mismo expediente se destacó que la temporalidad específica en estudio es proporcional, razonable, adecuada, necesaria e idónea. Ello, pues las disposiciones normativas relacionadas tienden a perseguir un fin constitucionalmente legítimo.

Así, la **Sala Superior** ha arribado a tales conclusiones a través de la consideración de los trámites administrativos que debe realizar la autoridad electoral para efecto de integrar el Padrón Electoral y generar las listas nominales correspondientes.

¹¹ Jurisprudencia 16/2008. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 4, 2009, páginas 19 y 20

En ese orden de ideas, tanto la LGIPE como los lineamientos creados por el INE para tal efecto, establecen plazos específicos y perentorios para la consecución de los objetivos procedimentales. Además, dichos plazos son de relevancia significativa pues se encuentran directamente vinculados con el principio de certeza en materia electoral.

Por tanto, el criterio sostenido por la **Sala Superior** y la **Sala Toluca** acierta al considerar que la labor de revisión de las listas nominales definitivas permite a los actores institucionales del proceso electoral tener certeza sobre el universo de electores que participarán en lo comicios, en términos de lo dispuesto por el artículo 151 de la LGIPE. Por tanto, la inamovilidad del Padrón Electoral es fundamental, dado que la naturaleza de los valores democráticos y principios rectores en la materia implican la consecución de fines constitucionalmente legítimos.

En el mismo sentido, el Padrón es indispensable en el proceso electoral para garantizar la ciudadanización de las mesas directivas de casilla. En ese orden de ideas, es mediante la Lista Nominal definitiva, con corte al treinta y uno de enero, que se realiza la insaculación para definir quiénes podrán participar como funcionarios de casilla.

SUP-CDC-3/2018

Lo anterior refuerza la importancia de contar con un Listado Nominal definitivo y sólido, que sirva como base inamovible para el resto de las actividades del proceso electoral. De igual forma, como ya se adelantó, que permita asegurar que al voto colectivo cuente con los principios de certeza, confiabilidad y autenticidad.

Ahora bien, no es óbice a lo anterior el hecho de que la **Sala Monterrey** advierta la existencia de un Listado Nominal Adicional que se crea con los datos de las y los ciudadanos favorecidos con una resolución en la que se haya ordenado la generación y entrega de la Credencial para votar, y/o la incorporación al Padrón Electoral y la Lista Nominal. Ello, producto de instancias administrativas y de resoluciones favorables del Tribunal Electoral Federal del Poder Judicial de la Federación, con corte el diez de junio, según lo dispuesto por el acuerdo INE/CG193/2017.

Lo anterior es así pues la Sala Superior concluye que, el Listado Nominal Adicional tiene la finalidad de incluir a aquellas personas que, habiendo iniciado el trámite de inclusión o modificación al Listado Nominal en tiempo, no obtuvieron una resolución favorable y que, en instancia administrativa o jurisdiccional se determinó revocar la decisión de la autoridad responsable a efectos de incluirles en dicho Listado Nominal Adicional para que pudieran ejercer su voto pero que por la fecha en que se emite el fallo administrativo o

jurisdiccional no es posible incluirlos en el Listado Nominal ordinario.

Es decir, de dicho acuerdo se advierte que la campaña de actualización concluirá el día treinta y uno de enero, en términos de lo dispuesto por el artículo 138, numeral 1, de la LGIPE. En la misma fecha, se hará el corte de la Lista Nominal para la revisión por los partidos políticos, que será entregada el día veintiocho de febrero. En consecuencia, los partidos deberán entregar las observaciones con que cuenten, a más tardar el veintisiete de marzo. Lo anterior en términos de lo dispuesto por el artículo 151, numerales 1 y 2, de la LGIPE.

Por tanto, según lo dispuesto por el artículo 153, numeral 1, de la LGIPE, el corte para la impresión de la lista nominal definitiva será el dieciséis de abril.

Ahora bien, de lo establecido en el acuerdo INE/CG193/2017, se advierte la posibilidad de realizar trámites que no impliquen la modificación del Listado Nominal y, por tanto, no afecten el principio de certeza en materia electoral.

En ese orden de ideas, aunque la etapa para realizar solicitudes de reposición de la credencial para votar por robo, extravío o deterioro grave, concluirá el día veintiocho de febrero, la solicitud de reimpresión de

SUP-CDC-3/2018

credencial para votar podrá realizarse del primero de marzo, al veinte de junio. Además, la entrega de credenciales por mera reposición será hasta el día dieciséis de abril.

Es decir, se trata de la realización de trámites que no se encuentran directamente vinculados con la composición del Listado Nominal, pues implican la mera reposición o reimpresión de la credencial para votar, sin que sea necesaria la alteración de la información de quien lo solicita y, por ende, del Listado referido.

Dicho de otro modo, se trata de situaciones que no están relacionadas con la voluntad de quien realiza la solicitud, por tratarse de fenómenos no exigibles a su persona. Este criterio es congruente con la tesis de jurisprudencia de esta Sala Superior de rubro **CREDENCIAL PARA VOTAR E INSCRIPCIÓN AL PADRÓN ELECTORAL. OPORTUNIDAD DE LA SOLICITUD DE UN CIUDADANO REHABILITADO EN EL GOCE DE SUS DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES.**¹²

Es decir, a pesar de que el INE ha acordado la existencia de cortes al Listado Nominal con posterioridad a la fecha en que fueron presentados los medios de impugnación estudiados por la **Sala Monterrey**, los mismos atienden a necesidades

¹² Jurisprudencia 9/2009. Gaceta de Jurisprudencias y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 2, número 4, 2009, páginas 16 y 17.

específicas relacionadas con el proceso electoral. Esto es, los cortes no implican fechas flexibles, sino que cuentan con finalidades concretas y atienden a cuestiones particulares, como son la insaculación para la integración de las mesas directivas de casilla; la revisión, así como el periodo e informe sobre las observaciones; y la generación e impresión de la Lista Nominal de Electores Definitiva, y la Lista Nominal de Electores con Fotografía producto de instancias administrativas y resoluciones favorables del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Ahora bien, es importante señalar que, en el caso concreto, no es aplicable en su totalidad el criterio adoptado por esta Sala Superior en el expediente SUP-CDC-3/2013. Esto obedece al hecho de que, en tal contradicción de criterios, la controversia se basó en la publicidad de las fechas necesarias para realizar los trámites relacionados con la expedición de la credencial para votar. Así, al estar incluidas en los anexos técnicos de los convenios celebrados para apoyo y colaboración entre las autoridades administrativas electorales, la sentencia analizó la necesidad de que los mismos sean hechos del conocimiento de la ciudadanía con la oportunidad requerida, a fin de que sean vinculatorios y respeten los principios de certeza y objetividad en materia electoral. Por tanto, la sentencia SUP-CDC-3/2013 no resulta completamente aplicable al caso en concreto.

SUP-CDC-3/2018

En conclusión, el plazo para que la ciudadanía acude ante la autoridad administrativa electoral fuera del establecido para iniciar los trámites correspondientes a la emisión de su credencial para votar, la inscripción o reincorporación al Padrón Electoral, o bien la corrección de datos personales, que impliquen, en consecuencia, la modificación del Listado Nominal, es una restricción temporal idónea para el fin propuesto. Además, es necesaria, por los tiempos requeridos para lograrlo; y es proporcional, pues se trata de una disposición general, a la vez que no es exagerada, ni desmedida, pues se trata de la protección al principio de certeza en materia electoral. Ello es congruente con lo considerado por esta Sala Superior en el expediente SUP-REC-41/2013.

Por todo lo anterior, con base en las razones expuestas, el criterio que debe prevalecer es el adoptado por la **Sala Superior** en el expediente **SUP-REC-41/2013** y reiterado por la **Sala Toluca** al resolver los juicios de clave **ST-JDC-109/2018** y **ST-JDC-119/2018**.

SÉPTIMO. Jurisprudencia obligatoria.

Con base en las consideraciones que anteceden, y con fundamento en lo dispuesto por el artículo 232, fracción III, párrafo penúltimo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, el criterio que debe

prevalecer, con la naturaleza de jurisprudencia que se declara formalmente obligatorio, es:

CREENCIAL PARA VOTAR. LA LIMITACIÓN TEMPORAL PARA LA SOLICITUD DE EXPEDICIÓN Y ACTUALIZACIÓN AL PADRÓN ELECTORAL ES CONSTITUCIONAL.—*Con fundamento en los artículos 34, 35 y 36, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 2, 25, párrafo 1, inciso b), del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos; 23, párrafo 2, de la Convención Americana de Derechos Humanos; así como 9, 130, 131, 134, 135, 136, 147 y 151 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se advierte que el derecho al voto, como derecho fundamental, se encuentra sujeto a limitaciones constitucionales y legales. En ese sentido, la ciudadanía debe cumplir con las obligaciones relativas a la obtención de la credencial para votar e inscripción en el Padrón Electoral dentro de los plazos señalados para tal fin. Por tanto, el establecimiento de un plazo inamovible para solicitar la inscripción en el Listado Nominal, o bien para la modificación de los datos asentados en él, por regla general, es constitucionalmente válido, al tratarse de una medida idónea, porque atiende a un fin legítimo; razonable, dado los trámites que debe realizar la autoridad electoral; proporcional, al no ser desmedida; y necesaria, por los tiempos requeridos para generar el Padrón Electoral e integrar debidamente la Lista Nominal.*

Por lo expuesto y fundado se resuelve

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Existe contradicción de criterios entre lo sustentado por la Sala Regional de la Quinta Circunscripción Plurinominal, con sede en Toluca, Estado de México, en relación con el criterio de esta Sala Superior contenido en el expediente SUP-REC-41/2013; y la Sala Regional correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León, ambas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al

SUP-CDC-3/2018

resolver lo relativo a los expedientes ST-JDC-109/2018 y ST-JDC-119/2018; y SM-JDC-83/2018, SM-JDC-84/2018, SM-JDC-87/2018, SM-JDC-95/2018, SM-JDC-101/2018, SM-JDC-104/2018.

SEGUNDO.- Debe prevalecer, con la naturaleza de jurisprudencia, que se declara formalmente obligatoria, el criterio sustentado por esta **Sala Superior en el expediente SUP-REC-41/2013**, en términos de lo precisado en el punto SEXTO de esta resolución.

NOTIFÍQUESE como corresponda.

Devuélvanse, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de los Magistrados Felipe de la Mata Pizaña y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SUP-CDC-3/2018

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE GONZALES
MAGISTRADA**

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ
SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LOS
MAGISTRADOS FELIPE DE LA MATA PIZAÑA Y REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, RESPECTO DE LA
RESOLUCIÓN DICTADA EN LA CONTRADICCIÓN DE
CRITERIOS IDENTIFICADA CON LA CLAVE SUP-CDC-
3/2018.**

INDICE

I. Criterio mayoritario.....	39
¿Qué decidió la Sala Toluca?.....	39
¿Qué decidió la Sala Monterrey?.....	40
Criterio adoptado en la decisión mayoritaria	41
II. Motivos de disenso.....	43
a) No existe impedimento técnico o material que justifique negar el ejercicio del derecho al voto activo.....	43
b) Garantizar el derecho a votar en los términos precisados, no vulnera el principio de certeza.....	44

Respetuosamente, disentimos del sentido y con la argumentación de la resolución aprobada por la mayoría y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 187, párrafo siete de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, formulamos el presente voto particular, con la finalidad de exponer el sentido de nuestra postura respecto de la determinación adoptada por el pleno de esta Sala Superior en el presente expediente.

Nuestro disenso radica en que, contrariamente a lo resuelto por la postura mayoritaria, desde nuestra óptica, el criterio que debe prevalecer es el sostenido por la Sala Monterrey, lo anterior con base en las consideraciones y fundamentos siguientes.

I. Criterio mayoritario.

La mayoría estimó que se tiene por actualizada la contradicción de criterios entre las Salas Regionales de Toluca y Monterrey.

¿Qué decidió la Sala Toluca?

Sala Toluca estimó que el plazo establecido **al treinta y uno de enero** por el INE, para que la ciudadanía solicite un trámite que impacte en el Padrón Electoral y/o en la lista nominal de electores (reincorporación al Padrón por pérdida de vigencia y cambio de domicilio) es idóneo, proporcional, necesario y razonable.

En efecto, conforme a las reglas dadas por el INE, el treinta y uno de enero de dos mil dieciocho es la fecha límite para realizar cualquier trámite de solicitud de credencial de elector que implique una modificación al padrón electoral, como lo serían incorporación por primera vez, reincorporación, cambio de domicilio o modificación de datos personales.

La Sala Toluca sostiene que el límite para solicitar modificaciones al padrón electoral sería el día 31 de enero, a pesar de que exista la posibilidad técnica de realizar los cambios correspondientes.

No solo eso, la postura de la Sala Toluca implica que las Salas Regionales podrían desestimar los medios de impugnación presentados por personas que solicitan los trámites antes indicados, con posterioridad a la fecha precisada. Por lo que incluso se negaría la posibilidad de permitirles votar a través de los puntos resolutive de una

decisión judicial que detectara una afectación injustificada al derecho de sufragio activo¹³.

¿Qué decidió la Sala Monterrey?

Sala Monterrey consideró que el vencimiento del referido plazo **no constituye un impedimento** técnico o material justificado para que el INE dé trámite a una solicitud e incluya al ciudadano en el listado nominal a fin de que se encuentre en posibilidad de votar en la jornada electoral.

Esto es así, porque los *“Lineamientos que establecen los plazos, términos y condiciones para el uso y entrega del padrón electoral y la lista nominal de electores a los organismos públicos locales para los procesos electorales locales 2017-2018”*¹⁴ prevén **la existencia de un listado nominal adicional al diez de junio de este año.**

Criterio adoptado en la decisión mayoritaria

¹³ Se observa que la Sala Toluca **niega la expedición de puntos resolutivos** en aquellos casos en los que la solicitud de modificación al padrón tuvo lugar después del 31 de enero. Esta forma de proceder se observa en las dos sentencias de Sala Toluca que fueron materia de la contradicción (SUP-JDC-109/2018 y SUP-JDC-119/2018). A manera de ejemplo, en el juicio ciudadano ST-JDC-119/2018 se dice: “De esta forma, si el actor se presentó hasta el dieciséis de marzo de dos mil dieciocho, al módulo de atención ciudadana correspondiente, utilizando, para tal efecto, la solicitud de expedición de credencial para votar por pérdida de vigencia y cambio de domicilio, dicho trámite resultó extemporáneo, por lo que lo procedente es confirmar la resolución impugnada. Por último, se dejan a salvo sus derechos para que, al día siguiente de que se lleve a cabo la jornada electoral (primero de julio de dos mil dieciocho), se presente al módulo de atención ciudadana correspondiente, a efecto de solicitar el trámite para la solicitud de expedición de su credencial por pérdida de vigencia y cambio de domicilio”. Y en los puntos resolutivos de esa determinación: “PRIMERO. Se confirma la resolución de diecisiete de marzo de dos mil dieciocho, emitida en el expediente SECPV/1806015402953 por la Vocal del Registro Federal de Electores de la 01 Junta Distrital Ejecutiva en el Estado de Colima. SEGUNDO. Se dejan a salvo los derechos del ciudadano para que, al día siguiente de que se lleve a cabo la jornada electoral, se presente al módulo de atención ciudadana correspondiente, a efecto de solicitar el trámite para la solicitud de expedición de su credencial por pérdida de vigencia y cambio de domicilio”.

¹⁴ Numerales 49 y 50 Lineamientos que establecen los plazos, términos y condiciones para el uso y entrega del padrón electoral y la lista nominal de electores a los organismos públicos locales para los procesos electorales locales 2017-2018

A juicio de la mayoría el criterio que debe prevalecer es el de Sala Toluca, consistente en que no procede dar trámite a una solicitud de modificación o incorporación al padrón electoral fuera del plazo normativamente establecido para ello, por lo siguiente:

- Porque dicho plazo se fija con la finalidad de otorgar certeza respecto del contenido del padrón en el proceso electoral.

Esto es, conforme a la resolución mayoritaria resulta adecuado que se impida a los ciudadanos solicitar modificaciones al padrón electoral (con el propósito de obtener la posibilidad de votar) después del treinta y uno de enero de dos mil dieciocho, porque con ello se garantiza que los actores institucionales conozcan con precisión cuántos electores quedaron inscritos en el padrón.

En ese sentido, la resolución afirma que el plazo debe considerarse inamovible y perentorio¹⁵.

- Que, aunque materialmente el INE realiza actualizaciones del padrón con posterioridad al treinta y uno de enero de dos mil dieciocho —como lo serían las que realiza, por ejemplo, a través del llamado **listado nominal adicional**—, las solicitudes de las y los ciudadanos en ese sentido, posteriores a la fecha indicada, deben **considerarse improcedentes**, salvo

¹⁵ Al respecto véanse las páginas 29 a 32 de la sentencia.

que atiendan a una cuestión extraordinaria y ajena a su voluntad¹⁶.

En ese sentido, la sentencia afirma que “no existe afectación al contenido esencial del derecho a votar, pues únicamente se establecen condiciones reglamentarias secundarias para su práctica”¹⁷.

Este criterio podría implicar que una Sala Regional debe desestimar los juicios ciudadanos promovidos en contra de una negativa de la autoridad administrativa para realizar una modificación al padrón electoral (cambio de domicilio, incorporación, reincorporación, modificación de datos o mayoría de edad) presentada después del 31 de enero, lo que implica que la parte actora no obtendría la solicitud que pide, ni se le concederían los puntos resolutivos de una sentencia judicial que le permitieran votar, teniendo que ejercer este derecho hasta la próxima elección, debiendo iniciar su trámite nuevamente después de la jornada electoral. Por lo tanto, mayoritariamente se establece como jurisprudencia obligatoria **“CREDENCIAL PARA VOTAR. LA LIMITACIÓN TEMPORAL PARA LA SOLICITUD DE EXPEDICIÓN Y ACTUALIZACIÓN AL PADRÓN ELECTORAL, ES CONSTITUCIONAL”**.

II. Motivos de disenso

¹⁶ Véanse las páginas 32 a 34 de la sentencia.

¹⁷ Al respecto, véase la página 30 de la sentencia.

Consideramos que el criterio que debe regir como Jurisprudencia **es el sostenido por la Sala Monterrey**, por las siguientes razones:

a) No existe impedimento técnico o material que justifique negar el ejercicio del derecho al voto activo

Mediante acuerdo INE/CG193/2017, el Consejo General del INE amplió el plazo para la actualización del padrón electoral y los cortes de la lista nominal de electores en las entidades federativas cuya jornada electoral se llevará a cabo en el presente año, estableciendo como límite para recibir solicitudes de trámites, entre ellos, el de actualización de datos al padrón electoral el **treinta y uno de enero**, y como fecha límite para su disponibilidad el dieciséis de abril.¹⁸

Sin embargo, de los numerales 49 y 50 de los referidos Lineamientos, se advierte **la existencia de un listado adicional** en el que se considerarán a los ciudadanos favorecidos por resolución de la autoridad administrativa o por sentencia emitida en un juicio ciudadano hasta el **diez de junio de este año**.

En este sentido, el hecho de que un ciudadano o ciudadana presente en forma extemporánea una solicitud de trámite que impacte en el Padrón Electoral y/o en la lista nominal de electores, **no constituye per se un impedimento técnico o material** para que la responsable no lo incluya en el listado nominal correspondiente, a fin de que se encuentre en

¹⁸ Véase los puntos 27, inciso a) y 42 de los Lineamientos que establecen los plazos, términos y condiciones para la entrega del padrón electoral y las listas nominales de electores a los organismos públicos locales para los procesos electorales locales 2017-2018.

posibilidad de ejercer su derecho a votar en las elecciones a celebrarse el próximo primero de julio.

Por esta razón, consideramos que, en un primer momento, la autoridad administrativa debe valorar la posibilidad material de atender a la solicitud de la ciudadanía y, únicamente en caso de que exista imposibilidad material, negar la solicitud respectiva.

No obstante, incluso en caso de que se alegara la existencia de una imposibilidad técnica o material, la ciudadanía podría acudir ante las instancias jurisdiccionales para obtener copia certificada de los puntos resolutive del fallo que dicten las Salas Regionales del Tribunal Electoral, para que lo exhiba, con una identificación oficial, ante los integrantes de la mesa directiva de casilla respectiva, a fin de que se le permita votar en la jornada electoral.¹⁹

El anterior criterio garantiza el ejercicio del derecho al voto activo, porque permite utilizar una excepción prevista en la propia norma electoral, a fin de que los ciudadanos y ciudadanas que realicen una solicitud de trámite en forma extemporánea puedan ejercer su derecho al voto el próximo primero de julio.

b) Garantizar el derecho a votar en los términos precisados, no vulnera el principio de certeza

La decisión mayoritaria afirma que permitir que la ciudadanía solicite un trámite que implique modificaciones al padrón electoral (con el propósito de obtener la posibilidad de votar)

¹⁹ Ello, en términos del artículo 85, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y conforme a la Jurisprudencia 16/2008, de rubro: **CREDECIAL PARA VOTAR. LA NO EXPEDICIÓN, SIN CAUSA JUSTIFICADA, TRANSGEDE EL DERECHO AL VOTO**, consultable en el IUS Electoral.

después del 31 de enero de 2018, vulneraría el principio de certeza, ya que los actores institucionales no conocerían con precisión cuántos electores quedaron inscritos en el padrón.

No compartimos esta consideración por las razones que a continuación exponemos.

En primer lugar, debe precisarse que, en todo caso, la autoridad administrativa electoral es quien deberá realizar cualquier modificación al padrón electoral, y quien integrará el listado adicional a que se refieren los numerales 49 y 50 de los referidos Lineamientos. Por tanto, dicha autoridad siempre tendrá conocimiento de aquellos a quienes se habilite para ejercer el voto con posterioridad al 31 de enero.

Además, dichos actos deberán ser realizados en estricto apego a los principios que rigen en la materia electoral y, en su caso, podrán ser objeto de impugnación. En ese sentido, respecto de la autoridad electoral, no se afecta el principio de certeza.

Ahora, en cuanto a los partidos políticos, es cierto que el 28 de febrero se les entrega para su revisión el listado nominal con corte al 31 de enero. Sin embargo, dichos institutos políticos tienen conocimiento de que el corte para la impresión de la Lista Nominal de Electores, producto de Instancias Administrativas y resoluciones favorables de este Tribunal, será hasta el 10 de junio de 2018.

En este sentido, los partidos políticos saben que hasta esa fecha el listado nominal puede sufrir modificaciones y, en su caso, están en posibilidad de solicitar el listado adicional que para tal efecto se genere, por lo que el hecho de que exista

SUP-CDC-3/2018

una etapa específica para que los partidos hagan objeciones al listado nominal, no impide que puedan hacerlo respecto de los listados nominales adicionales, incluso por otras vías institucionales como los medios de impugnación.

Con independencia de lo anterior, se considera que, en el presente caso, el principio de certeza no puede tener prevalencia sobre el derecho a votar. Lo anterior, pues aun cuando se admitiera que los partidos políticos no tendrán certeza respecto de la totalidad de los ciudadanos que podrán votar el día de la jornada electoral, ello no sería una circunstancia que justifique impedir el ejercicio de ese derecho, pues se estaría haciendo nugatorio un derecho humano, no obstante que existirá la evidencia necesaria para que las instancias administrativas y jurisdiccionales se cercioren de la validez de los registros de quienes se encuentren en el supuesto en cuestión.

En otras palabras, consideramos que el ejercicio del derecho al voto activo **no se encuentra supeditado a que los partidos políticos conozcan de forma previa quiénes votarán**, además de que existen los mecanismos para accedan a esa información.

Tan es así, que los artículos 278 y 290 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevén la posibilidad de que un ciudadano vote sin encontrarse en el listado nominal, por virtud de una sentencia de este Tribunal.

Además, consideramos que, contrario a lo sostenido por la mayoría, el listado nominal adicional atiende a la necesidad de garantizar el derecho a votar de todo ciudadano que, por

cualquier razón, no se encuentre en posibilidad de iniciar el trámite respectivo desde la fecha prevista normativamente y hasta el 10 de junio, y no únicamente por causas extraordinarias ajenas a la voluntad de la ciudadanía. Es decir, estimamos que el hecho de que después del 31 de enero un ciudadano, por ejemplo, no cuente con su credencial de elector con su domicilio actual, no es motivo suficiente para negarle el derecho a votar, pues al permitir el ejercicio de ese derecho no se contraviene principio ni derecho alguno.

De igual forma, generar la posibilidad de que los ciudadanos puedan obtener su credencial (con modificación al padrón) en cualquier tiempo que cumpla los requisitos para ello y sea materialmente posible, es consecuente con el cumplimiento de la obligación prevista por artículo 1º, párrafo tercero de la Constitución Federal, de proteger de manera extensiva los derechos humanos de las personas, permitiéndoles votar por los representantes populares de su demarcación, así como **tener un medio de identidad** que contenga entre otros datos: el nombre completo del ciudadano, la edad, el domicilio, firma, huella digital y fotografía del elector, la entidad, federativa, el municipio y la localidad que corresponden al domicilio, así como la sección electoral en donde debe de votar, tal y como lo prevé el artículo 156 de la LEGIPE

Finalmente, tampoco compartimos la conclusión de la sentencia en el sentido de que “no existe afectación al contenido esencial del derecho a votar, pues únicamente se establecen condiciones reglamentarias secundarias para su

SUP-CDC-3/2018

práctica”. Esto porque, como se ha señalado, las disposiciones objeto de interpretación suponen el establecimiento de una condición temporal que, de no cumplirse, **impide de forma absoluta el ejercicio del derecho a votar.**

Así, consideramos que, con la postura sostenida en este voto, la ciudadanía que realice su solicitud después del 31 de enero podría ejercer su derecho al voto ya sea con su credencial de elector, o con la copia certificada de los puntos resolutive de la sentencia correspondiente y una identificación oficial, sin que ello incida en el principio de certeza.

Lo anterior pues, si después de transcurrido el plazo previsto para solicitar la expedición de la credencial de elector –que implique la incorporación o una modificación al padrón electoral–, es posible garantizar el derecho al voto activo del solicitante, debe optarse por esa solución.

De esta manera, dicho criterio maximiza el ejercicio del derecho al voto activo, conforme a lo dispuesto por los artículos 1º y 35, fracción I de la Constitución Federal.

Es por estas consideraciones que disentimos de la decisión mayoritaria.

MAGISTRADO

SUP-CDC-3/2018

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN