



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

## RECURSO DE APELACIÓN

**EXPEDIENTE:** SUP-RAP-382/2021

**RECURRENTE:** ALEJANDRA SALDÍVAR  
ÁLVAREZ Y OTROS<sup>1</sup>

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** CONSEJO  
GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL  
ELECTORAL<sup>2</sup>

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

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

**SECRETARIADO:** GERMAN VÁSQUEZ  
PACHECO, CARLOS VARGAS BACA Y  
PRISCILA CRUCES AGUILAR

**COLABORÓ:** MIGUEL ÁNGEL APODACA  
MARTÍNEZ Y NEO CÉSAR PATRICIO  
LÓPEZ ORTIZ

Ciudad de México, catorce de octubre de dos mil veintiuno.<sup>3</sup>

Sentencia que **sobresee** la demanda del recurso de apelación a fin de impugnar diversos actos relacionados con la Consulta Popular 2021<sup>4</sup> ya que los recurrentes carecen de interés jurídico y legítimo para impugnar actos que corresponden a la etapa de organización y resultados de la consulta.

### I. ASPECTOS GENERALES

El uno de agosto se celebró la consulta popular donde la ciudadanía emitió su opinión sobre las acciones para emprender el esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos.

---

<sup>1</sup> Jorge Abraham Rodríguez Sandoval, Juan Miguel Ramírez Sánchez, María Luisa López Luna, Paola Quevedo Arriaga, María Emelia Quevedo Arriaga, Gabriela Quevedo Arriaga, Fernando Jesús Calderón Capilla, Juan Luis Dorante Sánchez, José Benito Quevedo Perales y Gustavo Cruz Villalobos, respectivamente. En lo sucesivo, recurrentes o parte recurrente.

<sup>2</sup> En adelante, INE o Consejo General del INE.

<sup>3</sup> En adelante, todas las fechas se entenderán del año dos mil veintiuno.

<sup>4</sup> En lo sucesivo, la consulta.

## SUP-RAP-382/2021

Así, en sesión extraordinaria concluida el dos de agosto, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo por el que se efectuó el cómputo total, la declaratoria de resultados, y se determinó el porcentaje de participación ciudadana de la consulta popular.<sup>5</sup>

Inconforme, el cinco de agosto, ante la 12 Junta Distrital Ejecutiva del INE en el estado de Guanajuato, los recurrentes interpusieron el presente recurso de apelación a fin de controvertir el cómputo de la votación a nivel nacional, así como la papeleta que fue utilizada.

### II. ANTECEDENTES

**1. Convocatoria<sup>6</sup>.** El veintiocho de octubre de dos mil veinte, el Congreso General publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se aprobó la convocatoria a *“las y los ciudadanos de la república mexicana para que emitan su opinión en el proceso de consulta popular sobre las acciones para emprender un proceso de esclarecimiento de las decisiones políticas tomadas en los años pasados por los actores políticos, la cual se llevará a cabo el domingo 1 de agosto de 2021”*.

**2. Plan integral, calendario y lineamientos de la consulta.** El seis de abril el Consejo General del INE aprobó el plan integral y calendario de la consulta<sup>7</sup>, así como los lineamientos para la organización<sup>8</sup>.

**3. Adenda a los Lineamientos de la consulta.** El nueve de junio, el Consejo General del INE aprobó la adenda a los Lineamientos.

**4. Observación de la consulta.** El dieciocho de junio, en sesión extraordinaria, mediante Acuerdo INE/CG531/2021 el Consejo General

---

<sup>5</sup> En los términos siguientes: •Total de opiniones “Sí” 6,511,385 (97.72%). •Total de opiniones “No” 102,945 (1.54%). •Total de papeletas anuladas 48,878 (0.73%). Asimismo, la participación total en la consulta correspondió al 7.11% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.

<sup>6</sup> En adelante, la consulta.

<sup>7</sup> Acuerdo INE/CG350/2021.

<sup>8</sup> Acuerdo INE/CG351/2021. En lo sucesivo, los Lineamientos.



aprobó la Convocatoria para la ciudadanía interesada en ratificarse o acreditarse como observadora para la consulta.

**5. Consulta.** El ejercicio democrático se llevó a cabo el uno de agosto.

**6. Cómputos distritales de la consulta.** Concluida la jornada de recepción de opiniones, y a partir de la llegada del primer paquete, las Juntas Distritales Ejecutivas del INE<sup>9</sup> dieron inicio al cómputo de las actas de jornada de la consulta y de escrutinio y cómputo de las mesas receptoras y concluyeron hasta la recepción y cómputo del último paquete recibido.

**7. Declaratoria de resultados<sup>10</sup>.** El uno de agosto, en sesión extraordinaria concluida el dos siguiente, del Consejo General del INE aprobó el acuerdo por el que se efectuó el cómputo total, la declaratoria de resultados, y se determina el porcentaje de participación ciudadana de la consulta.

**8. Recurso de apelación.** El cinco de agosto, ante la 12 Junta Distrital Ejecutiva del INE en el Estado de Guanajuato, las y los actores interpusieron el presente recurso de apelación para controvertir el Acuerdo referido en el párrafo anterior.

### III. TRÁMITE

**1. Turno.** Recibidas las constancias, la Presidencia de la Sala Superior turnó el expediente al rubro citado a la ponencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley de General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.<sup>11</sup>

**2. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la magistrada instructora radicó el expediente en el que se actúa, asimismo, admitió el asunto a trámite y declaró cerrada la instrucción.

---

<sup>9</sup> En adelante, JDE.

<sup>10</sup> INE/CG1422/2021.

<sup>11</sup> En lo sucesivo, Ley de Medios.

## **SUP-RAP-382/2021**

**3. Engrose.** El catorce de octubre, la magistrada instructora presentó a consideración del Pleno de la Sala Superior el respectivo proyecto. Al someterlo a votación fue rechazado por mayoría de votos.

Con motivo de lo anterior, se propuso al magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera realizar el respectivo engrose de la sentencia.

### **IV. COMPETENCIA**

Esta Sala Superior es competente para conocer del presente medio de impugnación porque se controvierte un acto que emitió el órgano de dirección del INE, relacionado con una consulta con efectos a nivel nacional, respecto del cual las y los actores alegan diversas irregularidades en relación con la organización de ese proceso de participación ciudadana<sup>12</sup>.

Si bien en el caso concreto quienes acuden ante esta Sala Superior son ciudadanas y ciudadanos, se considera que el recurso de apelación es la vía para conocer la controversia al así preverlo la Ley Federal de Consulta Popular, respecto de los informes que rinden el Secretario Ejecutivo y el Consejo General del INE sobre los resultados de la verificación del porcentaje obtenido y del resultado de la consulta, respectivamente, máxime que en el caso, como se precisó, no se alega la afectación a su derecho a votar en la consulta, sino irregularidades en la organización.

Por tanto, la competencia se da de conformidad en lo previsto en la ley, así como en función del órgano que emite el acto (órgano central del INE), y la naturaleza de éste (relacionado con la organización y desarrollo de la jornada de la consulta)<sup>13</sup>.

---

<sup>12</sup> Con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Federal; 166, fracción III, inciso c), 169, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y, 65, de la Ley Federal de Consulta Popular en relación con 44 de la Ley de Medios.

<sup>13</sup> De conformidad con los artículos 41, párrafo tercero, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la CPEUM; 166, párrafo primero, fracción III, incisos a) y g), y 169, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 40, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.



## V. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EL ASUNTO EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior dictó el Acuerdo 8/2020,<sup>14</sup> 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 dicte alguna determinación distinta.

## VI. SOBRESEIMIENTO

### 1. Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera que al haberse admitido el presente recurso de apelación debe sobreseerse la demanda porque los recurrentes no cuentan con interés jurídico ni legítimo para impugnar actos que corresponden a la etapa de organización y resultados de la consulta.

### 2. Marco jurídico

El artículo 9, párrafo 3, en relación con el 10, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios prevé la improcedencia de los medios de impugnación, de entre otros supuestos, cuando la resolución no afecte el interés jurídico de la parte recurrente.

El interés jurídico se actualiza si se alega la infracción de algún derecho sustancial del recurrente que, a su vez, hace necesaria y útil la intervención del órgano jurisdiccional para reparar esa violación.<sup>15</sup>

Por tanto, para que tal interés exista, el acto o resolución impugnada en materia electoral debe afectar de manera clara y suficiente el ámbito de derechos de quien acude al proceso. De llegar a demostrar en el juicio la afectación ilegal de algún derecho del que la parte demandante es titular,

---

<sup>14</sup> Aprobado el primero de octubre de dos mil veinte y publicado en el Diario Oficial de la Federación del trece siguiente.

<sup>15</sup> Jurisprudencia 7/2002, de rubro "INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO". Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 39.

## SUP-RAP-382/2021

solo se le podrá restituir en el goce de la prerrogativa vulnerada mediante la sentencia que se dicte en el juicio.

Así, el interés jurídico, como requisito de procedencia, exige que quien impugne demuestre:

- I) La existencia del derecho subjetivo político-electoral que se dice vulnerado; y,
- II) Que el acto de autoridad afecta ese derecho, del que deriven los agravios del recurso.

Por otra parte, el interés legítimo no se asocia a la existencia de un derecho subjetivo, sino a que la tutela jurídica corresponda a la "*especial situación frente al orden jurídico*".

Este tipo de interés opera cuando se trata de impugnaciones relacionadas con la tutela de principios y derechos constitucionales establecidos a favor de un grupo que, por ejemplo, ha padecido una discriminación histórica y estructural. En esos casos, cualquiera de sus integrantes puede acudir a juicio.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>16</sup> ha sostenido que para que se surta el interés legítimo, el inconforme se debe encontrar en una situación jurídica identificable, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal.<sup>17</sup>

Entonces, para probar el interés legítimo, deberá acreditarse que:

- a) exista una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés legítimo en beneficio de un derecho de una colectividad;

---

<sup>16</sup> En adelante SCJN.

<sup>17</sup> Véanse las dos siguientes tesis: 1) 2a./J. 51/2019 (10a.), de rubro interés legítimo e interés jurídico. Sus elementos constitutivos como requisitos para promover el juicio de amparo indirecto, conforme al artículo 107, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, visible en la *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*. Libro 64, marzo de 2019, Tomo II, página 1598; y 2) 1a. XLIII/2013 (10a.), de rubro interés legítimo en el amparo. Su diferencia con el interés simple, visible en *Gaceta del Semanario Judicial de la Federación*; Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página: 690.



**b)** el acto reclamado transgreda ese interés legítimo, por la situación que se guarda frente al ordenamiento jurídico, ya sea de manera individual o colectiva; y,

**c)** el promovente pertenezca a esa colectividad.

Así, el interés legítimo supone una afectación jurídica a la esfera de derechos de quien reclama la violación, por lo cual se debe demostrar ese agravio y su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se alega en la demanda. Los elementos constitutivos del interés legítimo son concurrentes, por tanto, basta la ausencia de alguno de ellos para que el medio de defensa intentado sea improcedente.

Asimismo, la Sala Superior ha considerado que se actualiza el interés legítimo de los promoventes cuando está en juego la garantía del ejercicio efectivo de un derecho constitucional y convencional **a la participación política mediante un mecanismo de participación ciudadana, como es la revocación de mandato, y la situación de la ciudadanía frente al ordenamiento jurídico hace necesario reconocer su interés legítimo.**<sup>18</sup>

Además, el interés legítimo está encaminado a permitir que una persona o grupo de personas con una afectación a derechos grupales pueda corregir por la vía jurisdiccional las decisiones públicas que, por su especial naturaleza, es poco probable que pudieran ser atendidas por otra vía.<sup>19</sup>

Con base en lo anterior es posible concluir que para tener acreditado un interés legítimo es necesario demostrar la afectación a un derecho grupal o la violación de un derecho que afecte especialmente a un grupo determinado y que la parte actora forme parte de dicho grupo.

---

<sup>18</sup> Ver SUP-JDC-1235/2015 y SUP-JDC-1127/2021 y acumulado.

<sup>19</sup> Ver jurisprudencia 9/2015 de rubro INTERÉS LEGÍTIMO PARA IMPUGNAR LA VIOLACIÓN A PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES. LO TIENEN QUIENES PERTENECEN AL GRUPO EN DESVENTAJA A FAVOR DEL CUAL SE ESTABLECEN. Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 8, Número 16, 2015, páginas 20 y 21.

## SUP-RAP-382/2021

### 3. Caso concreto

En el presente caso, del análisis de la demanda se puede advertir que la parte recurrente se inconforma esencialmente respecto de las temáticas siguientes:

1. Requisitos de las papeletas;
2. Difusión de las mesas receptoras;
3. Deliberada disminución de mesas receptoras;
4. Horario en que comenzaron a operar las mesas receptoras;
5. Cambio de ubicación de las mesas receptoras;
6. Inconsistencias en los números de folios de las papeletas.

Con base en lo anterior, esta Sala Superior considera que en el caso no se actualiza el interés legítimo, ni jurídico de la parte recurrente.

En primer lugar, debe decirse que si bien el artículo 35, fracción VIII de la Constitución establece el derecho de la ciudadanía de votar en las consultas populares, **lo cierto es que, la parte actora no plantea en su demanda que se les transgrediera ese derecho en lo individual o bien a la ciudadanía general (colectivo).**

En efecto, la parte recurrente hace valer diversas irregularidades presuntamente acontecidas en la etapa de organización y resultados de la consulta, sin embargo, del estudio de la demanda no se desprende manifestación alguna de cómo esas supuestas irregularidades le irrogan algún perjuicio a su esfera jurídica, por lo que, en todo caso, su interés es genérico o simple.

Tampoco se advierte que la parte recurrente cuente con interés legítimo, pues no se aprecia que se encuentre en una situación relevante que la ponga en una posición especial frente al ordenamiento jurídico, ni aduce





acudir representando a algún grupo en situación de discriminación histórica, estructural o alguna cuestión similar.

Esto porque si bien, todo ejercicio democrático esta intrínsecamente relacionado con el derecho de la ciudadanía de votar, lo cierto es que este hecho no permite acreditar el interés legítimo, ya que la posible vulneración al derecho a ser votado no se limita a un grupo o tiene un efecto especial a alguna colectividad.

Es decir, el carácter de ciudadano no coloca a la parte actora en una especial posición frente al ordenamiento jurídico, sino que, por el contrario, ser ciudadano es un presupuesto para ejercer el derecho al voto.

Por lo tanto, la afectación de manera genérica al derecho de votar no se traduce en un interés legítimo, sino en un interés simple.

Asimismo, la calidad de observadores electorales de la parte actora tampoco los coloca en una situación de relevancia en el ordenamiento jurídico porque lo importante para la actualización del interés legítimo es que, la sentencia que se emita produzca un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, lo cual no acontece en el presente caso.

Esto porque para que se actualice el interés legítimo es importante que el acto de autoridad cause un perjuicio especial a una persona o a un grupo de personas; de ahí que de prosperar la acción se traduzca en un beneficio jurídico cierto en favor del accionante, lo cual no acontece.

Tampoco la legislación otorga a los observadores el derecho a impugnar los resultados de la consulta popular ni los coloca en una situación especial frente al ordenamiento jurídico que justifique una protección reforzada.

En efecto, en términos de lo dispuesto en el artículo 17 de los Lineamientos para la organización de la Consulta Popular<sup>20</sup>, la observación de la Consulta

---

<sup>20</sup> Artículo 17. Las personas acreditadas como observadoras electorales para el PE 2020-2021, tendrán derecho a realizar las actividades de observación de los actos de carácter público de

## **SUP-RAP-382/2021**

se rige por lo establecido en el artículo 217 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El referido artículo 217, señala lo siguiente:

### **Artículo 217.**

1. Los ciudadanos que deseen ejercitar su derecho como observadores electorales deberán sujetarse a las bases siguientes:

**a)** Podrán participar sólo cuando hayan obtenido oportunamente su acreditación ante la autoridad electoral;

**b)** Los ciudadanos que pretendan actuar como observadores deberán señalar en el escrito de solicitud los datos de identificación personal anexando fotocopia de su credencial para votar, y la manifestación expresa de que se conducirán conforme a los principios de imparcialidad, objetividad, certeza y legalidad y sin vínculos a partido u organización política alguna;

**c)** La solicitud de registro para participar como observadores electorales, podrá presentarse en forma personal o a través de la organización a la que pertenezcan, ante el presidente del consejo local o distrital correspondiente a su domicilio, a partir del inicio del proceso electoral y hasta el 30 de abril del año de la elección. Los presidentes de los consejos locales y distritales, según el caso, darán cuenta de las solicitudes a los propios consejos, para su aprobación, en la siguiente sesión que celebren. La resolución que se emita deberá ser notificada a los solicitantes. El Consejo General y los Organismos Públicos Locales garantizarán este derecho y resolverán cualquier planteamiento que pudiera presentarse por parte de los ciudadanos o las organizaciones interesadas;

**d)** Sólo se otorgará la acreditación a quien cumpla, además de los que señale la autoridad electoral, los siguientes requisitos:

**I.** Ser ciudadano mexicano en pleno goce de sus derechos civiles y políticos;

**II.** No ser, ni haber sido miembro de dirigencias nacionales, estatales o municipales de organización o de partido político alguno en los tres años anteriores a la elección;

**III.** No ser, ni haber sido candidato a puesto de elección popular en los tres años anteriores a la elección, y

**IV.** Asistir a los cursos de capacitación, preparación o información que impartan el Instituto y los Organismos Públicos Locales o las propias organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales bajo los lineamientos y contenidos que dicten las autoridades competentes del Instituto, las que podrán supervisar dichos cursos. La falta de supervisión no imputable a la organización respectiva no será causa para que se niegue la acreditación;

**e)** Los observadores se abstendrán de:

**I.** Sustituir u obstaculizar a las autoridades electorales en el ejercicio de sus funciones, e interferir en el desarrollo de las mismas;

**II.** Hacer proselitismo de cualquier tipo o manifestarse en favor de partido o candidato alguno;

**III.** Externar cualquier expresión de ofensa, difamación o calumnia en contra de las instituciones, autoridades electorales, partidos políticos o candidatos, y

---

preparación y desarrollo de la Consulta Popular, incluyendo los que se lleven a cabo durante la Jornada de la Consulta Popular y sesiones de los órganos electorales del INE, en términos de lo establecido en la LGIPE en el artículo 217, numeral 1, fracción IV, inciso i) y en el artículo 186, numeral 3 del RE, para lo cual deberán manifestar su intención de conformidad con la convocatoria para tal efecto que emita el Consejo General.



IV. Declarar el triunfo de partido político o candidato alguno;

f) La observación podrá realizarse en cualquier ámbito territorial de la República Mexicana;

g) Los ciudadanos acreditados como observadores electorales podrán solicitar, ante la junta local y Organismos Públicos Locales que correspondan, la información electoral que requieran para el mejor desarrollo de sus actividades. Dicha información será proporcionada siempre que no sea reservada o confidencial en los términos fijados por la ley y que existan las posibilidades materiales y técnicas para su entrega;

h) En los contenidos de la capacitación que el Instituto imparta a los funcionarios de las mesas directivas de casilla, debe preverse la explicación relativa a la presencia de los observadores electorales, así como los derechos y obligaciones inherentes a su actuación;

i) Los observadores electorales podrán presentarse el día de la jornada electoral con sus acreditaciones e identificaciones en una o varias casillas, así como en el local de los Consejos correspondientes, pudiendo observar los siguientes actos:

I. Instalación de la casilla;

II. Desarrollo de la votación;

III. Escrutinio y cómputo de la votación en la casilla;

IV. Fijación de resultados de la votación en el exterior de la casilla;

V. Clausura de la casilla;

VI. Lectura en voz alta de los resultados en el consejo distrital, y

VII. Recepción de escritos de incidencias y protesta;

j) Los observadores podrán presentar, ante la autoridad electoral, informe de sus actividades en los términos y tiempos que para tal efecto determine el Consejo General. En ningún caso, los informes, juicios, opiniones o conclusiones de los observadores tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados.

2. Las organizaciones a las que pertenezcan los observadores electorales, a más tardar treinta días después de la jornada electoral, deberán declarar el origen, monto y aplicación del financiamiento que obtengan para el desarrollo de sus actividades relacionadas directamente con la observación electoral que realicen, mediante informe que presenten al Consejo General.

Como se ve, los observadores electorales son ciudadanos con un carácter independiente e imparcial que tienen la posibilidad de observar el desarrollo del proceso electoral y emitir observaciones para la autoridad electoral sin que estas puedan tener efectos jurídicos.

Es decir, la tarea de los observadores electorales no está encaminada a producir algún efecto en el proceso electoral en turno, sino que pretende ofrecer insumos para la mejora continua de los procesos electorales.

En ese sentido, las posibles violaciones que sucedan durante la jornada electoral no pueden violentar un derecho grupal de la comunidad de observadores electorales o tener algún impacto diferenciado, ya que el

## **SUP-RAP-382/2021**

único derecho que se les reconoce en su carácter de observadores es el de presenciar el desarrollo de la jornada.

Suponer lo contrario desnaturalizaría la función de los observadores electorales, ya que se correría el riesgo de politizar esta figura y evitar que puedan emitir observaciones objetivas e imparciales.

De modo que, la calidad de observadores electorales no implica una situación relevante para verificar el interés legítimo para controvertir los resultados de la consulta popular, incluso, la legislación no dota de efectos jurídicos a sus informes.

Por lo expuesto, al no acreditarse un interés jurídico ni legítimo de los recurrentes, lo procedente es sobreseer la demanda.

### **VII. RESOLUTIVOS**

**ÚNICO.** Se **sobresee** la demanda, en términos de lo precisado en este fallo.

**NOTIFÍQUESE** como corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por mayoría de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de las Magistradas Janine M. Otálora Malassis y Mónica Aralí Soto Fregoso, así como del Magistrado José Luis Vargas Valdez. El Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe que 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.



**VOTO PARTICULAR QUE EMITEN LAS MAGISTRADAS JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-382/2021<sup>21</sup>**

Disentimos del criterio mayoritario que declara la improcedencia del medio de impugnación por la falta de interés de las y los promoventes para controvertir los actos relacionados con la Consulta Popular 2021, en concreto, el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>22</sup>, por el que se efectuó el cómputo total, la declaratoria de resultados y se determinó el porcentaje de participación ciudadana, en el referido mecanismo de participación política.

En consecuencia, se presenta como voto particular las razones que sustentaron la existencia de ese interés en el proyecto que presentó la Magistrada instructora Janine M. Otálora Malassis ante el Pleno de la Sala Superior.

Contrario a lo sostenido por nuestros pares, consideramos que los promoventes, en su carácter de ciudadanas observadoras y observadores electorales en la Consulta Popular, cuentan con interés legítimo para impugnar, aun cuando no aducen la vulneración a su derecho político electoral en el sentido de que se les hubiese vulnerado su derecho al voto en la consulta.

De ahí que, desde nuestro punto de vista, debió declararse infundada la causal de improcedencia alegada por la responsable y estudiar el fondo de los planteamientos de las y los promoventes.

En efecto, el INE refería que el Acuerdo controvertido no afectaba los derechos sustantivos de las y los actores toda vez que la finalidad de la

---

<sup>21</sup> Con fundamento en los artículos 174, último párrafo, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y, 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

<sup>22</sup> EN adelante, INE.

## **SUP-RAP-382/2021**

consulta únicamente fue promover la discusión informada y la reflexión de las y los ciudadanos.

Resolver si asiste razón al INE requiere dilucidar, en primer término, quiénes tienen interés para controvertir los actos relativos a la consulta popular, considerando que este mecanismo de participación política se implementó por primera ocasión el pasado primero de agosto.

Es decir, se debe determinar si es posible estudiar agravios planteados por ciudadanas y ciudadanos vinculados al ejercicio del derecho constitucional y convencional de participar en procesos de consulta popular, para lo que se debe determinar si se actualiza el interés jurídico o legítimo.

Por ello, es nuestra convicción que el análisis de este requisito de procedencia debe hacerse a partir del mandato constitucional y convencional de hacer realidad el acceso a la justicia contemplado en el artículo 17 de la Constitución federal, 8 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 14 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

La Ley de Consulta únicamente refiere al recurso de apelación, previsto en la Ley de Medios, para controvertir los informes que rinden el Secretario Ejecutivo y el Consejo General del INE sobre los resultados de la verificación del porcentaje obtenido y del resultado de la consulta, respectivamente, lo cual se fortalece con lo dispuesto en el artículo 40.1 del citado ordenamiento<sup>23</sup>.

No obstante, la Ley de Consulta no regula, por ejemplo, quiénes pueden controvertir los actos relativos a aquella, por lo que debe aplicarse de

---

<sup>23</sup> Artículo 40. 1. Durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, y durante la **etapa de preparación** del proceso electoral federal **o de consulta popular**, el recurso de apelación será procedente para impugnar: (...)



manera supletoria la Ley de Medios en los términos previamente apuntados.

Frente a la laguna aparente sobre quiénes pueden controvertir, resulta necesario considerar la particular naturaleza de la consulta popular.

La consulta constituye un instrumento de participación por el cual **la ciudadanía**, a través de la emisión del voto libre, secreto, directo, personal e intransferible, toma parte en las decisiones de los poderes públicos sobre uno o varios temas de trascendencia nacional o regional que sean competencia de la Federación.

Lo anterior resulta relevante porque evidencia que se trata de un procedimiento con finalidad distinta a las elecciones libres, auténticas y periódicas para la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo, en la que tienen derecho a participar los partidos políticos como entidades de interés público, así como las y los candidatos, para la integración de los órganos de representación política<sup>24</sup>.

A diferencia de lo que ocurre con los procesos electorales, en la consulta popular la ciudadanía es la principal protagonista y, por tanto, la interesada en participar emitiendo su opinión para formar parte de las decisiones de los poderes públicos sobre uno o varios temas de trascendencia nacional o regional<sup>25</sup>, es decir, es una forma de participación que busca que la ciudadanía tome decisiones que tienen impacto en la vida pública. De ahí que cualquier impugnación vinculada con este ejercicio ciudadano tiene una afectación con cierta dimensión colectiva.

A partir de lo anterior, toda vez que no están involucrados los partidos políticos y las personas candidatas, se debe determinar quiénes tienen interés para hacer valer la legalidad de los actos relacionados con la

---

24 En términos de lo dispuesto en el artículo 41 constitucional.

25 Véase el artículo 4.

## **SUP-RAP-382/2021**

consulta. Es decir, si lo tiene la ciudadanía en general, la ciudadanía en determinados supuestos, o si el interés está directamente vinculado con los sujetos que pueden formular la petición de la consulta —la presidencia de la República; el 33% por ciento de quienes integran cualquiera de las Cámaras del Congreso; o el 2% de las personas inscritas en la lista nominal de electores -al menos-, ya sea nacional o local, según el tema de la consulta.

Para resolver lo anterior resulta necesario abordar el concepto de interés, porque si bien existen criterios generales construidos en los precedentes de este órgano jurisdiccional, la interpretación de tal concepto es una tarea progresiva y con base en esto se analizará el caso concreto para determinar si las y los recurrentes tienen interés para impugnar el Acuerdo impugnado en el presente recurso, lo que repercute en las posibilidades de que los actos relacionados con la Consulta Popular sean susceptibles de revisión judicial, como sucede en todo proceso comicial en el país.

En ese orden de ideas, debe precisarse que el interés jurídico se actualiza si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial de la parte actora que, a su vez, hace necesaria y útil la intervención del órgano jurisdiccional para reparar esa violación<sup>26</sup>. Así, el acto de autoridad debe afectar de manera clara y suficiente los derechos de las personas justiciables para que exista la posibilidad de resarcir las violaciones acreditadas.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>27</sup> ha destacado que aplicar de manera estricta el interés jurídico excluye de control jurisdiccional actos autoritarios que lesionan derechos fundamentales. De ahí la pertinencia de incluir el interés legítimo -de génesis en el derecho

---

26 Véase Jurisprudencia 7/2002, de rubro INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.

27 Jurisprudencia 2ª. J.141/2002, de la Segunda Sala de la SCJN, cuyo rubro es: INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. AMBOS TÉRMINOS TIENEN DIFERENTE CONNOTACIÓN EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. Ver también la contradicción de tesis 190/2012.





administrativo- que encuentra un punto de intersección entre el interés jurídico y el interés simple<sup>28</sup>.

El interés legítimo se traduce en una legitimación intermedia entre el interés jurídico y el interés simple que no exige acreditar un derecho subjetivo conferido por las normas o la necesidad de probar un daño individualizado susceptible de ser remediado<sup>29</sup>.

Es aquel interés personal –individual o colectivo–, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que pueda traducirse, de asistirle razón, en un beneficio jurídico en favor de la parte actora.

En la mayoría de los casos, el interés legítimo se actualizará cuando existan actos de autoridad cuyo contenido normativo no esté dirigido directamente a afectar los derechos de la parte actora, sino que, por sus efectos jurídicos dispersados colateralmente, ocasiona un perjuicio o priva de un beneficio en la esfera jurídica de la persona, **derivado de la especial situación que tiene en el ordenamiento jurídico**.

En consecuencia, para actualizar el **interés legítimo**<sup>30</sup> se requiere<sup>31</sup>:

---

28 Para el caso del juicio de amparo, la jurisprudencia Tesis: 1a./J. 38/2016 (10a.), de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE ha señalado que el **interés simple** es el que puede tener cualquier persona por alguna acción u omisión del Estado pero que, en caso de satisfacerse, no se traducirá en un beneficio personal para el interesado, pues no supone afectación a su esfera jurídica en algún sentido. En cambio, señala la SCJN, el **interés legítimo** se define como aquel interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante, que puede traducirse, en caso de concederse el amparo, en un beneficio jurídico en favor del quejoso derivado de una afectación a su esfera jurídica en sentido amplio, que puede ser de índole económica, profesional, de salud pública, o de cualquier otra.

29 Véanse las tesis de la SCJN: i) 2a./J. 51/2019 (10a.), de rubro INTERÉS LEGÍTIMO E INTERÉS JURÍDICO. SUS ELEMENTOS CONSTITUTIVOS COMO REQUISITOS PARA PROMOVER EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO, CONFORME AL ARTÍCULO 107, FRACCIÓN I, DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, y ii) 1a. XLIII/2013 (10a.), de rubro INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE.

30 SUP-JDC-12639/2011. Véase también jurisprudencia 7/2002 de rubro: INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO.

31 La SCJN ha sostenido que el interés legítimo: **a)** supone algo más que un interés simple, **b)** tiene como fuente la “especial situación frente al orden jurídico” por parte de los promoventes, y **c)** supone interés personal, individual o colectivo, cualificado, actual, real y jurídicamente relevante. Ver tesis aislada 1a. XLIII/2013 (10a.), de la Primera Sala de la SCJN, cuyo rubro es INTERÉS LEGÍTIMO EN EL AMPARO. SU DIFERENCIA CON EL INTERÉS SIMPLE; asimismo, puede consultarse la tesis aislada 2a. XVIII/2013 (10a.), de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro: INTERÉS LEGÍTIMO. ALCANCE DE ESTE CONCEPTO EN EL JUICIO DE AMPARO y la contradicción de tesis 553/2012.

## **SUP-RAP-382/2021**

**a)** Un derecho vulnerado. Para la procedencia de su tutela, se debe acreditar un interés de mayor dimensión que el simple, sin llegar a la exigencia de una afectación cierta e individualizada como requiere el interés jurídico.

**b)** La afectación que produce el acto combatido debe encontrar sustento en un valor o interés jurídicamente protegido.

**c)** El interés de que se trate debe corresponder a un grupo social o colectividad, generalmente determinado o determinable.

En el caso concreto, uno de los elementos relevantes a considerar es que, a partir de la naturaleza de la consulta popular, a quien se dirige y, por ello, quien está principalmente interesada en ella es la ciudadanía. Por una parte, porque el proceso de consulta y sus resultados posibilita una afectación a los derechos de las y los ciudadanos en general. Por otra parte, porque se está ante un mecanismo de participación ciudadana que fortalece los derechos políticos de la ciudadanía.

Por ello, el adecuado desarrollo de las etapas de la consulta eventualmente puede generar una afectación en una colectividad determinable (quienes pueden manifestar su opinión) lo que posibilita la afectación del ejercicio del derecho a expresarse respecto de temas de trascendencia nacional, valor jurídicamente protegido por la Constitución mediante el reconocimiento de esta forma de participación ciudadana.

De lo expuesto, se podría concluir en un primer término que las y los hoy actores, al no ser quienes solicitaron y realizaron las acciones para que se llevara a cabo la consulta popular, no cuentan con interés ni legitimación para controvertir el informe de la autoridad responsable, sin embargo, esta autoridad se encuentra obligada a interpretar la normativa aplicable conforme a las obligaciones internacionales que se han suscrito por el Estado Mexicano.



En efecto, como se precisó con antelación, el análisis de este requisito de procedencia debe hacerse a partir del mandato constitucional y convencional de hacer realidad el acceso a la justicia.

A partir de lo expuesto, es que se considera que no le asiste la razón al INE, toda vez que las y los recurrentes tienen interés legítimo para impugnar en su carácter de observadoras y observadores electorales de la consulta porque, aun cuando no aducen la vulneración a su derecho político electoral en el sentido de que se les hubiese afectado su derecho al voto en la consulta, su participación en la consulta con ese carácter los coloca en una especial situación frente al ordenamiento jurídico.

A partir de la naturaleza de la consulta popular, a quien se dirige y, tomando en cuenta que quien está principalmente interesada en ella es la ciudadanía, se posibilita una afectación a ésta. Por ejemplo, a las y los ciudadanos que hubiesen solicitado que se llevara a cabo la consulta popular -en caso de que esa fuera la hipótesis que dio lugar a su realización.

Sin embargo, en el caso, la celebración de este ejercicio de participación no se llevó a cabo a partir de tal hipótesis, pero esa circunstancia no debe cancelar el acceso a la justicia de quienes participaron en su celebración con la calidad de observadoras, si se llegara a esa conclusión se limitaría el derecho de acceso a la justicia de una forma desproporcionada, a partir de la naturaleza y finalidad de este tipo de mecanismo de democracia directa.

En consecuencia, se debe reconocer el interés para controvertir presuntas irregularidades en la organización, desarrollo y resultados de la consulta, a quienes participaron como observadoras y observadores en el desarrollo de esta forma de participación ciudadana, ya que, independientemente de la función que les reconoce la ley, lo cierto es

## **SUP-RAP-382/2021**

que, al ser partícipes de la consulta, no son únicamente parte de la ciudadanía que participa por medio del ejercicio de su voto.

Además, hay que señalar que la ciudadanía que participa en la observación electoral en los procesos de participación ciudadana no deben tener solo un rol pasivo a través de la observación, sino también un papel activo en la vigilancia de la legalidad y constitucionalidad de estos procesos ciudadanos.

En efecto, concluir que quienes participaron como observadoras y observadores de la consulta no tienen interés legítimo, se traduciría en una denegación de justicia al no permitirse que se verifique si la consulta popular se desarrolló conforme a la normativa constitucional y legal aplicable, lo que sería contrario al artículo 17 constitucional, porque como se ha precisado este mecanismo de participación ciudadana tiene como principal sujeto interesado a la ciudadanía y que los partidos políticos y personas candidatas (quienes tienen la legitimación para impugnar los procesos electorales), no participan en el proceso.

A lo anterior se suma que, según lo previsto en la Ley Federal de consulta Popular, para el caso de temas de trascendencia nacional, quienes pueden solicitar que se lleve a cabo un proceso de consulta popular son, al menos, el dos por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores<sup>32</sup>.

Ahora, en términos de lo dispuesto en la referida Ley, integrantes del Congreso de la Unión y la ciudadanía, están facultadas para solicitar el recuento de votos en la totalidad de las casillas a través del representante designado<sup>33</sup>.

---

32 Artículo 12, fracción III, de la Ley Federal de Consulta Popular.

33 Véase artículo 60 de la Ley Federal de Consulta Popular.



De lo anterior se advierte que, si la ciudadanía inscrita en el padrón tiene el derecho de solicitar una consulta popular y que, por ende, puede ser quien dé origen a la celebración de esta consulta, en obvio de razones debe tener derecho de acceso a la justicia para impugnar este proceso.

Por tanto, resulta evidente que el poder legislativo reconoció facultades a la ciudadanía interesada en la realización de la consulta para solicitar que se lleve a cabo ese proceso, así como el recuento de votos por conducto de su representante, en los casos que el ejercicio de participación tenga como origen la petición de un grupo de ciudadanos y ciudadanas. De ahí que estén en posibilidad de impugnar las presuntas irregularidades llevadas a cabo durante el desarrollo de la consulta y de los resultados obtenidos.

Es a partir de la naturaleza de la consulta popular, que la ciudadanía que solicita su realización tiene una especial posición frente al ordenamiento jurídico y sin dejar de advertir que en el caso concreto no fue ese el origen de la consulta materia de controversia, ello no resulta razón suficiente para no permitirse el acceso a la justicia de los actores, quienes participaron en la consulta no sólo como ciudadanos que ejercieron su voto, sino como observadores, por lo que estamos convencidas de que se les debió reconocer su interés legítimo a las y los observadores electorales a efecto de garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva.

Con relación a la calidad de las y los actores en la consulta, si bien la observación electoral se rige por lo establecido en el artículo 217 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, conforme al cual los informes, juicios, opiniones o conclusiones que presenten las y los observadores no tendrán efectos jurídicos sobre el proceso electoral y sus resultados, esta disposición debe interpretarse a partir del mandato constitucional y convencional de hacer realidad el acceso a la justicia.

## **SUP-RAP-382/2021**

Es decir, conforme la referida disposición, los escritos que formulen las y los observadores no resultan vinculantes para el INE, visto únicamente en cuanto a la mera actividad de la observación electoral, pero no puede interpretarse en el sentido de que como ciudadanas y ciudadanos están impedidos para ejercer su derecho a la tutela judicial efectiva por el solo hecho de haber participado con esa calidad, porque como se ha sostenido previamente el sujeto principal en una consulta ciudadana son las y los ciudadanos por su participación en ese ejercicio de democracia directa y porque existe la posibilidad de que sus resultados sean vinculantes y por ende, lo que se decida tendrá un efecto en el ámbito materia de la consulta, de ahí que resulta trascendente permitírseles el acceso a la justicia.

En conclusión, en los procesos de consulta popular si es la ciudadanía, sin intervención de los partidos políticos, quien decide y con la emisión de su voto participa en la elaboración de las políticas públicas, debe reconocérsele la legitimación y el interés jurídico para impugnar el proceso y los resultados de este mecanismo de participación ciudadana. Situación muy distinta acontece en los procesos electorales en los que se eligen a los órganos políticos del Estado.

Con lo expuesto, se deja en evidencia que no se surte la causal de improcedencia hecha valer por la autoridad responsable.

En consecuencia, contrario a lo decidido por la mayoría, concluimos que la parte actora cuenta con interés legítimo para impugnar las posibles irregularidades de la Consulta Popular, por lo que se debieron estudiar los agravios formulados.

Por tales motivos, se formula el presente **voto particular**.

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.



**VOTO PARTICULAR QUE, CON FUNDAMENTO EN LO DISPUESTO POR LOS ARTÍCULOS 167, ÚLTIMO PÁRRAFO, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN Y 11, DEL REGLAMENTO INTERNO DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ, EN EL RECURSO DE APELACIÓN IDENTIFICADO CON EL NÚMERO DE EXPEDIENTE SUP-RAP-382/2021.**

- 1 Con el debido respeto, formulo voto particular en la sentencia dictada en el recurso de apelación señalado al rubro, porque no comparto el sentido ni las consideraciones que lo sustentan pues, contrario a lo aprobado por la mayoría, considero que las actoras y los actores sí cuentan con interés para cuestionar aspectos sobre la celebración de la consulta popular.
- 2 Lo anterior, se sustenta en los argumentos que a continuación expongo.

### **I. Controversia**

- 3 En octubre de dos mil veinte, el Congreso convocó a la consulta popular, misma que se celebró el uno de agosto de dos mil veintiuno. En la consulta, esta fue la pregunta que se planteó a la ciudadanía:

## SUP-RAP-382/2021

INE-000,000  
Distribución según

ENTIDAD FEDERATIVA  DISTRITO ELECTORAL

**CONSULTA POPULAR 2021**

Lea la descripción del tema de trascendencia nacional en el reverso

**Marque la respuesta de su preferencia para la pregunta**

¿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?

**SI**

**NO**

Consejero Presidente del Consejo General del Instituto Nacional Electoral  
Dr. Lorenzo Córdova Vianello

Secretario Ejecutivo del Instituto Nacional Electoral  
Lic. Eduardo Jacobo Molina

CONSULTA POPULAR 2021 ENTIDAD FEDERATIVA: DISTRITO:

- 4 El Instituto Nacional Electoral fue la autoridad encargada de llevar a cabo el cómputo correspondiente, y dio a conocer los resultados de la consulta el día dos de agosto siguiente, en los siguientes términos<sup>34</sup>:
  - Total de opiniones “**SÍ**”: 6,511,385, esto es, el **97.72%**.
  - Total de opiniones “**NO**”: 102,945, esto es, el **1.54%**.
  - Total de papeletas anuladas: 48,878, esto es, el **0.73%**.
  - Participación ciudadana: **7.11%**.
- 5 Con motivo del acuerdo emitido por el Consejo General del señalado instituto, por el que efectuó el cómputo total, la declaratoria de resultados, y determinó el porcentaje de participación ciudadana de la consulta popular 2021, diversas ciudadanas y ciudadanos, que participaron como observadores en la consulta, promovieron medio de impugnación, alegando, esencialmente, lo siguiente:

<sup>34</sup> INE/CG1422/2021.





- No existió la difusión necesaria para que la ciudadanía conociera y acudiera a su mesa receptora.
- La papeleta carecía del cuadro de “ABSTENCIÓN”, en términos de lo previsto en el art. 43, fracción III de la Ley Federal de Consulta Popular.
- Disminución de las casillas que fungieron como mesas receptoras en los distritos federales.
- La mayoría de las mesas receptoras se abrieron después de las ocho de la mañana por falta de funcionariado.
- Durante la consulta, aproximadamente a las diez de la mañana, se movió arbitrariamente la mesa perteneciente a la sección 490, en el estado de Guanajuato.

## II. Determinación mayoritaria

- <sup>6</sup> En la sentencia aprobada por la mayoría del Pleno de esta Sala Superior, se determinó **desechar** el recurso de apelación, sobre la base de que las y los actores carecen de interés para interponer el medio de impugnación.
- <sup>7</sup> Al respecto, en la resolución se argumenta que las y los recurrentes no plantean en su demanda que se les transgrediera el derecho de votar en la consulta popular, ya sea en lo individual o bien a la ciudadanía general (colectivo). A partir de ello, se descarta que puedan tener un interés jurídico, dado que no se alega un presunto daño o perjuicio a su esfera jurídica.

## **SUP-RAP-382/2021**

- 8 Por otra parte, se considera que las y los recurrentes tampoco cuentan con interés legítimo, en la medida en que no se encuentran en una situación relevante o especial frente al ordenamiento jurídico.
- 9 Conforme a la sentencia, ni el carácter de ciudadanos, ni de observadores, los posiciona en un lugar específico o de trascendencia frente al ordenamiento.
- 10 Para que se actualice el interés legítimo, se afirma que es importante que el acto de autoridad cause un perjuicio especial a una persona o a un grupo de personas; de ahí que de prosperar la acción, esto debería traducirse en un beneficio jurídico cierto en favor del accionante, lo cual en la especie no acontece.
- 11 Además, se refiere que los observadores electorales son ciudadanos con un carácter independiente e imparcial que tienen la posibilidad de observar el desarrollo del proceso electoral y emitir observaciones para la autoridad electoral sin que estas puedan tener efectos jurídicos en el proceso electoral, sino que pretende ofrecer insumos para la mejora continua de los procesos electorales.
- 12 En ese sentido, se consideró que reconocer interés legítimo a los y las observadoras de la consulta desnaturalizaría su función, lo que pondría en riesgo de que se emitan observaciones objetivas e imparciales.



- 13 Consecuentemente, se determinó desechar de plano la demanda, al incumplirse el requisito procesal consistente en contar con interés (jurídico o legítimo).

### III. Motivos de disenso

- 14 En mi opinión, el recurso de apelación indicado en el rubro no era del todo improcedente, pues en mi concepto, las y los apelantes contaban con interés legítimo para cuestionar aquellos actos relacionados con la jornada de recepción de la opinión ciudadana.
- 15 Por un lado, considero que, como se razonaba en el proyecto que fue rechazado, los actos reclamados relacionados con la preparación u organización de la consulta -como lo son la definición de los elementos que habrían de contener las papeletas, las actividades de difusión de la consulta, y el número y distribución de las mesas receptoras de opinión- se encuentran irreparablemente consumados.
- 16 Lo anterior, porque de conformidad con la legislación aplicable, el Instituto Nacional Electoral debe desplegar una serie de acciones sucesivas, es decir, que dependen una de la otra para la efectiva realización del ejercicio de participación ciudadana en la consulta popular.
- 17 En ese sentido, para otorgar certeza a dicho mecanismo, es conforme a Derecho que las etapas del mismo puedan revestir el carácter de definitivas, de modo que una vez celebrados los actos que correspondan a cada fase, e iniciada la siguiente, no puedan ser objeto de análisis y consecuente modificación.

## **SUP-RAP-382/2021**

- 18 Así las cosas, si parte de la impugnación se relaciona con actos de la organización de la consulta (contenido de las papeletas, difusión de la consulta y definición de las mesas receptoras de la opinión) es claro que ya no pueden ser objeto de estudio, en la medida en que, al día de la interposición del recurso, ya se había celebrado la jornada respectiva, esto es, ya había sido superada la fase de preparación.
- 19 Por tanto, respecto de esos actos, si operaba la improcedencia del medio.
- 20 Ahora, por otro lado, considero que el recurso de apelación era procedente en la parte que impugnaba los actos que tenían que ver con el desarrollo de la jornada de recepción de la opinión ciudadana, pues dichos actos impactaron en el cómputo y los resultados de la consulta, de modo que es con motivo del acuerdo atinente que pueden ser cuestionados.
- 21 Así las cosas, estimo que, contrario a lo que se sostiene en la sentencia, las y los apelantes si contaban con interés para interponer el recurso de apelación.
- 22 En el ámbito judicial, el interés jurídico o legítimo es un presupuesto procesal indispensable para establecer una relación jurídica procesal.
- 23 Ciertamente, la Sala Superior ha establecido que el interés jurídico procesal se surte, si en la demanda se aduce la infracción de algún derecho sustancial de la parte actora y a la vez ésta hace ver que la intervención del órgano jurisdiccional es necesaria y útil para lograr la reparación de esa conculcación,



mediante la formulación de algún planteamiento tendente a obtener el dictado de una sentencia, que tenga el efecto de revocar o modificar el acto o la resolución reclamados, que producirá la consiguiente restitución al demandante en el goce del pretendido derecho político-electoral violado.

- 24 Por su parte, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha emitido el criterio de que el interés jurídico se actualiza cuando el acto reclamado causa un perjuicio a la persona física o moral que se estime afectada, lo que ocurre cuando ese acto lesiona sus intereses jurídicos, en su persona o en su patrimonio (bienes jurídicos reales y objetivos); por tanto, para que exista un perjuicio, necesariamente, debe apreciarse objetivamente una afectación, tal y como lo razonó la responsable.
- 25 Conforme a la definición aportada, en el caso, es dable sostener que no se surte un interés jurídico, en la medida en que no se advierte que los y las actoras aduzcan una afectación directa a uno de sus derechos.
- 26 No obstante, lo anterior, para accionar válidamente un medio de impugnación, no solo es posible a través de la verificación de un interés jurídico, sino que también es posible acudir contando con interés legítimo.
- 27 La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que para que se surta el interés legítimo, el inconforme se debe

## SUP-RAP-382/2021

encontrar en una situación jurídica identificable, ya sea por una circunstancia personal o por una regulación sectorial o grupal<sup>35</sup>.

- 28 Así, el interés legítimo supone una afectación jurídica a la esfera de derechos de quien reclama la violación, por lo cual éste debe demostrar ese agravio y su pertenencia al grupo que en específico sufrió o sufre el agravio que se aduce en la demanda.
- 29 En ese sentido, se puede hablar de interés legítimo, si existe una norma constitucional en la que se establezca o tutele algún interés legítimo en beneficio de un derecho de una colectividad; el acto reclamado transgreda ese interés legítimo, por la situación que guarda el ciudadano accionante frente al ordenamiento jurídico ya sea de manera individual o colectiva; y el promovente pertenezca a esa colectividad.
- 30 Conforme a lo expuesto, en mi consideración, a partir de la finalidad de la observación electoral, consistente en que los ejercicios de participación ciudadana cuenten con una mayor legitimación, es válido sostener que las y los observadores de la consulta popular se encuentra en una posición relevante frente al ordenamiento jurídico.
- 31 En ese sentido, de la interpretación de las normas que prevén la observación electoral, como el artículo 8 y el 217 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es

---

<sup>35</sup> Véanse las dos siguientes tesis: 1) 2a./J. 51/2019 (10a.), de rubro interés legítimo e interés jurídico. Sus elementos constitutivos como requisitos para promover el juicio de amparo indirecto, conforme al artículo 107, fracción I, de la constitución política de los estados unidos mexicanos, visible en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 64, marzo de 2019, Tomo II, página 1598; y 2) 1a. XLIII/2013 (10a.), de rubro interés legítimo en el amparo. Su diferencia con el interés simple, visible en Gaceta del Semanario Judicial de la Federación; Libro 33, agosto de 2016, Tomo II, página: 690.



posible desprender que, con su calidad de observadores y observadoras, las y los recurrentes cuentan con una situación jurídica especial identificable, que les permiten acudir en defensa de un colectivo mayor, como lo es la ciudadanía.

- 32 Pensar lo contrario, dejaría inauditas las quejas que pudieran presentarse respecto de la celebración de la jornada, pues si a los recurrentes no se les reconoce ningún tipo de interés para presentar la apelación, ya sea por su calidad de ciudadanos o de observadores, no habría otro sujeto legitimado para ejercer la acción.
- 33 Lo anterior, porque conforme al sistema de participación ciudadana, la consulta popular es un ejercicio ajeno a los partidos políticos, por lo que su intervención en realidad politizaría ese mecanismo, de modo que ellos no podrían acudir ejercitando una acción tuitiva de intereses difusos, como si lo pueden hacer tratándose de la celebración de elecciones constitucionales.
- 34 En ese orden de las cosas, es mi convicción que lo correcto era determinar, por un lado, el sobreseimiento en el recurso respecto de aquellos actos relacionados con la preparación de la consulta, al haberse consumado de forma irreparable; y por otro, admitir el medio de impugnación en relación con aquellos que tenían que ver con sucesos acontecidos el día de la jornada de recepción de la opinión ciudadana, mismos que podían haber afectado los resultados de la consulta.
- 35 Al decretarse la improcedencia total de la apelación, se cerró la puerta para que pudiera revisarse la regularidad de los actos

## **SUP-RAP-382/2021**

llevados a cabo con motivo de la celebración de la consulta popular y, por tanto, no fue posible despejar la duda respecto a la validez de los resultados de la misma.

Por lo anterior formulo el presente **voto particular**.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, 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 dicte con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.