

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS  
DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL  
CIUDADANO**

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-1860/2019

**ACTOR:** NÉSTOR DOMINGO MARTÍNEZ  
PÉREZ

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** VOCALÍA DEL  
REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES DE LA  
02 JUNTA DISTRITAL EJECUTIVA DEL  
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL EN EL  
ESTADO DE QUINTANA ROO

**MAGISTRADA PONENTE:** JANINE M.  
OTÁLORA MALASSIS

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL ENGROSE:**  
FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIADO:** ALEJANDRO OLVERA  
ACEVEDO, SERGIO MORENO TRUJILLO Y  
FRANCISCO M. ZORRILLA MATEOS

Ciudad de México, quince de enero de dos mil veinte.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia, por la que declara su **competencia** para conocer de la demanda presentada por Néstor Domingo Martínez Pérez, y determina que es **infundada la pretensión** del demandante de conminar al Instituto Nacional Electoral<sup>1</sup> que instruya al Registro Federal de Electores<sup>2</sup> a no realizar actos que vulneren los derechos políticos electorales de la ciudadanía y que determine la sección electoral correcta correspondiente a la localidad en que reside.

**ANTECEDENTES**

---

<sup>1</sup> En adelante, INE.

<sup>2</sup> En lo sucesivo, RFE.

**1. Creación del Municipio de Calakmul.** El treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y seis, se publicó en el Periódico Oficial local el decreto 244, de la LV Legislatura del Estado de Campeche, mediante el cual se creó el Municipio de Calakmul.

**2. Controversia constitucional 9/97.** A fin de impugnar, entre otros actos, el referido decreto 244, el Gobernador Constitucional, el Secretario General de Gobierno, el Presidente del Tribunal Superior de Justicia y el Presidente de la Diputación Permanente de la Octava Legislatura, todos del Estado de Quintana Roo, promovieron la controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>3</sup> identificada con el número 9/97.

**3. Reforma constitucional y remisión de expedientes.** El ocho de diciembre de dos cinco, por decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación<sup>4</sup>, se expidió la reforma a diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>5</sup>, que entre otros aspectos otorgó competencia a la Cámara de Senadores para resolver de manera definitiva los conflictos sobre límites territoriales.

**4. Remisión al Senado.** El doce de diciembre de dos mil cinco, el Presidente de la SCJN ordenó enviar al Senado de la República la totalidad de los expedientes integrados con motivo de la controversia constitucional 9/97 y sus anexos.

**5. Reforma constitucional.** Mediante decreto de quince de octubre de dos mil doce, publicado en el DOF, se expidieron diversas reformas a la Constitución federal entre las cuales se determinó que la SCJN es

---

<sup>3</sup> En adelante, SCJN.

<sup>4</sup> En lo sucesivo, DOF.

<sup>5</sup> En lo subsecuente, Constitución federal.

competente para resolver las controversias sobre límites territoriales entre las entidades federativas.

**6. Juicios ciudadanos SUP-JDC-3152/2012 y acumulados.** El treinta de enero de dos mil trece, al dictar sentencia en el juicio ciudadano SUP-JDC-3152/2012 y sus acumulados, se ordenó al Instituto Electoral de Quintana Roo<sup>6</sup> emitir nuevo acuerdo sobre demarcación distrital local en el que no incluyera, entre otras diversas comunidades de Calakmul, Campeche, hasta que la SCJN resolviera la controversia territorial, es decir, se tomó en consideración que, a esa fecha, se encontraba pendiente de resolver la controversia constitucional 9/97, promovida por el Estado de Quintana Roo, respecto del conflicto de límites territoriales, en contra del Estado de Campeche.

**7. Acuerdo de la Mesa Directiva de la Cámara de Senadores.** El cinco de febrero de dos mil trece, se publicó en la Gaceta del Senado de la República el *“ACUERDO DE LA MESA DIRECTIVA PARA EL RESGUARDO DE LOS DOCUMENTOS REFERENTES A RESOLVER CONTROVERSIAS SOBRE LÍMITES TERRITORIALES CONSIDERÁNDOSE COMO ASUNTOS CONCLUIDOS”*.

**8. Requerimiento de devolución de expedientes.** El seis de febrero del mismo año, por acuerdo del Presidente de la SCJN, se requirió al Senado la devolución de los expedientes integrados con motivo de la controversia constitucional 9/97, promovida por el Estado de Quintana Roo.

**9. Imposibilidad de devolución de expedientes.** El veintiuno de febrero siguiente, el Presidente de la Mesa Directiva del Senado la

---

<sup>6</sup> En adelante, IEQROO o Instituto local.

imposibilidad jurídica para cumplir el requerimiento de devolución de expedientes.

**10. Acuerdo emitido en acatamiento a la sentencia del juicio SUP-JDC-3152/2012 y acumulados.** El ocho de marzo posterior, el Consejo General del Instituto local, emitió el acuerdo **IEQROO/CG/A-039-13**, en cumplimiento a las sentencias de fondo e incidental emitidas por la Sala Superior dentro de los expedientes SUP-JDC-3152/2012 y acumulados.

**11. Juicio ciudadano SUP-JDC-814/2013 y acumulado.** Diversos ciudadanos de Campeche promovieron juicios de la ciudadanía a fin de controvertir el acuerdo referido en el párrafo que antecede. Esta Sala Superior resolvió confirmar el acuerdo impugnado, al considerar infundados los agravios relativos a la afectación de su derecho de votar y ser votado para algún cargo de elección popular, respecto del proceso electoral en Campeche, porque los actores contaban con credencial vigente geo-referenciados en distritos y secciones de la referida entidad.

**12. Juicio ciudadano SUP-JDC-269/2013 y acumulados.** El veinticuatro de abril de dos mil trece, esta Sala Superior resolvió los juicios de la ciudadanía promovidos por residentes en las comunidades ubicadas en conflicto territorial, las cuales se ordenó excluir del mencionado acuerdo del IEQROO, cuyos datos registrales correspondían a secciones y distritos de Quintana Roo. Se confirmó el acuerdo impugnado, asimismo se emitió acción declarativa a efecto de dejar a salvo su derecho a votar y ser votados en elecciones populares en ese Estado.

**13. Reforma Constitucional.** El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó, en el DOF, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan distintas disposiciones de la Constitución federal en materia político-electoral.

**14. Controversia constitucional 21/2014.** El veinticuatro de febrero de dos mil catorce, el Gobernador, la Presidenta de la Mesa Directiva del Congreso y el Magistrado Presidente del Tribunal Superior de Justicia, todos del Estado de Quintana Roo, promovieron controversia constitucional respecto del conflicto limítrofe existente entre los Estados de Quintana Roo y Campeche, a fin de impugnar, entre otros actos, la determinación sobre la imposibilidad de devolución de expedientes, el posterior veintiséis fue desechada la demanda.

**15. Expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.** El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó, en el DOF el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que a su vez abrogó al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**16. Atribuciones del Instituto Nacional Electoral<sup>7</sup>.** Las reformas en materia electoral confirieron atribuciones al INE, para llevar a cabo la distritación electoral y el establecimiento de las respectivas cabeceras, tanto para los procedimientos electorales federales como para los procedimientos electorales para los locales de las entidades federativas.

**17. Acuerdo INE/CG55/2014.** El veinte de junio de dos mil catorce, se emitió el Acuerdo del Consejo General del INE, por el que se aprobó la

---

<sup>7</sup> En adelante INE.

## **SUP-JDC-1860/2019**

modificación de la cartografía electoral federal respecto de la creación del Municipio de Calakmul, en el Estado de Campeche.

**18. Acuerdo INE/CG926/2015.** El treinta de octubre de dos mil quince, el Consejo General del INE emitió el Acuerdo por el que se aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de Quintana Roo, con sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

**19. Juicio ciudadano SUP-JDC-4967/2015 y acumulados.** Diversos ciudadanos del Estado de Campeche controvirtieron el acuerdo INE/CG926/2015, al manifestar tener su domicilio en el espacio geográfico de indefinición de límites territoriales, Punto de Unión Territorial, entre el Estado de Campeche y Quintana Roo.

**20. Sentencia.** El veinticuatro de febrero de dos mil dieciséis, la Sala Superior resolvió el juicio SUP-JDC-4967/2015 y acumulados en el sentido de declararlos improcedentes, por falta de interés jurídico de los ciudadanos de Calakmul, Campeche (pues sus datos registrales correspondían a ese ámbito) y, dada la inviabilidad de efectos jurídicos que pretendían los accionantes, debido a que las instancias del poder público que cuentan con atribuciones para atender cuestiones limítrofes son el Senado, tratándose de amigable composición entre las partes y la SCJN en caso de controversia.

## **II. Antecedentes del juicio ciudadano SUP-JDC-1860/2019**

**1. Acuerdo 1-ORD/08: 15/08/2019.** El quince de agosto de dos mil diecinueve<sup>8</sup>, se emitió el Acuerdo de la 02 Comisión Distrital de Vigilancia del INE en Quintana Roo, por el que se recomienda a la

---

<sup>8</sup> En adelante todas las fechas se refieren a dos mil diecinueve.

Vocalía del RFE de la Junta Distrital Ejecutiva<sup>9</sup> del INE en Quintana Roo, la aplicación del Directorio de Módulos de Atención Ciudadana correspondiente a la campaña de actualización intensa dos mil diecinueve, para el periodo del uno de septiembre al quince de diciembre de dos mil diecinueve.

**2. Acuerdo 1-E01: 27/08/2019.** El veintisiete de agosto, se emitió el Acuerdo de la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores en Quintana Roo por el que se recomienda a la Vocalía del RFE de la JDE del INE en Quintana Roo, implementar el Directorio de los Módulos de Atención Ciudadana que opera en este estado, correspondiente a la campaña anual intensa citada previamente.

**3. Juicio ciudadano.** El veinticinco de noviembre, Néstor Domingo Martínez Pérez interpuso ante la Junta Local Ejecutiva<sup>10</sup> del INE en Campeche, juicio ciudadano en contra de las acciones de credencialización efectuadas por la Vocalía del RFE de la JDE del INE en Quintana Roo.

**4. Remisión de la demanda.** El veintiséis de noviembre, el Vocal Secretario de la Junta Local Ejecutiva en Campeche remitió a la 02 Junta Distrital Ejecutiva del INE en Quintana Roo el medio de impugnación promovido por el hoy actor.

**5. Remisión a la Sala Regional Xalapa.** El veintisiete de noviembre, mediante oficio signado por la Vocal Secretaria de la 02 Junta Distrital Ejecutiva en Quintana Roo, se remitió la demanda y demás constancias a la Sala Regional Xalapa.

---

<sup>9</sup> En lo sucesivo, JDE.

<sup>10</sup> En lo subsecuente, JLE.

**6. Consulta Competencial.** Mediante Acuerdo de cinco de diciembre, el Magistrado Presidente de Sala Regional sometió a consideración de esta Sala Superior el planteamiento competencial respecto de ese juicio ciudadano.

**7. Turno.** El nueve de diciembre, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-JDC-1860/2019, y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicó.

**8. Presentación, rechazo del proyecto y engrose.** En sesión pública de quince de enero de dos mil veinte, la Magistrada Instructora sometió a consideración del Pleno de la Sala Superior el proyecto de Acuerdo Plenario por el que proponía no dar trámite como medio de impugnación al escrito y remitirlo con las constancias correspondientes al Instituto Nacional Electoral.

La propuesta se rechazó por mayoría de votos, por lo que se designó al Magistrado Presidente Felipe Alfredo Fuentes Barrera como encargado de elaborar el engrose respectivo.

**9. Admisión y cierre de instrucción.** Con fundamento en los artículos 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 184, 189, fracción XIX, y 199, fracciones VII y XV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 19, párrafo 1, incisos e) y f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, así como 15, fracciones I y IX del Reglamento Interno de este Tribunal, se admite a trámite el medio de impugnación y, al estar debidamente integrado el expediente, se declara cerrada la instrucción.<sup>11</sup>

---

<sup>11</sup> Similar determinación se adoptó en la sentencia dictada en el SUP-REP-294/2018 y SUP-REP-723/2018.

**CONSIDERACIONES  
Y  
FUNDAMENTOS JURÍDICOS**

**PRIMERA. Competencia.** En el presente asunto, la Sala Regional Xalapa sometió a consideración de la Sala Superior el planteamiento competencial respecto de este juicio ciudadano.<sup>12</sup>

Ahora bien, una vez analizada la demanda del actor y las constancias del expediente, se determina que, la Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, con fundamento en lo establecido en los artículos 17, 41 párrafo segundo, Base VI, 99, párrafo cuarto, fracción V de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución Federal); 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (en adelante Ley Orgánica), así como 79; 80, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios).

Ello porque se trata de un juicio promovido por un ciudadano quien aduce ser residente de una comunidad perteneciente al Municipio de Calakmul, Campeche, a fin de controvertir las presuntas acciones de credencialización efectuadas por la Vocalía del RFE de la JDE del INE en Quintana Roo, en su comunidad.

En particular, porque a juicio del actor, se genera incertidumbre jurídica, ya que se ubica a su comunidad en una sección electoral distinta (450 en Quintana Roo) a la que pertenece (427 en Campeche), vulnerando su

---

<sup>12</sup> Mediante acuerdo del cinco de diciembre de dos mil diecinueve.

derecho de votar y ser votado en el Estado de Campeche, y, porque ante la duplicidad de las secciones electorales se produce que existan dos autoridades.

En ese sentido, al estar relacionado el presente asunto con la delimitación o demarcación del ámbito geográfico electoral de las entidades federativas de Campeche y Quintana Roo, su conocimiento y resolución compete a la Sala Superior<sup>13</sup>, en virtud de que las cuestiones relativas a la geografía electoral son un elemento que no se relaciona con algún tipo de elección en especial, sino que trasciende a todo el proceso comicial, sin distinción alguna.

De tal manera que las acciones de credencialización mencionadas tienen relación con la demarcación de la geografía de los distritos electorales en los estados en los que existe un conflicto territorial, por lo que corresponde a esta Sala Superior de acuerdo con el criterio jurisprudencial citado, conocer del medio de impugnación.

Aunado a lo anterior, esta Sala Superior ha establecido que tiene competencia originaria y residual para resolver todas las controversias en la materia, con excepción de las que son competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y de las Salas Regionales, además de que sólo de esta forma se observa la finalidad del legislador constituyente, consistente en el establecimiento de un sistema integral de justicia electoral de tal forma que todos los actos y resoluciones de dicho ámbito, o bien, que incidan y repercutan en el mismo, admitan ser examinados jurisdiccionalmente en cuanto a su constitucionalidad y legalidad.

---

<sup>13</sup> Ello conforme a las razones fundamentales de la tesis jurisprudencial 05/2010, de rubro COMPETENCIA. RECAE EN LA SALA SUPERIOR TRATÁNDOSE DE LOS JUICIOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL QUE VERSEN SOBRE LA DISTRITACIÓN O DEMARCACIÓN DEL ÁMBITO GEOGRÁFICO ELECTORAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Con base a lo anterior, se advierte que la controversia planteada por el actor no guarda identidad con alguno de los supuestos de competencia de las Salas Regionales.

En consecuencia, esta Sala Superior resulta competente para conocer el presente medio de impugnación al controvertirse las presuntas acciones de credencialización efectuadas por la Vocalía del RFE de la JDE del INE en Quintana Roo, dentro de la comunidad de José María Morelos y Pavón (El Civalito), en el Municipio de Calakmul, Campeche.

**SEGUNDA. Causal de improcedencia.** Al rendir el respectivo informe circunstanciado, la Vocal del RFE correspondiente a la 02 JDE en el Estado de Quintana Roo expone como causal de improcedencia del juicio la relativa a la falta de interés jurídico del demandante, establecida en el artículo 10, párrafo 1, inciso b) de la Ley de Medios.

La responsable argumenta que de los planteamientos expuestos por el promovente en relación con su situación ante el RFE, no se desprende alguna situación de hecho o de derecho por la cual se viera afectada la posibilidad jurídica de ejercer plenamente sus derechos de votar y ser votado, pues su registro se encuentra referenciado geo electoralmente de acuerdo a su domicilio ubicado en el Municipio de Calakmul, Campeche y su pretensión se apoya en argumentos imprecisos e incongruentes pues no refiere circunstancias que le causen agravios directamente en su esfera de derechos.

Para esta Sala Superior, los argumentos de la autoridad responsable resultan inatendibles toda vez que el demandante pretende que se conmine al INE que instruya al RFE a no realizar actos que vulneren sus derechos político-electorales, como los relativos a las aducidas acciones de credencialización; asimismo, que determine la sección electoral correcta a la localidad en que reside.

Al respecto, el demandante señala entre otras cuestiones, que las acciones de credencialización que está llevando a cabo en su localidad el RFE por conducto de la JDE del INE con cabecera en Chetumal, Quintana Roo generan incertidumbre e inseguridad jurídica, porque se ubica su localidad en la sección electoral 0450 correspondiente al Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, cuando conforme a su derecho, su sección electoral es y debe seguir siendo la 0427, con sede en el Municipio de Calakmul, Campeche, lo que afecta su derecho de votar y ser votado en las elecciones locales del Estado de Campeche.

En este orden de ideas, el análisis sobre la pretensión del demandante debe ser hecho en una sentencia de fondo, a fin de determinar conforme a la normativa aplicable y en las circunstancias particulares del caso, lo fundado o infundado de tal pretensión.

Al caso es de destacar que es distinta la situación del presente juicio con la existente en su momento en el diverso juicio ciudadano SUP-JDC-4967/2015 y sus acumulados, promovidos por ciudadanos residentes en el Municipio de Calakmul, Campeche, en los que controvirtieron el acuerdo INE/CG926/2015 emitido por el Consejo General del INE, relativo a la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en los que se divide el Estado de Quintana Roo y sus respectivas cabeceras distritales, en los que determinó desechar las demandas al actualizarse las causales de improcedencia relativas a la falta de interés de las y los demandantes, así como la de inviabilidad de los efectos.

En ese caso se consideró, que las y los demandantes se encontraban geo referenciados en el municipio de Calakmul, Campeche conforme a la información registral proporcionada por la autoridad entonces señalada como responsable, también que los agravios que hacían valer intentaban evidenciar sin argumentos válidos y con juicios subjetivos que el acuerdo reclamado no respetaba los límites territoriales entre el Estado de

Campeche y el Estado de Quintana Roo, de lo que se concluyó que no se advertía cuál era la pretensión ni la lesión que les pudiera ocasionarles.

En ese orden de ideas, se consideró que la situación de hecho que los actores aducían que les producía afectación en realidad no se generaba con la distritación electoral realizada, sino que derivaba de un conflicto territorial entre los Estados de Yucatán, Quintana Roo y Campeche, respecto del cual la Sala Superior no tiene atribuciones para emitir determinaciones que resulten favorecedoras de algunas de las partes.

A diferencia de esa situación, en el caso que se resuelve, como se ha expuesto, el demandante **pretende** que esta Sala Superior **conmine al INE que instruya al RFE a no realizar actos que vulneren sus derechos político-electorales, como los relativos a las aducidas acciones de credencialización, que a su juicio le generan incertidumbre e inseguridad jurídica** al ubicar geo electoralmente la localidad “José Ma. Morelos y Pavón” (El Civalito), en la que reside, en una sección electoral, Municipio y Estado distintos a los que le corresponden; **asimismo, para que determine la sección electoral correcta a la localidad en que reside**, análisis sobre la pretensión que debe ser hecho en una sentencia de fondo.

**TERCERA. Requisitos de procedencia.** El medio de impugnación reúne los requisitos de procedencia<sup>14</sup>, en virtud de lo siguiente:

**1. Forma.** La demanda se presentó por escrito, en el cual consta nombre y firma autógrafa del actor, así como el resto de los requisitos legales exigidos.

---

<sup>14</sup> De conformidad con artículos 7, párrafo 2 y, 9, párrafo 1, de la Ley de Medios.

**2. Oportunidad.** La demanda es oportuna, porque ha sido presentada dentro del plazo legal de cuatro días<sup>15</sup> para la interposición del medio de impugnación.

El actor manifiesta en su demanda que tuvo conocimiento del acto que controvierte el diecinueve de noviembre, sin que la responsable alegue o de autos se advierta una situación distinta. Así, el plazo transcurrió del miércoles veinte al lunes veinticinco de noviembre, sin considerar los días sábado y domingo, al ser inhábiles, porque este asunto no está relacionado con el desarrollo de proceso electoral federal o local alguno<sup>16</sup>.

**3. Legitimación.** El actor tiene legitimación para presentar este juicio<sup>17</sup>, en su calidad de ciudadano que aduce una afectación en sus derechos por parte del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral.

**4. Interés jurídico.** El requisito se cumple, conforme a lo señalado al estudiar la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable porque, con independencia de que le asista o no la razón, el demandante, quien señala ser ciudadano residente en el Estado de Campeche, argumenta que la autoridad responsable, en franca violación al principio de legalidad, incluyó en el Estado de Quintana Roo la comunidad a la que pertenece lo que, desde su perspectiva, le genera incertidumbre jurídica y lo deja en estado de indefensión e inaccesibilidad a ejercer su derecho de voto.

**5. Definitividad.** En el caso, se satisface dicho requisito ya que no existe otro medio para controvertir la resolución que impugna el actor.

#### **CUARTA. Síntesis de conceptos de agravio**

---

<sup>15</sup> Previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley de Medios.

<sup>16</sup> Conforme a lo ordenado en el artículo 7, párrafo 2 de la Ley de Medios.

<sup>17</sup> De conformidad con el artículo 79, párrafo 1 de la Ley de Medios.

El actor controvierte actos de autoridad que atribuye al RFE del INE, por conducto de la 02 JDE, con cabecera en Chetumal, Estado de Quintana Roo, consistentes en acciones de credencialización efectuadas en su localidad. Expone como agravios los que se reseñan a continuación.

Señala que, en un afán sin precedente por generar confusión y con ello incertidumbre entre la ciudadanía y valiéndose de la buena fe de las y los habitantes del Municipio de Calakmul, Campeche en donde se encuentra ubicada su localidad “José Ma. Morelos y Pavón” (El Civalito), el RFE del INE ha realizado acciones de credencialización de la ciudadanía que habita en esa localidad, y que forma parte de la sección **0427** y con ello vincula a la ciudadanía a una sección y a un municipio de otra entidad federativa.

Aduce que tales acciones originan incertidumbre e inseguridad jurídica y con ello generan una serie de violaciones a sus derechos políticos y de ciudadano, toda vez que en franca violación al principio de legalidad se incluye en el Estado de Quintana Roo a la localidad que pertenece, pero con otro número de sección electoral, **0450**.

El demandante argumenta que con ello se vulnera su derecho a ser votado para algún cargo de elección popular dentro de su comunidad, genera incertidumbre jurídica y lo deja en estado de indefensión e inaccesibilidad a ejercer su derecho de voto.

Señala que esas acciones han propiciado que no sepan a qué autoridad elegir, o por quién votar, o en dónde inscribirse si pretenden competir para un cargo de elección popular, toda vez que su comunidad “José Ma. Morelos y Pavón” (El Civalito)”, por determinación unilateral del RFE del INE cuenta con secciones referenciadas a dos Estados, para el Estado de Campeche, como debe ser, la sección 0427 y, para el de Quintana Roo la sección 0450, y como consecuencia de ello, se generará duplicidad de

autoridades, no obstante que aduce el actor tener certeza de que la legítima sería la señalada por el Estado al que pertenece.

Argumenta el demandante que con esta acción se constituye el RFE del INE, por conducto de la JDE con cabecera en Chetumal, Quintana Roo en un órgano jurisdiccional y a su vez en legislativo, toda vez que de un plumazo resuelve un conflicto añejo entre los Estados de Campeche y Quintana Roo, y a la vez ubica dentro de un ámbito municipal distinto al que por años ha tenido su comunidad, pero además en un Estado diferente al de Campeche, al que pertenece.

Expone que, sin poner en duda la atribución que tiene el RFE del INE por conducto de la JDE con cabecera en Chetumal, Quintana Roo, consistente en realizar con base en su marco legal y dentro de su ámbito espacial de validez, el registro de electores referenciados en el Estado de Quintana Roo, lo que le causa agravio, porque desde su óptica esa acción le imposibilita ser electo para ocupar algún cargo de elección popular en su comunidad o en su municipio; pero además, genera la imposibilidad real de votar y decidir por las autoridades que quiere que actúen y lo representen en su comunidad, su municipio y también en su Estado.

Para el actor, con esta serie de acciones, el RFE del INE ubica su comunidad “**José Ma. Morelos y Pavón**” (**El Civalito**)” en la sección electoral **0450** con cabecera en el Municipio de Othón P. Blanco, del Estado de Quintana Roo, lo cual aduce le causa perjuicio ya que, conforme a su derecho, su sección electoral es y debe seguir siendo la **0427**, con sede en el Municipio de Calakmul, Campeche.

Señala que la referida duplicidad de secciones electorales respecto a su comunidad, se corrobora al cotejar la información consultable en la página del INE, donde se localizan los correspondientes “Planos por Sección Individual” por cada entidad federativa y en la que se obtiene que dicha localidad se encuentra referida para el Estado de Campeche con el

número 0427 y por Quintana Roo 0450, observándose que, además de su comunidad, existen seis localidades que se encuentran en la misma situación de incertidumbre jurídica al estar duplicadas entre las secciones electorales 0427 del Estado de Campeche y 0450 de Quintana Roo.

Destaca el demandante que no existe determinación alguna de autoridad competente, ni jurisdiccional ni política que sirva de base para ubicar su comunidad “**José Ma. Morelos y Pavón**” (El Civalito)” en otro Estado que no sea el de Campeche.

#### **QUINTA. Estudio del fondo**

**1. Planteamiento del caso.** La **pretensión** del actor, quien se ostenta como ciudadano residente en el Estado de Campeche, es que se conmine al INE que instruya al RFE a no realizar actos que vulneren sus derechos político-electorales y que determine la sección electoral correcta que corresponde a la localidad en que reside.

Sustenta su pretensión en que las acciones de credencialización que se están llevando a cabo en su localidad por conducto de la JDE con cabecera en Chetumal, Quintana Roo generan incertidumbre e inseguridad jurídica, porque se ubica esa localidad en la sección electoral **0450** correspondiente al Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, cuando conforme a su derecho, su sección electoral es y debe seguir siendo la **0427**, con sede en el Municipio de Calakmul, Campeche, lo que afecta su derecho de votar y ser votado en las elecciones locales Campeche, como ciudadano mexicano avecindado en ese Estado, ya que lo ubica en una sección electoral ubicada en un municipio y Estado distintos a los que pertenece su localidad.

**2. Decisión.** Para esta Sala Superior es **infundada la pretensión del demandante** porque, dada la existencia de un conflicto territorial no resuelto entre los Estados de Campeche y Quintana Roo, dentro del

ámbito espacial en que se ubica la localidad “José Ma. Morelos y Pavón” (El Civalito)”, no corresponde al INE ni a esta Sala Superior establecer la “sección electoral correcta” de la localidad en los términos que lo plantea el actor; por lo que en tal circunstancia el INE, por conducto del RFE está en aptitud de llevar a cabo las acciones pertinentes vinculadas a la inscripción de las y los ciudadanos y a la actualización del Padrón Electoral, por conducto de las Juntas Distritales correspondientes tanto del Estado de Campeche como de Quintana Roo, a fin de salvaguardar el derecho de las y los ciudadanos que, residiendo en ese ámbito territorial en conflicto, manifiesten y acrediten su derecho a estar inscritos en el Padrón Electoral, bien sea en uno u otro Estado.

### **3. Razones de la decisión**

#### **3.1. Marco normativo**

##### **A. Sobre solución de límites territoriales entre entidades federativas.**

Conforme a lo establecido en el artículo 46 de la Constitución federal, las entidades federativas pueden arreglar entre sí y en cualquier momento, por convenios amistosos, sus respectivos límites territoriales, siendo necesario que tales arreglos sean aprobados por la Cámara de Senadores.

De no existir convenio y a instancia de alguna de las partes en conflicto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá, sustanciará y resolverá, con carácter inatacable, las controversias sobre límites territoriales entre las entidades federativas, en los términos del artículo 105 de la propia Constitución federal.

##### **B. Sobre formación, revisión y actualización del Padrón Electoral.**

Conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base V,

apartado B, de la Constitución federal y, 32, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>18</sup>, corresponde al INE, para los procesos electorales federales y locales, entre otras atribuciones, lo relativo al Padrón y a la Lista de Electores. Asimismo, se prevé en el artículo 30, párrafo 1, inciso b), de la LGIPE, como uno de los fines del INE, la integración del Registro Federal de Electores.

En términos de lo previsto en el artículo 54, párrafo 1, incisos b), c), d) y h) de la LGIPE, corresponde a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores<sup>19</sup>, entre otras atribuciones, la formación, así como la revisión y actualización anual del Padrón Electoral, la expedición de la credencial para votar, así como mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, distrito electoral, local, municipio y sección electoral.

Las atribuciones inherentes al RFE<sup>20</sup>, en términos de lo establecido por el artículo 126, párrafo 1, de LGIPE son realizadas por el INE a través de la DERFE y de sus vocalías en las juntas locales y distritales ejecutivas.<sup>21</sup>

La ciudadanía está obligada a inscribirse en el RFE y a informar a éste de su cambio de domicilio dentro de los treinta días siguientes a que ocurra (130, LGIPE) y, corresponde al INE formar y administrar el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores (133, párrafo 1, LGIPE). Con base en el Padrón Electoral, la DERFE debe expedir, en su caso, las credenciales para votar (134, LGIPE).

---

<sup>18</sup> En adelante, LGIPE.

<sup>19</sup> En lo sucesivo, DERFE.

<sup>20</sup> Mismo que es de carácter permanente, de interés público y tiene por objeto cumplir lo previsto en el artículo 41 de la Constitución federal sobre el Padrón Electoral.

<sup>21</sup> Conforme a lo previsto en el artículo 61, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE, en cada una de las entidades federativas el INE cuenta con una delegación que se integra, entre otros órganos, por una Junta Local Ejecutiva; asimismo, según se establece en el artículo 71, párrafo 1, inciso a), el INE cuenta en cada uno de los 300 distritos electorales, entre otros órganos, con una Junta Distrital Ejecutiva. Asimismo, es de señalar que tanto cada JLE como cada JDE cuentan en su estructura con el respectivo Vocal (local o distrital) del RFE (artículos 62 y 72 de la LGIPE).

En este orden de ideas, el INE debe incluir a las y los ciudadanos en la sección correspondiente del RFE y expedirles su credencial para votar, que es el documento indispensable para que puedan ejercer su derecho de voto (131, LGIPE).

Para efectos de actualizar el Padrón Electoral, el INE a través de la DERFE debe realizar anualmente, a partir del día primero de septiembre y hasta el quince de diciembre una campaña intensa para convocar y orientar a la ciudadanía a cumplir con sus obligaciones en materia de inscripción y actualización del RFE (138, LGIPE).

### **3.2. Situación particular sobre límites territoriales**

El treinta y uno de diciembre de mil novecientos noventa y seis, se publicó en el Periódico Oficial local el decreto 244, de la LV Legislatura del Estado de Campeche, mediante el cual se creó el Municipio de Calakmul, lo que originó la Controversia Constitucional 9/97 ante la SCJN.

La reforma de dos mil cinco a diversos artículos de la Constitución federal otorgó competencia a la Cámara de Senadores para resolver conflictos territoriales, por lo que la SCJN ordenó enviar al Senado la Controversia Constitucional 9/97.

Posteriormente, derivado de reformas durante dos mil doce a la Constitución federal, se devolvió a la SCJN la competencia para resolver las controversias sobre límites territoriales entre las entidades federativas.

En este contexto, el Consejo General del IEQROO ordenó a la Dirección del propio Instituto que retomara los trabajos relativos a la delimitación del ámbito territorial correspondiente a los quince distritos electorales locales y emitió diversos acuerdos previos a la distritación.

El veinticuatro de abril de dos mil doce, el Consejo General del Instituto local emitió el Acuerdo IEQROO/CG/A-017-12, por el que aprobó la nueva demarcación territorial que corresponde a cada uno de los quince distritos electorales uninominales que conforman la geografía electoral del Estado de Quintana Roo, con vigencia a partir del veinticuatro de julio de dos mil doce.

Inconformes con el acuerdo referido en el párrafo que antecede, diversos ciudadanos de Campeche presentaron demandas de juicio ciudadano al considerar que se vulneraban sus derechos de votar y ser votados para algún cargo en dicha entidad, pues derivado de la nueva distritación, el Consejo General del IEQROO consideró a su comunidad dentro de la sección electoral 447, con cabecera en la ciudad de Bacalar, Quintana Roo, y no en la sección correspondiente del Estado de Campeche, lo que originó el expediente SUP-JDC-3152/2019 y acumulados.

El treinta de enero de dos mil trece esta Sala Superior revocó el acuerdo IEQROO/CG/A-017-12 y ordenó al Instituto local emitir un diverso acuerdo en el cual no incluyera en su nueva demarcación territorial a las comunidades en donde habitaban los actores, que, en particular, correspondían al Municipio de Hopelchén o Calakmul, Campeche, hasta en tanto la SCJN no resolviera la controversia territorial en cuestión.

En diversas fechas posteriores se promovieron diversos incidentes de inejecución de sentencia, por lo que el seis de marzo de dos mil trece esta Sala Superior declaró incumplida la sentencia del SUP-JDC-3152/2012 y acumulados y ordenó al Consejo General del Instituto local en Quintana Roo que en un plazo de 48 horas diera cumplimiento a la mencionada ejecutoria.

En cumplimiento a lo anterior, el ocho de marzo siguiente, el Consejo General del Instituto local emitió el acuerdo IEQROO/CG/A-039-13.

## **SUP-JDC-1860/2019**

Inconformes con lo anterior, diversos ciudadanos de Quintana Roo controvirtieron el acuerdo IEQROO/CG/A-39-13, toda vez que, en su concepto, se vulneraban sus derechos constitucionales y legales de votar y ser votados en el proceso electoral que se celebraría en el Estado de Quintana Roo, al haber suprimido de la cartografía electoral a las localidades donde residían, lo que originó el juicio ciudadano **SUP-JDC-269/2013 y acumulados**.

El veinticuatro de abril de dos mil trece esta Sala Superior consideró que, el derecho fundamental de sufragio de los enjuiciantes quintanarroenses, en su vertiente de voto activo y pasivo, no se vulneraba por la emisión del acuerdo impugnado, dado que el hecho de que de la nueva demarcación territorial realizada por el IEQROO se excluyera a las comunidades donde habitaban los impetrantes, no tenía el alcance para limitarlos en el ejercicio de tal derecho, pues dicha circunstancia únicamente se vinculaba con cuestiones geográficas de una redistribución realizada por la autoridad electoral local.

Asimismo, se resolvió que los ciudadanos que, con su credencial para votar vigente, expedida por el RFE del IFE, acreditaran tener su domicilio electoral en las secciones y distritos electorales del Estado de Quintana Roo tendrían a salvo, entre otros, su derecho a votar y ser votados en el Estado de Quintana Roo, así como para elegir a quienes habrían de ejercer el poder público, en nombre y representación del pueblo de esa entidad federativa.

Por otro lado, esta Sala Superior también consideró que los ciudadanos que contaran con credencial para votar vigente en el Estado de Campeche, de cumplir los requisitos legales tendrían derecho de votar y ser votados en la entidad federativa en donde se encontraban registrados, esto es, en Campeche.

De este modo quedó firme el acuerdo IEQROO/CG/A-39-13 y resultó procedente la acción declarativa hecha valer por los actores, quedando expedito su derecho a sufragar en la jornada electoral local.

El mismo día veinticuatro de abril de dos mil trece se resolvió el juicio **SUP-JDC-811/2013 y SUP-JDC-818/2013 acumulados**, en el que diversos ciudadanos de Campeche controvirtieron el referido acuerdo IEQROO/CG/A-39-13, porque se incluían indebidamente las localidades donde habitaban en el mapa geo electoral de Quintana Roo.

Esta Sala determinó que la autoridad responsable emitió el acuerdo impugnado en cumplimiento a lo ordenado en las sentencias de fondo e incidental, dictadas por esta Sala Superior en los juicios SUP-JDC-3152/2012 y acumulados.

Resaltó la existencia de un conflicto territorial entre los Estados de Quintana Roo y Campeche, el cual no había sido resuelto.

Del mismo modo, señaló que los actores tenían su domicilio en el Estado de Campeche, de manera que los ciudadanos que, con su vigente credencial para votar, expedida por el RFE del entonces Instituto Federal Electoral, acreditaran tener su domicilio electoral en las secciones y distritos electorales del Estado de Campeche, en conflicto territorial con el Estado de Quintana Roo, tenían a salvo, su derecho a votar y ser votados, para ejercerlo en Campeche.

El treinta de enero de dos mil quince, el Consejo General del INE emitió el Acuerdo **INE/CG926/2015** por el que se aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales uninominales locales en que se divide el Estado de Quintana Roo, con sus respectivas cabeceras distritales, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

Inconformes con el acuerdo **INE/CG926/2015** diversos ciudadanos pertenecientes al Estado de Campeche presentaron juicios ciudadanos, originando el expediente **SUP-JDC-4967/2015 y acumulados**, mismo que declaró improcedentes dichos juicios al considerar que los actores carecían de interés jurídico ya que el acuerdo de distritación no les afectaba, además de que se actualizaba una inviabilidad de efectos jurídicos dado que esta Sala Superior carece de atribuciones para dictar sentencia que resuelva una controversia cuya materia sustancial verse sobre cuestiones limítrofes entre entidades federativas de la República.

**3.3. Caso concreto.** Para esta Sala Superior resulta **infundada la pretensión** del demandante de **conminar al INE que instruya al RFE a no realizar actos que vulneren sus derechos político-electorales** como los relativos a las aducidas acciones de credencialización que se llevan a cabo en la localidad “José Ma. Morelos y Pavón” (El Civalito), **que a juicio del actor le generan incertidumbre e inseguridad jurídica** y que **determine la sección electoral correcta** que corresponde a la localidad en la que reside.

En el particular, se debe tener en consideración que, al rendir el informe circunstanciado, la Vocal del RFE de la 02 JDE del INE en el Estado de Quintana Roo, expuso:

- Contrario a lo aducido por el actor, su registro en el Padrón Electoral se encuentra referenciado a la sección electoral 0427, correspondiente al municipio de Calakmul, en el distrito electoral federal 01 del Estado de Campeche y no así en el municipio de Othón P. Blanco en el Estado de Quintana Roo.
- De ninguna manera se ve afectada la posibilidad jurídica de ejercer plenamente su derecho a votar por las candidaturas a cargos de elección popular que le correspondan de acuerdo al domicilio proporcionado por el propio ciudadano al momento de solicitar su

trámite de actualización al Padrón Electoral, pues se encuentra referenciado a la sección y distrito electoral que le corresponde.

- La localidad José Ma. Morelos y Pavón (El Civalito) con clave 0228 está referida a la sección electoral 0427 del municipio 011 Calakmul, en el distrito electoral federal 01, en el Estado de Campeche; asimismo, dicha localidad, pero con clave 0975 está referida a la sección 0450 del municipio 007 Othón P. Blanco, en el distrito electoral federal 02 del Estado de Quintana Roo.
- Lo anterior es así toda vez que, con la finalidad de cumplir la obligación de establecer la geografía electoral y mantener actualizada la cartografía electoral del país, ésta únicamente puede ser modificada cuando exista un documento emitido por autoridad competente.
- En este sentido, debido a que entre los estados de Campeche y Quintana Roo prevalece un problema de límites territoriales que no ha sido resuelto, y que fue del conocimiento del área de cartografía desde 1996, ese ámbito territorial está representado en la cartografía de cada Estado.
- Por ello, de igual forma que las localidades Lázaro Cárdenas (Ojo de Agua), Manuel Crescencio Rejón, Dos Lagunas, Justo Sierra Méndez, Arroyo Negro y Río X-Noha o Pioneros del Río X-Noha, se encuentran referidas geo-electoralmente a Campeche y Quintana Roo, al ubicarse en la zona de conflicto de límites territoriales.
- En razón de lo anterior, de las manifestaciones del actor se advierte que la litis del presente asunto deriva de un conflicto territorial, respecto del cual el INE no tiene atribuciones para resolverlo, ni para emitir una determinación que resultara favorecedora para el actor en lo que al tema limítrofe se refiere.

- Por otra parte, la DERFE del INE en el ámbito de sus atribuciones realiza a través de sus vocalías en las entidades federativas las actividades inherentes a la planeación del Directorio de Módulos de Atención Ciudadana que funcionarán durante las campañas para la actualización del Padrón Electoral.
- Para la programación del recorrido de los Módulos de Atención Ciudadana<sup>22</sup> se considera la ubicación geográfica de las sedes a programar, la distancia entre sedes, analizando los indicadores de demanda, delimitando las áreas de cobertura por distrito programando sedes no visitadas en campañas anteriores y atendiendo a la población migrante, indígena o aquellas que por su complejidad geográfica se encuentran alejadas de los grandes centros poblacionales.
- Con la aprobación del Directorio de los MAC en el 02 distrito electoral federal en el Estado de Quintana Roo, se acordó que el MAC 230253 visitara diversas localidades de la zona limítrofe del Estado de Quintana Roo con Campeche, entre las cuales se encuentra José Ma. Morelos y Pavón (El Civalito) los días diecinueve de noviembre y dos de diciembre, conforme a lo aprobado por la Comisión Local de Vigilancia y por la correspondiente distrital.
- Es de destacar que en los MAC de todo el país se efectúan trámites de actualización al Padrón Electoral con impacto nacional, es decir, cualquier ciudadano que se presente en cualquier módulo del INE a solicitar su credencial para votar, debe presentar documento de identidad, comprobante de domicilio e identificación oficial con fotografía y, la o el ciudadano puede decidir de manera libre el lugar de su residencia, en cualquier entidad y municipio del país, comprobando al efecto con documento idóneo.

---

<sup>22</sup> En adelante, MAC.

- Las actividades de esa autoridad electoral se han apegado a los principios rectores electorales, resaltando el valor público por parte del INE y sobre todo la facultad del ciudadano de auto adscribirse al domicilio al cual pertenece, partiendo de la buena fe de dicho acto individual.

En este orden de ideas, lo infundado de la pretensión del demandante deriva, por una parte, de que no corresponde al INE ni a la Sala Superior determinar la “sección electoral correcta” de la localidad en la que reside, porque la situación de que la localidad José Ma. Morelos y Pavón (El Civalito) esté referida a la sección electoral 0427 del Municipio de Calakmul, en el distrito electoral federal 01, en el Estado de Campeche, así como a la sección 0450 del Municipio de Othón P. Blanco, en el distrito electoral federal 02 del Estado de Quintana Roo, deriva de un problema de límites territoriales cuya resolución corresponde, bien sea a los propios Estados mediante convenio amistoso que sea aprobado por la Cámara de Senadores, o en su caso, a instancia de alguna de las partes en conflicto, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, las aducidas acciones de credencialización que atribuye el demandante a la 02 JDE del INE con cabecera en Chetumal Quintana Roo, son acordes a la normativa electoral aplicable y a la particular situación jurídica existente en el ámbito territorial en el que se ubica la localidad “José Ma. Morelos y Pavón” (El Civalito)”, aunado a que atienden a la necesidad de salvaguardar el deber y el derecho de la ciudadanía respecto de su inscripción al RFE.

Al respecto, es un hecho notorio para esta Sala Superior<sup>23</sup> que subsiste un conflicto de límites territoriales entre los Estados de Campeche y Quintana

---

<sup>23</sup> Esta Sala Superior ha tenido conocimiento de tal situación al dictar la respectiva sentencia, entre otros, en los juicios SUP-JDC-4967/2015 y acumulados; SUP-JDC-811/2013 y acumulado, así como SUP-JDC-269/2013 y acumulados.

Roo, en el ámbito espacial en que se ubica la localidad “José Ma. Morelos y Pavón” (El Civalito)”, de cuya resolución, como ha quedado expuesto, no son competentes ni el INE ni este órgano jurisdiccional.

En tal circunstancia, se debe atender a la necesidad de salvaguardar el derecho de la ciudadanía que, residiendo en ese ámbito territorial en conflicto, manifiesten y acrediten su derecho a estar inscritos en el Padrón Electoral, bien sea en uno u otro Estado, por lo que el INE tiene el deber de implementar las acciones necesarias para ese efecto, a fin de cumplir las atribuciones que constitucionalmente tiene encomendadas, vinculadas a la formación, así como la revisión y actualización anual del Padrón Electoral, la expedición de la credencial para votar, así como mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, distrito electoral, local, municipio y sección electoral.

Lo anterior, porque aún ante la existencia de un conflicto territorial no resuelto entre los Estados de Campeche y Quintana Roo, que abarca el ámbito espacial en que se ubica, entre otras, la localidad “José Ma. Morelos y Pavón” (El Civalito)”, en la que habita el actor, el RFE del INE, por conducto de las Juntas Locales y Distritales correspondientes en ambas entidades federativas, está en aptitud de llevar a cabo las acciones pertinentes, vinculadas a la inscripción de la ciudadanía y a la actualización del Padrón Electoral, para efectos de incluirla en la sección electoral correspondiente y expedirle su credencial para votar, que es el documento indispensable para poder ejercer su derecho de voto.

En este sentido como lo expone la autoridad responsable y se acredita en autos, mediante Acuerdo 1-E01: 27/08/2019<sup>24</sup>, la Comisión Local de Vigilancia del INE en el Estado de Quintana Roo recomendó a la Vocalía del RFE de la JLE en esa entidad federativa, la implementación del

---

<sup>24</sup> Aportado en copia simple por la Vocal del RFE de la 02 JDE del INE en el Estado de Quintana Roo, señalada como autoridad responsable, al rendir el respectivo informe circunstanciado.

Directorio de MAC para la campaña intensa 2019 que operaría en los cuatro distritos electorales federales de ese Estado durante el periodo comprendido entre el primero de septiembre y el quince de diciembre de dos mil diecinueve.

Lo anterior a fin de garantizar la atención a la ciudadanía que demande el servicio de inscripción, reincorporación o actualización a su situación registral.

Asimismo, mediante el diverso Acuerdo 1-ORD/08 15/08/2019<sup>25</sup>, la 02 Comisión Distrital de Vigilancia del Estado de Quintana Roo recomendó a la Vocalía del RFE de la 02 JDE en el Estado de Quintana Roo la implementación del Directorio de MAC que operaría en el 02 distrito electoral federal de esa entidad federativa, durante el aludido periodo de campaña intensa de actualización del RFE.

Ahora bien, como se expone en el informe circunstanciado y se advierte además del acta notarial número 5/2019, relativa a la FE DE HECHOS SOLICITADA POR EL SEÑOR LUIS FELIPE MORA HERNÁNDEZ, EN SU CARÁCTER DE PRESIDENTE DEL HONORABLE AYUNTAMIENTO DEL MUNICIPIO DE CALAKMUL, ACOMPAÑADO DE TESTIGOS<sup>26</sup>, el diecinueve de noviembre de dos mil diecinueve el Módulo de Atención Ciudadana **230253** del INE, se ubicó en el local de la Tercera Edad, en la localidad José Ma. Morelos y Pavón (El Civalito), Municipio de Calakmul.

Del contenido del aludido instrumento notarial, se advierte que quien se ostentó como responsable del módulo dijo *“que se encontraba en el lugar de los hechos para credencializar y corregir datos personales de los*

---

<sup>25</sup> Aportado en copia simple por la autoridad responsable al rendir el informe circunstanciado.

<sup>26</sup> Instrumento notarial aportado por el demandante, el cual constituye una documental pública, en términos de lo previsto en el artículo 14, párrafo 4, inciso d), de la Ley de Medios, a la cual corresponde valor probatorio pleno al no existir en autos prueba en contrario respecto de su autenticidad o de la veracidad de los hechos a que se refiere, acorde a lo establecido en el artículo 16, párrafo 2, del propio ordenamiento.

*ciudadanos de residentes en la comunidad en la que nos encontramos no importando si el (sic) ciudadanos son residentes de Campeche o de Quintana Roo...”.*

*Asimismo, que la persona encargada del MAC manifestó que “para efectos de la credencialización les preguntan a las personas que acuden al Módulo en el que se encuentran (Doscientos Treinta mil doscientos cincuenta y tres, Distrito cero dos) ¿a cuál Estado pertenecen?, es decir, les preguntan si son residentes del Estado de Campeche o del Estado de Quintana Roo, informando los requisitos para solicitar la credencialización...”.*

De lo expuesto se advierte que las acciones llevadas a cabo por la Vocalía del RFE de la 02 JDE del INE en el Estado de Quintana Roo, en la localidad José Ma. Morelos y Pavón (El Civalito), consistentes en la instalación del MAC 230253, corresponden a la campaña intensa para efectos de la actualización del Padrón Electoral, que el INE a través de la DERFE debe realizar anualmente, a partir del día primero de septiembre y hasta el quince de diciembre, para convocar y orientar a la ciudadanía a cumplir con sus obligaciones en la materia, conforme a lo previsto en el artículo 138 de la LGIPE.

Tales acciones se han desarrollado atendiendo a la situación jurídica de indefinición territorial existente en el ámbito espacial en el que se ubica la localidad José Ma. Morelos y Pavón (El Civalito), en la cual manifiesta el actor que reside, derivada de que no ha sido resuelta la situación limítrofe entre los Estados de Campeche y Quintana Roo.

En este sentido, es de destacar que de ninguno de los elementos de prueba que obran en autos es posible acreditar, siquiera de forma indiciaria, las manifestaciones del demandante en el sentido de que las acciones realizadas por el INE por conducto de la JDE con cabecera en Chetumal, Quintana Roo, tengan como finalidad que su comunidad quede

exclusivamente geo referenciada en la sección electoral **0450** correspondiente al Municipio de Othón P. Blanco, Quintana Roo, excluyéndola de la diversa referencia a la sección electoral **0427**, en el Municipio de Calakmul, Campeche.

En este orden de ideas, las acciones llevadas a cabo por el INE, relativas a la campaña anual intensa de actualización del Padrón Electoral, no pueden generar incertidumbre e inseguridad jurídica, ni las aducidas violaciones a los derechos político-electorales de la ciudadanía, dado que como se ha expuesto, son acordes a la normativa en la materia y congruentes con la situación jurídica de indefinición territorial en las mencionadas entidades federativas.

En este orden de ideas, contrariamente a lo expuesto por el demandante, las aducidas acciones de credencialización llevadas a cabo por la Vocalía del RFE de la 02 JDE del INE en el Estado de Quintana Roo, en la localidad José Ma. Morelos y Pavón (El Civalito), a través del del MAC 230253, que corresponden a la campaña intensa para efectos de la actualización del Padrón Electoral, no generaron confusión porque, a partir de los elementos de prueba aportados por el propio demandante se acreditó que se preguntaba a la ciudadanía a qué entidad federativa pertenecía, si Campeche o Quintana Roo y se le informó sobre los requisitos para solicitar la credencialización.

En tales circunstancias, como se ha expuesto, el INE por conducto del RFE está en aptitud de llevar a cabo las acciones pertinentes vinculadas a la inscripción de las y los ciudadanos y a la actualización del Padrón Electoral, por conducto de las Juntas Distritales correspondientes tanto del Estado de Campeche como de Quintana Roo, a fin de salvaguardar el derecho de las y los ciudadanos que, residiendo en ese ámbito territorial en conflicto, manifiesten y acrediten su derecho a estar inscritos en el Padrón Electoral, bien sea en uno u otro Estado.

Sólo a mayor abundamiento es de señalar que este órgano jurisdiccional ya ha emitido pronunciamiento en el sentido de que la ciudadanía que con su credencial para votar vigente, expedida por el Registro Federal de Electores, que acredite tener su domicilio en las secciones y distritos electorales del Estado de Campeche, en conflicto territorial con el Estado de Quintana Roo, tiene a salvo, entre otros, su derecho a votar y ser votados, para ejercerlo en las elecciones populares que se lleven a cabo en el Estado de Campeche, para elegir a quienes han de ejercer el poder público en nombre y representación del pueblo de esa entidad federativa.<sup>27</sup>

Asimismo, esta Sala Superior ha determinado similar situación respecto de la ciudadanía, que acredite tener su domicilio en las secciones y distritos electorales del Estado de Quintana Roo, en conflicto territorial con el Estado de Campeche.<sup>28</sup>

Conforme a lo expuesto, lo procedente conforme a Derecho es declarar infundada la pretensión del demandante, relativa a conminar al INE que instruya al RFE a no realizar actos que vulneren sus derechos político-electorales y a que determine la sección electoral correcta de la localidad en que reside, vinculado a las aducidas acciones de credencialización llevadas a cabo en la localidad “José Ma. Morelos y Pavón” (El Civalito”).

Por lo expuesto y fundado, se aprueban el siguiente

### **RESOLUTIVO**

**PRIMERO.** Esta Sala Superior es **competente** para conocer la demanda.

---

<sup>27</sup> Véase, entre otras, la sentencia dictada en el juicio SUP-JDC-811/2013 y su acumulado.

<sup>28</sup> Véase la sentencia dictada en el juicio SUP-JDC-269/2013 y sus acumulados.

**SEGUNDO.** Es **infundada** la pretensión del demandante.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos correspondientes y 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 votos particulares de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón y el Magistrado José Luis Vargas Valdez. El Secretario General de Acuerdos da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA  
PIZAÑA**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE  
GONZALES**

**MAGISTRADO**

**JANINE M. OTÁLORA  
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ  
MONDRAGÓN**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ  
SOTO FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS  
VALDEZ**

**SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS**

**ROLANDO VILLAFUERTE CASTELLANOS**

**VOTO PARTICULAR<sup>29</sup> QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS, ASÍ COMO EL MAGISTRADO REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN<sup>30</sup>, EN EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA SUP-JDC-1860/2019.**

### **1. Introducción**

Expresamos las razones por las cuales nos apartamos del sentido de la resolución aprobada por la mayoría de quienes integramos el Pleno de la Sala Superior, en el presente asunto.

A nuestro juicio, el escrito presentado por Néstor Domingo Martínez Pérez, en su calidad de ciudadano residente en Calakmul, Campeche, en el cual cuestiona las acciones de credencialización efectuadas, en su comunidad,

---

<sup>29</sup> Con fundamento en el artículo 187, párrafo séptimo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

<sup>30</sup> Elaboran: Alejandro Olvera Acevedo, Sergio Moreno Trujillo, Priscila Cruces Aguilar, Carla Rodríguez Padrón y Brenda Durán Soria.

por la Vocalía del Registro Federal de Electores de la 2 Junta Distrital Ejecutiva del citado Instituto en el estado de Quintana Roo debe remitirse al Instituto Nacional Electoral<sup>31</sup>.

Lo anterior, ya que no se trata de la interposición de un medio de impugnación, sino de una petición que, en principio, debe ser conocida por ese Instituto, con base en sus atribuciones técnicas.

## **2. Determinación mayoritaria**

La mayoría de quienes integramos el Pleno de la Sala Superior, en el presente caso, determinó que el análisis de la pretensión del demandante se realizara en una sentencia de fondo, a fin de determinar conforme a la normativa aplicable y en las circunstancias particulares del caso, lo fundado o infundado de tal pretensión.

En el estudio de fondo, se declara **infundada** la pretensión del demandante de conminar al INE que instruya al Registro Federal de Electores a no realizar actos que vulneren los derechos políticos electorales de la ciudadanía y que determine la sección electoral correcta correspondiente a la localidad en que reside.

## **3. Razones de disenso**

### **3.1 Competencia formal**

Atendiendo al planteamiento de competencia realizado por la Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal con sede en la Ciudad de Xalapa, Veracruz, la Sala Superior tiene competencia formal para determinar la vía legal procedente en la que se debe conocer el escrito presentado por el promovente, al estar relacionado con la delimitación o demarcación del ámbito geográfico electoral de las entidades federativas de Campeche y Quintana Roo.

---

<sup>31</sup> En adelante INE.

A nuestro parecer, el conocimiento y resolución compete formalmente a la Sala Superior<sup>32</sup>, en virtud de que las cuestiones relativas a la geografía electoral son un elemento que no se relaciona con algún tipo de elección en especial, sino que trasciende a todo el proceso comicial, sin distinción alguna.

**3.2 El escrito del promovente resulta ser una petición que, en principio, debe ser conocida por el INE, con base en sus atribuciones técnicas**

Los suscritos advertimos que no ha lugar a dar trámite al escrito presentado por el actor como un medio de impugnación, porque de su análisis, así como de las constancias del expediente, se advierte que el promovente realiza una petición que debe ser atendida, en un primer momento, por el INE, con base en sus atribuciones técnicas.

En ese sentido, consideramos que lo procedente es remitir el escrito a ese instituto para que determine lo que en Derecho proceda.

**3.2.1 Explicación jurídica**

**- Sistema electoral de medios de impugnación**

El artículo 41, párrafo segundo, base VI, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, se ha establecido un sistema de medios de impugnación, que tiene como finalidad dar definitividad a las distintas etapas de los procesos comiciales y garantizar la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 constitucional.

---

<sup>32</sup> Ello conforme a las razones fundamentales de la tesis jurisprudencial 05/2010, de rubro: COMPETENCIA. RECAE EN LA SALA SUPERIOR TRATÁNDOSE DE LOS JUICIOS DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL QUE VERSEN SOBRE LA DISTRITACIÓN O DEMARCACIÓN DEL ÁMBITO GEOGRÁFICO ELECTORAL DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS.

Este artículo, en su párrafo cuarto, señala que al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>33</sup> le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, sobre diversos tipos de impugnaciones, los cuales se encuentran previstos en el artículo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

De la normativa constitucional y legal, se advierte que el TEPJF está facultado para resolver de forma definitiva e inatacable, los medios de impugnación que tengan como finalidad controvertir algún acto de autoridad. Para ello, es necesario que exista un acto o una resolución que pueda resultar violatoria de algún derecho político-electoral.

**- Formación, revisión y actualización del Padrón Electoral**

Conforme a lo previsto en los artículos 41, párrafo tercero, base V, apartado B, de la Constitución federal y, 32, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>34</sup>, corresponde al INE, para los procesos electorales federales y locales, entre otras atribuciones, lo relativo al Padrón y a la Lista de Electores.

Asimismo, se prevé en el artículo 30, párrafo 1, inciso c), de la LGIPE, como uno de los fines del INE, la integración del Registro Federal de Electores.

En términos de lo previsto en el artículo 54, párrafo 1, incisos b), c), d) y h) de la LGIPE, corresponde a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores<sup>35</sup>, entre otras atribuciones, la formación, así como la revisión y actualización anual del Padrón Electoral, la expedición de la credencial para votar, así como mantener actualizada la cartografía electoral del país, clasificada por entidad, distrito electoral federal, distrito electoral, local, municipio y sección electoral.

---

<sup>33</sup> En lo subsecuente, TEPJF.

<sup>34</sup> En adelante, LGIPE.

<sup>35</sup> En lo sucesivo, DERFE.

Las atribuciones inherentes al Registro Federal de Electores<sup>36</sup>, en términos de lo establecido por el artículo 126, párrafo 1, de LGIPE son realizadas por el INE a través de la DERFE y de sus vocalías en las juntas locales y distritales ejecutivas<sup>37</sup>.

La ciudadanía está obligada a inscribirse en el RFE y a informar a éste de su cambio de domicilio dentro de los treinta días siguientes a que ocurra (130, LGIPE) y, corresponde al INE formar y administrar el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores (133, párrafo 1, LGIPE).

Con base en el Padrón Electoral, la DERFE debe expedir, en su caso, las credenciales para votar (134, LGIPE).

El INE debe incluir a las y los ciudadanos en la sección correspondiente del RFE y expedirles su credencial para votar, que es el documento indispensable para que puedan ejercer su derecho de voto (131, LGIPE).

Para efectos de actualizar el Padrón Electoral, el INE a través de la DERFE debe realizar anualmente, a partir del día primero de septiembre y hasta el quince de diciembre una campaña intensa para convocar y orientar a la ciudadanía a cumplir con sus obligaciones en materia de inscripción y actualización del RFE (138, LGIPE).

### **3.3 Caso concreto**

El promovente señala en su escrito, en esencia, lo siguiente:

- Atribuye al RFE del INE, por conducto de la 2 JDE, con cabecera en Chetumal, estado de Quintana Roo, acciones de credencialización efectuadas en la localidad en que reside —José

---

<sup>36</sup> En adelante, RFE. El cual es de carácter permanente, de interés público y tiene por objeto cumplir lo previsto en el artículo 41 de la Constitución federal sobre el Padrón Electoral.

<sup>37</sup> Conforme a lo previsto en el artículo 61, párrafo 1, inciso a), de la LGIPE, en cada una de las entidades federativas el INE cuenta con una delegación que se integra, entre otros órganos, por una Junta Local Ejecutiva; asimismo, según se establece en el artículo 71, párrafo 1, inciso a), el INE cuenta en cada uno de los 300 distritos electorales, entre otros órganos, con una Junta Distrital Ejecutiva. Es de señalar que tanto cada JLE como cada JDE cuentan en su estructura con el respectivo Vocal (local o distrital) del RFE (artículos 62 y 72 de la LGIPE).

Ma. Morelos y Pavón (El Civalito), municipio de Calakmul, Campeche—.

- Aduce una violación al principio de legalidad al incluir a su localidad en el estado de Quintana Roo, pero con otro número de sección electoral.
- Señala que las acciones efectuadas por el INE propician que no tengan certeza a qué autoridad elegir, por quién votar y en dónde inscribirse si pretenden competir para un cargo de elección popular, toda vez que su comunidad por determinación unilateral del RFE del INE cuenta con secciones referenciadas a dos Estados. Para el estado de Campeche la sección 0427, con sede en el Municipio de Calakmul y para el de Quintana Roo la sección 0450, con cabecera en el Municipio de Othón P. Blanco. Asimismo, argumenta tener certeza que la legítima sería la señalada por el Estado al que pertenece, esto es, Campeche.
- Finalmente, destaca que no existe alguna determinación de autoridad competente, ni jurisdiccional ni política que sirva de base para ubicar su comunidad en otra entidad federativa.

Ahora bien, con base en los planteamientos formulados, así como de las constancias del expediente, disentimos del criterio mayoritario, porque, constatamos que se trata de un escrito de petición del promovente consiste en que la comunidad a la que pertenece —José Ma. Morelos y Pavón” (El Civalito)— esté considerada en la sección electoral 0427, con sede en el Municipio de Calakmul, Campeche, y no en diversa entidad federativa.

Lo anterior, con la finalidad de tener certeza con relación a qué autoridad elegir, por quién votar y en dónde inscribirse, si se pretende competir para un cargo de elección popular.

En consecuencia, estimamos que el escrito del actor se trata de una petición, ya que se advierte que solicita que la comunidad a la que

pertenece sea considerara, únicamente, en la sección electoral 0427, con sede en el municipio de Calakmul, Campeche.

Sin embargo, no se observa que esta petición ya la haya planteado a la autoridad administrativa competente en esta materia y que ésta la hubiera negado.

Por ello, sostenemos que la Sala Superior no es competente para conocer, de forma directa, el escrito de petición del promovente, ya que éste debe ser atendido por el INE, con base en sus atribuciones técnicas.

En términos de lo expuesto, concluimos que, en este momento, la pretensión del promovente no puede ser conocida mediante alguno de los medios de impugnación previstos por el sistema de medios de impugnación en materia electoral, por lo cual, debió **remitirse** el presente escrito de petición al INE para que diera el trámite que correspondiera conforme a Derecho<sup>38</sup>.

Tales reflexiones llevan a los suscritos a emitir el presente **voto particular**.

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN LA SENTENCIA DICTADA EN EL JUICIO**

---

<sup>38</sup> Criterio que es similar al sostenido en los asuntos SUP-JDC-1793/2019; SUP-AG-58/2018; SUP-AG-150/2017; SUP-AG-126/2017 y SUP-JDC-1549/2019.

**PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO SUP-JDC-1860/2019.**

Con fundamento en los artículos 187, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11, del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la debida consideración de la mayoría de este Pleno, formulo voto particular en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano indicado en el rubro, pues no coincido con el tratamiento que, en la sentencia aprobada, se da al planteamiento presentado por el ciudadano actor.

Lo anterior, se sustenta en los argumentos que a continuación se exponen.

**Postura de la mayoría**

El presente asunto, el escrito del ciudadano Néstor Domingo Martínez Pérez, mediante el cual se duele de las “acciones de credencialización” que lleva a cabo la 02 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, en el Estado de Quintana Roo, de manera tal que ubica a la comunidad en la que reside -José María Morelos y Pavón (el Civalito)- dentro de la sección electoral 0450, en el municipio de Othón P. Blanco, en la señalada entidad federativa, cuando en realidad pertenece a la municipalidad de Calakmul, en Campeche, correspondiente a la sección electoral 0427.

Consecuentemente, el actor solicita que se ordene al Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral que cese dichas actividades, y se reconozca que la localidad el Civalito está comprendida, únicamente, para el Estado de Campeche.

En el proyecto aprobado por la mayoría que integra el Pleno de esta Sala Superior se sostiene que la pretensión del actor es infundada.

Para justificar la calificativa de la pretensión del demandante, en la sentencia se sostiene, por una parte, que no corresponde al Instituto Nacional Electoral ni a la Sala Superior determinar la “sección electoral correcta” de la localidad en la que reside.

Lo anterior se considera de esta forma, porque resulta un hecho notorio que la situación de que la comunidad José Ma. Morelos y Pavón (El Civalito) esté referida a la sección electoral 0427 del Municipio de Calakmul, en el Estado de Campeche, así como a la sección 0450 del Municipio de Othón P. Blanco, del Estado de Quintana Roo, deriva de un problema de límites territoriales cuya resolución corresponde, bien sea a los propios Estados mediante convenio amistoso que sea aprobado por la Cámara de Senadores, o en su caso, a instancia de alguna de las partes en conflicto, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por otra parte, se considera que las aducidas acciones de credencialización que el demandante atribuye a la 02 Junta Distrital Electoral del Instituto Nacional Electoral con cabecera en Chetumal Quintana Roo, son acordes a la normativa electoral aplicable y a la particular situación jurídica existente en el ámbito territorial en el que se ubica la comunidad José Ma. Morelos y Pavón (El Civalito)” aunado a que atienden a la necesidad de salvaguardar el deber y el derecho de la ciudadanía respecto de su inscripción al Registro Federal de Electores.

Dichas acciones, consistentes en la instalación de un módulo de atención ciudadana, corresponden a la campaña intensa para efectos de la actualización del Padrón Electoral, que el Instituto Nacional Electoral debe realizar anualmente, para convocar y orientar a la ciudadanía a cumplir con sus obligaciones en la materia.

En este orden de ideas, en el fallo se concluye que las acciones llevadas a cabo por el Instituto Nacional no pueden generar incertidumbre e inseguridad jurídica, ni las aducidas violaciones a los derechos político-electorales de la ciudadanía, dado que son acordes a la normativa en la

materia y congruentes con la situación jurídica de indefinición territorial en las mencionadas entidades federativas.

Consecuentemente, se declara infundada la pretensión del demandante, relativa a conminar al Instituto Nacional Electoral que instruya al Registro Federal de Electores a no realizar actos que vulneren sus derechos político-electorales y a que determine la sección electoral correcta de la localidad en que reside, vinculado a las aducidas acciones de credencialización llevadas a cabo en la comunidad José Ma. Morelos y Pavón (El Civalito).

### **Disenso**

Desde mi perspectiva, considero que los planteamientos del actor no pueden ser objeto de un pronunciamiento de fondo, toda vez que advierto que en su escrito el ciudadano lo que en realidad formula es una solicitud o consulta, sobre la ubicación de su comunidad en una sección electoral específica, sin embargo, no observo que dicha petición haya sido atendida en un sentido negativo o positivo por el órgano competente del Instituto Nacional Electoral.

Bajo tal consideración, desde mi juicio, lo correcto es que el escrito del enjuiciante sea remitido al Instituto Nacional Electoral, para que sea esa autoridad quien dé una respuesta concreta al actor.

A continuación, desarrollo tres consideraciones que sustentan este proceder.

#### **El escrito del actor constituye una petición que no ha sido respondida por autoridad competente**

Del análisis cuidadoso y de la lectura más favorecedora que debe hacerse del escrito presentado por Néstor Domingo Martínez Pérez, es posible observar que como acto impugnado señala “las acciones de credencialización” que ha llevado a cabo la 02 Junta Distrital Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en Quintana Roo, referentes a la inscripción de

los habitantes de la comunidad José María Morelos y Pavón (El Civalito) en la sección electoral 450, con cabecera en Othón P. Blanco, del Estado de Quintana Roo, cuando en realidad pertenecen a la diversa sección 0427, con sede en Calakmul, Campeche.

Dicha circunstancia, según la apreciación del actor, propicia que los habitantes de la referida comunidad no sepan a qué autoridad deben votar, ni dónde deben inscribirse si quieren aspirar a un cargo de elección popular.

Estos “actos de credencialización” los hace depender de la certificación llevada a cabo por el Notario Público No. 1, adscrito en el municipio de Escárcega, Campeche, consistente en la visita del señalado fedatario público a las instalaciones del Módulo de Atención Ciudadana del Instituto Nacional Electoral ubicado en la población en comento.

Estos elementos materiales que obran en autos generan convicción en quien suscribe el presente voto, de que en el asunto que nos ocupa no combate un acto específico de autoridad competente que sea susceptible de revisión y objeto de una consecuente revocación o confirmación.

En efecto, de conformidad con la Constitución Federal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral<sup>39</sup> corresponde a este órgano jurisdiccional conocer y resolver en forma definitiva e inatacable, las impugnaciones de actos y resoluciones que violen los derechos político-electorales de la ciudadanía de votar, y ser votados y votadas en las elecciones populares, de asociarse individual y libremente para tomar parte en forma pacífica en los asuntos políticos del país y de afiliarse libre e individualmente a los partidos políticos.

---

<sup>39</sup> Artículos 99, cuarto párrafo, fracción V, de la Constitución, 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso f), de la Ley Orgánica, así como 3 y 79 de la Ley de Medios.

Sin embargo, para que el juicio ciudadano sea procedente, debe existir un acto o resolución al cual se le atribuya la conculcación de esa clase de derechos, ya que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 84, párrafo 1, de la Ley de Medios, las resoluciones que recaen al juicio referido pueden tener el efecto de confirmar el acto o resolución impugnado, o bien, de revocarlo o modificarlo, para restituir a quien lo promueve en el goce del derecho político-electoral conculcado.

Lo anterior es relevante, pues si no existe el acto o la omisión atribuida a una autoridad electoral, se actualiza una imposibilidad material y jurídica para ocuparse del estudio del caso, pues no habría materia para analizar en una cuestión de fondo y, en su caso, dictar la resolución que se pronuncie sobre los derechos involucrados.

Tal requisito no debe entenderse únicamente desde un punto de vista formal como la simple mención, en el escrito de demanda, de cualquier acto (positivo o negativo), sino también en un sentido material, que implica la existencia misma en el mundo fáctico del acto reclamado, de manera que, si no existe el acto positivo o negativo, no se justifica la instauración del juicio.

Así las cosas, del análisis del escrito del actor y de las constancias que le acompañan, no es posible distinguir un acto concreto que le pudiera causar afectación, por el contrario, lo que se advierte, es una **consulta** que formula el ciudadano, inspirada en la supuesta incertidumbre que le genera los trabajos de credencialización que, en general, hace la 02 Junta Distrital Ejecutiva en Quintana Roo.

Para este caso, como es palpable, esta Sala Superior no estaría en aptitud de emitir un pronunciamiento en el sentido de confirmar o revocar, simplemente, porque no hay un actor preciso sobre el cual pueda recaer alguna de esas consecuencias.

En cambio, desde mi opinión, lo correcto es apreciar que el escrito del actor constituye una petición relativa a que la comunidad en la que habita,

llamada José María Morelos y Pavón (el Civalito), sea considerada únicamente dentro de la sección electoral 0427, correspondiente al Estado de Campeche.

De la revisión de las constancias que componen el expediente, no se advierte que dicho escrito haya sido conocido por alguna autoridad competente en la materia y que le haya recaído alguna respuesta, ya sea en sentido negativo o positivo.

Por ende, en observancia del derecho de petición consagrado en el artículo 8º constitucional, para mí, lo adecuado es que el ocurso del ciudadano sea reencauzado a la autoridad competente para que lo atienda y, dentro de un plazo razonable, le dé respuesta por escrito, que sea fundada y motivada.

#### **El Instituto Nacional Electoral es la autoridad competente**

Así las cosas, lo procedente es enviar el asunto al Instituto Nacional Electoral, por tratarse de la autoridad competente para conocer el escrito del actor.

Ciertamente, como lo ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en su criterio **PETICIÓN. PARA RESOLVER EN FORMA CONGRUENTE SOBRE LO SOLICITADO POR UN GOBERNADO LA AUTORIDAD RESPECTIVA DEBE CONSIDERAR, EN PRINCIPIO, SI TIENE COMPETENCIA**<sup>40</sup>, a toda petición de los gobernados presentada por escrito ante cualquier servidor público, de manera respetuosa y pacífica, este deberá responderla por escrito y en forma congruente, sin que el servidor esté vinculado a responder favorablemente.

Sin embargo, en virtud de que las autoridades únicamente pueden resolver respecto de las cuestiones que sean de su competencia, la autoridad ante la que se haya instado deberá considerar, en principio, si

---

<sup>40</sup> Datos de localización: Tesis: 2a./J. 183/2006.

dentro del cúmulo de facultades que le confiere el orden jurídico se encuentra la de resolver lo planteado y, de no ser así, para cumplir con el derecho de petición mediante una resolución congruente, deberá dictar y notificar un acuerdo donde precise que carece de competencia para pronunciarse sobre lo pedido.

Adoptar esta forma de proceder, abona a la conservación de la coherencia del sistema electoral, entendido este en su integridad, compuesto por las autoridades administrativas y jurisdiccionales, donde resulta imperativo que cada una de ellas lleve a cabo las tareas que le son encomendadas por la Constitución y las leyes.

De esta manera, la función administrativa se constreñirá a la aplicación de la Ley sin resolver ningún conflicto o controversia jurídica<sup>41</sup>; mientras que la función jurisdiccional debe abocarse a la aplicación de la Ley al caso concreto, con el objetivo de resolver un litigio en donde se disputen los intereses y derechos de las partes.

En otras palabras, el acto jurisdiccional presupone siempre relaciones jurídicas ya existentes y se propone a la reintegración de derechos subjetivos lesionados, mientras que el acto administrativo tiende a regular las relaciones de hechos conforme a una utilidad general o interés público<sup>42</sup>.

Sentado lo anterior, si lo que de forma clara se extrae del escrito del ciudadano actor es una consulta o petición relacionada con la sección electoral a la que debe pertenecer la comunidad de José María Morelos y Pavón (El Civalito), lo procedente es que dicha solicitud la resuelva el Instituto Nacional Electoral, pues en términos de lo que dispone la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>43</sup>, corresponde a

---

<sup>41</sup> Al respecto, consúltese la definición proporcionada por el jurista Ignacio Burgoa Orihuela, en su libro "Diccionario de Derecho Constitucional, Garantías y Amparo".

<sup>42</sup> Esta acepción es del jurista italiano Giuseppe Chiovenda, en su obra "Principios de Derecho Procesal Civil".

<sup>43</sup> 32, numeral 1, inciso a), fracción II.

ese órgano del Estado definir la geografía electoral, lo cual incluye el diseño y determinación de los Distritos electorales y su división en secciones electorales, así como la delimitación de las circunscripciones plurinominales y el establecimiento de cabeceras.

Atento a lo dicho, actuar en otro sentido, esto es, asumir competencia formal y material para atender los planteamientos del ciudadano, sería tanto como sustituirse en el Instituto Nacional Electoral; sin embargo, dicha forma de proceder no encuentra justificación, por lo que se traduce en una invasión de competencia hacia la autoridad administrativa electoral nacional.

De esta manera, como he redundado, en el asunto que nos ocupa no se nos presenta como una controversia, sino como una petición, por lo que, con el reenvío del escrito del actor del presente juicio al Instituto Nacional Electoral, se respeta esa distribución en las tareas encomendadas a las autoridades electorales.

**El Instituto Nacional Electoral está en posibilidad de ejercer sus atribuciones técnicas**

Finalmente, para redondear las ideas que sostienen mi postura, considero relevante hacer notar que el reencauzamiento del escrito del actor debe ser objeto de un pronunciamiento por parte del Instituto Nacional Electoral en donde, a partir de la petición del ciudadano, determine si ha lugar emprender alguna medida en relación con los mecanismos de credencialización que se llevan a cabo en la comunidad el Civalito, esto, con base en las atribuciones técnicas con que cuenta la autoridad electoral.

Es de precisarse que esta Sala Superior ha conocido, desde el año dos mil doce, impugnaciones en relación con el conflicto territorial entre Campeche y Quintana Roo.

En los casos previos, se han analizado los diversos acuerdos de las autoridades electorales (ya sea del Instituto Electoral de Quintana Roo o del propio Instituto Nacional Electoral) mediante los cuales establecen los límites de las demarcaciones electorales en la zona que se encuentra en controversia. A saber:

- **SUP-JDC-3152/2012 y acumulados.** En este asunto se controvertió el Acuerdo IEQROO/CG/A-017-12, por el que el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo aprobó la nueva demarcación territorial que corresponde a cada uno de los 15 distritos electorales uninominales que conforman la geografía electoral del Estado de Quintana Roo. En esencia, los entonces actores reclamaron que derivado de la nueva distritación, el referido Consejo consideró a su comunidad dentro de la sección electoral 447, con cabecera en Bacalar, Quintana Roo, y no en la sección correspondiente del Estado de Campeche.
- **SUP-JDC-269/2013 y acumulados.** En este asunto se impugnó el Acuerdo IEQROO/CG/A-39-13 que emitió el Consejo General del Instituto Electoral de Quintana Roo en cumplimiento a las sentencias de fondo e incidental dictadas en los expedientes SUP-JDC-3152/2012 y acumulados, en particular, los actores reclamaron que dicha autoridad suprimió de la cartografía electoral a las localidades donde residían.
- **SUP-JDC-811/2013.** En este asunto se controvertió el Acuerdo IEQROO/CG/A-39-12 que emitió multirreferido instituto local en cumplimiento a las sentencias de fondo e incidental dictadas en los expedientes SUP-JDC-3152/2012 y acumulados, en específico, los actores controvertieron que en dicho acuerdo se incluían indebidamente las localidades donde habitaban en el mapa geo electoral de Quintana Roo.
- **SUP-JDC-4967/2015.** En este asunto se impugnó el Acuerdo INE/CG926/2015, por el que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó la demarcación territorial de los distritos electorales

uninominales locales en que se divide el Estado de Quintana Roo y sus respectivas cabeceras distritales, en esencia, los actores se inconformaron de que las determinaciones de distritación de una entidad federativa no estaban comprendidas específicamente dentro del ámbito de competencia fijado en la normativa electoral a favor de las Salas Regionales.

Del análisis de las sentencias recaídas a esta multiplicidad de asuntos, es posible advertir que la postura que ha asumido esta Sala Superior es considerar que esta autoridad o el propio Instituto Nacional Electoral carecen de facultades para resolver sobre cuestiones limítrofes en las entidades federativas.

Por lo que también ha sido criterio de esta Sala, que la autoridad administrativa electoral debe llevar a cabo todas aquellas tareas que determine procedentes para salvaguardar el derecho de voto activo y pasivo de la ciudadanía que habita en las comunidades ubicadas en la zona en donde existe dicho conflicto de límites territoriales.

Con base en lo anterior, es dable sostener que el envío de la solicitud del actor para que sea atendida por el Instituto Nacional Electoral no resulta ocioso, pues esa autoridad puede desplegar las facultades y atribuciones con las que legalmente cuenta para implementar las soluciones o mecanismos que, desde un punto de vista técnico u operativo, resuelvan las necesidades de credencialización de los y las ciudadanas de la región.

En ese sentido, considero que no debe privarse a la autoridad electoral de llevar el análisis conducente y emitir el pronunciamiento respectivo y, en su caso, emprender las acciones que llegue a estimar adecuadas, pues no debemos de perder de vista que solo el Instituto Nacional Electoral es la autoridad de la materia que cuenta con todos los elementos para conocer con certeza las “acciones de credencialización” que actualmente está llevando a cabo la 02 Junta Distrital Ejecutiva, en Quintana Roo, para a

partir de ello, y a la luz del marco jurídico vigente, emita un acto concreto en respuesta a la petición del ciudadano.

Bajo esta última aseveración, es de hacer notar que esta Sala Superior no contaría con la totalidad de componentes necesarios para emitir un pronunciamiento a la petición del actor, por lo que no podría asumir plenitud de jurisdicción, en términos de los criterios de este órgano<sup>44</sup>.

No sería si no a partir de la emisión de ese acto de respuesta a la petición del actor, que esta Sala Superior estaría en aptitud de asumir la competencia del juicio que se enderece en su contra, circunstancia que es acorde a la forma de proceder en los antecedentes que se apuntaron, además de que con ello se respeta la esfera competencial del Instituto Nacional Electoral.

Por lo expuesto, de manera respetuosa, me aparto del criterio aprobado por la mayoría y emito el presente **voto particular**.

**MAGISTRADO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

---

<sup>44</sup> Tesis XIX/2003: “PLENITUD DE JURISDICCIÓN. CÓMO OPERA EN IMPUGNACIÓN DE ACTOS ADMINISTRATIVOS ELECTORALES”.