



RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-65/2024

RECURRENTE: [REDACTED]

AUTORIDAD RESPONSABLE: SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA SEGUNDA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN MONTERREY, NUEVO LEÓN

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIADO: JOSÉ ALBERTO RODRÍGUEZ HUERTA, FABIOLA NAVARRO LUNA, JESÚS ESPINOSA MAGALLÓN y RODRIGO QUEZADA GONCEN

COLABORÓ: JOSÉ CARLOS RAMÍREZ MAÑÓN, SANDRA DELGADO VÁZQUEZ, LILIANA ÁNGELES RODRÍGUEZ Y LUIS ENRIQUE FUENTES TAVIRA

Ciudad de México, ***** de febrero de dos mil veinticuatro.

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación² que **confirma**, por distintas razones, la sentencia dictada por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Segunda Circunscripción Plurinominal, con sede en Monterrey, Nuevo León³ el nueve de febrero de dos mil veinticuatro, dentro del recurso **SM-JDC-46/2024**.

I. ASPECTOS GENERALES

- (1) El asunto se origina con la respuesta negativa que la vocal del Registro Federal de Electores⁴ determinó a la solicitud de obtener una nueva credencial para votar por actualización de datos, debido al cambio de domicilio que hizo la actora.

¹ En lo sucesivo, actora o recurrente indistintamente.

² En adelante, Sala Superior.

³ Después, Sala Monterrey o Sala responsable.

⁴ En los subsiguiente RFE.

SUP-REC-65/2024

- (2) La vocal del RFE resolvió que la solicitud referida era improcedente al haberse formulado fuera del plazo estipulado en los lineamientos previstos en el acuerdo *INE/CG433/2023* del Instituto Nacional Electoral⁵, que establece que la solicitud se debió presentar a más tardar el veintidós de enero de dos mil veinticuatro.
- (3) En su oportunidad, la Sala Monterrey confirmó lo determinado por la vocal del RFE al considerar que los planteamientos de la actora eran infundados toda vez que el plazo fijado en el acuerdo mencionado no vulnera su derecho político-electoral de votar. Siendo esta última decisión la que da origen al recurso de reconsideración identificado al rubro.

II. ANTECEDENTES

- (4) De lo narrado por la recurrente en su demanda, así como del expediente, se advierten los siguientes hechos:
- (5) **A. Acuerdo INE/CG433/2023 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁶.** El veinte de julio de dos mil veintitrés, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁷ aprobó el acuerdo referido. El acuerdo se publicó en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de agosto siguiente.
- (6) **B. Trámite de actualización de domicilio en la credencial para votar.** El veintiséis de enero del dos mil veinticuatro⁸, la actora acudió al módulo de atención ciudadana 110851, a solicitar el trámite de cambio de domicilio en su credencial para votar.
- (7) **C. Negativa de la vocal del RFE.** En esa misma fecha la funcionaria referida determinó que resultaba improcedente la solicitud de la ahora recurrente, debido a que el límite para realizar ese trámite concluyó el veintidós de enero de dos mil veinticuatro.
- (8) **D. Acto impugnado.** Inconforme con lo anterior, el pasado veintiséis de enero, la actora promovió juicio de la ciudadanía ante la Sala Monterrey, el cual se

⁵ ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APRUEBAN LOS “LINEAMIENTOS QUE ESTABLECEN LOS PLAZOS Y TÉRMINOS PARA EL USO DEL PADRÓN ELECTORAL Y LAS LISTAS NOMINALES DEL ELECTORADO PARA LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES 2023-2024”, ASÍ COMO LOS PLAZOS PARA LA ACTUALIZACIÓN DEL PADRÓN ELECTORAL Y LOS CORTES DE LA LISTA NOMINAL DEL ELECTORADO, CON MOTIVO DE LA CELEBRACIÓN DE LOS PROCESOS ELECTORALES LOCALES CONCURRENTES CON EL PROCESO ELECTORAL FEDERAL 2023-2024

⁶ En lo sucesivo acuerdo INE/CG433/2023.

⁷ En adelante INE.

⁸ En lo sucesivo las fechas corresponden al año dos mil veinticuatro salvo cualquier mención distinta.



radicó con la clave SM-JDC-46/2024. La autoridad jurisdiccional regional que dictó sentencia el nueve de febrero de dos mil veinticuatro, en el sentido de confirmar la negativa de la vocal del RFE.

- (9) **E. Recurso de reconsideración.** Inconforme con lo resuelto por la Sala responsable, el doce de febrero, [REDACTED] interpuso el recurso de reconsideración en que se actúa.

III. TRÁMITE

- (10) **A. Turno.** Mediante acuerdo de doce de febrero, la magistrada presidenta de la Sala Superior ordenó integrar el expediente identificado con la clave **SUP-REC-65/2024** y turnarlo a la Ponencia del magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en los artículos 19 y 68, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.⁹
- (11) **B. Radicación y admisión.** En su oportunidad, el magistrado ponente radicó el expediente en la ponencia a su cargo y admitió la demanda.

IV. COMPETENCIA

- (12) La Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, porque se trata de un recurso de reconsideración interpuesto contra una determinación de una Sala Regional de este Tribunal.
- (13) Lo anterior, conforme a lo previsto en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos;¹⁰ 169, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 64, párrafo 1, de la Ley de Medios.

V. PROCEDIBILIDAD

- (14) **A. Requisitos formales.** El recurso reúne los requisitos porque se presentó por escrito, en el que consta el nombre de la recurrente y su firma autógrafa, así como el domicilio para oír y recibir notificaciones, se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, se mencionan los hechos y los conceptos de agravio que se considera ocasiona el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados.

⁹ En lo consecuente, Ley de Medios.

¹⁰ En lo consecuente, Constitución general.

SUP-REC-65/2024

- (15) **B. Oportunidad.** El medio de impugnación se promovió de manera oportuna, ya que la resolución combatida se dictó el nueve de febrero del año en curso y fue notificada el mismo día, por lo que el plazo para controvertir transcurrió del sábado diez al lunes doce de febrero de dos mil veinticuatro, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 66, párrafo 1, inciso a) de la Ley de Medios.
- (16) En consecuencia, dado que el escrito de demanda se presentó ante la autoridad responsable el propio doce de febrero, se concluye que su presentación es oportuna.
- (17) **C. Interés jurídico.** Este requisito se satisface ya que la recurrente considera que la resolución que impugna le genera una afectación directa y sustancial a su derecho de votar.
- (18) **D. Definitividad.** Se cumple con este requisito, debido a que no procede algún otro medio de impugnación que deba ser agotado previamente.

VI. REQUISITO ESPECIAL

- (19) Se acredita el requisito en cuestión porque de la lectura integral de los conceptos de agravio de la recurrente, se advierte que aduce que la Sala Regional Monterrey omitió analizar el motivo de inconformidad relativo a la inconstitucionalidad del acuerdo INE/CG433/2023, que establece como límite para recibir solicitudes de trámites, entre ellos, el de actualización de datos del padrón electoral y la lista nominal de electores, el veintidós de enero de dos mil veinticuatro, al considerar que es inconstitucional por contravenir lo dispuesto en el artículo 1° constitucional.
- (20) Ahora, de una revisión preliminar de la demanda primigenia se advierte que la ahora recurrente sí planteó el aludido concepto de agravio ante la Sala Regional Monterrey, razón por la cual, ante la alegación de que se omitió el estudio de ese motivo de inconformidad, es procedente el recurso de reconsideración, de conformidad con la jurisprudencia 12/2014, de esta Sala Superior, de rubro: "*RECURSO DE RECONSIDERACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR SENTENCIAS DE LAS SALAS REGIONALES SI SE ADUCE INDEBIDO ANÁLISIS U OMISIÓN DE ESTUDIO SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE NORMAS LEGALES IMPUGNADAS CON MOTIVO DE SU ACTO DE APLICACIÓN*".
- (21) Similares consideraciones se sustentaron en el recurso de reconsideración SUP-REC-351/2019.



VII. ESTUDIO DE FONDO

7.1 Aspectos generales de la controversia

- (22) Actualmente está en curso el desarrollo de los procesos electorales, federal y locales concurrentes 2023-2024, cuya jornada electoral tendrá verificativo el domingo dos de junio de dos mil veinticuatro.
- (23) En ese marco, el Consejo General del INE tiene atribuciones legales y reglamentarias para aprobar los Lineamientos, así como los plazos para la actualización del padrón electoral y los cortes de la lista nominal de electores, con motivo de la celebración de los procesos electorales locales concurrentes con el proceso federal 2023-2024.
- (24) En ejercicio de esas atribuciones el Consejo General del INE aprobó el acuerdo INE/CG433/2023, en el que, entre otros aspectos, **establece como fecha límite para recibir solicitudes de trámites de actualización de datos del padrón electoral y la lista nominal de electores por cambio de domicilio el veintidós de enero.**
- (25) El veintiséis de enero la hoy recurrente acudió ante la oficina correspondiente del INE a realizar el trámite de actualización de datos del padrón electoral y la lista nominal de electores por cambio de domicilio, solicitud que le fue negada toda vez que se hizo fuera del plazo que establece el acuerdo INE/CG433/2023.

7.2 Pretensión y causa de pedir

- (26) Ante la omisión de realizar un análisis de constitucionalidad por parte de la Sala Monterrey la recurrente pretende que se revoque la sentencia impugnada, y en plenitud de jurisdicción, se determine la inconstitucionalidad de la porción normativa del acuerdo INE/CG433/2023 que establece como fecha límite para recibir solicitudes de trámites de actualización de datos del padrón electoral y la lista nominal de electores por cambio de domicilio, el veintidós de enero; **y como consecuencia de esa declaración de inconstitucionalidad, se amplíe el plazo referido.**
- (27) La causa de pedir la sustenta en que el establecimiento de esa fecha (veintidós de enero) contraviene lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos por ser restrictiva, toda vez que la actora considera que se puede determinar un plazo más amplio al ser operativamente

SUP-REC-65/2024

factible y resultar más favorable para el ejercicio oportuno de su derecho político-electoral de votar en la próxima jornada electoral.

7.3 Consideraciones de la Sala responsable

- (28) La Sala Monterrey determinó confirmar la negativa de solicitud de expedición de credencial para votar, esencialmente por las siguientes razones:

A. Argumento de extemporaneidad

- (29) La solicitud se realizó fuera de los plazos establecidos para hacer ese trámite. De la resolución impugnada advirtió que la autoridad responsable declaró improcedente la solicitud de expedición de credencial para votar por cambio de domicilio, al determinar que el trámite respectivo se realizó después del veintidós de enero, fecha establecida en el acuerdo INE/CG433/2023 para realizar el trámite de inscripción, actualización o reincorporación al padrón electoral para los procesos electorales, federal y locales concurrentes 2023-2024.
- (30) De acuerdo con lo determinado por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en la jurisprudencia 13/2018 de rubro: “*CREDENCIAL PARA VOTAR. LA LIMITACIÓN TEMPORAL PARA LA SOLICITUD DE EXPEDICIÓN Y ACTUALIZACIÓN AL PADRÓN ELECTORAL ES CONSTITUCIONAL*”¹¹, la limitación del plazo para obtener la credencial para votar es válida y, en consecuencia, también que la autoridad administrativa electoral niegue las solicitudes que se formulen después de que este ha transcurrido, tratándose de trámites que impliquen modificación al padrón electoral o lista nominal de electores.
- (31) Señaló que, en el caso, los hechos se ajustaban a la hipótesis normativa contenida en tal criterio jurisprudencial en atención a que:
1. La campaña especial de actualización concluyó el pasado veintidós de enero.
 2. La actora solicitó la realización del trámite de expedición de credencial para votar el veintiséis de enero.
- (32) Por lo anterior, su solicitud fue realizada fuera del plazo determinado por el Consejo General del INE.

¹¹ Publicada en *Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral*, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 10, número 21, 2018, pp. 20 y 21.



- (33) En este tenor, de conformidad con el criterio jurisprudencial antes invocado¹², señaló que lo procedente era confirmar el acto reclamado, en tanto que la solicitud para la expedición de la credencial para votar se realizó fuera de los plazos contemplados en el acuerdo INE/CG433/2023.

B. Argumento sobre otra fecha factible

- (34) La autoridad responsable reseñó que la parte actora adujo que el acuerdo INE/CG433/2023 contemplaba que se podían realizar movimientos al padrón electoral hasta el nueve de mayo, por lo que el plazo del veintidós de enero restringe el derecho de votar.
- (35) La Sala responsable consideró que no le asistía razón porque la fecha nueve de mayo, se refería a una lista adicional a la lista nominal de electores, que se origina por determinaciones favorables de instancias administrativas (como es la resolución que recae a una solicitud de expedición de credencial que emite el INE) o las sentencias del Tribunal Electoral.
- (36) De lo anterior, advirtió que son diversos actos los que se realizan para dotar de confiabilidad y certeza los listados nominales, por lo que al ser parte del acuerdo INE/CG433/2023, reforzaban su fundamentación y motivación y justificaban el plazo fijado que controvertía la actora. De ahí que, no resultaba conveniente, como proponía la actora, que se entregaran a los partidos políticos listados en distintas fechas y cortes para su revisión, pues no se trataba de una prerrogativa de los partidos políticos, sino de actos para garantizar el principio constitucional de certeza en los procesos electorales.
- (37) Asimismo, precisó que el derecho a votar ha sido maximizado por el INE y el Tribunal Electoral, tanto en el acuerdo impugnado como en el criterio jurisprudencial 13/2018

C. Consideración sobre la petición de cambio de jurisprudencia 13/2018

- (38) En otro agravio, la actora señaló, *ad cautelam*, que en caso de que el asunto llegara a la ulterior instancia y para no quedar en estado de indefensión, realizaba manifestaciones para demostrar que el criterio de la Jurisprudencia 13/2018 debe cambiar.

¹² Criterio de aplicación obligatoria conforme lo dispuesto por el artículo 215 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

SUP-REC-65/2024

- (39) La Sala consideró el planteamiento como ineficaz, en principio, porque era decisión de la actora controvertir o no la sentencia y, en su caso, formular manifestaciones ante otra instancia.

7.4 Síntesis de los conceptos de agravio ante esta Sala Superior

- (40) La recurrente argumenta que la Sala Monterrey debió estudiar y decretar la inconstitucionalidad de la parte del acuerdo INE/CG433/2023 que establece como límite el veintidós de enero para recibir solicitudes de trámites de actualización de datos del padrón electoral y la lista nominal de electores por cambio de domicilio.
- (41) La recurrente considera que la responsable debió observar que la jurisprudencia 13/2018 es un criterio que hace referencia a una limitación temporal en abstracto, sin que pueda entenderse que se refiere a una fecha en lo específico o bien a cualquier fecha. De ahí que, en su opinión, la fecha del veintidós de enero no pueda considerarse como válida por sí misma ni como la mejor o más favorable en términos del artículo 1º constitucional.
- (42) La recurrente señala que, para maximizar el derecho humano al voto con base en el principio *pro persona*, en términos del artículo 1º de la Constitución general, lo correcto es interpretar la jurisprudencia 13/2018 en el sentido de que subsiste la posibilidad de someter a control jurisdiccional cierto plazo en concreto, como lo es el establecido para el veintidós de enero en el acuerdo INE/CG433/2023, y en consecuencia resolver que este plazo resulta inconstitucional en razón de que existe la posibilidad técnica de que sea más amplio. En ese sentido, argumenta que en el propio acuerdo se reconoce expresamente que se considera operativamente factible para poder integrar la información, para la generación de una lista adicional, el veinte de mayo.
- (43) Agrega que al ser inconstitucional la norma en que se funda la negativa del INE a su solicitud, lo procedente es que se revoque el acto administrativo, se ordene la expedición de su credencial para votar con el domicilio que le corresponde, y se ordene al INE la emisión de un nuevo acuerdo en el que se amplie el plazo referido para el presente proceso electoral.
- (44) Finalmente plantea que, en caso de ser necesario, la Sala Superior modifique la jurisprudencia 13/2018, en atención a que no se ajusta a la nueva realidad política y social, y se adopte un criterio que maximice de mejor forma los derechos de participación política.

7.5 Decisión



- (45) Es **fundado** el concepto de agravio relativo a que la Sala Monterrey omitió pronunciarse sobre la constitucionalidad del acuerdo INE/CG433/2023.
- (46) Ahora, de la lectura de la sentencia impugnada no se advierte que la Sala Regional Monterrey se haya hecho cargo del análisis del planteamiento de constitucionalidad que le fue formulado, ya que se limitó a analizar las alegaciones sobre: **i)** extemporaneidad de la petición de cambio de domicilio; **ii)** la fecha 9 de mayo que la ahora recurrente señaló como factible, y **iii)** la petición de cambio de jurisprudencia.
- (47) En efecto, la Sala Monterrey omitió pronunciarse sobre el planteamiento de constitucionalidad que le fue formulado, en el sentido de que la porción normativa del acuerdo INE/CG433/2023, que establece el veintidós de enero como fecha límite para recibir solicitudes de trámites de actualización de datos del Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores por cambio de domicilio, contraviene el artículo 1º constitucional.
- (48) En ese orden de ideas, resulta **fundada** la alegación de la omisión de estudio del concepto de agravio de inconstitucionalidad, por lo que en condiciones ordinarias lo procedente conforme a derecho sería revocar la sentencia impugnada y ordenar a la responsable que se pronunciara respecto a la aludida inconstitucionalidad.
- (49) Sin embargo, dado que actualmente está en curso el desarrollo del proceso electoral federal y locales concurrentes 2023-2024 deviene necesario resolver el planteamiento en plenitud de jurisdicción.
- (50) Lo anterior porque el acuerdo y los Lineamientos involucrados tienen como objetivo el regular, entre otros, los aspectos relativos a las disposiciones generales de la información contenida en el padrón electoral y la lista nominal de electores; la conformación de las listas nominales del electorado para revisión y las listas nominales del electorado para exhibición, la entrega de las listas nominales del electorado definitivas con fotografía, la lista adicional y, en su caso, las listas nominales del electorado con datos acotados; disposiciones sobre la entrega, resguardo y devolución de los listados nominales; así como, la confidencialidad de los datos personales. Aspectos que están en curso e interconectados entre sí. **De ahí que en virtud de lo avanzado en que se encuentra la preparación del proceso electoral, esta Sala Superior procede a analizar la inconstitucionalidad alegada.**

SUP-REC-65/2024

(51) Así, dadas las particularidades del caso y en aras de tutelar el derecho de acceso a la justicia, esta Sala Superior, con fundamento en el artículo 6, párrafo 3, de la Ley de Medios, se avocará, en plenitud de jurisdicción, al análisis del planteamiento relativo a la supuesta inconstitucionalidad de la porción normativa del acuerdo INE/CG433/2023.

7.6 Estudio en plenitud de jurisdicción

(52) En plenitud de jurisdicción, esta Sala Superior considera que el agravio formulado por la actora ante la Sala Monterrey, relativo a que la porción normativa del acuerdo INE/CG433/2023 que establece el veintidós de enero como fecha límite para recibir solicitudes de trámites, entre ellos, el de actualización de datos del padrón electoral y la lista nominal de electores es resulta contraria al principio *pro persona* establecido en el artículo 1º de la Constitución general; es **infundado**.

(53) Lo anterior, dado que a juicio de esta Sala Superior la fecha establecida en el acuerdo INE/CG433/2023 es razonable y por ende constitucional al no vulnerar o trastocar algún derecho fundamental de la recurrente.

(54) En principio se debe resolver si la problemática planteada por la recurrente consiste en determinar que lo establecido en el acuerdo INE/CG433/2023 constituye una restricción o limitación al derecho de votar en las elecciones populares; o bien, únicamente se tratan de regulaciones y/o requisitos relativos a la integración del padrón electoral y listas nominales de electores.

(55) Cabe señalar que la alegación de la recurrente no se endereza a evidenciar una indebida exclusión o su no inclusión en el padrón electoral, sino que su concepto de agravio se centra en la inconstitucionalidad de la norma que prevé como límite el veintidós de enero de dos mil veinticuatro para recibir solicitudes de trámites de actualización de datos del padrón electoral y la lista nominal de electores por cambio de domicilio.

(56) Tal precepto, en el caso concreto, no se refiere a una restricción del derecho fundamental de votar en las elecciones constitucionales, entendido éste como un derecho público fundamental indispensable en todo régimen democrático que propicia la formación e integración del gobierno en tanto que a la recurrente no se le impide o reduce su derecho a sufragar, debido a que está inscrita en el padrón electoral y en una lista nominal, lo que evidencia que está en posibilidad de emitir su voto en las elecciones que se celebrarán en este año.



- (57) En ese orden de ideas y para el caso concreto, la medida impugnada se trata de regulaciones tendentes a materializar el padrón electoral y listas nominales de electores, que por disposición del artículo 41 constitucional corresponde al INE, queda a la libre configuración de la legislatura federal la forma y plazos para su conformación e integración.
- (58) Así, toda vez que, en realidad no se está en presencia de una limitación o restricción propiamente dicha respecto del derecho de votar en las elecciones constitucionales, sino que se trata únicamente de una regulación relativa a la forma y los términos de creación del padrón electoral y las listas nominales de electores, la metodología para resolver si la norma impugnada contraviene principios constitucionales sería el test de razonabilidad y no el de proporcionalidad.
- (59) Lo anterior es así, toda vez que el test de proporcionalidad es una herramienta o procedimiento interpretativo para resolver aparentes colisiones o conflictos de derechos fundamentales, apoyado en los principios de igualdad y no discriminación e interdicción de la arbitrariedad o exceso, previstos en los artículos 1º, 14 y 16 constitucionales¹³.
- (60) Por lo que siempre que se impugne una medida legislativa que interfiera en el contenido del derecho fundamental de igualdad y no discriminación (restricción o limitación), debe aplicarse un test de proporcionalidad, el cual tiene la característica de un escrutinio estricto o intenso¹⁴.
- (61) Sin embargo, otra herramienta para resolver el planteamiento de normas que se aducen potencialmente inconstitucionales es el conocido como test o escrutinio de razonabilidad, que consiste en la verificación sobre si la medida legislativa trastoca o no bienes o valores constitucionalmente protegidos.
- (62) Para lo cual se debe verificar su razonabilidad bajo las siguientes interrogantes esenciales: **i)** si la opción elegida por el legislador trastoca o no bienes o valores constitucionalmente protegidos, y **ii)** si los hechos, sucesos, personas o colectivos guardan una identidad suficiente que justifique darles el mismo

¹³ Jurisprudencia 2a./J. 11/2018 (10a.), TEST DE PROPORCIONALIDAD DE LAS LEYES FISCALES. LA INTENSIDAD DE SU CONTROL CONSTITUCIONAL Y SU APLICACIÓN, REQUIEREN DE UN MÍNIMO DE JUSTIFICACIÓN DE LOS ELEMENTOS QUE LO CONFORMAN. Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 51, Febrero de 2018, Tomo I, página 510.

¹⁴ Así lo determinó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la contradicción de tesis 247/2017 en sesión de 30 de abril de 2020.

SUP-REC-65/2024

trato, o bien, que tienen diferencias objetivas relevantes y, por ende, debe dárseles un trato desigual, el cual estará entonces no sólo permitido, sino, en algunos casos, exigido constitucionalmente¹⁵.

- (63) En este contexto, si la disposición combatida no atañe a un aparente colisión o conflicto entre derechos fundamentales, ni tampoco restricciones o limitaciones excesivas y arbitrarias vinculadas a la posibilidad de que atente contra el principio de igualdad, en la vertiente de la prohibición discriminatoria a que alude el artículo 1º, párrafo quinto, de la Constitución general, respecto del contenido del derecho de votar en las elecciones constitucionales; y solo se trata de meras regulaciones para ejercer tal derecho conforme a la lista nominal de electores, es válido concluir que el método para resolver la problemática planteada, es el test de razonabilidad, en el que únicamente es necesario examinar si los requisitos a que alude la disposición combatida trastocan valores constitucionalmente protegidos.
- (64) Ahora, en el caso, es evidente que la disposición controvertida emanó del ejercicio de la potestad reglamentaria del Consejo General del INE, basado en la libre configuración normativa del Congreso de la Unión, en tanto que el artículo 41 constitucional, establece como facultad exclusiva del INE la elaboración del padrón electoral y listas nominales de electores.
- (65) Por lo que **el requisito temporal establecido en el acuerdo INE/CG433/2023, de ninguna forma infringe algún parámetro de regularidad constitucional y menos se trata de una restricción o limitación**, sino que, precisamente ello permite materializar la forma en que se constituye el padrón electoral y las listas nominales, esto es, a través del establecimiento de una fecha cierta de cierre de inscripciones, para dotar de certeza a los procesos mismos.
- (66) Lo anterior, toda vez que **tal requisito atiende a fines constitucionalmente válidos** como lo son, por una parte, la certeza de quiénes participarán en el proceso electoral como los principales sujetos derechos, la ciudadanía, y por otra, al preverse que hasta esa fecha habrá altas y cambios en el padrón

¹⁵ Ello, en términos de la tesis: P. XXIV/2011, MATRIMONIO ENTRE PERSONAS DEL MISMO SEXO. AL TRATARSE DE UNA MEDIDA LEGISLATIVA QUE REDEFINE UNA INSTITUCIÓN CIVIL, SU CONSTITUCIONALIDAD DEBE VERIFICARSE EXCLUSIVAMENTE BAJO UN PARÁMETRO DE RAZONABILIDAD DE LA NORMA (ARTÍCULO 146 DEL CÓDIGO CIVIL PARA EL DISTRITO FEDERAL, REFORMADO MEDIANTE DECRETO PUBLICADO EN LA GACETA OFICIAL DE LA ENTIDAD EL 29 DE DICIEMBRE DE 2009). Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXXIV, Agosto de 2011, página 873.



electoral, para que los partidos políticos, ciudadanía y autoridades electorales tengan seguridad jurídica sobre el estatus del padrón y listas nominales.

- (67) En efecto, el establecimiento de un padrón electoral y las listas nominales de electores bajo los principios de certeza y seguridad jurídica es acorde con las facultades otorgadas al INE en materia de padrón electoral y lista de electores y con los fines constitucionales en materia registral establecidos en el artículo 41 constitucional.
- (68) Asimismo, el establecimiento de una fecha límite para atender las referidas solicitudes de los diversos trámites para la obtención de la credencial para votar, constituye una data válida y razonable.
- (69) Máxime que el alegado principio *pro persona* se ha identificado con el mandato contenido en el segundo párrafo del artículo 1º de la Constitución general, en el cual se establece que “*Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia*”.
- (70) El principio *pro persona* es entendido como un criterio que permite **i)** acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso o, por el contrario, al **ii)** precepto legal más restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse al ejercicio de un derecho.
- (71) Lo anterior ha sido establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación al señalar que el principio *pro persona* es un criterio hermenéutico que informa todo el Derecho Internacional de los Derechos Humanos, en virtud del cual debe acudirse a la norma más amplia, o a la interpretación más extensiva cuando se trata de reconocer derechos protegidos, e inversamente, a la norma o a la interpretación más restringida cuando se trata de establecer restricciones permanentes al ejercicio de los derechos o de su suspensión extraordinaria. Es decir, dicho principio permite, por un lado, definir la plataforma de interpretación de los derechos humanos y, por otro, otorga un sentido protector a favor de la persona humana, pues ante la existencia de varias posibilidades de solución a un mismo problema, obliga a optar por la que protege en términos más amplios; lo que implica acudir a la norma jurídica que consagre el derecho más extenso y, por el contrario, al precepto legal más

SUP-REC-65/2024

restrictivo si se trata de conocer las limitaciones legítimas que pueden establecerse a su ejercicio¹⁶.

(72) La Suprema Corte de Justicia de la Nación también ha señalado que si bien la reforma constitucional al artículo 1º implicó el cambio en el sistema jurídico mexicano en relación con los tratados de derechos humanos, así como con la interpretación más favorable a la persona al orden constitucional -principio *pro persona* o *pro homine*-, ello no implica que los órganos jurisdiccionales nacionales dejen de llevar a cabo sus atribuciones y facultades de impartir justicia en la forma en que venían desempeñándolas antes de la citada reforma, sino que dicho cambio sólo conlleva a que si en los instrumentos internacionales existe una protección más benéfica para la persona respecto de la institución jurídica que se analice, ésta se aplique, sin que tal circunstancia signifique que dejen de observarse los diversos principios constitucionales y legales que rigen su función jurisdiccional -legalidad, igualdad, seguridad jurídica, debido proceso, acceso efectivo a la justicia, cosa juzgada-, ya que de hacerlo se provocaría un estado de incertidumbre en los destinatarios de tal función¹⁷.

(73) Para determinar si es razonable la fecha cuestionada en la norma o disposición analizada (la porción normativa del acuerdo INE/CG433/2023 que establece como límite el veintidós de enero para recibir solicitudes de trámites de actualización de datos del padrón electoral y la lista nominal de electores por cambio de domicilio), a la luz del principio *pro persona*, **se debe contestar: la limitación temporal ¿es legítima? y en su caso, ¿sirve para cumplir de mejor forma el ejercicio del derecho a votar?**

(74) La respuesta en ambos casos es positiva, ya que el establecimiento de esa fecha permite cumplir con lo previsto en el artículo 41 constitucional sobre el Padrón Electoral y ejercicio del voto de la ciudadanía; pues a su vez, ello posibilita que se cumplan otras condiciones relacionadas con la preparación y la organización de los procesos electorales, tales como, la formación,

¹⁶ Ver tesis: PRINCIPIO PRO PERSONAE. EL CONTENIDO Y ALCANCE DE LOS DERECHOS HUMANOS DEBEN ANALIZARSE A PARTIR DE AQUÉL. Tesis 1ª. XXVI/2012 (10ª.) de la Primera Sala, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro V, Febrero de 2012, Tomo 1, pág. 659. Amparo Directo en Revisión 2424/2011.

¹⁷ Ver tesis: PRINCIPIO PRO PERSONA O PRO HOMINE. FORMA EN QUE LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES NACIONALES DEBEN DESEMPEÑAR SUS ATRIBUCIONES Y FACULTADES A PARTIR DE LA REFORMA AL ARTÍCULO 1º. DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, PUBLICADA EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN EL 10 DE JUNIO DE 2011. Tesis: 2a. LXXXII/2012 (10a.) Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XIV, Noviembre de 2012, Tomo 2, página 1587



actualización, validación, impresión y distribución a las mesas electorales de los materiales necesarios para que la ciudadanía pueda elegir y ejercer su voto.

- (75) En el ámbito electoral, el artículo 41, base V, apartado B, de la Constitución general, faculta al INE en materia de padrón electoral y lista de electores, así como en materia de preparación de la jornada electoral y de impresión de documentos y materiales electorales.
- (76) Para materializar esas facultades, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁸ establece un Título completo (artículos 126 a 158) relativo a los procedimientos y los servicios inherentes al Registro Federal de Electores.
- (77) Ese registro, de conformidad con el artículo 126 párrafo 2, tiene por objeto cumplir con lo previsto en el artículo 41 constitucional sobre el Padrón Electoral.
- (78) En relación con la formación y la actualización del Registro Federal de Electores el artículo 130 de la LEGIPE establece que la ciudadanía participará en la formación y **actualización** del Padrón Electoral **en los términos de las normas reglamentarias correspondientes**.
- (79) De la lectura de los artículos 138 a 156 de la LEGIPE se advierten diversas normas y disposiciones relativas a la formación y la actualización del Registro Federal de Electores, tanto en años sin elecciones, como en años con elecciones.
- (80) En relación con los años con elecciones, esos artículos establecen diversos subprocesos o actividades relacionadas con el registro de las y los electores, tales como, la formación de la Lista Nominal de Electores y la entrega de la credencial para votar (que en términos del artículo 131 párrafo 2 de la LEGIPE es el documento indispensable para que la ciudadanía pueda ejercer su derecho de voto); entrega de la Lista Nominal de Electores en medios magnéticos a los partidos políticos; periodo para que los partidos políticos formulen observaciones; modificaciones que atiendan las observaciones de los partidos políticos y la ciudadanía; informes sobre las modificaciones al Consejo General del INE y a la Comisión Nacional de Vigilancia; declaración

¹⁸ En lo sucesivo, LEGIPE.

SUP-REC-65/2024

de validez y definitividad del padrón electoral y de la lista nominal de electores; impresión de la lista nominal de electores; entrega de las de las listas nominales electorales a los Consejos Locales; entrega de las Listas Nominales Electorales a los Distritales y a su vez estos a éstos a las mesas directivas de casilla.

- (81) Respecto a los años con elecciones, el artículo 151, párrafo 1 de la LEGIPE establece que el quince de febrero del año que se celebre el proceso electoral ordinario, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores entregará a los partidos políticos en medios magnéticos las Listas Nominales Electorales divididas en dos apartados (quienes obtuvieron su CPV al quince de diciembre y quienes estando inscritos no la obtuvieron).
- (82) Esta fecha (quince de diciembre) resulta coincidente con lo dispuesto en el artículo 138, párrafo 1 de la LGIPE que establece que, a fin de actualizar el Padrón Electoral, el IFE, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizará anualmente, a partir del día primero de septiembre y hasta el quince de diciembre siguiente, una campaña intensa para convocar y orientar a la ciudadanía a cumplir con las obligaciones de incorporarse al Padrón Electoral.
- (83) En cuanto a ese periodo (primero de septiembre y hasta el quince de diciembre siguiente), el acuerdo INE/CG433/2023 establece que su finalidad es salvaguardar de manera más amplia los derechos político-electorales de la ciudadanía para solicitar su inscripción al Padrón Electoral, actualizar su situación registral y obtener su credencial para votar con la que podrán ejercer su derecho al sufragio.
- (84) Asimismo, el artículo 82 del Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral¹⁹, prevé que el Consejo General apruebe, con el conocimiento de la Comisión Nacional de Vigilancia, un ajuste a los plazos para la actualización al Padrón Electoral y la generación de la Lista Nominal de Electores para el proceso electoral que corresponda, entre otros, a los siguientes rubros:
- a) Campaña anual intensa;
 - b) Campaña anual de actualización permanente;
 - c) Inscripción de jóvenes que cumplan los 18 años hasta el día de la elección, inclusive;

¹⁹ En adelante, RE.



- d) Fecha de corte de las LNER²⁰ en territorio nacional y en el extranjero, que se entregarán para revisión a los partidos políticos;
- e) Fecha de corte para la impresión de las LNEDF²¹, así como de las adendas, si las hubiere, y
- f) Fecha de corte de la LNEI²² para la primera y segunda insaculaciones de las ciudadanas y los ciudadanos que integrarán las Mesas Directivas de Casilla.
- (85) Así, el acuerdo INE/CG433/2023 contiene un apartado denominado *CUARTO. Motivos para aprobar los plazos para la actualización del Padrón Electoral y los cortes de la LNE, con motivo de la celebración de los PEL concurrentes con el PEF23-24*, en el que se razona que a partir de una interpretación sistemática y funcional a los artículos 133, párrafo 2 y Décimo Quinto Transitorio de la LGIPE, así como 82, párrafo 1 del RE, el Consejo General del INE tiene la atribución para **realizar ajustes** a los plazos establecidos en esas disposiciones normativas y, en su caso, definirlos en aras del cumplimiento efectivo de las actividades y procedimientos electorales, circunstancia que deviene necesaria en el marco de los procesos electorales locales concurrentes con el Proceso Electoral Federal 2023-2024 que tienen jornada electoral el domingo dos de junio de dos mil veinticuatro, respecto de los plazos para la actualización del Padrón Electoral y los cortes de las Listas Nominales Electorales.
- (86) Lo anterior, con la finalidad de armonizar los plazos legalmente determinados y **potenciar** el derecho al voto de la ciudadanía, **ampliando**, en algunos casos, los periodos de inscripción o actualización en el padrón electoral, lo que asegura contar con una Lista Nominal de Electores más actualizada y confiable.
- (87) El acuerdo INE/CG433/2023 también refiere que **la ampliación del plazo** es una medida que atiende el canon constitucional *pro persona* en materia de derechos humanos y encuentra como referencia una interpretación sistemática y funcional del régimen transitorio de la LGIPE, en sintonía con el artículo 1º de la Constitución general, de modo que favorece la protección más amplia del derecho al voto de las personas.

²⁰ Lista(s) Nominal(es) del Electorado para Revisión.

²¹ Lista(s) Nominal(es) del Electorado Definitiva con Fotografía

²² Lista(s) Nominal(es) del Electorado para Insaculación

SUP-REC-65/2024

- (88) A partir de lo antes señalado, el acuerdo INE/CG433/2023 señala que si bien al artículo 138, párrafo 1 de la LGIPE, establece que la campaña de actualización intensa iniciará el 1° de septiembre y concluirá el 15 de diciembre de cada año; **resulta conveniente que para los procesos electorales locales concurrentes con el Proceso Electoral Federal 2023-2024 se amplíe dicho plazo, de manera que las campañas especiales de actualización comprendan del primero de septiembre de dos mil veintitrés al veintidós de enero de dos mil veinticuatro**, a efecto de que las y los ciudadanos cuenten con un periodo mayor para inscribirse o actualizar sus datos, lo que permite tener un Padrón Electoral más actualizado, y, en consecuencia, obtengan su credencial para votar, garantizando a la ciudadanía el ejercicio de su derecho al sufragio.
- (89) A su vez, se establece que las personas ciudadanas que no cuentan con su credencial para votar por robo, extravío o deterioro grave, podrán solicitar la reposición de dicho instrumento hasta el **ocho de febrero de dos mil veinticuatro**.
- (90) Mientras que, en el periodo comprendido **del nueve de febrero al veinte de mayo de dos mil veinticuatro**, las y los ciudadanos podrán solicitar la reimpresión de sus respectivas credenciales para votar, por causa de deterioro, extravío o robo, y sin requerir que se realicen modificaciones de la información contenida en el Padrón Electoral de la persona ciudadana incluida en la una Lista Nominal de Electores.
- (91) Asimismo, se establece que las y los ciudadanos podrán acudir a los Módulos de Atención Ciudadana hasta el **treinta y uno de mayo de dos mil veinticuatro** para recoger su credencial reimpressa.
- (92) De lo anterior **se advierte que no le asiste la razón a la recurrente, en virtud de que mediante el acuerdo INE/CG433/2023 el Consejo General del INE amplió las fechas para realizar trámites** a efecto de que las y los ciudadanos cuenten con un periodo mayor para inscribirse o actualizar sus datos en el Padrón Electoral, la Lista Nominal de Electores y obtengan su credencial para votar.
- (93) Se tiene en cuenta que, ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que la obligación contenida en el artículo primero tendente a preferir la



interpretación más benéfica no necesariamente implica que toda interpretación deba favorecer a los intereses de las partes que lo solicitan²³.

- (94) En ese sentido, la fecha cuestionada (veintidós de enero), no es contraria a los artículos 1º y 41 constitucionales, ya que, por una parte, se encuentra dentro de la potestad del INE el realizar ajustes a los plazos establecidos en esas disposiciones normativas y, en su caso, definirlos para lograr el cumplimiento efectivo de las actividades y procedimientos electorales, y que el ajuste que hizo el INE en el Acuerdo INE/CG433/2023 **amplía los plazos** para inscribirse o actualizar sus datos en el Padrón Electoral, la Lista Nominal de Electores y obtengan su credencial para votar.
- (95) Asimismo, del acuerdo INE/CG433/2023 no se advierte algún sesgo discriminatorio o limitante en relación con cierta categoría de personas o de trámites, ya que la ampliación de los plazos se determina para favorecer a todas las ciudadanas y ciudadanos que requieran hacer diversos trámites relacionados con inscribir o actualizar sus datos en el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electores.
- (96) De ahí que lo determinado en el acuerdo INE/CG433/2023, en relación con lo que es materia del presente análisis, no contraviene el principio *pro persona* a que se refiere el artículo 1º constitucional.
- (97) Además de lo hasta aquí establecido, esta Sala Superior advierte que lo determinado en el acuerdo INE/CG433/2023 **también es congruente y consistente con otras actividades** relacionadas con la conformación de la Lista Nominal de Electores y con la preparación de los procesos electorales.
- (98) En ese sentido, el artículo 151, párrafo 2 de la LEGIPE establece que los partidos políticos podrán formular observaciones hasta el **catorce de marzo** inclusive.
- (99) Mientras que artículo 151, párrafo 3, señala que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores debe hacer las modificaciones que sean necesarias y debe informarlo al CG-INE y a la Comisión Nacional de Vigilancia a más tardar el **quince de abril**.

²³ Tesis 1a./J. 104/2013 (10a.), de rubro: PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ESTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES.

SUP-REC-65/2024

(100) Por su parte, el artículo 153 párrafo 1 de la LGIPE, establece que una vez concluidos los procedimientos relacionados con la actualización de la Lista Nominal de Electores, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, elaborará e imprimirá las listas nominales de electores **definitivas** con fotografía que contendrán los nombres de los ciudadanos que obtuvieron su credencial para votar hasta el último día de febrero inclusive, ordenadas alfabéticamente por distrito y por sección electoral para su entrega, **por lo menos treinta días antes de la jornada electoral**, a los Consejos Locales para su distribución a los Consejos Distritales y a través de éstos a las mesas directivas de casilla en los términos señalados en esta ley.

(101) Precisado lo anterior, **se considera que es claro que la fecha cuestionada es constitucional, ya que:**

a. Es una medida justificada. El establecimiento de una fecha límite para la configuración y establecimiento del padrón electoral, así como de las listas nominales no implica en sí misma un trato injustificado a la ciudadanía, porque es una medida creada para dotar de certeza y seguridad jurídica a los aludidos documentos electorales.

b. El establecimiento de la fecha de 22 de enero para cierre de altas y movimientos en el padrón electoral y las listas nominales de elector persigue una finalidad objetiva y constitucionalmente válida, porque constituye la base fundamental para quienes han de sufragar en los procesos electorales, siendo un auténtico registro público que debe estar dotado de certeza y de las medidas de seguridad establecidas en ley, para que los participantes tengan seguridad jurídica de la cantidad de ciudadanas y ciudadanos que participan en las elecciones, así como el lugar en el cual ejercerán ese derecho, por lo que tales documentos deben ser revisados y generados mediante un proceso complejo, lo que impide que la fecha sea posterior a la señalada, conforme a lo que se a dejado patente.

Lo anterior se complementa con la arquitectura constitucional y legal en materia electoral, que requiere de garantías mínimas de certeza, las cuales se generan no solo con los actos de la autoridad, sino con la vigilancia constante de otros actores políticos, como son los partidos.

c. La medida adoptada para tener como fecha máxima para altas y movimientos en el padrón electoral y las listas nominales el 22 de enero es adecuada y racional, en el sentido que constituye un medio apto para



conducir al fin u objetivo perseguido existiendo una relación de instrumentalidad medio-fin, porque la generación de esos documentos sea conforme a los principios de certeza y seguridad jurídica y se pueda llevar a cabo una elección ordenada, conforme a los mandatos constitucionales y legales, respetando y garantizando el ejercicio del derecho a votar en las elecciones populares de la ciudadanía.

- (102) En consecuencia, como se adelantó el establecimiento de la fecha veintidós de enero de dos mil veinticuatro como límite para altas y cambios en el padrón electoral y listas nominales, se encuentra justificada constitucionalmente en los principios de certeza y seguridad jurídica que rigen los procesos electorales. **De ahí que no asista razón a la recurrente en la aludida inconstitucionalidad.**
- (103) Por otra parte, resulta **inoperante** lo alegado respecto de la tesis de jurisprudencia 13/2018 de rubro: “*CREDENCIAL PARA VOTAR. LA LIMITACIÓN TEMPORAL PARA LA SOLICITUD DE EXPEDICIÓN Y ACTUALIZACIÓN AL PADRÓN ELECTORAL ES CONSTITUCIONAL*”.
- (104) Ahora, la anunciada inoperancia deriva de dos razones. La primera radica en que, en párrafos precedentes se ha resuelto sobre la razonabilidad y constitucionalidad del plazo del veintidós de enero, como fecha límite para inscripciones y modificaciones al padrón electoral y listas nominales de electores.
- (105) La segunda razón deviene de que, la aludida tesis ya analizó la constitucionalidad de la existencia de un plazo, sin especificar cuál, para las inscripciones y modificaciones al padrón y listas nominales.
- (106) En ese sentido, resulta innecesario modificar el criterio jurisprudencial, ya que su contenido refiere a un supuesto diverso al planteado por la recurrente, pues en el caso que se analiza sí se refiere a un plazo específico y no uno genérico como el previsto jurisprudencialmente y sostenido por este máximo órgano jurisdiccional en materia electoral. De ahí que sea inoperante el aducido concepto de agravio.
- (107) Finalmente, respecto a que el Consejo General del INE no uso una argumentación reforzada para emitir su acuerdo, el alegato es **inoperante**, ya conforme a lo resuelto con antelación, al ser constitucional la fecha, la ausencia de tal argumentación no resulta trascendente.

SUP-REC-65/2024

(108) En conclusión, lo procedente es confirmar, por distintas razones aquí expuestas, la sentencia dictada por la Sala Regional Monterrey.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior:

VIII. RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma**, por distintas razones, la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE; como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, **archívese** el expediente como totalmente concluido y, de ser el caso, **devuélvase** la documentación que corresponda.

Así lo resolvieron, por ********* de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ante el Secretario General de Acuerdos, quien **autoriza y da fe** de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento fue autorizado mediante firmas electrónicas certificadas y 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.