



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-86/2023

RECURRENTE: PARTIDO
REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL
REGISTRO FEDERAL DE
ELECTORES DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIOS: MARIANO
ALEJANDRO GONZÁLEZ PÉREZ Y
BENITO TOMÁS TOLEDO

COLABORÓ: RICARDO
ARGUELLO ORTIZ

Ciudad de México, tres de mayo de dos mil veintitrés.

SENTENCIA

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el sentido de **confirmar**, en lo que fue materia de impugnación, el Informe emitido por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, por el cual aplicó el Procedimiento para el Tratamiento de Registros con Datos de Domicilio Presuntamente Irregulares o Falsos.

ÍNDICE

RESULTANDO.....	2
CONSIDERANDO.....	3
RESUELVE.....	24

R E S U L T A N D O

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en la demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente.
- 2 **A. Solicitudes.** En diversas fechas¹, la representación del Partido Revolucionario Institucional ante la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México (en adelante Comisión de Vigilancia), solicitó diversa documentación, vinculada con cambios de domicilio que, a su parecer, resultaban atípicos.
- 3 **B. Respuesta impugnada.** Luego de diversos oficios mediante los cuales la Presidencia de la Comisión de Vigilancia dio respuesta a las solicitudes del PRI, el cinco de abril del presente año, remitió a la representación partidista el *“Informe del Operativo de Campo, Análisis Registral y Jurídico, así como, en su caso, la exclusión de los Registros determinados con Domicilio Irregular y Notificación a la ciudadanía Involucrada. Abril del 2023”*, realizado por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.
- 4 **II. Recurso de apelación.** En contra del oficio y documento señalados en el punto anterior, el ocho de abril, el PRI interpuso el presente medio de impugnación.
- 5 **III. Turno.** Recibidas las constancias, se ordenó integrar y registrar el expediente **SUP-RAP-86/2023**, así como turnarlo a la ponencia del magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos señalados en el artículo 19, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 6 **IV. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el magistrado instructor radicó el expediente, admitió a

¹ 11 de agosto de 2022, 13 de octubre de 2022, 16 de enero de 2023, 20 de enero de 2023, 28 de febrero de 2023, 1 de marzo de 2023, 8 de marzo de 2023, entre otras fechas.



trámite la demanda y, al no existir actuación pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

CONSIDERANDO

PRIMERO. Legislación aplicable.

- 7 Resulta necesario precisar que el dos de marzo del presente año se publicó el Decreto por el cual, entre otras cuestiones, se expidió una nueva Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral², el cual entró en vigor al día siguiente de su publicación.³
- 8 No obstante, tal Decreto fue impugnado por el Instituto Nacional Electoral ante la Suprema Corte de la Nación⁴, por lo que, el siguiente veinticuatro de marzo, el ministro ponente admitió a trámite la controversia constitucional que promovió y determinó otorgar la suspensión solicitada sobre la totalidad del Decreto impugnado.
- 9 Por tal motivo, el treinta y uno de marzo, esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 1/2023⁵, en donde se precisó que los medios de impugnación presentados del tres al veintisiete de marzo se registrarían bajo los supuestos de la ley adjetiva publicada en dos mil veintitrés, salvo aquellos relacionados con los procesos electorales del Estado de México y Coahuila.

² "Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de Medios de Impugnación en Materia Electoral".

³ En términos de los dispuesto en el artículo Primer Transitorio.

⁴ A través de la Controversia constitucional 261/2023.

⁵ Denominado ACUERDO GENERAL 1/2023 DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CON MOTIVO DE LOS EFECTOS DERIVADOS DE LA SUSPENSIÓN DICTADA EN EL INCIDENTE DE LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL 261/2023.

SUP-RAP-86/2023

- 10 Por otro lado, en el referido acuerdo se sostuvo que los asuntos presentados con posterioridad a esa fecha se tramitarían, sustanciarían y resolverían conforme con la ley de medios vigente antes de la citada reforma, en virtud de la suspensión decretada.
- 11 En ese orden de ideas, en atención a lo dispuesto en el Acuerdo General 1/2023 de este órgano jurisdiccional con motivo de los efectos derivados de la suspensión dictada en el Incidente de la Controversia Constitucional 261/2023, atendiendo a que la demanda del presente recurso se presentó hasta el ocho abril, y que la controversia se relaciona con la elección de la Gubernatura del estado de México, no le resultan aplicables las reformas dispuestas en el Decreto publicado el pasado dos de marzo, sino el marco normativo vigente ante la suspensión dictada por el máximo tribunal constitucional.

SEGUNDO. Jurisdicción y competencia.

- 12 El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, base VI y, 99, párrafo cuarto, fracciones III y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 166, fracción III, incisos a) y g) y, 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como, 40, párrafo 1, inciso b) y, 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 13 Lo anterior, al tratarse de un recurso de apelación, que se interpone contra un Informe de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores (órgano central del INE), por el cual se aplicó el Procedimiento de Tratamiento de Registros con datos de Domicilio Presuntamente Irregulares o Falsos, previo a la elección de las gubernaturas de Coahuila y el Estado de México.



- 14 Al respecto, conviene mencionar que esta Sala Superior ha analizado diversos recursos de apelación en los cuales se impugnan informes o diversos actos emitidos por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, entre los que se encuentran los SUP-RAP-50/2015, SUP-RAP-18/2020, SUP-RAP-48/2020 y SUP-RAP-254/2022, entre otros.

TERCERO. Requisitos de procedencia.

- 15 El recurso de apelación cumple con los requisitos establecidos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); 42 y, 45, párrafo 1, inciso b), fracción I, de la Ley de Medios.
- 16 **A. Forma.** La demanda se presentó por escrito ante un órgano desconcentrado del Instituto Nacional Electoral, en ella se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en representación del partido apelante; se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios ocasionados y los preceptos presuntamente violados.
- 17 **B. Oportunidad.** La demanda es oportuna, pues el acto impugnado se notificó al partido actor el cinco de abril, por lo que, si se presentó el ocho siguiente, es inconcuso que ello ocurrió dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios.
- 18 Al respecto, debe precisarse que si bien el acto impugnado (informe) fue emitido por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, la presentación de la demanda ante la Junta Local Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral en el Estado de México interrumpe el plazo.

SUP-RAP-86/2023

- 19 Lo anterior, pues dicho documento fue hecho llegar al PRI mediante oficio⁶ signado por el Presidente de la Comisión de Vigilancia, correspondiente a esa Junta Local, con lo cual se actualiza el supuesto contenido en la jurisprudencia 14/2011, de rubro: **“PLAZO PARA LA PROMOCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN ELECTORAL. EL CÓMPUTO SE INTERRUMPE AL PRESENTAR LA DEMANDA ANTE LA AUTORIDAD DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL QUE EN AUXILIO NOTIFICÓ EL ACTO IMPUGNADO”**.
- 20 **C. Legitimación y personería.** Se satisfacen los requisitos, porque el recurso de apelación fue interpuesto por un partido político nacional, por conducto de quien ostenta su representación ante la Comisión de Vigilancia, persona que, además, fue quien realizó las solicitudes respectivas, por las que se emitieron las respuestas, entre ellas, la impugnada en este medio de impugnación.
- 21 **D. Interés jurídico.** El recurrente tiene interés jurídico para interponer el medio de impugnación, toda vez que controvierte un informe relacionado con el análisis realizado en el Estado de México, respecto de posibles cambios de domicilio irregulares, el cual le fue notificado en atención a sus solicitudes realizadas en diversas fechas.
- 22 **E. Definitividad.** Se satisface este requisito de procedencia, porque no existe otro medio de impugnación que resulte idóneo para controvertir el acto impugnado y que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.

CUARTO. Estudio de fondo.

I. Pretensión y agravios

⁶ Oficio INE-JLE-MEX/RFE/CLV-103/2023.



- 23 La pretensión del PRI consiste en que la autoridad responsable emita una nueva respuesta a su solicitud, en la que se atiendan todos los puntos que fueron materia de su petición. En específico, pretende que se verifiquen todos los cambios de domicilio registrados en las doscientas sesenta secciones electorales del Estado de México en las cuales, a su parecer, se registró un alto número de cambios de domicilio de personas que provienen de otras entidades federativas, para descartar una posible estrategia de turismo electoral llevada a cabo por algún instituto político, que busque beneficiar a alguna candidatura en la elección a la Gubernatura del Estado de México.
- 24 Para alcanzar su pretensión expone como agravio la falta de exhaustividad por parte de la responsable al emitir diversas respuestas relativa a verificar los cambios de domicilio registrados en las secciones electorales; además de una indebida fundamentación y motivación, al considerar que el procedimiento para detectar los flujos de cambio de domicilio potencialmente irregulares es insuficiente para acreditar su premisa relativa a la realización de turismo electoral.

II. Litis y metodología

- 25 La litis a resolver en el presente recurso consiste en determinar si el informe rendido por la autoridad responsable en el cual se analizó la situación de los registros de cambios de domicilio en el Estado de México se ajusta al procedimiento y a la normativa aplicable.
- 26 Para resolver la citada problemática, en primer lugar, se expondrá el marco normativo que regula la función de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores poniendo énfasis en los documentos y acciones dirigidas a detectar cambios de domicilio irregulares; y, posteriormente, se analizará el caso concreto, determinando si la

SUP-RAP-86/2023

respuesta emitida por la responsable fue exhaustiva, y verificando si el procedimiento seguido fue ajustado a Derecho.

III. Marco normativo

- 27 El artículo 41, base V, apartado b, inciso a), numeral 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el numeral 32, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, disponen que para los procesos electorales federales y locales, corresponde al Instituto Nacional Electoral, además de las que determine la ley, las actividades relativas al Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores.
- 28 Por su parte, el artículo 54, párrafo 1, incisos b), c) y d), de la Ley General referida, dispone que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene entre sus atribuciones, la de formar, revisar y actualizar el Padrón Electoral, así como expedir la Credencial para Votar.
- 29 De conformidad con lo establecido en el artículo 126, párrafos 1 y 2 de la Ley en cita, el INE prestará por conducto de la Dirección Ejecutiva competente y de sus Vocalías en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, los servicios inherentes al Registro Federal de Electores, el cual es de carácter permanente, de interés público y tiene por objeto cumplir con lo previsto por el artículo 41 de la Constitución Federal sobre el Padrón Electoral.
- 30 En atención a lo dispuesto en los artículos 130, párrafo 1, y 142, párrafo 1, del referido cuerpo normativo, las y los ciudadanos están obligados a inscribirse en el Registro Federal de Electores e informar del cambio de su domicilio dentro de los 30 días siguientes a que éste ocurra ante la oficina del Instituto más cercana a su nuevo domicilio.



- 31 Por su parte, el artículo 138, párrafo 4, de la Ley en cita, indica que las y los ciudadanos al acudir voluntariamente a darse de alta o dar aviso de cambio de domicilio, o bien al ser requeridos por el personal del Instituto Nacional Electoral durante la aplicación de la técnica censal, tendrán la obligación de señalar el domicilio en que hubieren sido registrados con anterioridad y, en su caso, firmar y poner las huellas dactilares en los documentos para la actualización respectiva.
- 32 Además, el artículo 142, párrafo 1, hace referencia que, dentro de los treinta días siguientes a su cambio de domicilio, las y los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral, deberán dar el aviso correspondiente ante la oficina del Instituto más cercana a su nuevo domicilio.
- 33 El párrafo 2 del artículo en cita, dispone que en los casos en que una ciudadana o un ciudadano solicite su alta por cambio de domicilio, deberá exhibir y entregar la Credencial para Votar correspondiente a su domicilio anterior, o aportar los datos de la misma en caso de haberla extraviado, para que se proceda a cancelar tal inscripción, a darlo de alta en el listado correspondiente a su domicilio actual y expedirle su nueva Credencial para Votar.
- 34 Ahora bien, con la finalidad de que se cuente con instrumentos electorales integrales, auténticos y confiables, el Consejo General de este Instituto emitió el Acuerdo INE/CG192/2017, a través del cual se aprobaron los *"Lineamientos para la Incorporación, Actualización, Exclusión y Reincorporación de los Registros de las Ciudadanas y los Ciudadanos en el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores"*, mismos que en su oportunidad fueron modificados mediante Acuerdo INE/CG159/2020.
- 35 De acuerdo con el numeral 102 de los referidos Lineamientos, se consideran registros con datos de domicilio presuntamente

SUP-RAP-86/2023

irregulares, aquellos en los que el domicilio proporcionado por la ciudadana o el ciudadano es inexistente o no le corresponde, con lo que se altera el Padrón Electoral.

36 A su vez, el artículo 103 de los Lineamientos en cita, prevé que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tomará conocimiento de casos con domicilios presuntamente irregulares, en los siguientes supuestos:

- a) Al ejecutar los programas ordinarios para verificar la identidad ciudadana o la identificación geoelectoral;
- b) Al identificar afluencias ciudadanas atípicas o con características diferentes al comportamiento normal en los módulos de manera oportuna;
- c) Por medio de los criterios estadísticos de los movimientos de cambio de domicilio;
- d) Por notificaciones de las Comisiones de Vigilancia o de sus integrantes en las que se señalen hechos individualizados en que tengan pruebas de que la o el ciudadano no vive en el domicilio proporcionado al Instituto indicando, en su caso, el domicilio en el que realmente reside la ciudadana o el ciudadano, y
- e) Por medio de la denuncia por escrito del interesado o de un tercero, vinculada con la alteración del Padrón Electoral, en las que se señalen hechos individualizados que indiquen, en su caso, el domicilio en el que realmente reside la ciudadana o el ciudadano.

37 Como se ve, atendiendo a sus atribuciones constitucionales, legales y reglamentarias, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores debe realizar las acciones necesarias a efecto de contar con un padrón electoral certero y confiable.



- 38 Una de las acciones que se han implementado con el objeto de lograr tal finalidad, es el diseño de procedimientos que ayuden a la detección de domicilios presuntamente irregulares o falsos. Así, mediante acuerdo INE/CNV35/OCT/2021, aprobado en la Sesión Ordinaria de la Comisión Nacional de Vigilancia, celebrada el doce de octubre de dos mil veintiuno, el citado órgano de Vigilancia recomendó a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, el *"Procedimiento para el tratamiento de trámites y registros con datos de domicilio presuntamente irregulares o falsos"*.
- 39 Dentro de ese procedimiento, se establecen las formas en las que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tomará conocimiento de casos con domicilios presuntamente irregulares o falsos, entre las que se encuentra la relativa a la identificación de flujos relevantes de cambios de domicilio, mediante el análisis estadístico exploratorio de los movimientos exitosos al Padrón Electoral de los cambios de domicilio ocurridos en los períodos de análisis.

IV. Análisis de los agravios

a. Agravios relacionados con la falta de exhaustividad para detectar cambios de domicilio irregulares

- 40 El PRI se duele de una falta de exhaustividad por parte de la responsable, para investigar actos que podrían constituir turismo electoral, pues aduce que, del análisis realizado por su representación, se desprenden movimientos atípicos e irregulares de cambios de domicilio de otras entidades (principalmente de la Ciudad de México) hacia doscientas sesenta secciones electorales del Estado de México, los cuales deben ser investigados verdaderamente, más allá de criterios puramente estadísticos.

SUP-RAP-86/2023

- 41 Considera que la responsable no agotó de manera pertinente su capacidad investigadora, pues debió realizar un mayor número de visitas en campo para determinar si los ciudadanos que cambiaron su domicilio al Estado de México fueron persuadidos por algún partido político para realizar tal acción o si se trata de cambios realizados por alguna otra causa.
- 42 En estima del accionante, no resultó suficiente que la responsable se hubiera basado en meros criterios estadísticos para dejar de cumplir con su obligación de investigar a profundidad y con exhaustividad dichos cambios de domicilio, en aras de poder contar con un padrón electoral genuino.
- 43 Los planteamientos del partido promovente resultan **infundados**, en virtud de que la responsable dio respuesta puntual a sus solicitudes en diversos momentos, además de que el procedimiento seguido para detectar posibles cambios de domicilio irregulares se ciñó a la normativa aplicable, sin que sea posible atender su pretensión de que se revisen los cambios de domicilio que se suscitaron en las doscientas sesenta secciones electorales que aduce, al no existir base jurídica ni probatoria que ampare tal petición.
- 44 Para explicar la postura asumida en la presente determinación, conviene relatar los antecedentes relevantes que dieron origen a la controversia que nos ocupa.
- 45 Mediante escritos de once de agosto y trece de octubre de dos mil veintidós, así como de dieciséis de enero del presente año, la representación del PRI ante la Comisión de Vigilancia solicitó, datos estadísticos de cambios de domicilio externos registrados en el padrón electoral de ese estado, en diversos periodos.
- 46 Derivado de las respuestas que, en cada caso, otorgó la autoridad a la cual se solicitó la información, la aludida representación del partido



recurrente solicitó que se revisara y se le entregara un informe detallado de la situación registral de cada una de las doscientas sesenta secciones electorales del Estado de México que refirió en su petición, en las que, a su decir, se ha registrado un alto número de cambios de domicilio que provienen de otras entidades, y de ser el caso, que se verificara mediante el programa *“Domicilios presuntamente irregulares”*.

- 47 A través del oficio INE-JLE-MEX/RFE/CLV-024/2023, de uno de febrero del presente año, la Comisión de Vigilancia le hizo llegar al partido el documento titulado *“Respuesta a la solicitud de la representación del Partido Revolucionario Institucional en la Comisión local de Vigilancia del registro Federal de Electores, relativa a verificar los cambios de domicilio registrados en 260 secciones electorales”*, elaborado el treinta de enero.
- 48 En el citado documento se señaló, en lo que al caso interesa, que el Instituto Nacional Electoral cuenta con procedimientos para la revisión y monitoreo de los cambios de domicilio, entre los que está la detección de flujos de cambios de domicilio **a partir de la aplicación de una serie de criterios estadísticos** que fueron aprobados por la Comisión Nacional de Vigilancia, y que la aplicación de dichos criterios se realiza al cierre de la campaña especial de actualización, previa a la celebración de los comicios locales.
- 49 Asimismo, en el documento se mencionó que **la identificación de los flujos de cambios de domicilio se realiza mediante la aplicación de criterios diseñados ex profeso para la detección de ese tipo de situaciones**; y que los registros de cambio de domicilio que recaen en alguno de esos criterios e integran dichos flujos son verificados en campo a fin de determinar la regularidad del registro.

SUP-RAP-86/2023

- 50 De igual manera, en el documento se señaló que ese procedimiento se realiza con la finalidad de brindar certeza a las representaciones partidistas y a la ciudadanía de que el padrón electoral y la lista nominal de electores están libres de sesgos y, por tanto, son confiables.
- 51 Asimismo, en la respuesta se informó que en el Estado de México, del tres de junio de dos mil veintiuno al ocho de enero de esta anualidad, se habían registrado doscientos sesenta y dos mil ochocientos (262,800) cambios de domicilio provenientes de otros estados; y que en los cuarenta y cuatro (44) municipios que contienen a alguna de las doscientas sesenta secciones que señaló la solicitud del PRI se habían registrado doscientos treinta y cinco mil trescientos cuarenta y cuatro (235,344) cambios de domicilio, esto es, el ochenta y nueve punto seis por ciento (89.6%) del total de los cambios de domicilio interestatales hacia el Estado de México.
- 52 Finalmente, en el documento se informó que a partir de la referida información y de los registros que se acumularan al cierre de la campaña especial de actualización, **se procedería a la aplicación de los criterios estadísticos.**
- 53 Como se ve, desde la primera de las respuestas dada al recurrente el uno de febrero del presente año, **la responsable le dio a conocer que el procedimiento implementado por el Instituto Nacional Electoral para la identificación de posibles cambios de domicilio irregulares, era la detección de flujos de cambios de domicilio a partir de la aplicación de criterios estadísticos,** previamente aprobados por la Comisión Nacional de Vigilancia, y que **su aplicación se realizaría al cierre de la campaña especial de actualización, previa a los comicios locales.**



- 54 Ahora bien, posterior a ello, el recurrente solicitó a la Comisión de Vigilancia, mediante escrito de veintiocho de febrero, que se le proporcionara lo siguiente: i) Flujos relevantes de cambios de domicilio; ii) Distritos involucrados y registros que se encuentran en operativo de campo para su revisión; y iii) Informe detallado del resultado de campo, así como la situación registral de cada registro que fue revisado y, en su caso, la situación jurídica en que se encuentren.
- 55 En virtud de lo anterior, mediante oficio INE-JLE-MEX/RFE/CLV-051/2023, de tres de marzo del presente año, la Comisión de Vigilancia, informó al partido que *“...la respuesta a los tres puntos enumerados se entregará el 5 de abril de 2023, debido a que se encuentra en desarrollo el procedimiento para el Tratamiento de los Trámites y Registros con Datos de Domicilio Presuntamente Irregulares o Falsos”*.
- 56 En la presente relatoría, cabe destacar que el veintiuno de marzo del año en curso, el Presidente de la Comisión de Vigilancia, hizo llegar a la representación del partido actor, el documento denominado *“Respuesta a la solicitud de la representación del Partido Revolucionario Institucional en la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores, relativa a verificar los cambios de domicilio registrados en 260 secciones electorales”*, elaborado el diez de marzo. En dicho documento se señaló, en lo que al caso interesa, lo siguiente:
- La mayor parte de los cambios de domicilio hacia cuarenta y cuatro municipios que contienen a alguna de las doscientas sesenta sesiones señaladas por el PRI, provienen de la Ciudad

SUP-RAP-86/2023

de México, debido a su proximidad y a la dinámica de la mayor zona metropolitana del país.

- Una vez aplicados los criterios estadísticos, sólo se detectó un flujo cuyo origen es el municipio de San Juan de Río, Querétaro, con destino al municipio de Polotitlán. Dicho flujo cumplió con las condiciones para ser catalogado como flujo relevante, por su acumulación espacio temporal, e involucra la revisión de 97 registros de cambio de domicilio.
- Los 97 registros de cambio de domicilio se distribuyen en 10 secciones del Estado de México, de las cuales, sólo la sección 4009 está relacionada con el grupo de las 260 secciones señaladas por el PRI.
- El operativo de verificación en campo se realizó entre el dieciséis y el veintiocho de febrero, y de los 97 registros involucrados, dos ciudadanos realizaron un movimiento posterior y otro falleció. **De los 94 casos restantes, sólo dos cuentan con elementos para considerarlos como presuntamente irregulares.**
- Entre el primero y el catorce de marzo, se realiza trabajo de gabinete. Durante este periodo se publica en estrados la información de los ciudadanos que pudieran estar en condición de irregularidad en su registro.
- Una vez que se concluya la etapa referida en el punto anterior, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores conformará los expedientes con los que se aportará evidencia respecto a la irregularidad para, en su caso, aplicar las bajas correspondientes del padrón electoral y notificará a la ciudadanía involucrada de su exclusión.



- 57 De lo anterior se evidencia que, como fue informado desde un primer momento al partido recurrente, **el procedimiento para la detección de cambios de domicilio irregulares consiste en la aplicación de criterios estadísticos**, mismos que, una vez aplicados al caso, sólo reflejaron un flujo originado del municipio de San Juan del Río, Querétaro, con destino al municipio de Polotitlán, lo que ocasionó la revisión de noventa y siete registros de cambios de domicilio.
- 58 Finalmente, a través del oficio INE-JLE-MEX/RFE/CLV-103/2023, de cinco de abril, se hizo llegar a la representación del PRI el documento que se impugna en este recurso de apelación, el cual consiste en el *“Informe del Operativo de Campo, Análisis Registral y Jurídico, así como, en su caso, la exclusión de los Registros determinados con Domicilio Irregular y Notificación a la ciudadanía Involucrada”*, referente a los flujos de cambios de domicilio seleccionados mediante criterios estadísticos.
- 59 En el documento recurrido, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores identificó los criterios de selección de los flujos de cambios de domicilio en las entidades con proceso electoral local, los cuales son los siguientes:

Tipo de flujo	Criterio	Condición de selección
Flujos de cambios de domicilio	1	Que el número de cambios de domicilio exitosos previos a la CAI o la CEA sea menor o igual a 2 y durante la campaña mayor o igual a 15
interestatales de municipio a distrito electoral federal	2	Que el número de cambios de domicilio exitosos previos a la CAI o la CEA sea mayor a 2 y durante la CAI o la CEA mayor o igual a 15, con una diferencia entre los promedios de ambos periodos mayor o igual a 4.5 y que la misma represente una diferencia porcentual mayor o igual a 5,000
	3	Que el número de cambios de domicilio exitosos previos a la CAI o la CEA sea mayor a 2 y durante la CAI o la CEA mayor o igual a 15, con una diferencia entre los promedios de ambos periodos mayor o igual a 4.5 y que la misma represente una diferencia porcentual mayor o igual a 5,000
Flujos de cambios de domicilio interestatales de municipio a	4	Que el número de cambios de domicilio exitosos previos a la CAI o la CEA sea menor o igual a 2 y los cambios de domicilio exitosos durante la CAI o la CEA sean mayores o iguales a 10
	5	Que el número de cambios de domicilio exitosos previos a la CAI o la CEA sea mayor a 2, los cambios de domicilio exitosos durante la

SUP-RAP-86/2023

Tipo de flujo	Criterio	Condición de selección
municipio o distrito local e interestatales de municipio a municipio y de distrito local a distrito local	6	CAI o la CEA sea mayor o igual a 10, la diferencia entre promedios de ambos periodos sea mayor o igual a 4.5, el coeficiente de variación durante la CAI o la CEA sea mayor o igual a 55% y el porcentaje de cambios de domicilio exitosos durante la CAI o la CEA respecto al total de ambos periodos sea mayor o igual a 50%
Flujos de cambios de domicilio durante el periodo previo a la CAI o la CEA	7	Que el número de cambios de domicilio exitosos ocurridos en una semana durante el periodo previo a la CAI o la CEA sea mayor a 10, la desviación estándar durante el mismo periodo sea mayor a 1.9 y su coeficiente de variación sea mayor a 150 por ciento
Flujos de cambios de domicilio intra e interestatales de municipio a municipio	8	Se deben cumplir las tres condiciones siguientes: a) Que la relación porcentual de los cambios de domicilio respecto del Padrón Electoral del municipio de destino, del mes inmediato anterior al periodo previo sea mayor o igual a 0.05% b) Que la participación porcentual de los cambios de domicilio del flujo, registrados durante el periodo previo y la CAI o la CEA, respecto del total de cambios de domicilio registrados por el municipio de destino en el mismo periodo sea mayor o igual a 10% c) Que la relación de los cambios de domicilio registrados durante la CAI o la CEA respecto del periodo previo sea mayor a tres

60 A partir de la aplicación de los citados criterios, la responsable detectó que sólo un flujo de cambios de domicilio cumplió con uno de los criterios estadísticos: el flujo interestatal proveniente de San Juan del Río, Querétaro al municipio de Polotitlán, México, el cual cumplió con el criterio 7. Asimismo, concluyó que esa detección implicaría la revisión en campo de 97 registros de cambios de domicilio.

61 En el documento impugnado se señala que luego de descartar tres registros (uno por defunción y dos por regreso al domicilio inicial), se revisaron en campo noventa y cuatro registros, tanto en **domicilio vigente** (10 secciones del municipio de Plotitlán, Estado de México), como en el **domicilio anterior** (44 secciones electorales del municipio de San Juan de Río, Querétaro).

62 Como resultado de las visitas domiciliarias, de los noventa y cuatro registros, noventa y dos (97.87%) se encontraron **en situación regular**, y dos registros (2.13%), con domicilio **presuntamente irregular**. No obstante, el análisis jurídico de esos dos registros



presuntamente irregulares **arrojó que su situación era regular**, por lo que no se afectaba el registro en el padrón electoral y en la lista nominal de electores.

- 63 De todo lo anteriormente expuesto, esta Sala Superior advierte que, contrario a lo manifestado por el recurrente, no existe afectación al principio de exhaustividad, pues en cada caso, la autoridad respectiva ha dado respuesta puntual a sus solicitudes, además de que su petición consistente en que se analice cada uno de los cambios de domicilio que se realizaron en las doscientas sesenta secciones electorales a las que ha hecho referencia, no encuentra base jurídica ni fáctica que la sustente.
- 64 En efecto, en el marco normativo que sustenta la presente sentencia, se observa que una de las formas para que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores detecte casos de domicilios presuntamente irregulares, es **por medio de los criterios estadísticos de los movimientos de cambio de domicilio** (artículo 103, inciso c), de los Lineamientos para la Incorporación, Actualización, exclusión y Reincorporación de los Registros de las Ciudadanas y los Ciudadanos en el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores).
- 65 Incluso, esa manera de detección se reitera en el punto 5.1 del *“Procedimiento para el Tratamiento de Trámites y Registros con Datos de Domicilio Presuntamente Irregulares o Falsos”*, el cual prevé que *“Otra forma de detección es la **identificación de flujos relevantes de cambios de domicilio, mediante el análisis estadístico exploratorio de los movimientos exitosos al Padrón Electoral de los cambios de domicilio ocurridos en los periodos de análisis**”*.

SUP-RAP-86/2023

- 66 Es decir, el hecho de que la responsable haya llevado a cabo el procedimiento de detección de cambios de domicilio presuntamente irregulares o falsos, mediante la aplicación de criterios estadísticos, obedece a que la normativa aplicable así lo dispone, cuestión que se le ha hecho saber al partido apelante desde la primera respuesta que se dio a su solicitud.
- 67 En ese sentido, este órgano jurisdiccional considera que tanto el acto impugnado, como el resto de documentos que preceden a dicho informe, se sustentan en la normativa vigente que tiene por objeto llevar a cabo las acciones pertinentes para contar con un padrón electoral certero y confiable; normativa que, además, se encuentra firme, por lo que es de aplicación estricta, de ahí que se comparta la determinación relativa a que la detección de cambios de domicilio presuntamente falsos debe llevarse a cabo, de manera ordinaria, a través de la aplicación de criterios estadísticos.
- 68 Ahora bien, no pasa inadvertido para esta Sala Superior, que otra de las formas de detección de cambios de domicilio presuntamente falsos, prevista en el artículo 103, inciso e), de los Lineamientos antes citados, es por medio de la denuncia por escrito del interesado o de un tercero, vinculada con la alteración del Padrón Electoral.
- 69 Sin embargo, para llevar a cabo acciones de investigación tendentes a cerciorarse de la veracidad o falsedad de los cambios de domicilio, de acuerdo con la propia norma, **deben señalarse hechos individualizados que indiquen, en su caso, el domicilio en el que realmente reside la ciudadana o el ciudadano.**
- 70 Es decir, si bien existe la posibilidad de que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores lleve a cabo un procedimiento para determinar la falsedad o veracidad de un cambio de domicilio, derivado de una denuncia, lo cierto es que para ello se exige que se



aporten hechos individualizados que indiquen cuál es el verdadero domicilio en que reside la persona que haya solicitado su cambio, exigencia que resulta entendible, ya que lo contrario implicaría que por cualquier señalamiento, sin aportar prueba alguna, se tuvieran que realizar investigaciones para cerciorarse de una situación supuestamente irregular, que no encontrara sustento alguno.

- 71 En tales condiciones, se aprecia que **tampoco resulta procedente** la pretensión del partido de que la autoridad responsable (y esta Sala Superior en plenitud de jurisdicción) amplíe extensivamente el segmento muestral respecto al universo total señalado y en la proporcionalidad adecuada las visitas de campo respecto de la totalidad del procedimiento de verificación de los cambios de domicilio irregulares o falsos señalados por su representación en las doscientas sesenta secciones electorales.
- 72 Lo anterior pues, de las constancias del expediente, se advierte que en ninguna de sus solicitudes el partido ha expuesto una situación fáctica particular por la cual demuestre (o por lo menos suponga) que los cambios de domicilio que refiere son falsos.
- 73 Finalmente, cabe mencionar que en el presente caso no es posible arribar a la misma conclusión que en el recurso SUP-RAP-15/2018 y acumulado, tal y como lo sostiene el recurrente.
- 74 Es así pues, en aquella sentencia la acreditación de la infracción de atipicidad en cambios de domicilio derivó, entre otros supuestos, de que el Consejo General del INE tuvo por acreditado que diversos ciudadanos presentaron información o documentación falsa al Registro Federal de Electores para modificar su domicilio, cuestión que no acontece en la especie pues, como se ha explicado, no existe

SUP-RAP-86/2023

prueba alguna de que los cambios de domicilio que aduce el partido apelante sean irregulares.

75 Por lo que, ante la falta de evidencia que permitiera identificar casos específicos de simulación o falsedad en la información proporcionada por la ciudadanía, resultaba justificado que la autoridad responsable hubiera aplicado los criterios de verificación estadística y muestral dispuestos en los Lineamientos aplicables.

b. Agravios relacionados con la omisión de darle a conocer el informe de una especialista

76 Por otra parte, el partido actor señala que la Comisión Nacional de Vigilancia del Registro Federal de Electores fue omisa en darle parte acerca de la revisión del procedimiento para detectar los flujos de cambio de domicilio potencialmente irregulares, llevado a cabo por una supuesta especialista, quien debió haber emitido un dictamen, el cual debió darse a conocer de forma abierta a los representantes de los partidos políticos.

77 Refiere que se afectó el principio de certeza, porque no existió un conocimiento cierto y oportuno de los principios y normas aplicables en un acto electoral para convalidar dicho procedimiento, impidiendo que conociera previamente con claridad y seguridad las reglas a las que estaba sujeta su propia actuación.

78 Los planteamientos se consideran **inoperantes**, pues la mención relativa a que una especialista determinó que los criterios estadísticos son eficaces para la detección de cambios de domicilio presuntamente irregulares, no forma parte del acto impugnado, sino del documento elaborado el diez de marzo del presente año, por medio del cual se le dio respuesta a su solicitud relativa a verificar los cambios de domicilio registrados en doscientas sesenta sesiones electorales.



- 79 En efecto, a través del oficio INE-JLE-MEX/RFE/CLV-078/2023, de veintiuno de marzo del presente año, el Presidente de la Comisión de Vigilancia, dio a conocer a la representación del partido apelante la *“Respuesta a la solicitud de la representación del Partido Revolucionario Institucional en la Comisión Local de Vigilancia del Registro Federal de Electores, relativa a verificar los cambios de domicilio registrados en 260 secciones electorales”*.
- 80 En dicho documento se explicó, a manera de conclusión, que la aplicación de los criterios estadísticos aprobados por la Comisión Nacional de Vigilancia permite detectar flujos de cambios de domicilio relevantes que pudieran estar asociados a solicitudes irregulares, y que esa aplicación se realiza al cierre de la campaña especial de actualización.
- 81 Asimismo, se refirió que el propósito del citado procedimiento es detectar oportunamente aquellas anomalías en el padrón electoral y la lista nominal de electores que pudieran alterar los resultados de una elección, y se señaló que, recientemente, el procedimiento para detectar los flujos de cambio de domicilio potencialmente irregulares fue sujeto de revisión por parte de una especialista que formó parte del Comité Técnico de Evaluación del Padrón Electoral 2020-2021, quien sometió a prueba la aplicación de los Criterios estadísticos y concluyó que éstos son eficaces para la detección de cambios de domicilio presuntamente irregulares.
- 82 Como se ve, la mención relativa al informe de la especialista, cuya omisión de dárselo a conocer alega el recurrente, no forma parte del documento impugnado, sino del informe previo, por lo cual, el momento indicado para plantear la mencionada vulneración por esa circunstancia, era con posterioridad a su entrega, y no hasta la

SUP-RAP-86/2023

notificación del acto aquí combatido pues, como se vio, en este no se hizo referencia al estudio de la mencionada especialista.

83 En consecuencia, al haberse desestimado los planteamientos del Partido Revolucionario Institucional, lo procedente conforme a Derecho es **confirmar** el acto impugnado, en lo que fue materia de controversia.

84 Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el informe controvertido.

NOTIFÍQUESE en términos de Ley.

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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales y el Magistrado Presidente Reyes Rodríguez Mondragón, fungiendo como Presidenta por Ministerio de Ley la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.