

**RECURSO DE APELACIÓN**

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-11/2019

**RECORRENTE:** MORENA

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

**TERCEROS INTERESADOS:** PARTIDO  
DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y  
PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE  
ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIOS:** PEDRO BAUTISTA  
MARTÍNEZ Y PEDRO ANTONIO  
PADILLA MARTÍNEZ

**COLABORACIÓN:** ERICKA FRANCO  
AMBROSIO, FANNY AVILEZ ESCALONA  
Y JUAN JOSÉ BELÉN MORENO ZETINA

Ciudad de México, veintisiete de febrero de dos mil diecinueve

**VISTOS**, para resolver, los autos del recurso de apelación, cuyos datos de identificación se citan al rubro.

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

**1. Interposición del recurso.** El diez de febrero de dos mil diecinueve, el partido político MORENA, a través de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpuso recurso de apelación, el cual fue recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el catorce siguiente.

En su demanda, controvierte el acuerdo **INE/CG42/2019** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual

## **SUP-RAP-11/2019**

se aprueban los “*Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero para el Proceso Electoral Local Extraordinario 2019, para la elección de Gubernatura en el estado de Puebla*”, así como su anexo.

**2. Turno.** Mediante acuerdo de catorce de febrero del año en curso, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior, acordó integrar el expediente y ordenó el turno a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**3. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó en la Ponencia a su cargo el recurso de apelación; asimismo, acordó admitirlo a trámite y declaró cerrada la instrucción, quedando el presente asunto en estado de resolución.

### **CONSIDERANDO:**

**PRIMERO. Competencia.** Este órgano jurisdiccional es competente para conocer y resolver este medio de impugnación de conformidad con lo previsto en los artículos 41 párrafo segundo base VI y 99 párrafo cuarto, fracción III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185 186 fracciones III, inciso g), y 189 fracciones I, inciso c) y II, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como artículo 4 párrafo 1, 6 párrafo 3 y 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 el partido político MORENA, para impugnar un acuerdo emitido por el Consejo

General del Instituto Nacional Electoral, órgano central del aludido Instituto.

**SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.** En el caso se satisfacen los requisitos generales de procedibilidad, establecidos en los artículos 7, 8, 9, párrafo 1; 40, párrafo 1, inciso b), 42, 44, párrafo 1, inciso a), 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios.

**1. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante el Instituto Nacional Electoral, autoridad señalada como responsable; en dicho escrito se hace constar el nombre y domicilio del recurrente, se identifica la resolución impugnada, se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, los preceptos presuntamente violados, así como la firma autógrafa del representante del recurrente.

**2. Oportunidad.** El recurso de apelación debe tenerse interpuesto en tiempo, pues la demanda fue presentada dentro del plazo legal de cuatro días previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios ya que, si la resolución combatida se emitió el seis de febrero del año en curso, y la demanda se presentó el diez siguiente, es evidente que su presentación fue oportuna.

**3. Legitimación y personería.** Se satisfacen estos requisitos, toda vez que la demanda fue presentada por MORENA, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, calidad que le fue reconocida por la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.

## **SUP-RAP-11/2019**

**4. Interés.** El interés del recurrente se encuentra acreditado, dado que la Sala Superior ha determinado que los partidos políticos están legitimados para ejercer acciones de impugnación, con la finalidad de tutelar el interés público, el colectivo, difuso o de grupo, esto es, para cuestionar actos o resoluciones que aun sin afectar su interés jurídico directo causan perjuicio al de una comunidad, colectividad o grupo social en su conjunto, porque se considera que para la procedibilidad de la impugnación es suficiente que se aduzca que con la emisión del acto impugnado se afecta algún principio constitucional y, en consecuencia, el interés público o el de una colectividad en especial.

En este sentido, la Sala Superior ha sustentado reiteradamente el criterio precisado, el cual ha dado origen a la tesis de jurisprudencia 10/2005, publicada bajo el rubro: **ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR.**

En el caso, para esta Sala Superior el partido político recurrente tiene interés tuitivo para controvertir el *“Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero para el Proceso Electoral Local Extraordinario 2019, para la elección de Gubernatura en el estado de Puebla”*, así como su anexo.

Ello, porque manifiesta que el acto impugnado es contrario a Derecho, debido a que pretende impedir el ejercicio de voto a los mexicanos que radican fuera del país, al imponer requisitos innecesarios y excesivos para estar inscritos en la Lista Nominal

de Electores Residentes en el Extranjero para la elección de la Gubernatura del Estado de Puebla en el Proceso Electoral Local Extraordinario 2019.

Así, al aducir el instituto político recurrente que el acuerdo aprobado es contrario a los principios y preceptos constitucionales, es evidente que ejerce una acción tuitiva del interés público, la cual está legitimado para deducir, en su calidad de entidad de interés público.

**5. Definitividad.** El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley de Medios no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente, antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional, a través de la cual se pueda modificar o revocar el acto impugnado

En consecuencia, al cumplirse con los requisitos de procedibilidad del presente recurso de apelación y de no advertirse alguna causa de improcedencia que amerite el desechamiento del escrito de demanda, lo conducente es estudiar el fondo de la controversia planteada.

**TERCERO. Terceros interesados.** Los escritos de comparecencia como terceros interesados presentados por el Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional, respectivamente, cumplen los requisitos establecidos en el artículo 17, párrafo 4 de la Ley de Medios, como se expone a continuación:

**Forma.** Fueron presentados ante la responsable, se hace constar nombre y firma autógrafa de los comparecientes, y

## **SUP-RAP-11/2019**

señalan las razones del interés opuesto al del recurrente en que se fundan, así como su pretensión concreta.

Igualmente indican domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para tales efectos y ofrecen pruebas.

**Oportunidad.** Los escritos de tercero interesado fueron presentados de manera oportuna, esto es, dentro del plazo legal de setenta y dos horas que establece el artículo 17, párrafo 1, b) de la Ley de Medios.

Se concluye lo anterior, toda vez que la cédula de notificación fue fijada en los estrados en día diez de febrero a las diecinueve horas, momento a partir del cual inicio el plazo de las setenta y dos horas en las que el tercero interesado podía interponer el escrito.

Misma que fue retirada el trece de febrero a las diecinueve horas, y los escritos de los terceros interesados fueron presentados ante la responsable el doce de febrero a las veintitrés horas con cuarenta y un minutos y el trece de febrero a las trece horas con nueve minutos, respectivamente, de ahí que se encontraban dentro del plazo legal.

**Legitimación.** Se reconoce legitimación al Partido de la Revolución Democrática y al Partido Acción Nacional para comparecer como terceros interesados en el presente recurso, con fundamento en el artículo 12, párrafo 1, inciso c) de la Ley de Medios.

**Interés jurídico.** Los terceros interesados cuentan con un interés incompatible con el actor, porque pretenden que subsista el acuerdo combatido.

En consecuencia, al cumplirse los requisitos de procedencia del recurso al rubro indicado y, dado que los terceros interesados no hicieron valer causales de improcedencia, aunado a que esta Sala Superior no advierte la actualización de alguna de ellas, lo procedente es continuar con el estudio del asunto.

**CUARTO. Hechos relevantes.** Los hechos que originan la resolución impugnada son, esencialmente, los siguientes:

**1. Declaración sobre la falta absoluta de la Gobernadora.** El veintiséis de diciembre de dos mil dieciocho, mediante sesión pública de la Comisión Permanente del Congreso del Estado de Puebla, se informó el fallecimiento de la Gobernadora y solicitó la designación del Gobernador Interino.

**2. Designación de Gobernador Interino.** El veintiuno de enero de dos mil diecinueve, el Congreso del Estado Libre y Soberano de Puebla emitió el Decreto a través del cual designó como Gobernador Interino del estado, al ciudadano Guillermo Pacheco Pulido, hasta la toma de posesión del Gobernador que resulte electo del proceso electoral extraordinario.

**3. Convocatoria a elecciones extraordinarias.** El treinta y uno de enero, el Congreso del Estado convocó a las elecciones

## **SUP-RAP-11/2019**

extraordinarias de Gobernador Constitucional para concluir el periodo constitucional 2018-2024.

**4. Asunción total del Instituto Nacional Electoral.** El seis de febrero, mediante la resolución INE/CG40/2019, el Consejo General ejerció asunción total para llevar a cabo los procesos electorales locales extraordinarios 2019, en el Estado de Puebla.

**5. Aprobación del Plan y Calendario Integral.** El mismo día, el Consejo General aprobó el *“Acuerdo [...] por el que se aprueba el plan y calendario integral para el proceso electoral local extraordinario de la Gubernatura y de los Ayuntamientos de Ahuazotepec, Cañada Morelos, Mazapiltepec de Juárez, Ocoyucan y Tepeojuma en el Estado de Puebla [...]”*.

**6. Acto impugnado.** El mismo seis de febrero, el Consejo General aprobó el *“Acuerdo [...] por el que se aprueban los Lineamientos para la conformación de la Lista Nominal de electores residentes en el extranjero para el Proceso Electoral Local Extraordinario 2019, para la elección de Gubernatura en el Estado de Puebla”*, del cual se desprende que las ciudadanas y los ciudadanos que cuentan con credencial para votar y que quieran emitir su voto desde el extranjero, deberán solicitar su inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero y manifestar su decisión de votar a partir del quince de febrero hasta el quince de marzo del año en curso.

**QUINTO. Acto impugnado.** Como se mencionó, el apelante impugna el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprueban los lineamientos para la

## SUP-RAP-11/2019

conformación de la lista nominal de electores residentes en el extranjero para el proceso electoral local extraordinario en Puebla.

Con el propósito de explicar mejor la controversia, enseguida se exponen las partes del acuerdo atinentes y los lineamientos específicamente impugnados.

### *Consideraciones atinentes del acuerdo INE/CG42/2019*

- *Con las actividades establecidas en estos Lineamientos, se busca facilitar a la ciudadanía residente en el extranjero su inscripción a la LNERE, a fin de que estén en posibilidad de ejercer su derecho al sufragio.*
- *Se considera conveniente que las ciudadanas y los ciudadanos que cuenten con una Credencial para Votar desde el Extranjero con entidad mexicana de referencia correspondiente al estado de Puebla, y deseen votar desde el país en el que residen, soliciten su inscripción a la LNERE y manifiesten su decisión de votar a partir del 15 de febrero y hasta el 15 de marzo de 2019, a través de la Solicitud de Inscripción respectiva, en la cual se identifiquen plenamente y confirmen que tienen el mismo domicilio en el extranjero al que se le enviarán los documentos para que emitan su sufragio.*
- *Dicha intención se prevé que pueda ser emitida mediante llamada telefónica al INETEL, a través del correo electrónico votoextranjero@ine.mx o bien, por el medio que disponga el INE, en el formato que se pondrá a disposición de la ciudadanía para su inscripción en la LNERE para poder votar desde el extranjero en el Proceso Electoral Local*

## **SUP-RAP-11/2019**

*Extraordinario 2019, para la elección de Gubernatura en el estado de Puebla.*

- *Ante los resultados de la participación ciudadana en el Proceso Electoral Local Ordinario 2017-2018 en el estado de Puebla, cuya LNERE estuvo conformada por 10,832 ciudadanas y ciudadanos residentes en el extranjero, se advierte que 9,404 contaban con Credencial para Votar desde el Extranjero y los 1,428 restantes se inscribieron para votar desde el extranjero con una Credencial para Votar emitida en territorio nacional. De esos registros, solo se recibieron 5,991 votos; es decir, el 55.3 por ciento de ciudadanas y ciudadanos emitieron su voto en la elección de Gubernatura de la entidad de Puebla del pasado 1º de julio de 2018.*
- *Por lo anterior, resulta relevante para esta autoridad electoral implementar un procedimiento para contactar a la mayor cantidad posible de ciudadanas y ciudadanos residentes en el extranjero con el objeto de obtener la manifestación de su decisión de votar fuera del territorio nacional, de manera que los registros de las 9,404 ciudadanas y ciudadanos que quedaron incluidas en la LNERE con una Credencial para Votar desde el Extranjero con entidad mexicana de referencia correspondiente al estado de Puebla, así como las 1,428 ciudadanas y ciudadanos que se inscribieron en la LNERE con una Credencial para Votar en territorio nacional con domicilio en la entidad de Puebla, para el Proceso Electoral Federal y Local Ordinario de Puebla 2017- 2018, sean considerados para formar parte de la LNERE que se utilizará en el Proceso Electoral Local Extraordinario 2019, para la elección de Gubernatura en el estado de Puebla, y cumplan con el requisito indispensable para enviarles el Paquete Electoral Postal.*

## **SUP-RAP-11/2019**

- *Lo anterior se aplicará de manera excepcional, atendiendo a las condiciones particulares y la proximidad en la que se está desarrollando el Proceso Electoral Local Extraordinario 2019 en el estado de Puebla, ya que sólo se dispondrá de un mes para el registro en la LNERE.*
- *Ahora bien, para el caso de las ciudadanas y los ciudadanos que cuentan con una Credencial para Votar emitida en territorio nacional con domicilio en el estado de Puebla y que quieran emitir su voto desde el extranjero, soliciten su inscripción a la LNERE y manifiesten su decisión de votar a partir del 15 de febrero y hasta el 15 de marzo de 2019, a través de la Solicitud de Inscripción respectiva, mediante el correo electrónico votoextranjero@ine.mx o por el medio que disponga el INE, en el formato que se ponga a su disposición para su inscripción en la LNERE para poder votar fuera de México en el Proceso Electoral Local Extraordinario 2019, para la elección de Gubernatura en el estado de Puebla.*

Ahora bien, los lineamientos materia de la controversia son los siguientes:

**9.** *Los registros de las ciudadanas y los ciudadanos que cuentan con una CPV o con una CPVE y quedaron incluidos en la LNERE correspondiente al Proceso Electoral Federal y Local Ordinario de Puebla 2017-2018, serán considerados para formar parte de la LNERE que se utilizará en el Proceso Electoral Local Extraordinario 2019, para la elección de la Gubernatura en el estado de Puebla.*

*La DERFE, a través del INETEL y/o por medio del correo electrónico institucional votoextranjero@ine.mx, o por el medio que disponga el INE, deberá comunicarse con las ciudadanas y los ciudadanos a que*

## **SUP-RAP-11/2019**

*se refiere el párrafo anterior por medio de los datos de contacto que fueron previamente proporcionados, del 15 de febrero al 15 de marzo de 2019, a fin de realizar las siguientes acciones:*

*a) Informar sobre la celebración del Proceso Electoral Local Extraordinario 2019 en el estado de Puebla y el derecho que tienen para votar desde el extranjero para elegir la Gubernatura de la entidad;*

*b) Obtener de la ciudadana o del ciudadano la manifestación de su decisión de votar desde el país en el que reside para el Proceso Electoral Local Extraordinario 2019, para elegir la Gubernatura de la entidad de Puebla, en términos del artículo 332, párrafo 1 de la LGIPE;*

*c) Conocer si la ciudadana o el ciudadano conserva el mismo domicilio que registró para ejercer su voto desde el extranjero en el Proceso Electoral Federal y Local 2017-2018. A dicho domicilio se le hará llegar el PEP, y*

*d) En caso de que la ciudadana o el ciudadano haya realizado un cambio de su domicilio en el extranjero, la DERFE le orientará a efecto de que pueda realizar el trámite al que se refiere el numeral 10, inciso a) de los presentes Lineamientos.*

*La DERFE implementará el procedimiento operativo para contactar a las ciudadanas y a los ciudadanos y llevará un registro de las comunicaciones que realice a través del INETEL o el correo electrónico institucional votoextranjero@ine.mx, por medio de una bitácora con los datos necesarios para conocer la información*

## **SUP-RAP-11/2019**

*referida en los incisos anteriores, como insumo para incorporar a estas ciudadanas y ciudadanos en la LNERE.*

**48.** *La DERFE hará del conocimiento de las ciudadanas y los ciudadanos que su Solicitud de Inscripción a la LNERE fue determinada como improcedente, en los siguientes supuestos:*

- a) Por haberse recibido en la DERFE fuera de los plazos establecidos;*
- b) Por no haber cumplido alguno de los requisitos previamente establecidos, o*
- c) Por no haber subsanado las inconsistencias notificadas dentro de los plazos establecidos.*

*En caso de que no se pueda contactar dentro del plazo establecido a aquellas ciudadanas o ciudadanos que se encuentran en el supuesto previsto en el numeral 9 de los presentes Lineamientos, la DERFE les enviará notificación de su no inscripción en la LNERE, para lo cual se empleará el dato de contacto 21 proporcionado. Independientemente de lo anterior, la DERFE deberá informar, en la página de internet [www.votoextranjero.mx](http://www.votoextranjero.mx), por medio de un mensaje dirigido al público general, acerca de la disponibilidad de la Solicitud de Inscripción a la LNERE para realizar su trámite y, en su caso, la no inscripción en la LNERE de las ciudadanas y los ciudadanos que no hayan cumplido con los requisitos establecidos o no subsanen las inconsistencias que les fueron notificadas, además de los mecanismos legales de defensa a su disposición.*

Conforme a lo apuntado, se tiene que para la conformación de la lista nominal de electores residentes en el extranjero para el

## **SUP-RAP-11/2019**

proceso electoral extraordinario 2019 de Puebla, el Instituto Nacional Electoral determinó que serán considerados los ciudadanos inscritos en la lista correspondiente al proceso electoral ordinario 2017-2018 en Puebla, ello, al tratarse de una situación excepcional, dadas las particularidades y proximidad del proceso extraordinario.

Sin embargo, como se advierte de los lineamientos, la incorporación a la lista no opera de manera automática, sino que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores se pondrá en contacto con dichos ciudadanos de manera telefónica, por correo electrónico o algún otro medio, para obtener, entre otras cuestiones, la manifestación de su decisión de votar desde el país en el que reside para la elección extraordinaria.

En el entendido que, conforme al lineamiento 48, en caso de que no se pueda contactar a la ciudadana o ciudadano, se le enviará notificación de su no inscripción a la lista nominal de electores residentes en el extranjero.

**SEXO. Conceptos de agravio del apelante.** Ahora bien, el impugnante en su demanda formula los siguientes conceptos de agravio.

- La autoridad responsable ilegalmente pretende impedir el ejercicio de voto a los mexicanos que radican fuera del país, al imponer requisitos innecesarios, excesivos y desproporcionados para estar inscrito en la Lista Nacional de Electores Residentes en el Extranjero.

## **SUP-RAP-11/2019**

- El acuerdo impugnado y los lineamientos para la conformación de la lista nominal carecen de congruencia interna; en el primero se reconoce y respeta el derecho de votar a las ciudadanas y ciudadanos que quedaron incluidos en la LNERE para el proceso electoral federal y local ordinario 2017-2018, sin establecer mayor exigencia, requisito ni condición alguna; mientras que en el segundo, se impone la exigencia a éstos de reiterar a la autoridad electoral administrativa su voluntad de ser inscritos en dicha lista nominal, de allí que considere que el lineamiento 9 debe dejarse sin efectos.
  
- El lineamiento 48 denominado “Notificación de no inscripción en la LNERE” establece una consecuencia que no es congruente con el acuerdo impugnado, en cuanto señala que las ciudadanas y los ciudadanos que se encuentren inscritos en la LNERE y que no sean localizados o contactados, se les notificará su no inscripción en el listado referido, lo que resulta ilegal e incongruente.
  
- Lo dispuesto en el lineamiento 9 y porción normativa del lineamiento 48 contravienen lo previsto en el artículo 35 de la Constitución General, puesto que restringen el derecho de voto de los ciudadanos residentes en el extranjero.
  
- Lo anterior porque condicionan la inscripción y permanencia en la LNERE a un hecho incierto, inseguro y contingente, tal como una llamada telefónica para manifestar su deseo de votar.

## **SUP-RAP-11/2019**

- El requisito de solicitud de inscripción a la LNERE quedó satisfecho por los ciudadanos que fueron incluidos en la lista conformada para el proceso electoral federal y local 2017-2018, por lo que el consentimiento para ejercer su voto se mantiene intacto para el proceso electoral local extraordinario 2019.

### **SÉPTIMO. Determinación de la controversia.**

La **pretensión** del apelante es que se dejen sin efectos los lineamientos 9 y 48 emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a partir de los cuales, esencialmente, se establece que, aquellos ciudadanos inscritos la lista nominal de electores residentes en extranjero del proceso ordinario serán incluidos en la lista para el proceso electoral extraordinario, ello a partir de la comunicación que entable el Instituto con ellos, y excluidos ante la imposibilidad de la misma.

La **causa de pedir** la sustenta fundamentalmente en que la medida implementada por el Instituto Nacional Electoral se traduce en una afectación o restricción al derecho de voto activo de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

Por tanto, la **litis** en el presente recurso consiste en determinar si los lineamientos controvertidos son conforme a Derecho, o si, por lo contrario, como lo alega el apelante, se traducen en una restricción y obstáculo para el ejercicio del derecho del voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero.

**OCTAVO. Estudio de la controversia.** Enseguida se aborda el análisis de la controversia sometida a escrutinio jurisdiccional.

***Tesis de la decisión***

A juicio de esta Sala Superior, es conforme a Derecho que el Instituto Nacional Electoral, a través de su Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, se comuniquen con los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero inscritos en la lista nominal empleada en el proceso ordinario, para obtener, entre otras cuestiones, la manifestación de decisión de votar desde el país en el que reside, y, a partir de ello, conformar la lista nominal que se utilizará en el proceso extraordinario.

En la misma tesitura, ante la imposibilidad de comunicación y contacto con dichos ciudadanos, se justifica su exclusión de la lista, pues ello no se traduce en una afectación a su derecho de voto activo, ya que las ciudadanas y los ciudadanos pueden inscribirse en la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero, a través del procedimiento ordinario consistente en enviar la solicitud de inscripción a la lista nominal y manifestar su decisión de votar.

Así, el lineamiento emitido por la autoridad responsable relativo a que en el caso de aquellas ciudadanas y ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, que fueron registrados en la lista nominal de electores para el proceso ordinario 2017-2018 en Puebla, pero que no puedan ser contactados mediante teléfono, correo electrónico u otro medio, serán excluidos de la lista nominal de electores para el proceso extraordinario 2019, **no se traduce**

## **SUP-RAP-11/2019**

**en una restricción u obstáculo injustificado para el ejercicio del derecho fundamental de voto activo.**

### ***Consideraciones que sustentan la decisión***

#### **Marco normativo**

El artículo 41, base V, apartado B, inciso a), numeral 3, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que, corresponde al Instituto Nacional Electoral, para los procesos electorales federales y locales, la integración del padrón y la lista de electores.

Conforme a lo dispuesto en el artículo 329, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección, entre otros, de las Gubernaturas de las entidades federativas.

En este sentido, el artículo 330, párrafo 1, de la citada ley establece que para el ejercicio del voto los ciudadanos que residan en el extranjero, además de los requisitos previstos en la Constitución y la ley, se deberán cumplir los siguientes:

a) **Solicitar** a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores **su inscripción en el padrón electoral y en la lista nominal de electores residentes en el extranjero.**

b) **Manifestar**, bajo su más estricta responsabilidad y bajo protesta de decir verdad, **el domicilio en el extranjero al que se le harán llegar las boletas electorales o, en su caso, el medio**

**electrónico que determine el Instituto**, en el que podrá recibir información con relación al proceso electoral.

Asimismo, el artículo 331, párrafo 2 del propio ordenamiento jurídico, dispone que la solicitud será enviada a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por vía postal, electrónica o en forma presencial en los módulos que para tal efecto se instalen en las embajadas o consulados y dentro de los plazos que determine el Instituto Nacional Electoral.

De igual forma, el artículo 332, párrafo 1, dispone que la solicitud de inscripción en la sección del padrón electoral de los ciudadanos residentes en el extranjero tiene efectos legales de notificación al Instituto Nacional Electoral de la decisión del ciudadano de votar desde el extranjero.

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;*

## **SUP-RAP-11/2019**

*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."*

El artículo 333, párrafo 1, establece que **la lista nominal de electores residentes en el extranjero es la relación elaborada por el Registro Federal de Electores** que contiene 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 dicha lista.

Los párrafos 2, 3, 4 y 5 del precepto legal mencionado prevén que **las listas serán de carácter temporal y se utilizarán, exclusivamente, para los fines establecidos en la ley**, y no tendrán impresa la fotografía de las ciudadanas y los ciudadanos en ellas incluidos. El Consejo General podrá ordenar medidas de verificación adicionales a las previstas, a fin de garantizar la veracidad de las listas nominales de electores residentes en el extranjero.

Finalmente, el artículo 335, numeral 4, establece que, **concluido el proceso electoral, cesará la vigencia de las listas nominales de electores residentes en el extranjero** y la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores procederá a

reinscribir a los ciudadanos en ellas registrados, en la lista nominal de electores de la sección electoral que les corresponda por su domicilio en México.

### **Análisis del caso**

#### **➤ Numeral 9 de los Lineamientos impugnados**

Conforme a las disposiciones apuntadas, se obtiene que la elaboración de la lista nominal de electores residentes en el extranjero es facultad de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral.

Que dicha lista se integra por los ciudadanos mexicanos que residen en otros países que **solicitan** de manera voluntaria su inscripción a dicho listado.

Para la expresión de dicha voluntad, entre otras cuestiones, deben **manifestar, bajo protesta de decir verdad, que es su decisión votar en el país en el que residen y no en territorio mexicano.**

Finalmente, se debe destacar que las listas nominales de electores residentes en el extranjero tienen **carácter temporal y se deben utilizar exclusivamente para los fines establecidos en la ley.**

En el caso sometido a examen, estamos frente a la emisión de los lineamientos emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral para la conformación de la lista nominal de electores

## **SUP-RAP-11/2019**

residentes en el extranjero que se utilizará para la elección extraordinaria de la Gubernatura de Puebla.

Para ello, como se advierte de los propios lineamientos, los ciudadanos registrados en la lista nominal empleada en el proceso electoral ordinario de Puebla 2017-2018 **serán considerados** para formar parte de la lista a utilizarse en el proceso extraordinario 2019.

Conforme a la normativa apuntada, y tomando en consideración las circunstancias del caso, en primer lugar, se debe precisar que se trata de dos relaciones independientes y con existencia jurídica diversa, sobre todo tomando en cuenta su temporalidad.

Es decir, la lista nominal de electores residentes en el extranjero del proceso ordinario tuvo existencia y validez jurídica exclusivamente para la celebración de la elección ordinaria del año dos mil dieciocho, pues de conformidad con el citado artículo 335, numeral 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, concluido el proceso electoral, cesa la vigencia de la lista nominal de electores residentes en el extranjero.

En esta lógica, el Instituto Nacional Electoral tiene el deber y la facultad de conformar una nueva lista para la celebración del proceso extraordinario en dos mil diecinueve.

Ahora bien, en una situación ordinaria, la conformación de la lista nominal de electores residentes en el extranjero, se integra a partir de los lineamientos y mecanismos estipulados en la ley y en

las disposiciones reglamentarias aplicables, fundamentalmente, **la exigencia de que los ciudadanos mexicanos residentes en otros países soliciten voluntariamente su inscripción a dicha lista.**

No obstante, en el caso, estamos frente a un supuesto excepcional, inclusive no previsto en ley, pues se trata de la conformación de la lista nominal de electores residentes en el extranjero a emplearse en un proceso extraordinario.

Frente a esta situación, el Instituto Nacional Electoral determinó en los lineamientos impugnados, particularmente en el lineamiento 9 que *los registros de las ciudadanas y los ciudadanos que cuentan con una CPV o con una CPVE y quedaron incluidos en la LNERE correspondiente al Proceso Electoral Federal y Local Ordinario de Puebla 2017-2018, serán considerados para formar parte de la LNERE que se utilizará en el Proceso Electoral Local Extraordinario 2019, para la elección de la Gubernatura en el estado de Puebla.*

Determinación que encuentra justificación, como la propia autoridad lo expone en el acuerdo controvertido, frente a la necesidad de implementar un procedimiento para contactar la mayor cantidad posible de ciudadanos residentes en el extranjero atendiendo, en un contexto excepcional, en el que se atienden las condiciones y particularidades y la proximidad de la elección de 2019.

Por tanto, la conformación de esta nueva lista de electores en el extranjero tiene como base la lista utilizada en la elección

## **SUP-RAP-11/2019**

ordinaria; sin embargo, se trata de una lista temporal independiente que, además, será integrada con ciudadanos distintos que podrán solicitar, por primera vez, su inscripción a dicha lista.

Dicho en otras palabras, la lista nominal de electores residentes en el extranjero se conformará inicialmente con los ciudadanos inscritos en la lista del proceso ordinario y los ciudadanos adicionales que soliciten su inscripción en los términos de la legislación aplicable.

Ahora bien, el lineamiento 9 establece que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores deberá comunicarse y/o contactar (por teléfono, correo u otro medio), a los ciudadanos que fueron inscritos, en su oportunidad, en la lista nominal empleada en el proceso ordinario, para lo siguiente:

*a) Informar sobre la celebración del Proceso Electoral Local Extraordinario 2019 en el estado de Puebla y el derecho que tienen para votar desde el extranjero para elegir la Gubernatura de la entidad;*

*b) Obtener de la ciudadana o del ciudadano la manifestación de su decisión de votar desde el país en el que reside para el Proceso Electoral Local Extraordinario 2019, para elegir la Gubernatura de la entidad de Puebla, en términos del artículo 332, párrafo 1 de la LGIPE;*

*c) Conocer si la ciudadana o el ciudadano conserva el mismo domicilio que registró para ejercer su voto desde el extranjero en el*

## SUP-RAP-11/2019

*Proceso Electoral Federal y Local 2017-2018. A dicho domicilio se le hará llegar el PEP, y*

*d) En caso de que la ciudadana o el ciudadano haya realizado un cambio de su domicilio en el extranjero, la DERFE le orientará a efecto de que pueda realizar el trámite al que se refiere el numeral 10, inciso a) de los presentes Lineamientos.*

A juicio de este órgano jurisdiccional, las acciones mencionadas tienen una justificación jurídica y operativa para la debida conformación de la lista nominal de electores residentes en el extranjero.

Efectivamente, resulta necesaria la comunicación telefónica y/o electrónica entre la autoridad electoral y el ciudadano mexicano residente en el extranjero, fundamentalmente para fines informativos y de actualización.

En primer lugar, el ciudadano que reside en otro país debe estar informado sobre la celebración de la elección extraordinaria, y del derecho que tiene para emitir su sufragio, con ello, se abona a la participación política y al ejercicio de este derecho fundamental, para que el ciudadano pueda emitir un voto debidamente informado el día de la jornada electoral.

También resulta indispensable el conocimiento veraz y **actualizado** del domicilio del ciudadano que reside en el extranjero, pues, operativamente, la documentación electoral necesaria para emitir el sufragio será enviada justamente al domicilio ubicado en el extranjero, o bien, en su caso, es

## **SUP-RAP-11/2019**

necesario que se confirme la vía por la que se ejerza el derecho a votar.

Finalmente, la obtención de la manifestación del ciudadano de su decisión de votar desde el país en el que reside es una exigencia normativa que se desprende del artículo 332, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El cual establece que, en el formato de solicitud de inscripción a la lista nominal de electores residentes en el extranjero, **el ciudadano debe manifestar, bajo protesta de decir verdad, que es su decisión votar en el país en el que reside y no en territorio mexicano, dado que uno de los efectos de dicha manifestación implica su baja temporal del Padrón Electoral.**

Con relación a esta manifestación de voluntad, es cierto que la misma ya fue expresada, en su oportunidad, al momento de solicitar la inscripción en la lista del proceso ordinario; sin embargo, en concepto de este órgano jurisdiccional, con el propósito de cumplir el mandato de ley y dado que jurídicamente **se trata de la conformación de una nueva lista con existencia y validez jurídica propia**, se justifica que la autoridad administrativa electoral recabe, de nueva cuenta, para el proceso extraordinario, la manifestación de la decisión de votar desde el extranjero, para garantizar la posibilidad de actualizar la información correspondiente.

Además, con el lineamiento se privilegia la expresión de la voluntad del ciudadano, el cual podrá refrendar su decisión de votar desde el extranjero, o, por lo contrario, estará en la

posibilidad de revocar esa decisión y quizá, por ejemplo, llevar a cabo los trámites de ley, para votar en territorio mexicano.

➤ **Numeral 48 de los Lineamientos impugnados**

En la misma tesitura, esta Sala Superior comparte la determinación del Instituto Nacional Electoral en el lineamiento 48 relativa a que, en el caso que le sea imposible contactar o comunicarse con el ciudadano mexicano residente en el extranjero, se deba excluir al mismo de la lista nominal.

Ello, porque, en primer lugar, conforme a lo establecido en el numeral 4, del artículo 333 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Consejo General puede ordenar medidas de verificación adicionales a las previstas en la ley, a fin de garantizar la veracidad de las listas nominales de electores residentes en el extranjero.

De modo que si existe algún elemento que permita concluir de forma indubitable que la información de la lista está desactualizada o no corresponde con la realidad, puede la autoridad válidamente cancelar el registro de que se trate.

Sobre todo, tomando en cuenta que, al momento de solicitar la inscripción al padrón electoral de los ciudadanos residentes en el extranjero, las ciudadanas y ciudadanos autorizan al Instituto para que se les dé de baja temporalmente del padrón electoral de los ciudadanos residentes en México, tal como lo señala el artículo 332, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

## **SUP-RAP-11/2019**

En este sentido, la medida reglamentaria objetada cuenta con una **finalidad constitucionalmente válida**, debido a que es necesario que exista **certeza** en la conformación de la lista nominal de electores residentes en el extranjero y que esta sea **confiable** y se encuentre **actualizada**.

Por otra parte, la medida reglamentaria encuentra **idoneidad**, porque mediante su implementación **se contribuye en algún modo a lograr la finalidad constitucionalmente válida perseguida**, en tanto que, mediante la depuración de los registros cuya información no pueda ser corroborada, se logra tener un listado nominal actualizado y con información cierta.

Por otro lado, se estima que con dicha medida no se deja en estado de indefensión a los ciudadanos residentes en el extranjero, ya que, ante la imposibilidad de comunicación por parte del Instituto, existe la vía ordinaria para que el ciudadano pueda ser reincorporado a la lista nominal de electores residentes en el extranjero.

Procedimiento ordinario descrito en el aparato anterior, en el cual envíe su solicitud a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por vía postal, electrónica o en forma presencial en los módulos que para tal efecto se instalen en las embajadas o consulados y dentro de los plazos que determine el Instituto Nacional Electoral; solicitud en la cual el ciudadano manifiesta bajo protesta de decir verdad, que es su decisión votar en el país en el que reside y no en territorio mexicano.

Aunado a lo anterior, se estima que en caso de que a la ciudadana o ciudadano residente en el extranjero se le notifique

## **SUP-RAP-11/2019**

su no inscripción a la Lista Nominal, esto no implicaría que se le dejara en estado de indefensión, porque cuenta con las siguientes garantías:

1. La notificación misma, a partir de la cual se les hará saber que deben presentar una nueva solicitud para estar en el listado de 2019;
2. El lineamiento 10, inciso a), del acuerdo impugnado en el cual establece el plazo para pedir ese registro, es decir, del quince de febrero al quince de marzo;
3. El formato de solicitud que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores debe poner a disposición de los ciudadanos en la página [www.votoextranjero.mx](http://www.votoextranjero.mx) conforme con el lineamiento 16 del acuerdo citado; y
4. La campaña informativa que la Dirección Ejecutiva realice para la difusión y asesoría de la elección y de la posibilidad de inscripción a la Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero para el Proceso Electoral Local Extraordinario 2019, conforme con el lineamiento 26 del acuerdo impugnado.

De tal manera, se estima que la exclusión de la lista nominal no se traduce en una restricción u obstáculo injustificado para el ejercicio del sufragio.

Incluso, el procedimiento previsto por la autoridad administrativa, lejos de obstruir el ejercicio del derecho al sufragio, lo potencia,

## **SUP-RAP-11/2019**

porque busca la comunicación con la ciudadanía, a fin de que exprese, en su caso, si es su deseo votar desde el extranjero, o bien, si atendiendo a cada particular circunstancia, se opta por ejercer su derecho al voto en territorio nacional.

Por ello, con independencia de la forma en que se busque la comunicación con los ciudadanos, se debe destacar que se trata de un esfuerzo adicional a lo establecido en la legislación electoral, para el caso del voto de los mexicanos en el extranjero, ya que necesariamente debe mediar solicitud por parte de quien desee emitir su sufragio fuera del territorio nacional, para que sea inscrito en el padrón electoral y en el listado nominal de los ciudadanos residentes en el extranjero, como lo establece el artículo 330, numeral 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En esta lógica, contrario a lo señalado por el recurrente, el lineamiento 48, en su párrafo segundo, no implica un obstáculo injustificado al ejercicio del derecho al sufragio, porque la certeza, actualización y confiabilidad de la lista nominal de electores residentes en el extranjero se encuentra asegurada con diversas providencias, como la facultad de la autoridad electoral para **ordenar medidas adicionales de verificación para garantizar la veracidad de las listas nominales**, es decir, es una disposición razonable en el mecanismo implementado por el Instituto Nacional Electoral para potenciar el derecho al voto de los mexicanos en el extranjero y salvaguardar, a la par el principio de certeza.

**SUP-RAP-11/2019**

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

**RESUELVE:**

**ÚNICO.** Se **confirman** los lineamientos impugnados.

**Notifíquese** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el Magistrado José Luis Vargas Valdez, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA**

**INDALFER INFANTE**

**SUP-RAP-11/2019**

**PIZAÑA**

**GONZALES**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**BERENICE GARCÍA HUANTE**