



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

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

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-1107/2021

**ACTORA:** LUZ MARÍA FLORES  
GUARNEROS

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

**MAGISTRADO PONENTE:** REYES  
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

**SECRETARIO:** SERGIO IVÁN REDONDO  
TOCA

Ciudad de México, a catorce de julio de dos mil veintiuno

**SENTENCIA** que **desecha de plano la demanda** del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, pues la declaratoria de constitucionalidad de la materia de la consulta y su aprobación escapan al control que ejerce este órgano jurisdiccional, ya que no se advierte que se confiera a este órgano jurisdiccional la potestad de revisar la constitucionalidad, convencionalidad o legalidad de tales actos.

### ÍNDICE

GLOSARIO .....	1
1. ANTECEDENTES .....	2
2. COMPETENCIA .....	3
3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER POR VIDEOCONFERENCIA .....	3
4. IMPROCEDENCIA .....	4
5. RESOLUTIVO .....	11

## GLOSARIO

<b>Constitución general:</b>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<b>INE:</b>	Instituto Nacional Electoral
<b>Ley de Medios:</b>	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
<b>Ley Orgánica:</b>	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
<b>Sala Superior:</b>	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
<b>SCJN:</b>	Suprema Corte de Justicia de la Nación

## 1. ANTECEDENTES

**1.1. Constitucionalidad de la materia de la consulta popular.** El primero de octubre del dos mil veinte, el pleno de la SCJN declaró constitucional la materia de la consulta y determinó reformular la pregunta presentada por el presidente de los Estados Unidos Mexicanos (expediente 1/2020 de Revisión de la Constitucionalidad de la Materia de la Consulta Popular).

**1.2. Procedencia de la consulta popular.** El siete y veintidós de octubre del año anterior, respectivamente las Cámaras de Diputados y Senadores aprobaron la procedencia y trascendencia de la petición de consulta popular.

**1.3. Plan integral, calendario y lineamientos de la consulta popular.** El seis de abril de dos mil veintiuno<sup>1</sup>, el Consejo General del INE aprobó el Plan Integral y Calendario, así como los Lineamientos para la Organización

---

<sup>1</sup> Todas las fechas corresponden a dos mil veintiuno, salvo mención expresa.



**SUP-JDC-1107/2021**

de la Consulta Popular presentada por el presidente constitucional de los Estados Unidos Mexicanos<sup>2</sup>, y aprobada por el pleno de la SCJN.

**1.4. Adenda a los Lineamientos de la consulta popular (acto impugnado).** El nueve de junio del presente año, el Consejo General del INE aprobó la adenda a los Lineamientos para la Organización de la Consulta Popular, del 1 de agosto de 2021.

**1.5. Presentación de un medio de impugnación y solicitud de facultad de atracción.** El dos de julio de este año, la actora presentó, ante la Sala Monterrey, un medio de impugnación en contra de la realización de dicha consulta, el cual, en su oportunidad, se remitió a esta Sala Superior.

Al respecto, en su escrito de demanda la actora pretende que esta Sala Superior ejerza su facultad de atracción, por lo que se identificó la controversia planteada con la clave de expediente SUP-SFA-42/2021.

**1.6. Cambio de vía.** Posteriormente, el nueve de julio del presente año, se emitió un acuerdo del pleno de esta Sala Superior, mediante el cual se reencauzó el expediente de facultad de atracción a juicio ciudadano, al ser esta la vía idónea para conocer y resolver la controversia planteada.

## **2. COMPETENCIA**

Con independencia de lo que se determine en los apartados subsecuentes respecto de la procedencia del presente juicio, en principio, la Sala Superior es formalmente competente para conocer el presente medio de impugnación, debido a que la parte actora controvierte la realización de una consulta popular que considera inconstitucional, y de la cual estima que el INE no ha hecho nada para evitar que se lleve a cabo.

---

<sup>2</sup> De acuerdo con los Acuerdos INE/CG/350/2021 e INE/CG351/2021, la pregunta que se someterá a consulta es la siguiente: "¿Estás de acuerdo o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, encaminado a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas?"

Asimismo, como máxima autoridad en la materia (con excepción del control abstracto de las normas generales que competen en forma exclusiva y excluyente a la SCJN), este órgano jurisdiccional cuenta con competencia originaria y residual para resolver todos aquellos casos no previstos para la salas regionales.

Lo anterior, en términos de los artículos 17; 41.VI y 99, de la Constitución; 184, 186.X y 189.XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.

### **3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL**

Esta Sala Superior emitió el Acuerdo General 8/2020<sup>3</sup> en el que reestableció la resolución de todos los medios de impugnación; sin embargo, 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. Por ello, se justifica la resolución de este asunto en sesión no presencial.

### **4. El juicio ciudadano es improcedente, ya que la actora controvierte la constitucionalidad y procedencia de una consulta popular, lo cual no se encuentra dentro del ámbito de control jurisdiccional de la Sala Superior**

El medio de impugnación presentado por Luz María Flores Guarneros es improcedente en términos del artículo 9, fracción III de la Ley de Medios<sup>4</sup>,

---

<sup>3</sup> Acuerdo 8/2020, publicado en el DOF, el 13 de octubre de 2020.

<sup>4</sup> Artículo 9.

(...)

3. Cuando el medio de impugnación no se presente por escrito ante la autoridad correspondiente, incumpla cualquiera de los requisitos previstos por los incisos a) o g) del párrafo 1 de este artículo, resulte evidentemente frívolo **o cuya notoria improcedencia se derive de las disposiciones del presente ordenamiento**, se desechará de plano. También operará el desechamiento a que se refiere este párrafo, cuando no existan hechos y agravios expuestos o habiéndose señalado solo hechos, de ellos no se pueda deducir agravio alguno.



## SUP-JDC-1107/2021

puesto que pretende controvertir un acto que escapa del ámbito de control jurisdiccional que ejerce esta Sala Superior de conformidad con los motivos y razones que se exponen a continuación.

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación solo cuenta con competencia para revisar los actos o resoluciones que encuadren en los supuestos que en el orden jurídico se le confieran.

En ese sentido, la competencia de este Tribunal debe analizarse conforme al principio general que rige la actuación de las autoridades, en el sentido de que estas solo pueden hacer lo que en la ley se les faculta, conforme a lo dispuesto en el artículo 94, párrafo quinto de la Constitución Federal.

Al respecto, en el artículo 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se dispone que al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable sobre cuestiones en las que las personas justiciables aleguen violaciones a sus derechos político-electorales, por ejemplo, el de votar y ser votada; o cuando los actos reclamados provengan de autoridades electorales específicas –como las salas regionales o el Instituto Nacional Electoral–; o se combatan actos relacionados con procesos electorales.

Así, se prevé que este Tribunal conozca de las impugnaciones que se presenten sobre las determinaciones de las autoridades electorales federales que violen normas constitucionales o legales relativas a las elecciones de la presidencia de la república, senadurías y diputaciones, así como, en general, actos, resoluciones y sanciones dictadas por órganos del Instituto Nacional Electoral.

Asimismo, lo relativo a los actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales o resolver las controversias que surjan durante los mismos.

Además, también le corresponde resolver las diferencias laborales que se presentan entre la autoridad administrativa electoral nacional y su personal

y las propias que se susciten entre este Tribunal Electoral y los servidores públicos que lo integran.

Por último, se regula lo relativo a los medios de impugnación en los que se controvierta la imposición de sanciones por parte del INE, así como de las sentencias dictadas por la Sala Regional Especializada de este Tribunal Electoral.

En relación con lo anterior, debe señalarse que en los artículos 169 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el legislador ordinario delimitó los juicios y recursos que le corresponden resolver a este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, así como las hipótesis que le corresponde analizar en cada una de esas vías.

En atención a lo expuesto, se debe concluir que a este órgano jurisdiccional federal le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable los medios de impugnación expresamente previstos en los que se controviertan actos de autoridades de la materia electoral.

En otro sentido, respecto de las consultas populares que serán organizadas por el INE, el artículo 35 de la Constitución general, en lo que interesa, establece lo siguiente:

- **La SCJN resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta.**
- Las consultas propuestas por el presidente de la república deberán ser aprobadas por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión.
- **Las resoluciones del INE podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución.**



Por su parte, los artículos 26 y 29 de la Ley Federal de Consulta Popular, en su parte conducente, prevén:

- Recibida la solicitud del Congreso para verificar la constitucionalidad de la petición de consulta popular, la SCJN deberá:
  - **Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular.**
  - Realizar las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados en el inciso anterior.
  - Notificar a la cámara de origen su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes a que la emita.
- **Las resoluciones de la SCJN serán definitivas e inatacables.**
- El dictamen de la petición deberá ser aprobado por la mayoría de cada una de las Cámaras del Congreso.

De lo expuesto, se concluye que la SCJN es la competente para determinar la constitucionalidad de la materia de las consultas populares y sus determinaciones serán inatacables y, posteriormente, deberán ser aprobadas por la mayoría de las dos Cámaras del Congreso de la Unión.

En ese contexto, la Constitución general solamente señala como recurribles ante la jurisdicción federal electoral, las determinaciones que emita el INE en relación con la organización de las consultas, pero no respecto de su procedencia.

En el caso concreto, de la lectura de la demanda se advierte que la promovente no controvierte ningún acto del INE respecto de la organización de la consulta popular, sino que, en realidad, impugna concretamente que se realice la consulta mediante la cual se cuestionará a los ciudadanos “si están de acuerdo

o no en que se lleven a cabo las acciones pertinentes, con apego al marco constitucional y legal, para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones públicas tomadas en años pasados por los actores políticos, encaminada a garantizar la justicia y los derechos de las posibles víctimas”.

La actora, esencialmente, plantea lo siguiente:

- Que a pesar de que el texto de la consulta fue aprobado por la SCJN, es inconstitucional, puesto que, en su opinión, existen leyes y procedimientos administrativos para denunciar presuntos actos ilícitos cometidos por los actores políticos a los que el primer mandatario pretende enjuiciar.
- Asimismo, señala que la consulta es incompatible con el artículo 134 constitucional, porque los recursos públicos que se utilizarán no están destinados para los objetivos para los que se encuentran destinados: para juzgar actos ilícitos cometidos por funcionarios; para la construcción de hospitales y compra de medicamentos para niños con cáncer.

La actora alega que se gastará una gran cantidad de recursos en algo que en este momento no es necesario dados los tiempos de crisis económica que se vive en el país.

- También señala que el presidente y Consejo General del INE han sido omisos en frenar la consulta popular, cuando es evidente que es contraria al artículo 134 constitucional.

Como se observa, la pretensión de la promovente consiste en que este órgano jurisdiccional determine que no se lleve a cabo la consulta popular de referencia, al considerar que es inconstitucional.





## SUP-JDC-1107/2021

Cabe destacar que, en su momento, la SCJN determinó que la materia de dicha consulta es constitucional y cada una de las Cámaras del Congreso aprobó su procedencia.

En esas condiciones, como se adelantó, el juicio es improcedente, en virtud de que este Tribunal carece de competencia constitucional y legal para revisar el acto que se pretende controvertir conforme se expone en seguida.

En efecto, de la revisión a las normas constitucionales y legales en que se establecen los supuestos de controversias de la competencia de esta autoridad jurisdiccional, señaladas con antelación, no se advierte alguna en la que se le confiera a este órgano jurisdiccional la potestad de revisar la constitucionalidad, convencionalidad o legalidad de los actos relativos a la declaración de procedencia de una consulta popular.

No sería admisible considerar que la competencia de esta Sala Superior abarque aspectos no previstos en el orden jurídico, de manera que, si ni en la Constitución ni en las leyes correspondientes se hace referencia alguna para que este órgano jurisdiccional pueda realizar un control de constitucionalidad sobre los actos relativos a la procedencia de una consulta popular, en los cuales interviene en primera instancia la SCJN para determinar la constitucionalidad de la materia de lo que se pretende preguntar a la ciudadanía y, una vez efectuado esto, les corresponde a las Cámaras del Congreso de la Unión efectuar su aprobación final.

En consecuencia, resulta que el acto que se pretende cuestionar escapa del esquema competencial encomendado a este órgano jurisdiccional.

Así, en vista de que la Ley adjetiva Electoral no establece algún supuesto para que este Tribunal pueda ejercer control sobre los actos de referencia, resulta evidente que ni el Constituyente ni el Legislador ordinario le otorgaron competencia para conocer y resolver sobre las posibles

controversias que pudieran surgir con motivo de la procedencia de las consultas populares.

Por otra parte, es importante mencionar que en vista de que la actora pretende demostrar la inconstitucionalidad de la consulta del próximo primero de agosto, al estimar, de entre otras cuestiones, que existen mecanismos legales para juzgar los ilícitos cometidos por funcionarios públicos, y –al tratarse del ejercicio de una potestad constitucional y legalmente conferida a la SCJN, en su calidad de máximo órgano jurisdiccional–, tal determinación no podría sujetarse al control constitucional del Tribunal; además de que como lo señala el propio artículo 29 de la Ley Federal de Consulta Popular, las determinaciones de la SCJN serán inatacables.

Considerar lo contrario, resultaría incongruente con el sistema de impartición de justicia electoral y con el esquema de garantías institucionales del Poder Judicial de la Federación, ya que ello implicaría que el máximo intérprete de la Constitución y garante de la función judicial se supedita al control de un órgano que está sujeto a su vigilancia, lo que incluso, resultaría irracional, pues carecería de la potestad de vincularle a actuar en un sentido determinado, respecto de asuntos de su exclusiva competencia, lo cual implica que las decisiones que emite no pueden sujetarse a control constitucional.

Por lo tanto, se concluye que la declaratoria de constitucionalidad de la materia de la consulta y su aprobación escapan al control que ejerce este órgano jurisdiccional.

Lo anterior, como se mencionó, sin que se advierta que se confiera a este órgano jurisdiccional la potestad de revisar la constitucionalidad, convencionalidad o legalidad de los actos relativos para declarar la constitucionalidad y procedencia de la consulta, pues inclusive, el artículo



**SUP-JDC-1107/2021**

35 constitucional solamente señala como impugnables ante la Sala Superior las actuaciones que emita el INE en relación con la organización de las consultas que fueron previamente aprobadas.

En consecuencia, lo procedente es desechar de plano la demanda.

## **5. RESUELVE**

**ÚNICO.** Se **desecha de plano** la demanda.

**NOTIFÍQUESE** como en Derecho corresponda.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del magistrado Indalfer Infante Gonzales. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de que la presente sentencia 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.