



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA

EXPEDIENTE: SUP-JDC-10454/2020

ACTORA: EMPRENDE MX CENTRO DE
FORMACIÓN CULTURAL, CÍVICA Y DE
EMPRENDEDORES A.C.¹

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL²

MAGISTRADA: JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS

SECRETARIADO: MARIBEL TATIANA
REYES PÉREZ Y ROXANA MARTÍNEZ
AQUINO

Ciudad de México, a seis de enero de dos mil veintiuno.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia, en el sentido de **confirmar** el Acuerdo INE/CG696/2020 mediante el cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral dio respuesta a la consulta formulada por la parte actora.

ANTECEDENTES

1. Suspensión de actividades. El veintisiete de marzo de dos mil veinte³, el Consejo General del INE suspendió los plazos inherentes a la función electoral, con motivo de la contingencia sanitaria derivada de la pandemia del COVID-19.⁴

2. Reanudación de actividades. El veintiocho de mayo, el Consejo General reanudó algunas actividades suspendidas⁵ como medida extraordinaria con motivo de la contingencia sanitaria o que no habían podido ejecutarse, respecto al proceso de constitución de nuevos partidos

¹ En adelante actora, promovente o parte actora.

² En lo subsecuente, Consejo General, INE o autoridad responsable.

³ En adelante todas las fechas se referirán al año dos mil veinte, salvo mención en contrario.

⁴ Mediante Acuerdo INE/CG82/2020.

⁵ Mediante el acuerdo INE/CG97/2020.

políticos nacionales y modificó el plazo para dictar la resolución respecto de las siete solicitudes de registro presentadas.

3. Presentación del aviso de intención de consulta popular. El catorce de septiembre, la Asociación Civil presentó aviso de intención de consulta popular ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión⁶, de acuerdo con el formato proporcionado por esa autoridad.

De acuerdo con lo asentado en el mencionado formato, el propósito del aviso es someter a consulta, la creación de un Instituto Nacional de Emprendedores y una Ley General de Emprendedores.

Asimismo, anexó un escrito en el que realizó manifestaciones y solicitudes relacionadas con la reposición del procedimiento y el tiempo para obtener el apoyo ciudadano debido al contexto de pandemia y se extendiera, previa opinión del INE, el formato digital de obtención de firmas, por medio de una aplicación móvil y un micrositio para que la ciudadanía pueda participar en la obtención del apoyo ciudadano, preservando su salud.

4. Oficio de turno de la Mesa Directiva. El mismo día, el Secretario Técnico de la Mesa Directiva, por instrucciones de la Presidenta del citado órgano, mediante oficio de turno ST0041, envió la documentación recibida al Secretario de Asuntos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, “para el trámite parlamentario que estime conducente”.

5. Impugnación contra la omisión de respuesta de la Mesa Directiva. El dieciocho de septiembre, la parte actora promovió juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano⁷ por la omisión de respuesta al escrito que anexó al aviso de intención, esto acerca de la reposición del tiempo para obtener el apoyo ciudadano y la obtención de éste vía digital por medio de una aplicación móvil y un micrositio.

⁶ En lo sucesivo, Mesa Directiva.

⁷ En adelante juicio ciudadano.



Dicho asunto se registró en esta Sala Superior con la clave de identificación SUP-JDC-4076/2020.

6. Consulta ante el INE. El veinticuatro de septiembre, la actora presentó un escrito ante el Consejo General, solicitando se le aclararan una serie de cuestionamientos asociados a la presentación del aviso de intención.

7. Resolución del juicio ciudadano SUP-JDC-4076/2020. El dieciocho de noviembre, se calificó como fundada la omisión de dar respuesta a la parte actora al escrito anexo a su aviso de intención y se ordenó a la Presidencia de la Mesa Directiva, que a la brevedad posible lo hiciera.

8. Respuesta de la Cámara de Diputados. El veinticuatro de noviembre, a través de la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Mesa Directiva se atendió la solicitud.

La respuesta fue controvertida mediante demanda que originó el **SUP-JDC-10231/2020**⁸.

9. Respuesta a la consulta por parte del Director Jurídico del INE. El uno de diciembre, dicho servidor público⁹ emitió respuesta a la consulta formulada por la actora.

10. Impugnación contra la respuesta del Director Jurídico del INE. La actora promovió demanda en contra de la omisión del Consejo General del INE de dar respuesta a su solicitud, identificándose con la clave SUP-JDC-10232/2020.

El diecisiete de diciembre pasado, la Sala Superior determinó revocar la respuesta del Director Jurídico del INE y ordenó al Consejo General emitirla¹⁰.

⁸ Turnado el cuatro de diciembre pasado, el cual está en sustanciación.

⁹ Mediante oficio INE/DJ/DNYC/SC/8613/2020.

¹⁰ Esto, derivado de que el cuatro de diciembre pasado, Raúl Espinoza Gutiérrez, en representación de la actora promovió juicio ciudadano en contra de la omisión del Consejo General de dar respuesta a su solicitud.

11. Respuesta a la consulta de la actora¹¹ (acto impugnado). El veintiuno de diciembre, el Consejo General dio respuesta a la consulta de referencia, en cumplimiento a lo ordenado por esta Sala Superior.

12. Juicio ciudadano. El veinticuatro siguiente, la actora promovió juicio ciudadano en contra de la determinación del INE, directamente ante esta Sala Superior.

13. Turno. La Presidencia de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el expediente **SUP-JDC-10454/2020**, turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis y requerir al INE para que realizara el trámite correspondiente¹², presentándose posteriormente el informe circunstanciado y constancias de publicación.

14. Instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó el expediente, admitió a trámite la demanda y declaró cerrada la instrucción. Por ello, el expediente quedó en estado de dictar sentencia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. La Sala Superior es competente para resolver el presente medio de impugnación puesto que se controvierte un acuerdo del Consejo General (órgano central del INE) en el que se dio respuesta a una consulta formulada por una asociación civil en la que se realizaron diversos cuestionamientos vinculados con la presentación de su aviso de intención¹³ ante la Cámara de Diputados de petición de consulta popular¹⁴.

¹¹ Acuerdo INE/CG696/2020.

¹² Previsto en los artículos 17 y 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios).

¹³ En términos del artículo 9 de la Ley Federal de Consulta Popular (en adelante LFCP) por aviso de intención se entiende el formato mediante el cual los ciudadanos expresan su voluntad a la Cámara de Diputados que corresponda de presentar una petición de consulta popular.

¹⁴ Con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución General); 184; 186, fracción III, incisos a), c) y g), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, 80 y 83, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios). Así como la Tesis XC/2015 de rubro CONSULTAS. EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL TIENE FACULTAD PARA DESAHOGARLAS Y SU RESPUESTA ES SUSCEPTIBLE DE IMPUGNACIÓN. Consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 17, 2015, páginas 74 y 75.



SEGUNDA. Justificación para resolver por videoconferencia. Esta Sala Superior emitió el acuerdo 8/2020¹⁵ en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

En ese sentido, se justifica la resolución del presente medio de impugnación de manera no presencial.

TERCERA. Requisitos de procedencia. El medio de impugnación cumple con los requisitos para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia¹⁶, conforme con lo siguiente:

1. Forma. En la demanda se precisó la autoridad responsable, el acto impugnado, los hechos, los motivos de controversia y cuenta con firma autógrafa.

2. Oportunidad. El medio de impugnación se presentó en el plazo de cuatro días, dado que el acto impugnado fue emitido en sesión del Consejo General el veintiuno de diciembre, de ahí que si la demanda se presentó el veinticuatro siguiente, es evidente su oportunidad.

3. Legitimación y personería. Se colman tales requisitos, ya que la parte actora comparece por conducto de sus representantes Raúl Espinoza Gutiérrez, Felipe Rocha Camacho y Lili Stephanie Pérez García, personalidad y calidad que tienen reconocida ante la autoridad responsable, lo cual fue señalado por ésta al rendir su informe circunstanciado¹⁷.

¹⁵ ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN NÚMERO 8/2020, POR EL QUE SE REANUDA LA RESOLUCIÓN DE TODOS LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. Aprobado el primero de octubre. Publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece de octubre, en vigor a partir del día siguiente.

¹⁶ Previstos en los artículos 7, párrafo 1, 8, 9, párrafo 1, 13, 79 y 80 de la Ley de Medios.

¹⁷ Asimismo, en términos del artículo 15, párrafo 1, de la Ley de Medios es un hecho notorio que su personería fue reconocida en el SUP-JDC-4076/2020, juicio en el que presentaron la copia certificada de la escritura 51,345 otorgada por el Notario Público 235.

4. Interés jurídico. La parte actora cuenta con interés jurídico ya que controvierte la respuesta a la consulta que formuló a la autoridad responsable.

5. Definitividad. Se satisface este requisito, ya que no existe otro medio de impugnación para controvertir la determinación del INE. Por tanto, el medio de impugnación cumple con el requisito para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia.

CUARTA. Cuestión previa. A efecto de contextualizar el estudio, se considera importante en este apartado señalar brevemente el procedimiento para la realización de una consulta popular, resaltando aspectos relevantes para el caso concreto, la síntesis del acto reclamado y las temáticas de agravios esgrimidos por la promovente.

1. Procedimiento para la realización de una consulta popular

1.1 Naturaleza. La consulta popular es el mecanismo de participación reconocido en la Constitución General¹⁸, por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido mediante el cual expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional¹⁹.

1.2 Quién la puede pedir. Podrán solicitar una consulta popular²⁰:

- El Presidente de la República;
- El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, o
- **Los ciudadanos en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.**

Los ciudadanos podrán respaldar más de una consulta popular, pero no procederá el trámite de las consultas que sean respaldadas por los mismos ciudadanos cuando estos rebasen el veinte por ciento de las firmas de apoyo. En este caso sólo procederá la primera solicitud.

¹⁸ Artículo 35, fracción VIII de la Constitución General.

¹⁹ Artículo 4 de la LFCP.

²⁰ Artículos 35, fracción VIII, 1° de la Constitución General y 12 de la LFCP.



1.3. Ante quién se presenta la petición y cómo cuando se trata de la ciudadanía. La petición de consulta popular podrá presentarse ante las Cámaras del Congreso según corresponda, a partir del uno de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y **hasta el quince de septiembre del año previo al en que se realice la jornada electoral federal²¹**.

Toda petición de consulta popular deberá estar contenida en un escrito que cumplirá, por lo menos, con los siguientes elementos²²:

- Nombre completo y firma del solicitante o solicitantes;
- El propósito de la consulta y los argumentos por los cuales el tema se considera de trascendencia nacional, y
- La pregunta que se proponga para la consulta deberá ser elaborada sin contenidos tendenciosos o juicios de valor y formulada de tal manera que produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo; y deberá estar relacionada con el tema de la consulta.
- Sólo se podrá formular una pregunta en la petición de consulta popular.
- Nombre completo y domicilio del representante para recibir notificaciones²³, y
- Anexo que contenga los nombres completos de las y los ciudadanos y su firma, además de la clave de elector y el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente.

1.4. Aviso de intención. Se trata del formato mediante el cual las y los ciudadanos expresan su voluntad a la Cámara que corresponda de presentar una petición de consulta popular.

La ciudadanía que desee presentar una petición de consulta popular para la jornada de consulta inmediata siguiente, deberá **dar aviso de intención**

²¹ Artículo 13 de la LFCE. Es un artículo que se cuestiona por la parte actora.

²² Artículo 21 de la LFCE.

²³ Este requisito y el subsecuente se encuentran regulados en el artículo 23 de la LFCE.

a quien ostente la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda a través del formato que al efecto determine dicha Cámara.

La persona que presida la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda emitirá en un plazo no mayor a diez días hábiles, **una constancia que acredite la presentación del aviso de intención, que se acompañará del formato para la obtención de firmas determinado por las Cámaras del Congreso²⁴ y con ello el inicio de los actos para recabar las firmas de apoyo.**

La falta de presentación del aviso de intención, será causa para que la Cámara correspondiente no admita a trámite la petición de consulta popular²⁵.

1.5. El formato para petición de firmas. Este formato lo determinan las Cámaras del Congreso de la Unión, previa consulta al INE, y debe contener por lo menos:

- El tema de trascendencia nacional planteado;
- La propuesta de pregunta;
- El número de folio de cada hoja;
- El nombre, firma, la clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente, y
- La fecha de expedición.

Si las firmas se presentaran en un formato diverso al entregado por las Cámaras, la propuesta de consulta popular no será admitida a trámite.

La Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda dará cuenta de los avisos de intención que no hayan sido formalizados con la presentación de la solicitud de consulta popular dentro del plazo

²⁴ Artículo 15 de la LFCP.

²⁵ Artículo 14 de la LFCP.



establecido en la Ley o que no se hayan entregado en el formato correspondiente para la obtención de firmas, los cuales serán archivados como asuntos total y definitivamente concluidos.

Como se advierte en esta primera fase no existe intervención del INE en los casos concretos de presentación de avisos de intención, y no interviene en el procedimientos de la recolección de las firmas que deben acompañar las y los ciudadanos solicitantes.

1.6. Fase de intervención del INE respecto a la verificación de las firmas²⁶

Recibida la petición por el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, la publicará en la gaceta parlamentaria, dará cuenta de la misma y **solicitará al INE que en un plazo de treinta días naturales, verifique que ha sido suscrita, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores;**

En el caso de que el INE determine que no cumple con el requisito establecido en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1o., inciso c) de la Constitución General, quien presida la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará el informe en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido;

En el supuesto de que el INE considere que se cumple el requisito, rinde un informe detallado y desagregado a la Cámara solicitante.

En ese tenor, la primera intervención del INE en los procedimientos en los que es la ciudadanía la peticionaria, se da a partir de la solicitud de la Cámara correspondiente, para que dicho instituto proceda a la verificación de firmas que se acompañaron a la solicitud.

1.7. Fase de intervención de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁷

²⁶ Artículos 35, fracción VIII, apartado 1º, inciso c), 4º, primer párrafo de la Constitución General, 28, fracciones I, y II, 32, 33 de la LFCP.

²⁷ En adelante SCJN.

La presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará el informe en la gaceta parlamentaria y enviará la petición a la SCJN, junto con la propuesta de pregunta de los peticionarios para que resuelva sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de veinte días naturales²⁸.

Recibida la solicitud la SCJN deberá:

- Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible; y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.
- Realizar, en su caso, las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados.
- Notificar a la Cámara que corresponda su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al en que la emita;

Si la resolución de la SCJN es en el sentido de reconocer la constitucionalidad de la materia, la pregunta contenida en la resolución, no podrá ser objeto de modificaciones posteriores por el Congreso;

En el supuesto de que la SCJN declare la inconstitucionalidad de la materia de la consulta popular, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará la resolución en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido.

Las resoluciones de la SCJN serán definitivas e inatacables.

Es importante indicar que respecto de esta fase, la SCJN ha señalado que las y los ciudadanos que la soliciten, **carecen de legitimación** para

²⁸ Artículos 28, fracciones II a VI, y 29 de la LFCEP.



requerirle directamente que se pronuncie sobre la constitucionalidad de la materia de aquélla²⁹.

Lo anterior, porque el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución General prevé el derecho de las y los ciudadanos a votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional y a solicitar al Congreso de la Unión que emita las convocatorias respectivas, estableciendo las bases conforme a las cuales debe reglamentarse el proceso relativo, el cual comprende dos etapas:

Una fase previa a la convocatoria, donde el Congreso de la Unión, a través de sus Cámaras, es el rector del procedimiento, en tanto está facultado para expedirla, y una posterior a cargo del INE, por ser a quién corresponde la organización, desarrollo, cómputo y declaración del resultado de la consulta.

Ahora bien, el procedimiento relativo a la primera etapa, supone la existencia de una petición formulada al Congreso Federal por quien se encuentra legitimado para solicitar una consulta popular y requiere la intervención sucesiva de diversos órganos del Estado, de manera previa a su emisión.

Esto es, tratándose de la solicitud hecha por el Presidente de la República o bien, por el equivalente al 33% de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, es necesario que la petición la apruebe la mayoría de cada Cámara, y por lo que respecta a la solicitud realizada por el equivalente a cuando menos el 2% de los ciudadanos inscritos en lista nominal de electores, **es menester que el INE verifique que se cumpla con el porcentaje mínimo de participación ciudadana requerido.**

Hecho lo anterior, si el Congreso Federal determina que la solicitud se formuló por parte legitimada y, en su caso, que la aprobaron ambas Cámaras o que se alcanzó el porcentaje requerido, debe remitirla a la

²⁹ Tesis de la SCJN de rubro CONSULTA POPULAR. LOS CIUDADANOS QUE LA SOLICITEN, CARECEN DE LEGITIMACIÓN PARA REQUERIR DIRECTAMENTE A LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN QUE SE PRONUNCIE SOBRE LA CONSTITUCIONALIDAD DE LA MATERIA DE AQUÉLLA. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, página 199.

SCJN para que decida sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular de que se trate.

En ese contexto, en términos del criterio de la SCJN la circunstancia de que un número específico de ciudadanos y ciudadanas pueda solicitar legalmente al Congreso de la Unión que convoque a una consulta popular sobre temas de trascendencia nacional, no implica que también puedan incidir activamente en el procedimiento respectivo y pedir de manera directa a la SCJN que decida sobre la materia de la consulta, por auténtico que ello resulte, ya que **la facultad conferida al Congreso de la Unión para emitir la convocatoria respectiva** conlleva, necesariamente, la facultad de requerir a los órganos del Estado que deban intervenir previamente a su emisión, las actuaciones, determinaciones o pronunciamientos que la Constitución General les asignó expresamente, ello desde luego, conforme al procedimiento previsto constitucionalmente al efecto.

Para la SCJN considerar lo contrario generaría **distorsiones y afectaciones severas al orden lógico que debe regir todo procedimiento institucional de carácter instrumental**, al permitir la sustitución o subrogación injustificada de la autoridad a quien la norma fundamental atribuye facultades, implícitas o explícitas, para cumplir con los objetivos y fines del derecho.

1.8. Emisión de Convocatoria de consulta popular³⁰

Declarada la constitucionalidad por la SCJN, el Congreso por conducto de sus Mesas Directivas, emitirá la Convocatoria de consulta que deberá contener:

- Fundamentos legales aplicables;
- Fecha de la jornada electoral federal en que habrá de realizarse la consulta popular;

³⁰ Artículos 28, fracción VII, 30, 31 de la LFCP.



- Breve descripción de la materia sobre el tema de trascendencia nacional que se somete a consulta;
- La pregunta a consultar, y
- Lugar y fecha de la emisión de la Convocatoria.

La Convocatoria se debe publicar en el Diario Oficial de la Federación.

1.9 Intervención del INE en la organización, desarrollo y promoción de la consulta³¹

El Congreso por conducto de sus Mesas Directivas, notifica la convocatoria al INE, quien es responsable del ejercicio de la función estatal de la **organización y desarrollo de las consultas populares y de llevar a cabo la promoción del voto.**

Llevada a cabo la jornada, al Consejo General del INE le corresponde realizar el cómputo total y hacer la declaratoria de resultados.

Transcurridos los plazos de impugnación y, en su caso, habiendo causado ejecutoria las resoluciones del Tribunal Electoral, el Consejo General del INE realizará la declaración de validez del proceso de consulta popular, levantando acta de resultados finales del cómputo nacional, y la remitirá a la SCJN.

Cuando el informe del INE indique que la participación total en la consulta popular corresponda, al menos al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales.

2. Acto reclamado

El Consejo General dio las siguientes respuestas a la consulta que le fue formulada por la promovente.

“1.- ¿La fecha desde y hasta la cual tuvo vigencia la suspensión de plazos de la función electoral decretada en el Acuerdo INE/CG82/2020 ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL

³¹ Artículos 28, fracción VII, 35, 36, 37, 38, 39, 40 a 64 de la LFCEP.

INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE DETERMINA COMO MEDIDA EXTRAORDINARIA LA 18 SUSPENSIÓN DE PLAZOS INHERENTES A LAS ACTIVIDADES DE LA FUNCIÓN ELECTORAL, CON MOTIVO DE LA CONTINGENCIA SANITARIA DERIVADA DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS, COVID-19 dictado el 27 de marzo de 2020.? (SIC)

En el Acuerdo INE/CG82/2020 y su anexo único, se detallaron las actividades que se verían afectadas a partir del 27 de marzo de 2020, cuando este Consejo General determinó la suspensión de plazos, estableciéndose que las actividades vinculadas con la función electoral se reanudarían con normalidad una vez que se hubiera contenido la pandemia de coronavirus, COVID-19, lo cual no ha sucedido; en consecuencia, el acuerdo permanece vigente. En dicho instrumento se precisó que el Consejo General dictaría las determinaciones conducentes a fin de reanudar los plazos y términos, así como las actividades y retomar los trabajos inherentes al ejercicio de la función que tiene encomendada. A partir de lo anterior, mediante Acuerdo INE/CG97/2020,16 se determinó la reanudación de:

-Actividades inherentes al proceso de constitución de Partidos Políticos Nacionales.

-Actividades respecto de la revisión, elaboración y aprobación de los dictámenes y resolución correspondientes de los informes mensuales de ingresos y gastos presentados por las 7 (siete) organizaciones de la ciudadanía que presentaron su solicitud formal para obtener su registro como Partido Político Nacional por el periodo de enero dos mil diecinueve a febrero de dos mil veinte, atento a los plazos del proceso de fiscalización.

-El trámite y sustanciación de los procedimientos ordinarios sancionadores relacionados con la constitución de nuevos Partidos Políticos Nacionales

Respecto a los numerales 2 y 3

2.- ¿Hasta qué fecha se podría presentar Aviso de Intención de Consulta Popular como consecuencia de la suspensión de plazos que decretó esta autoridad administrativa electoral? (SIC)

3.- ¿Hasta qué fecha se pueden presentar las firmas a las que aluden los artículos 13 y 23 de la ley federal de Consulta Popular cuando una consulta proviene de la ciudadanía, tomando en cuenta que esta autoridad suspendió los términos de la función electoral de manera enunciativa más no limitativa mediante el Acuerdo INE/CG82/2020? (SIC)

*Como se estableció en el apartado relativo a la normatividad aplicable al caso, la Constitución y la LFCP dotaron de facultades al INE para llevar a cabo la función estatal de organizar las consultas populares; ello debe ajustarse a las atribuciones que de manera específica le confieren dichos ordenamientos, pero **en ninguno de esos ordenamientos se advierte que, en materia de Consulta Popular, el INE deba desarrollar alguna actividad vinculada con el aviso de intención.***



Por ello, **ninguna de las actividades enlistadas y detalladas en el anexo único del Acuerdo INE/CG82/2020 tuvo por objeto suspender los plazos que son materia de las preguntas 2 y 3 del solicitante, mismas que se relacionan con los temas de la presentación de los avisos de intención y de las firmas a que se refiere la LFCP, ya que en términos de la Ley el aviso debe presentarse ante las Cámaras del Congreso de la Unión, según corresponda, y no ante el Instituto Nacional Electoral.**

Esto es, **los procedimiento y plazos relacionados con el Aviso de Intención no son competencia del INE**, por ende, atendiendo a los principios de certeza y legalidad que rigen la función electoral, no podría emitir respuesta o determinación alguna relacionada con tal aviso. Es así que los artículos 13 y 20 de la LFCP disponen que la petición de Consulta Popular que provenga de la ciudadanía se presentará ante las Cámaras del Congreso de la Unión, según corresponda, a partir del 1 de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el 15 de septiembre del año previo al en que se realice la Jornada Electoral federal.

En cuanto a la fecha en que pueden presentarse las firmas, conforme al artículo 21, en relación con el artículo 23, párrafo 1, fracción II de la LFCP, la petición de Consulta Popular, entre otros, deberá acompañarse de un anexo que contenga los nombres completos de las personas ciudadanas y sus firmas, además de la clave de elector y el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente; de esta forma, la presentación de las firmas se encuentra sujeta a los plazos referidos en el párrafo anterior.

Además, en el artículo 25 de la LFCP se advierte que, cuando el escrito de solicitud de la Consulta Popular no acompañe ninguna firma de apoyo, la Cámara que corresponda prevendrá a las personas peticionarias para que subsanen los errores u omisiones antes señalados en un plazo de tres días naturales contados a partir de la notificación y, en caso de no subsanarse en el plazo establecido, se tendrá por no presentada.

Por lo que hace a los planteamientos 4 y 5

4. *¿Resulta jurídica y materialmente viables, la REPOSICIÓN DEL PROCEDIMIENTO de recolección de firmas derivado de la suspensión de plazos de la función electoral decretada por esta autoridad en virtud de una situación extraordinaria que es la pandemia provocada por el virus SARSCoV2 (COVID-19) coronavirus? (SIC)*

Lo anterior, toda vez que mediante sentencia SUP-RAP-42/2020 se determinó que este Instituto tiene la facultad de suspender los procesos electorales, modificar fechas de la función electoral y emitir las disposiciones conducentes en casos de emergencia como este, por lo tanto, esta asociación de ciudadanos quedamos en incertidumbre del cumplimiento de requisitos y en estado de

indefensión, lo que es contrario al principio de certeza que rige la materia. (SIC)

5.- En caso de reponer el procedimiento. ¿Es posible habilitar la recolección de firmas vía electrónica por medio de una vía aplicación móvil en el celular y facilitar un micrositio para su recolección vía remota toda vez que el distanciamiento social y el peligro de contagios siguen vigentes?” (SIC)

Como se precisó con antelación:

-Ninguna de las actividades detalladas en el anexo único del Acuerdo INE/CG82/2020 tuvo por objeto suspender los plazos relacionados con la presentación de los avisos de intención de Consulta Popular.

-Los procedimiento y plazos relacionados con el Aviso de Intención no son competencia de este Instituto.

*En atención del ámbito de competencia del INE no es posible la emisión de un pronunciamiento relativo a la viabilidad jurídica y material para reponer el procedimiento de recolección de firmas, ni respecto a la posibilidad de habilitar la recolección de éstas por cualquier otra vía, ya que **la determinación del formato mediante el cual la ciudadanía presenta una petición de Consulta Popular, en términos del artículo 15 de la LFCP, corresponde a dichas Cámaras del Congreso de la Unión, no al Instituto Nacional Electoral.** Por lo que no es jurídicamente posible atender la solicitud planteada al INE por el consultante, ya que dentro del conjunto de atribuciones y mandatos que dispone la Constitución y la ley para esta autoridad, en materia de Consulta Popular, no está el de recibir y, menos aún, darles trámite legal a los avisos de intención que los actores facultados para ello presenten con el objeto de generar una o más consultas populares.*

(...)”

3. Síntesis de agravios. La promovente hace valer los siguientes agravios.

3.1. El INE desconoce que mediante Acuerdo INE/CG82/2020 suspendió toda la función electoral, de manera enunciativa y no limitativa

3. 2. Vulneración a los principios de certeza y congruencia, dejando en incertidumbre y en estado de indefensión a los ciudadanos que pretenden tomar parte en los asuntos políticos del país

3.3. Indebida fundamentación y motivación, al señalar que no tiene competencia para reglamentar el aviso de intención

3.4. Vulneración al principio *pro persona*, al in cumplir la obligación de interpretar y aplicar los derechos humanos de la manera más favorable



3.5. Vulneración al derecho de participación ciudadana de votar en las consultas populares y al derecho de asociación, en el marco de la contingencia sanitaria

3.6. Vulneración al derecho de participación previsto en el artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos

3.7. Inconstitucionalidad del requisito y plazo de entrega de firmas al quince de septiembre, previsto en los artículos 13 y 23 de la LFCP, por lo cual debe inaplicarse

En este apartado, la actora alude que también es necesario que se realice un test de proporcionalidad e igualdad. Respecto del test de proporcionalidad, indica que en la medida de presentación de firmas no existe un fin legítimo, idoneidad, necesidad.

Alude que se concede un trato diferenciado para que la ciudadanía presente su aviso de intención de manera previa a la carga de las firmas, cuando los legisladores o incluso el presidente como peticionarios no tienen esa carga, lo que resulta discriminatorio y contrario al artículo primero constitucional, por lo que esa limitación está basada en una categoría sospechosa.

En lo concerniente al test de igualdad la promovente indica que los artículos cuestionados no le permite estar en las mismas condiciones que los legisladores y la presidencia de la República. Limitar la participación ciudadana a entregar las firmas al quince de septiembre del año previo a la elección, no cumple con dicho test, dado que es desigual a lo exigido a las demás autoridades que pueden presentar una petición de consulta, exigiéndose a la ciudadanía una carga mayor.

3.8. Inconvencionalidad del requisito y plazo para recabar las firmas.

3.9. Las violaciones son material y jurídicamente reparables

3.10. Solicitud de adopción de medidas de reparación integral y no repetición

QUINTA. Estudio del fondo

1. Planteamiento del caso

La **pretensión** de la parte actora es que esta Sala Superior revoque el acuerdo impugnado, determinando la inconstitucionalidad e inconveniencia del requisito contenido en los artículos 13 y 23 de la LFCP y, en plenitud de jurisdicción, se esclarezcan los alcances de la suspensión de plazos decretada por el INE con motivo de la contingencia sanitaria, se reponga el procedimiento a efecto de que se modifique la fecha de entrega de las firmas, con el fin de contar con los meses en que estuvieron suspendidos los plazos, de tal manera que la actora proceda a recolectar las firmas de manera digital, por medio de un micrositio que genere el INE, similar al creado para los candidatos independientes.

Asimismo, solicita que se decreten medidas integrales de reparación.

La **causa de pedir**, en esencia, se sustenta en que el acuerdo impugnado no se encuentra debidamente motivado y ajustado a las atribuciones que tiene el INE en materia de consulta popular, en vulneración de los derechos de la parte actora, además que resulta procedente la inaplicación de los artículos 13 y 23 de la LFCP.

2. Decisión

La Sala Superior considera que **no le asiste la razón a la parte actora**, toda vez que el acuerdo controvertido se encuentra debidamente motivado y ajustado a Derecho, al observar las atribuciones que establece para el INE el marco normativo que rige la materia de consulta popular; ya que a la fecha en que decretó la suspensión de la función electoral no estaba en curso la verificación del porcentaje de personas que suscribió algún aviso de intención de consulta popular, que fuera susceptible de suspensión, además que no es procedente atender su solicitud de inaplicación de



porciones normativas de la LFCP, toda vez que no existió acto de aplicación por parte de la autoridad responsable.

En ese sentido, no existe vulneración a los derechos y principios que alude la promovente.

3. Caso concreto

Una vez referido lo anterior, se analizan a continuación los agravios hechos valer por la parte actora, en un orden diverso al expuesto en la demanda, algunos por separado y otros en su conjunto por su estrecha vinculación, sin que esta metodología de estudio genere lesión alguna³².

3.1 Fundamentación, motivación, congruencia del acto impugnado, y observancia de los derechos y principios que rigen el procedimiento de consulta popular

Previo al estudio de la solicitud de inaplicación de porciones normativas de la LFCP se estudiarán los agravios de indebida fundamentación, toda vez que para determinar si la respuesta dada a una consulta tiene el carácter de acto de aplicación, elemento indispensable para analizar la solicitud citada, debe atenderse al **contexto jurídico y fáctico** que permita determinar, razonablemente, si dicha respuesta reviste la característica esencial de poner de manifiesto que el gobernado esté colocado en la hipótesis jurídica que afecta sus derechos³³, lo cual se relaciona con el contexto, la fundamentación y motivación del acto.

Para la Sala Superior los agravios resultan **infundados**, porque el INE en su respuesta atendió las atribuciones específicas que establece el marco constitucional y legal que rige la materia de consulta popular, por lo que el acuerdo está debidamente fundado y motivado.

³² Jurisprudencia 4/2000 de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

³³ Jurisprudencia 1/2009 de rubro CONSULTA. SU RESPUESTA CONSTITUYE UN ACTO DE APLICACIÓN DE LA NORMA CORRESPONDIENTE CUANDO DEL CONTEXTO JURÍDICO Y FÁCTICO DEL CASO SE ADVIERTA, QUE FUE APLICADA AL GOBERNADO. Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 15 y 16.

Si bien en el procedimiento atinente existen plazos y términos relacionados con la presentación del aviso de intención y recolección de firmas, estas no corresponden al ámbito de actuación del INE, quien tiene establecidas **facultades posteriores** a la presentación de dicho aviso ante la Mesa Directiva de cualquiera de las Cámaras del Congreso; siendo que éstas son precisamente la autoridad primigenia que interviene en esa fase inicial del procedimiento³⁴.

En el acuerdo controvertido, previo a la emisión de su respuesta, el INE refirió el marco constitucional y legal de la consulta popular, sus atribuciones en la materia, así como lo resuelto en el expediente SUP-JDC-4076/2020 relacionado con la omisión de respuesta a las peticiones formuladas por la parte actora a la Cámara de Diputados, que fue ante quien presentó el aviso y un escrito anexo en la que indicaba tales peticiones³⁵.

Así, en el acuerdo impugnado se observa que existe referencia específica a las facultades que establece el artículo 35, fracción VIII de la Constitución General, tanto a la Cámara de Diputados, como convocante de la consulta a solicitud, entre otros, de al menos, el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, como **al INE, quien exclusivamente tiene a su cargo, en forma directa, la verificación de ese porcentaje, así como la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados.**

Cabe resaltar que el acuerdo impugnado es claro al mencionar que el aviso de intención se presenta ante cualquiera de las Cámaras, y que, respecto al procedimiento para la convocatoria, de conformidad con lo señalado en los artículos 28, fracciones I, II, III y IV; y 36 de la LFCP,

³⁴ Incluso en términos del artículo 9 de la LFCP se establece que por aviso de intención se entiende el formato mediante el cual los ciudadanos expresan su voluntad **a la Cámara de Diputados** que corresponda de presentar una petición de consulta popular.

³⁵ Vinculadas con la reposición del procedimiento y el tiempo para obtener el apoyo ciudadano debido al contexto de pandemia con motivo del virus COVID19 y se extendiera, previa opinión del INE, el formato digital de obtención de firmas, por medio de una aplicación móvil y un micrositio para que la ciudadanía pueda participar en la obtención del apoyo ciudadano, preservando su salud.



cuando la petición provenga de la ciudadanía se seguirá el siguiente procedimiento:

- Recibida la petición por la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, la publicará en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta de ésta y **solicitará al INE que, en un plazo de treinta días naturales, verifique que ha sido suscrita, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores;**
- En el caso de que el INE determine que no cumple con el requisito establecido en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1º, inciso c) de la
- Constitución, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará el informe en la Gaceta Parlamentaria, dará cuenta y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido;
- En el caso de que el INE determine que se cumple el requisito establecido en la fracción I, la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará el informe en la Gaceta Parlamentaria y enviará la petición a la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁶, junto con la propuesta de pregunta de las personas peticionarias para que resuelva sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de veinte días naturales;
- Declarada la constitucionalidad por la SCJN, **el Congreso, por conducto de sus Mesas Directivas, emitirá la Convocatoria, la notificará al INE para los efectos conducentes** y ordenará su publicación en el Diario Oficial de la Federación.
- Una vez que el Congreso notifique la Convocatoria al INE, la persona titular de la Secretaría Ejecutiva lo hará del conocimiento del Consejo General en la siguiente sesión que celebre.

³⁶ En adelante SCJN.

Así, la autoridad responsable precisó, que en términos del artículo 35, párrafo primero, fracción VIII, numeral 4º de la Constitución General, así como a lo establecido en el Capítulo III de la LFCP, en el procedimiento de consulta popular le corresponde: i) la organización y desarrollo de las consultas populares, y ii) verificar el porcentaje establecido en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1º, inciso c) de la Constitución.

A partir de lo anterior, no se advierte incongruencia como refiere la actora, dado que dicha organización se enfoca a cuestiones posteriores a la recepción del aviso de intención ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión, en la especie a la Cámara de Diputados, por lo que no puede darse una lectura aislada del marco normativo integral del concepto de organización.

En ese marco normativo que el INE mencionó, se regula el procedimiento y se indica que **contará con un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir de la recepción del expediente que le remita la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara** que corresponda, para constatar que la ciudadanía aparezcan en la lista nominal de electores. Dentro de este plazo, el INE verificará que los nombres de quienes hayan suscrito la Consulta Popular aparezcan en las listas nominales de electores y que la suma corresponda en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de la lista nominal de electores³⁷.

En términos de la normatividad, finalizada la verificación correspondiente, la persona titular de la Secretaría Ejecutiva del INE presentará un informe detallado y desagregado a la Cámara solicitante del Congreso sobre el resultado de la revisión antes referida³⁸.

Asimismo, la autoridad responsable destacó que otra actividad central a su cargo, es la de llevar a cabo la promoción del voto³⁹, a través de los tiempos en radio y televisión que le corresponden⁴⁰. De igual manera, le

³⁷ Artículo 33, párrafo primero de la LFCP.

³⁸ Artículo 34, párrafo 1, LFCP.

³⁹ Artículo 35 de LFCP.

⁴⁰ Artículo 40, párrafo primero de la LFCP.



concierna la impresión de las papeletas conforme al modelo de boleta y contenido de la misma que para el efecto apruebe el Consejo General⁴¹.

Adicionalmente, precisó que el Reglamento de Elecciones establece que estará a cargo del Instituto realizar el análisis de viabilidad, aprobación, ejecución y seguimiento de los mecanismos de recolección de los paquetes electorales en que se contengan los expedientes de la Consulta Popular, a través de sus juntas y Consejos Distritales⁴². De igual manera, es tarea del INE la implementación y operación del PREP para este ejercicio de democracia directa⁴³.

Posteriormente, en el acuerdo impugnado detalló en términos de la LFCP, el Reglamento de Elecciones, así como el Reglamento Interior del Instituto, las atribuciones de cada uno de sus órganos en materia de consulta popular.

En ese marco, el INE indicó que **en ninguno de los ordenamientos que regulan la materia de consulta popular, se indica que tenga que desarrollar alguna actividad vinculada con el aviso de intención, con lo cual coincide esta Sala Superior, dado que se encuentra ajustado al marco constitucional y legal.**

Cabe indicar que, los fundamentos y consideraciones del acto impugnado en la que se especifican las facultades de la autoridad responsable en el procedimiento de consulta popular, **no son controvertidas de manera frontal por parte de la promovente**, quien se limita a señalar que el INE omitió realizar una interpretación conforme, sistemática y funcional de sus facultades, y que se trataron de manifestaciones legalistas, sin considerar la situación extraordinaria que no se prevé en la Ley, derivado del contexto de la emergencia sanitaria.

⁴¹ Artículo 43, párrafo primero, LFCP.

⁴² Artículo 326 del Reglamento de Elecciones.

⁴³ Artículo 338, párrafo segundo, inciso a), fracción IV, del Reglamento de Elecciones.

En concepto de este órgano jurisdiccional, se trata de manifestaciones genéricas⁴⁴, que dejan de observar que el marco de atribuciones no varía en términos de la existencia de una contingencia sanitaria, sino que toda autoridad tiene que actuar conforme las facultades establecidas en el marco constitucional y legal, por lo que si éste no prevé la injerencia del INE en la fase de recepción del aviso de intención (términos y requisitos), no puede atribuirse facultades en dicha fase en cuanto a su regulación e interpretación con las que no cuenta conforme a la normativa aplicable.

Es importante indicar que la competencia de la autoridad constituye un presupuesto de validez indispensable para la adecuada instauración de una relación jurídica, así como para la validez de toda relación jurídica entre un órgano del Estado, actuando como autoridad, y los particulares, de tal suerte que, si una autoridad administrativa, en un caso concreto, carece de competencia, todo lo realizado estará afectado de nulidad, por la incompetencia de la autoridad actuante⁴⁵.

Lo anterior, adquiere sustento en el contenido del artículo 16, párrafo primero, de la Constitución General, del que deriva que la competencia es un elemento fundamental que se requiere para que cualquier órgano del Estado pueda ejercer válidamente sus funciones en relación con un asunto en particular.

Contrario al principio de libre actuación que rige, por regla, la conducta de los gobernados, conforme al cual éstos pueden hacer todo lo que no está

⁴⁴ Resultan aplicables las jurisprudencias 81/2002, emitida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. AUN CUANDO PARA LA PROCEDENCIA DE SU ESTUDIO BASTA CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR, ELLO NO IMPLICA QUE LOS QUEJOSOS O RECURRENTES SE LIMITEN A REALIZAR MERAS AFIRMACIONES SIN FUNDAMENTO; Jurisprudencia de rubro CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECURRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES; la Jurisprudencia sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la clave de identificación 1a./J. 85/2008, de rubro: AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA; CONCEPTOS DE VIOLACION. SON INOPERANTES SI NO ATACAN LOS FUNDAMENTOS DEL FALLO RECLAMADO sustentada por la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con Registro 269435, visible en la página 27, Volumen CXXVI, Cuarta Parte, Sexta Época del Semanario Judicial de la Federación, así como la Jurisprudencia con número de registro 209202 de los Tribunales Colegiados de Circuito, de rubro CONCEPTOS DE VIOLACIÓN INOPERANTES, CUANDO NO CONTROVIERTEN TODAS LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECLAMADA.

⁴⁵ SUP-JE-28/2020 y acumulado.



prohibido; para su actuación válida, todo órgano de autoridad debe estar investido de la facultad correspondiente, conforme al principio de legalidad, previsto en la disposición constitucional, en términos del cual la autoridad sólo puede actuar válidamente si está facultada para ello por la ley.

En ese tenor, al haber ceñido su actuar al marco constitucional y legal, y emitido la respuesta a la consulta con base en esos términos, como se advierte de la síntesis del acto impugnado, no se advierte que el INE hubiera vulnerado el derecho de participación ciudadana de votar en las consultas populares y al derecho de asociación, como incorrectamente lo aduce la actora.

3.2 Desconocimiento de la suspensión de toda la función electoral que se decretó mediante Acuerdo INE/CG82/2020

En concepto de este órgano jurisdiccional, resultan **inoperantes** los agravios dirigidos a acreditar que el INE debió considerar la consulta popular como parte de las actividades suspendidas en el referido Acuerdo. A partir de ese agravio, la promovente pretende que esta Sala Superior extienda el plazo de entrega de firmas, a efecto de proteger el derecho de la ciudadanía de votar en las consultas populares.

La inoperancia deriva de que la promovente no desvirtuó las consideraciones del Acuerdo impugnado en las que el INE sustentó que no tiene competencia para pronunciarse respecto a la viabilidad jurídica y material para reponer el procedimiento de recolección de firmas, ni respecto a la posibilidad de habilitar la recolección de éstas por cualquier otra vía, además que ninguna de las actividades enlistadas y detalladas en el anexo único del Acuerdo INE/CG82/2020 tuvo por objeto suspender los plazos de la presentación de los avisos de intención y de las firmas a que se refiere la LFCP, ya que como se ha precisado con antelación, no se presentan ante el INE, porque esta autoridad participa en este ejercicio de democracia directa una vez que reciba el expediente que le remita la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, para

constatar que la ciudadanía aparezcan en la lista nominal de electores, a efecto de verificar que los nombres de quienes hayan suscrito la Consulta Popular aparezcan en las listas nominales de electores y que la suma corresponda en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de la lista nominal de electores, en el plazo concedido para ello.

En ese contexto, se mantiene intocada la falta de competencia del INE para intervenir en la fase inicial del procedimiento —relativa a la presentación del aviso de intención, así como los plazos y términos que lo rigen— de ahí que carezcan de sustento las afirmaciones de la promovente relativas a evidenciar que el INE desconoció que mediante el citado Acuerdo se suspendió, de manera enunciativa y no limitativa, las actividades de la función electoral y, en consecuencia, a su juicio debe considerarse que la suspensión aplica a la fase de presentación del aviso de intención, para el efecto de que se repongan los meses en que estuvieron suspendidos los plazos, de tal manera que la actora actualmente proceda a recolectar las firmas de manera digital.

A mayor abundamiento, este órgano jurisdiccional advierte que a la fecha de la aprobación del Acuerdo INE/CG82/2020 —veintisiete de marzo de dos mil veinte— el INE no estaba llevando a cabo procedimiento relativo a verificar que algún aviso de intención de consulta popular estuviera suscrito en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores, que fuera susceptible de suspensión.

La promovente se limita a argumentar que el INE desconoció que, a partir de lo sostenido por este órgano jurisdiccional en diversos precedentes, debe entenderse que la suspensión decretada en el referido Acuerdo es enunciativa y no limitativa y, en consecuencia, debe considerarse aplicable a la presentación del aviso de intención de la consulta popular.

Sin embargo, la actora no manifiesta y menos acredita que al veintisiete de marzo de dos mil veinte ya hubiera realizado las acciones necesarias para detonar el inicio del procedimiento para el ejercicio del derecho a la



consulta popular y que dicho procedimiento ya se encontrara en la fase de verificación de verificación que le corresponde al INE.

En el caso, no existe controversia en cuanto a que fue hasta el catorce de septiembre, aproximadamente seis meses después de la aprobación del Acuerdo INE/CG82/2020, cuando la promovente presentó ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados el aviso de intención de consulta popular —fase inicial del procedimiento—, con un anexo en el que realizó diversas consideraciones respecto a dicha fase.

No obstante, como se adelantó, a la fecha no se han actualizado los supuestos para que el INE proceda a verificar que el aviso esté suscrito por al menos el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

Lo anterior, toda vez que de las constancias del expediente no se acredita que a esta fecha la Mesa Directiva ya hubiera solicitado al INE que, en un plazo de treinta días naturales, verificara el porcentaje referido.

Robustece lo anterior el hecho que, como la propia promovente reconoce en la demanda, la respuesta que la Secretaría Técnica de la Presidencia de la Mesa Directiva dio ante el aviso de intención, ha sido impugnada y originó la integración del SUP-JDC-10231/2020.

Por otra parte, contrario a lo que aduce la promovente, no resultan aplicables los criterios derivados de los precedentes SUP-RAP-42/2020 y ACUMULADO y SUP-JDC-742/2020, toda vez que las determinaciones que esta Sala Superior emitió en cada una de esas sentencias se dio en contextos diferentes.

En ambos casos al acto impugnado fueron determinaciones del Consejo General. En el primero, se confirmó el acuerdo por el cual se estableció la fecha para celebrar la jornada electoral en Coahuila e Hidalgo, para elegir diputaciones e integrantes de ayuntamientos, respectivamente; en el segundo, se modificó el acuerdo relativo a la reanudación de algunas

actividades suspendidas con motivo de la contingencia sanitaria, respecto al procedimiento de constitución de nuevos partidos políticos nacionales.

Como puede advertirse, ambas determinaciones se emitieron respecto de procedimientos que sí son competencia directa del INE y que al momento de decretarse la suspensión de actividades se encontraban en desarrollo.

Con base en lo anterior, es que no resulta atendible la pretensión de la promovente relativa a que se apliquen a este caso de manera análoga los criterios referidos.

En consecuencia, resulta evidente que la responsable no realizaba actividades relacionadas a la consulta popular que fueran susceptibles de suspensión.

3.3 Solicitud de inaplicación de porciones normativas de la LFCE

Los párrafos primero y sexto del artículo 99 de la Constitución General establecen que el Tribunal Electoral es, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional, la máxima autoridad jurisdiccional en la materia y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, cuyas Salas podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral, cuando sean contrarias a la misma Constitución. En este supuesto, **el asunto se limitará al caso concreto sobre el que verse el medio de impugnación correspondiente.**

Por otra parte, la fracción II del artículo 105 constitucional precisa que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución.

Desde esa perspectiva, se tiene que ese modelo de control de constitucionalidad de normas electorales se puede ejercer de dos formas distintas, cada una de ellas delimitada a partir de la competencia que el Constituyente Permanente le confirió expresa y limitativamente a cada uno de los Tribunales Constitucionales ya referidos.



El primero de ellos es el **control abstracto**, conferido exclusivamente a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, pues es la única que puede decretar la invalidez de un precepto, con efectos generales, cuando sea contrario a la Constitución General.

El otro modelo, es decir, el conferido a las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es el conocido como de **control concreto**, el cual únicamente puede ejercerse por conducto de un acto o resolución de una autoridad electoral⁴⁶.

Es decir, la competencia expresa conferida al Tribunal Electoral para ejercer control constitucional de normas queda acotado cuando se controvierta un acto concreto de una autoridad electoral —*acto de aplicación*—, que se encuentre fundado en un precepto legal que se considere contrario a la Constitución Federal.

En ese tenor, **la Sala Superior no puede conocer de planteamientos abstractos o generales de constitucionalidad de normas**, ni pretensiones encaminadas a ponderar la viabilidad jurídica de un precepto, **a menos que la controversia se centre respecto de un acto de aplicación que concrete una disposición jurídica al acto o resolución dictado por una autoridad administrativa o jurisdiccional en la materia**, que afecte la esfera jurídica del promovente, o que se ejercite por un partido político, en defensa del interés tuitivo de la colectividad⁴⁷.

Así, en términos del artículo 6, párrafo 4 de la Ley de Medios, la Sala Superior en ejercicio de sus funciones jurisdiccionales, podrá resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la propia Constitución, pero dicha facultad debe limitarse al caso concreto sobre el que verse el juicio, siendo improcedente, de conformidad con el artículo

⁴⁶ Jurisprudencia 35/2013 de esta Sala Superior, de rubro INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES ELECTORALES. SE PUEDE PLANTEAR POR CADA ACTO DE APLICACIÓN, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 46 y 47.

⁴⁷ SUP-JDC-96/2019, SUP-JE-7/2018 y SUP-JDC-1060/2017.

10, párrafo 1, inciso a), la impugnación en abstracto de la no conformidad de normas a la Constitución de leyes federales o locales.

Ahora bien, la parte actora solicita la inaplicación de los artículos 13 y 23 de la LFCP, en cuanto al requisito y plazo de entrega de firmas al quince de septiembre, dado que considera que es inconstitucional e inconvencional.

Dichos artículos disponen lo siguiente:

Artículo 13. La petición de consulta popular podrá presentarse ante las Cámaras del Congreso según corresponda, en términos de esta Ley, a partir del uno de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el quince de septiembre del año previo al en que se realice la jornada electoral federal.

Artículo 23. La solicitud que provenga de los ciudadanos, además de los requisitos previstos en el artículo 21 de esta Ley, deberá complementarse con:

I. Nombre completo y domicilio del representante para recibir notificaciones, y

II. Anexo que contenga los nombres completos de los ciudadanos y su firma, además de la clave de elector y el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente.

No obstante, del análisis del acto impugnado no se advierte que exista un acto de aplicación concreto de tales porciones normativas.

Si bien se citan como parte del marco legal que rige el procedimiento de consulta popular, lo cierto es que, tal como se señaló, el INE determinó que **en ninguno de los ordenamientos que regulan la materia de consulta popular, se indica que tenga que desarrollar alguna actividad vinculada con el aviso de intención, por lo que no existió aplicación o interpretación respecto al alcance de dichos requisitos.**

Robustece lo anterior, que **la petición se presenta ante una Cámara del Congreso de la Unión**, en el caso concreto la Cámara de Diputados, y el INE no es el encargado de revisar los requisitos de la solicitud que presente a la ciudadanía, tampoco de admitirla o rechazarla.



Lo anterior, porque como fue referido, sus atribuciones se enfocan exclusivamente a verificar el porcentaje establecido en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1º, inciso c) de la Constitución, y a la organización y desarrollo de las consultas populares, como cuestiones posteriores a la recepción del aviso de intención ante cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión.

En ese tenor, al no existir acto aplicación, esta Sala Superior está impedida de realizar un control abstracto de constitucionalidad, por lo que no es procedente atender la solicitud de inaplicación del promovente.

En cuanto a la solicitud de realización de un test de proporcionalidad e igualdad dado que el INE no es competente para resolver la primera parte del proceso de consulta popular y los planteamientos de la demandante se dirigen a cuestionar esa etapa, sus manifestaciones son ineficaces.

3.4. Vulneración al principio pro persona

En términos de la calificación de los agravios anteriores, el agravio relativo a que se debió observar por parte del INE el principio *pro persona* resulta ineficaz.

El principio *pro homine* o *pro persona* no deriva necesariamente en que **las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones**, ni siquiera *so pretexto* de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca.

En efecto, en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de "derechos" alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorable que sean aducidas, **cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni pueden derivarse de éstas**,

porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes⁴⁸.

Con base en la calificativa de los agravios, resultan ineficaces los restantes mediante los cuales la promovente aduce que al no acceder a sus solicitudes de implementar un micrositio o aplicación móvil y al pretender de manera excesiva que se recaben las firmas de manera ordinaria como lo marca la Ley, el INE no solo obstaculiza el ejercicio de un derecho frente a la pandemia, sino que vulnera el derecho a la salud de la ciudadanía de manera transversal con el derecho de participación ciudadana en la consultas, al negarse a realizar diligencias que permitan ejercer el derecho en condiciones que se preserve la salud de las personas.

Adicionalmente, no procede la adopción de medidas de reparación integral solicitadas⁴⁹, toda vez que la promovente no logró desvirtuar la legalidad del acto controvertido y, en consecuencia, no acreditó la existencia de violaciones al derecho humano de participación ciudadana y el derecho a la salud en condiciones de una situación extraordinaria, que ameriten un pronunciamiento en el sentido que pretende.

Finalmente, la actora debe tener presente que promovió un medio de impugnación diverso, en contra de la respuesta a su solicitud por parte de la Cámara de Diputados, acto distinto al que nos ocupa, lo cual originó el expediente SUP-JDC-10231/2020, el cual está pendiente de resolución, por lo que no podría existir en el juicio que se resuelve algún pronunciamiento al respecto.

⁴⁸ Jurisprudencia 1a./J. 104/2013 (10a.) de la Primera Sala de la SCJN de rubro PRINCIPIO PRO PERSONA. DE ÉSTE NO DERIVA NECESARIAMENTE QUE LOS ARGUMENTOS PLANTEADOS POR LOS GOBERNADOS DEBAN RESOLVERSE CONFORME A SUS PRETENSIONES. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Libro XXV, Octubre de 2013, Tomo 2, p. 906.

⁴⁹ Publicación de un extracto de la sentencia de manera periódica por las semanas siguientes al fallo: en las redes sociales y en la página del INE; en al menos tres diarios de circulación nacional y cinco de circulación local; en los diarios y gacetas oficiales federal y en de la otros tres Estados, incluyendo la de la Ciudad de México; en los medios de comunicación digitales de la existencia del micrositio; publicación de un spot en tiempos de radio y televisión correspondientes a la pauta del INE explicando la sentencia y sus puntos más importantes.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SUP-JDC-10454/2020

En virtud de la calificación de los agravios lo procedente es confirmar el acto impugnado.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior aprueba el siguiente

RESOLUTIVO

.ÚNICO. Se **confirma** el acuerdo controvertido.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho proceda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos correspondientes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso y el Magistrado Indalfer Infante Gonzales. El Secretario General de Acuerdos da fe 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.