



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

EXPEDIENTE: SCM-JDC- 1155/2021

ACTORA: DENNISSE NAVA PORRAS

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

MAGISTRADO: JOSÉ LUIS CEBALLOS
DAZA

SECRETARIO: ADRIÁN MONTESSORO
CASTILLO

Ciudad de México veintisiete de mayo de dos mil veintiuno¹.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve que las omisiones reclamadas por la parte actora son **inexistentes**, con base en lo siguiente.

ÍNDICE

| | |
|-----------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| GLOSARIO | 1 |
| ANTECEDENTES | 2 |
| RAZONES Y FUNDAMENTOS | 2 |
| PRIMERO. Jurisdicción y competencia. | 2 |
| SEGUNDO. Precisión de los actos impugnados. | 3 |
| TERCERO. Causas de improcedencia. | 7 |
| CUARTO. Procedencia del medio de impugnación. | 8 |
| QUINTO. Análisis de los agravios. | 9 |
| 1. Omisión de incluir a Puebla en los estados para ejercer el voto desde el extranjero | 9 |
| 2. Omisiones de inscribir a la demandante en el listado nominal y realizar una difusión informativa | 13 |
| 3. Omisión de permitirle participar en la consulta popular | 13 |
| RESUELVE | 19 |

GLOSARIO

| | |
|----------------------------|-------------------------------------------|
| Actora o promovente | Dennisse Nava Porras |
| Credencial | Credencial para votar desde el extranjero |

¹ En adelante, las fechas se entenderán referidas al presente año, salvo precisión en contrario.

| | |
|--------------------------------------|----------------------------------------------------------------------------------------|
| Constitución | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos |
| DERFE o autoridad responsable | Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores del Instituto Nacional Electoral |
| INE | Instituto Nacional Electoral |
| Juicio de la ciudadanía | Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano |
| Ley de Consulta | Ley Federal de Consulta Popular |
| Ley de Medios | Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral |
| Ley Electoral | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales |

De los hechos narrados por la actora en la demanda, así como de las constancias del expediente, se advierte lo siguiente.

ANTECEDENTES

1. Demanda. El tres de mayo la demanda de la promovente se recibió en la Sala Superior mediante servicio de paquetería, con la cual se formó el cuaderno de antecedentes 120/2021, en el que se acordó remitirla a esta Sala Regional por ser de su competencia.

2. Recepción y turno. Recibida la demanda y anexos, el seis de mayo se ordenó integrar el juicio **SCM-JDC-1155/2021** y turnarlo al Magistrado José Luis Ceballos Daza para los efectos previstos en la Ley de Medios.

3. Instrucción. En distintas fechas se radicó el expediente; se requirió a la actora y responsable diversa información y documentación, lo cual fue desahogado en su momento; se admitió la demanda y, al no haber más diligencias pendientes de realizar, se cerró la instrucción del juicio.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.



Esta Sala Regional tiene jurisdicción y es competente para conocer y resolver este juicio, al ser promovido por una ciudadana, por derecho propio, a fin de impugnar de la DERFE la no incorporación su persona al listado nominal derivado de las omisiones que aduce, lo que desde su perspectiva transgrede su derecho político-electoral de votar.

Lo anterior, con fundamento en:

Constitución: artículos 41 párrafo tercero base VI y 99 párrafos 1, 2 y 4 fracción V.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículos 184, 185 párrafo 1, 186 fracción III inciso c), 192 párrafo primero y 195 fracción IV inciso a).

Ley de Medios: artículos 79 párrafo 1, 80 párrafo 1 inciso a), 80 párrafo inciso b) y 83 párrafo inciso b).

Acuerdo INE/CG329/2017² de veinte de julio de dos mil diecisiete, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el cual aprobó el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país.

Además, esta Sala Regional es competente en términos de lo razonado en el acuerdo emitido por la Sala Superior en el juicio de la ciudadanía **SUP-JDC-10803/2011**.

SEGUNDO. Precisión de los actos impugnados.

Esta Sala Regional debe identificar y determinar la verdadera intención de la actora, como lo ha sostenido este Tribunal Electoral al emitir la jurisprudencia **4/99³**.

² Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de dos mil diecisiete.

³ De rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA**

Dada la naturaleza del juicio de la ciudadanía y como dispone el artículo 23, párrafo 1, de la Ley de Medios, debe suplirse la deficiencia en la exposición de los agravios, siempre que puedan ser deducidos de forma clara los hechos expuestos⁴.

La suplencia de la queja se cumple al considerar no solo los agravios, sino además las circunstancias particulares del caso y la totalidad de las constancias del expediente.

Así, de la literalidad de la demanda se tiene lo siguiente:

HECHOS Y ACTOS IMPUGNADOS

1.- Tal y como lo justifico con las captura [sic] de pantalla No permitir la votación en el extranjero de la jornada electoral que se llevará a cargo en mi Estado el 6 de Junio, en la que se realizará la renovación de los cargos de: 26 Diputaciones de Mayoría Relativa, 15 de Representación Proporcional, y la elección de los integrantes de los 217 ayuntamientos del Estado de Puebla, además de poder emitir mi voto en las diputaciones Diputaciones [sic] Federales.

2.- El sistema de REGISTRO DE VOTACIÓN EN EL EXTRAJERO [sic] no me permitió el registro debido a que mi Estado es Puebla y el Instituto Federal Electoral NO permitió el registro de los connacionales sin importar su Entidad Federativa, limitando así el voto y el Registro a la plataforma

3.- En el lapso de 1 de septiembre a 15 de Diciembre del año anterior las elecciones, no se nos notificó ni tampoco se promovió la información por parte del Instituto Nacional Electoral para que los ciudadanos originarios de los otros 21 Entidades federativas en las que también tendrán elecciones federales y locales pudieran ejercer su voto, dando cumplimiento al art. 329 de la Ley General de Procedimientos Electorales y violando los artículos que se exponen en los *PRECEPTOS VIOLADOS*.

4.- Al consultar el proceso de votación en el extranjero para las elecciones que se llevarán a cabo el próximo 6 de Junio, el sistema electrónico solo permitía el registro a ciudadanos mexicanos que residen en el extranjero cuyos [sic] entidades federativas de origen fueran las siguientes: Baja California Sur, Chihuahua, Colima, Guerrero, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí, Zacatecas, Ciudad de México y Jalisco, por lo que NEGABA el registro a los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero en pleno goce de sus derechos político-electorales, cuyo lugar de origen fuera distinto al de las Entidades Federativas mencionadas.

5.- El art. 329 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que expresa:

[...]

VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR, consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, año 2000, página 17.

⁴ Así lo ha interpretado la Sala Superior en la jurisprudencia **3/2000**, de rubro: **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**. Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, año 2001, página 5.



Por lo que dicha ley es violatoria de mis derechos constitucionales a ejercer mi voto en las elecciones locales y de diputaciones federales que se celebraran en la próxima jornada electoral.

6.- La ley antes mencionada es contraria las siguientes leyes: Artículo 1, párrafos Primero cómo segundo y tercero, 35 fracción 1, y VIII, 36 fracción 111, 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, numeral 1, inciso a) de la Convención Americana de los [sic] Derechos Humanos, 25, inciso d) del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 7,9, 22, 25, 329, inciso 2, y 3, 330, 331 332 y 333, uno, y 334, numeral 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y demás relativos; lo cual violenta mis derechos como ciudadana mexicana en pleno uso de mis derecho político-electorales a votar en las elecciones a Diputaciones Federales, Locales, Consultas Populares y Procedimientos de Revocación de Mandato

PRECEPTOS VIOLADOS

[...]

AGRAVIOS

1.- La resolución me causa agravio en razón de que se me niega la inscripción a la sección del Padrón Electoral De Los Ciudadanos Mexicanos Residentes En El Extranjero y con ello, la expedición de mi credencial para votar desde el extranjero lo que en consecuencia vulnera mi derecho a votar desde el extranjero.

2.- La no incorporación a la **Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero** me causa agravio, pues tal determinación vulnera mi derecho a votar desde el extranjero.

3.- El hecho de que la Entidad Federativa: Puebla, de la cual soy originaria, no se encuentre dentro de los Estados elegibles para Registrarse en el proceso para votar desde el Extranjero a pesar de que está próximo a celebrarse elecciones locales y federales.

4.- La acotación por parte del artículo 329 párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales para no permitir que desde el extranjero en pleno goce de mis derechos político electorales, pueda ejercer mi derecho a votar en las elecciones federales, locales, Consultas Populares y Procedimientos de Revocación de Mandato.

5.- Que el artículo 329 en su fracción 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales es contraria a las leyes que señalo en lo Preceptos Violados y viola mi derecho de votar en la *Consulta Ciudadana* que se realizará el primero de Agosto de acuerdo con el artículo... [sic] de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,

PRUEBAS

[...]

Por lo anteriormente expuesto a esta **H. Sala del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación**, solicitó atentamente:

PRIMERO.- Admitir, sustanciar y resolver la presente demanda de protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano Mexicano Residente en el Extranjero de acuerdo a lo solicitado.

SEGUNDO.- Ordene a la **Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores**, del Instituto Nacional Electoral se realice mi incorporación a la **Lista Nominal de Electores Residentes en el Extranjero** en un lapso no mayor a 72 horas, para lo cual se gire oficio de aceptación del documento de **Solicitud de Inscripción en la Sección del Padrón Electoral de los Ciudadanos Residentes en el Extranjero** en cumplimiento con los artículo 331 párrafo 3, y 332 de la Ley General de Instituciones

y Procedimientos Electorales, acompañado de a) Fotocopia legible del anverso y reverso de mi credencial para votar; con mi firma y huella digital y b) Documento en el que conste el domicilio que manifiesto tener en el extranjero, y se resuelva la **NO APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 331 PÁRRAFO 4, 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**, debido a que el tiempo en el que por Ley se debió enviar dicha solicitud, no me fue permitido el registro y el envío de dichos documentos derivado a que la entidad Federativa de origen NO se encontraba entre las Entidades Federativas que permitirían votar en las próximas elecciones.

TERCERO.- Se puede contemplar la emisión de mi voto en la Jornada Electoral que se llevará a cabo el 6 de Junio en la se pueda **respetar mi derecho a votar** para las **elecciones** según corresponda a mi sección y distrito electoral, tanto **locales como federales** que se llevarán a cabo en el Estado de Puebla para la renovación de los siguientes cargos: 26 Diputaciones de Mayoría Relativa, 15 de Representación Proporcional, y la elección de los integrantes de los 217 ayuntamientos del Estado de Puebla, así como también la para elección de la renovación de Diputados Federales.

CUARTO.- Ordene al Instituto Nacional Electoral se respete mi participación conforme lo manifiesto en mi **Solicitud de Inscripción en la Sección del Padrón Electoral de los Ciudadanos Residentes en el Extranjero**, a través de la modalidad VOTO POSTAL, para lo cual el INE cuente con 72 horas para enviar la documentación necesaria al domicilio que señalo en el proemio de la presente demanda.

QUINTO.- Se respete que el **lapso de la emisión de mi voto en términos del art. 345** fracción 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que establece lo siguiente:

[...]

SEXTO.- Se resuelva la **NO APLICACIÓN DEL ARTÍCULO 329 DE LA LEY DE PROCEDIMIENTOS ELECTORALES POR SER CONTRARIA** a los Derechos Constitucionales que menciono en el cuerpo de mi demanda, y se respete mi derecho establecido en el **artículo 36 fracción III** de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a votar en la consulta ciudadana que se llevará a cabo el primero de Agosto del presente año de conformidad con la Constitución y los procesos de Revocación de Mandato que se llevará a cabo en el 2022 de conformidad con las leyes aplicables.

SÉPTIMO.- Notificarme la resolución respectiva a través de medios electrónicos y de los mecanismos más expeditos. Se resuelva respuesta a mi petición, así como consulta del expediente de manera electrónica conforme lo señalan los art ... [sic] de la Ley ... [sic] pueda subir el expediente y dar seguimiento y respuesta vía electrónica de a [sic] mi demanda de Juicio.

Acordar de conformidad con lo solicitado en el cuerpo del presente escrito en virtud de así proceder conforme a derecho.

De ello se advierte destacadamente que las omisiones impugnadas en este juicio de la ciudadanía fundamentalmente son tres, a saber:

1. Omisión de incluir a Puebla en los estados para ejercer el voto desde el extranjero

- Que el sistema electrónico implementado por el INE no le permitió registrarse para poder ejercer su derecho al voto, debido a que del



mismo se excluyó a Puebla como una de las entidades federativas cuya ciudadanía tendría permitido hacerlo desde el extranjero.

2. Omisiones de inscribir a la demandante en el listado nominal y realizar una difusión informativa

- Que se le negó su derecho a inscribirse en el listado nominal y, por ende, de expedírsele su credencial.
- Que no se realizó una campaña de difusión informativa por parte del INE para comunicar a la ciudadanía residente en el extranjero sobre la posibilidad de votar fuera del territorio nacional.

3. Omisión de permitirle participar en la consulta popular

- Que tampoco se le permitirá participar desde el extranjero en las consultas populares que tengan lugar, particularmente, en aquella que se llevará cabo el próximo uno de agosto.

TERCERO. Causas de improcedencia.

En su informe circunstanciado, la autoridad responsable señala que debe desecharse el presente juicio, bajo el argumento de que al ser la actora una ciudadana cuya credencial tiene domicilio en el estado de Puebla, no podrá votar en las próximas elecciones, ya que la ciudadanía de esta entidad federativa residente en el extranjero sólo puede hacerlo para la elección de gubernatura, mas no así para diputaciones locales y ayuntamientos como acontecerá en este proceso electoral ordinario 2020-2021.

Asimismo refiere la autoridad responsable que no ha emitido resolución alguna que niegue el derecho a la actora para inscribirse en el listado nominal.

Al respecto, a consideración de esta Sala Regional, las manifestaciones que la autoridad responsable realiza como causas de improcedencia, no

pueden ser procedentes porque precisamente la materia de controversia consiste en la comisión de diversas omisiones, lo que implicaría en este momento incurrir en un vicio argumentativo de petición de principio⁵.

Así, en aras de maximizar su derecho a una tutela jurisdiccional efectiva, consagrado en el artículo 17 de la Constitución, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, acorde al principio de favorecimiento de la acción⁶, se considera que en el presente caso se cumple con los requisitos de procedencia conforme a lo que se analizará enseguida.

CUARTO. Procedencia del medio de impugnación.

El juicio reúne los requisitos previstos en los artículos 8 párrafo 1, 9 párrafo 1, y 79 párrafo 1 de la Ley de Medios, debido a lo siguiente:

a) Forma. La actora presentó su demanda por escrito en el que expuso hechos y agravios, en el que hace constar su nombre y firma autógrafa, señala a la autoridad responsable y las omisiones impugnadas.

b) Oportunidad. La demanda es oportuna debido a que, como se ha establecido en esta resolución, la demandante controvierte supuestas omisiones que, dada su naturaleza, se prolongan en el tiempo hasta en tanto no cesen, por lo que debe tenerse por presentada la demanda de forma oportuna⁷.

⁵ Al respecto, la petición de principio es un tipo de argumento falaz que consiste en incluir la conclusión en las premisas conforme a la tesis aislada orientadora **I.15o.A.4 K (10a.)**, emitida bajo el rubro **PETICIÓN DE PRINCIPIO. LA MOTIVACIÓN DE UN ACTO JURISDICCIONAL SUSTENTADA EN ESE ARGUMENTO FALAZ ES CONTRARIA A LA GARANTÍA DE LEGALIDAD CONSAGRADA EN EL ARTÍCULO 16 CONSTITUCIONAL**, consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro VIII, mayo de 2012, Tomo 2, página 2081.

⁶ Al respecto, resulta aplicable como criterio orientador la jurisprudencia **I.3o.C. J/4 (10a.)**, de rubro **PRINCIPIOS DE FAVORECIMIENTO DE LA ACCIÓN (PRO ACTIONE), DE SUBSANACIÓN DE LOS DEFECTOS PROCESALES Y DE CONSERVACIÓN DE LAS ACTUACIONES, INTEGRANTES DEL DERECHO FUNDAMENTAL A LA TUTELA JUDICIAL EFECTIVA. SU APLICACIÓN EN EL PROCESO**, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tribunales Colegiados de Circuito, Libro XVI, enero de 2013, Tomo 3, página 1829.

⁷ Sirve de apoyo el criterio emitido por la Sala Superior en la jurisprudencia **15/2011**, de rubro: **PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE**



c) Legitimación e interés jurídico. La actora promueve este juicio por su propio derecho, al alegar que derivado de las omisiones que impugna no podrá ejercer su voto en las próximas elecciones en Puebla, lo que a su decir vulnera su derecho político electoral.

d) Definitividad. Este supuesto está cumplido a pesar de que la parte actora no agotó la instancia administrativa contemplada los artículos 143 de la Ley electoral y 81 párrafo 2 de la Ley de Medios, puesto que dada la proximidad de realizarse las elecciones que tendrán lugar el seis de junio de este año, se actualiza una excepción al principio de definitividad a fin de no ocasionar una merma irreparable en los derechos disputados.

Así, al estar satisfechos los requisitos de procedencia, lo conducente es analizar el fondo de la presente controversia.

QUINTO. Análisis de los agravios.

1. Omisión de incluir a Puebla en los estados para ejercer el voto desde el extranjero

Finalmente por cuanto hace al dicho de la promovente en el sentido de que no pudo registrarse para ejercer su derecho al voto, debido a que en el sistema electrónico implementado por el INE se omitió incluir a Puebla como una de las entidades federativas cuya ciudadanía podría votar desde el extranjero, así como su respectiva solicitud de inaplicar al caso concreto la disposición contenida en el artículo 329, párrafo 1, de la Ley Electoral por ser inconstitucional al restringirle votar en la elección de diputaciones locales y ayuntamientos, son **infundados**.

Ciertamente, como lo refiere la promovente, en la página de internet del INE (<https://votoextranjero.mx/web/vmre/inicio>) se indica que solamente podrán participar las ciudadanas y los ciudadanos mexicanos residentes

OMISIONES, consultable en Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, año 4, número 9, 2011, páginas 29 y 30.

en el extranjero en las elecciones del seis de junio que tendrán lugar en Baja California Sur, Chihuahua, Ciudad de México, Colima, Guerrero, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Querétaro, San Luis Potosí y Zacatecas, **sin que, en efecto, se haya incluido a Puebla.**

Ello se debe a que el artículo 329, párrafo 1, de la Ley Electoral, **cuya inaplicación solicita la actora**, establece lo siguiente:

Artículo 329.

1. Los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto para la elección de Presidente de los Estados Unidos Mexicanos y senadores, así como de Gobernadores de las entidades federativas y del Jefe de Gobierno del Distrito Federal, **siempre que así lo determinen las Constituciones de los Estados** o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal.

[...]

Como puede advertirse de dicho precepto, la ciudadanía puede votar desde el extranjero en las elecciones para la presidencia y senadurías (a nivel federal), así como para las gubernaturas o la jefatura de gobierno (a nivel local), en cuyo supuesto es necesario que así lo establezcan las constituciones locales de las entidades federativas.

Ahora bien, la validez constitucional del párrafo 1 del artículo 329 de la Ley Electoral, fue reconocida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, al sostener por mayoría de ocho votos, que dicho precepto dejó a las autoridades legislativas locales la **libertad de configuración** para establecer en su norma interna la posibilidad de que las elecciones de las gubernaturas y de la jefatura de gobierno pudieran contar con el voto de las mexicanas y los mexicanos residentes en el extranjero, en tanto así lo determinen sus constituciones.

A consideración de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por ende, en tratándose de los demás cargos de elección popular locales (como lo son diputaciones y ayuntamientos), nada impide que también sean regulados por las leyes electorales de las entidades federativas **como mejor consideren conveniente**, pues estimó que al ser una ley general



la que instituyó estas reglas genéricas permisivas, **es que quedó a cargo de las entidades federativas diseñar el marco legislativo que, sin contrariarla, establezca otras disposiciones.**

Así, en la ejecutoria respectiva se determinó que dicho precepto legal dejó abierta la posibilidad de que sean las propias entidades federativas las que determinen la forma en que abrirían, en su caso, la posibilidad de permitir el acceso al voto en elecciones para diputaciones locales o para la integración de los ayuntamientos.

Por otra parte, el Máximo Tribunal estableció al resolver la acción de inconstitucionalidad 43/2014 y sus acumuladas, que es dable concluir que queda al arbitrio de las entidades federativas establecer el modelo de voto en el extranjero que más se adecue a sus necesidades e intereses, siempre que sea acorde con lo dispuesto en el artículo 329, párrafo 1, de la Ley Electoral y, por ende, **no es inconstitucional**, en sí mismo, que no se establezca la posibilidad de que quienes estén en este supuesto voten por diputaciones locales o integrantes de ayuntamientos.

Igualmente, la Sala Superior de este Tribunal Electoral ha considerado que de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, fracción I, 36, y 41, de la Constitución; 23, párrafo 2, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25 del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos y 329, párrafo 1, de la Ley Electoral, se advierte que el reconocimiento y regulación del derecho a votar desde el extranjero en elecciones locales constituye una competencia de ejercicio potestativo para el congreso de cada entidad federativa y, por tanto, **la falta de reconocimiento y regulación de ese ámbito no actualiza, por sí misma, una omisión legislativa que transgreda el derecho activo al sufragio.**

Ello, porque los congresos locales cuentan con la potestad para crear normas generales y decidir las circunstancias en las que regularán dicha prerrogativa, por lo que deben ponderar, por un lado, el derecho al voto de la ciudadanía y, por otro, garantizar que este se ejerza en elecciones

libres, auténticas y periódicas, en atención a las circunstancias de cada entidad federativa.

Lo anterior lo ha sostenido la Sala Superior, **dado que no existe una obligación constitucional o convencional a cargo del Estado mexicano de reconocer el derecho al voto desde el extranjero en todas y cada una las elecciones que se lleven a cabo en el territorio nacional**, siendo que ese derecho no es absoluto y, por tanto, puede estar sujeto válidamente a condiciones y limitaciones.

Acorde con ello, la Sala Superior ha considerado que **el reconocimiento y reglamentación constitucional o legal resulta indispensable para que la ciudadanía residente en el extranjero pueda ejercer ese derecho**, dado que la previsión para votar desde el extranjero supone tomar diversas medidas y, en ocasiones, enfrentar y superar dificultades técnicas y administrativas que requieren armonizar el ejercicio de ese derecho con otros principios que rigen la materia electoral.

Lo anterior de acuerdo con lo establecido en la tesis III/2018 de la Sala Superior, de rubro «**VOTO EN EL EXTRANJERO. SU RECONOCIMIENTO Y REGULACIÓN EN ELECCIONES LOCALES ES POTESTAD DEL CONGRESO DE CADA ENTIDAD FEDERATIVA (LEGISLACIÓN DE NAYARIT Y SIMILARES)**».»⁸.

Debido a lo anterior es que no asiste razón a la parte actora, puesto que la legislación de Puebla no prevé la posibilidad de que la ciudadanía residente en el extranjero pueda votar para las diputaciones locales y ayuntamientos del estado.

En efecto, el artículo 3, fracción I, inciso a), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Puebla establece lo siguiente:

Artículo 3.- [...]

⁸ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 10, Número 21, 2018, páginas 54 y 55.



I.- La elección de Gobernador, de Diputados por los principios de mayoría relativa y representación proporcional y de miembros de Ayuntamientos en el Estado, **se efectuará conforme a lo previsto en esta Constitución, y el Código de la materia, que regulará:**

a) Los actos preliminares al inicio del proceso electoral, así como las etapas del proceso electoral y **la forma de participación de los ciudadanos en el mismo;**

Conforme a tales directrices, la legislatura local dispuso en el artículo 324 bis del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Puebla lo que a continuación se transcribe:

Artículo 324 Bis.- Los poblanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto **exclusivamente para la elección de Gobernador del Estado.**

El ejercicio de este derecho, se realizará **conforme a los lineamientos que al efecto emita el Instituto Nacional Electoral** y los convenios generales de coordinación y colaboración que se celebren.

Esa es la razón por la que Puebla se excluyó de la plataforma electrónica implementada por el INE para permitirle a la ciudadanía residente en el extranjero registrarse en la misma a fin de poder votar, ya que ello solo podrá hacerlo cuando en dicha entidad federativa se realicen comicios para renovar la gubernatura del estado, sin que por el momento exista previsión legal alguna que lo disponga así para las diputaciones locales e integrantes de los ayuntamientos.

De ahí que se considere que no asiste razón a la promovente.

2. Omisiones de inscribir a la demandante en el listado nominal y realizar una difusión informativa

Por cuanto hace a las manifestaciones de la demandante, en el sentido de que la autoridad responsable no le inscribió en el listado nominal y, por ende, no le entregó su credencial, así como que tampoco realizó una campaña para hacer de su conocimiento las modalidades del voto en el extranjero, tales afirmaciones **son ineficaces** en el presente caso.

Lo anterior es así, pues como ha quedado establecido en esta sentencia, la ciudadanía que reside en el extranjero originaria de Puebla, conforme al actual diseño legal de esa entidad federativa única y exclusivamente puede ejercer su derecho a votar cuando se realicen elecciones a la gubernatura del estado, lo cual no tendrá lugar en este proceso electoral ordinario local, ya que en el mismo sólo se renovarán las diputaciones y la integración de los ayuntamientos, **para las cuales no está prevista legalmente la participación mediante el voto activo de las personas que habitan fuera del país.**

De ahí que los argumentos que al respecto formula la demandante no puedan tener la capacidad jurídica de lograr el efecto que desea, puesto que ella no se ubica en los supuestos normativamente establecidos para votar desde el extranjero; de ahí la ineficacia de sus agravios.

3. Omisión de permitirle participar en la consulta popular

Por cuanto hace al argumento que plantea la actora, en el sentido de que no se le permitirá ejercer su derecho a votar en la consulta popular que tendrá lugar el uno de agosto, el mismo se considera **infundado**.

Lo anterior es así, porque como a continuación se explicará, conforme a los mecanismos emitidos por el INE, en la mencionada consulta popular tan solo podrá participar la ciudadanía que reside en el territorio nacional dado que la recepción de la votación será de manera presencial en las respectivas mesas receptoras, sin que para la realización de la misma se haya previsto la participación de quienes habitan en el extranjero.

Para comprender lo anterior es necesario tener presente lo siguiente.

El derecho de votar en las consultas populares es reconocido en el artículo 35 fracción VIII de la Constitución, **cuya organización**, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados **corresponde hacerlo al INE** en términos del numeral 4o. de dicho precepto constitucional.



A su vez, el numeral 7o. del artículo 35 constitucional dispone que **las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo el derecho a votar en las consultas populares.**

Como puede advertirse, la Constitución establece que el derecho de las personas para participar a través de su voto en las consultas populares que al efecto se realicen, queda sujeto a lo que establezcan las leyes, en las cuales debe preverse lo conducente para materializar tal derecho, **al ser de corte constitucional y configuración legislativa.**

Lo anterior se corrobora en el artículo 7 párrafo 4 de la Ley Electoral, el cual dispone que **es derecho y obligación de las y los ciudadanos votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, en los términos que determine la ley de la materia** y en los procesos de participación ciudadana que estén previstos en la legislación correspondiente.

Por su parte, el artículo 32, párrafo 2, incisos d), i) y j) de la Ley Electoral, establece que **son atribuciones del INE** la verificación de los requisitos, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las consultas populares a que se refiere la fracción VIII del artículo 35 de la Constitución; así como **emitir criterios generales para garantizar el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana previstos en las leyes federales, para que la ciudadanía participe, individual o colectivamente, en las decisiones públicas;** y, las demás que señale esa ley y disposiciones aplicables.

Ahora bien, la legislación reglamentaria del derecho constitucionalmente previsto para votar en las consultas populares es la Ley de Consulta, cuyo artículo 4 dispone que las y los ciudadanos que residan en el extranjero podrán ejercer su derecho al voto en la consulta popular **mediante los mecanismos que al efecto determine el INE, conforme a lo dispuesto en la Ley Electoral.**

Acorde con el artículo 3 párrafo 2 de la Ley de Consulta, la organización y desarrollo de la consulta popular será responsabilidad de sus direcciones ejecutivas y unidades técnicas en el ámbito central del INE; en lo concerniente a los órganos desconcentrados, serán competentes los consejos y juntas ejecutivas locales y distritales que correspondan.

Según el artículo 35 de la Ley de Consulta, **el INE 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.

Asimismo, el artículo 37 fracción III de la Ley de Consulta establece que **corresponde al INE aprobar los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización y desarrollo de las consultas populares.**

Así, el Congreso de la Unión publicó en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de octubre de dos mil veinte, el decreto que expidió la convocatoria de la consulta popular⁹, la cual se llevará a cabo el domingo uno de agosto, cuya base primera indica que **«[I]a organización, desarrollo, coordinación, cómputo y declaración de resultados de la Consulta Popular estarán a cargo del Instituto Nacional Electoral, conforme a la metodología que apruebe, el cual será la única instancia calificadora».**

El Congreso de la Unión, en la base cuarta de dicha convocatoria, señaló que **«[e]l Instituto Nacional Electoral determinará la ubicación de las casillas de la Consulta Popular, considerando, para ello, lugares de fácil acceso, así como su conformación e integración, los cuales deberán procurar la accesibilidad de adultos mayores y/o personas con alguna discapacidad. Asimismo, difundirá, por los medios que el propio Instituto determine, el listado de ubicación e integración de mesas directivas de casilla».**

⁹ Consultable en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603705&fecha=28%2F10%2F2020



En su base quinta estableció que «*[l]a jornada de la Consulta Popular se realizará el domingo 1 de agosto de 2021, en un horario de 8:00 a 18:00 horas, dentro de las demarcaciones que determine el Instituto Nacional Electoral. A ella concurrirán todas las y los ciudadanos interesados en emitir su opinión*» y, asimismo, que «*[c]oncluida la jornada de la Consulta Popular, el Instituto Nacional Electoral declarará el cierre de ésta y procederá a realizar el escrutinio y cómputo*».

Posteriormente, el diecinueve de noviembre de ese año, el Congreso de la Unión emitió el decreto por el que se estableció que la convocatoria de la consulta popular entrará en vigor el próximo quince de julio¹⁰, «*sin perjuicio de que el Instituto Nacional Electoral ejecute las acciones preparatorias necesarias para realizar la jornada de consulta popular*».

Como puede advertirse, el ejercicio del derecho constitucional para votar en las consultas populares se encuentra sujeto a los mecanismos y a los lineamientos que para tal efecto emita la autoridad electoral a la cual se le confirió, entre otras cosas, su organización y desarrollo.

Con base en lo anterior, en sesión extraordinaria de seis de abril, el INE emitió el acuerdo INE/CG351/2021 por el cual aprobó los «**LINEAMIENTOS PARA LA ORGANIZACIÓN DE LA CONSULTA POPULAR, DEL 1 DE AGOSTO DE 2021**»¹¹, cuyos artículos 26, 41, 45, 46 y 48 prevén las reglas siguientes:

- La recepción de las opiniones se realizará el día de la jornada de la consulta popular, esto es, el uno de agosto.
- Las opiniones de la ciudadanía se expresarán a través de las mesas receptoras respectivas, las cuales se instalarán con base en la ubicación de las casillas electorales que se

¹⁰ Consultable en:

http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5605445&fecha=19/11/2020

¹¹ Consultable en:

<https://repositoriodocumental.ine.mx/xmlui/bitstream/handle/123456789/118928/CGex202104-06-ap-06-a.pdf>

instalarán para la jornada electoral del seis de junio.

- La recepción de las opiniones iniciará en las mencionadas mesas a las ocho horas (8:00), las cuales cerrarán a las dieciocho horas (18:00).
- Para lo anterior, la ciudadanía debe presentar su credencial para votar o la resolución judicial que le permita hacerlo sin estar inscrita en el listado nominal de electoras y electores con fotografía para la consulta popular.

En este contexto, a diferencia de lo que sostiene la parte actora, no se ha incurrido en omisión alguna, pues acorde con el marco constitucional y legal anteriormente descrito, la implementación e instrumentación del derecho que tiene la ciudadanía para votar en las consultas populares, sea que resida en territorio nacional o el extranjero, quedaron inmersas **en la valoración de las condiciones que objetiva y razonablemente haga el INE en el ámbito del ejercicio de su facultad reglamentaria para poder llevar a cabo su materialización**, por ser la autoridad a cargo de su organización, difusión, desarrollo, cómputo y resultados, según lo establece el propio artículo 35 fracción VIII de la Constitución.

En el presente caso, para la próxima consulta popular que al efecto se celebrará el uno de agosto, **solo se previó la participación de manera presencial de la ciudadanía a través de la recepción de su opinión directamente en las mesas instaladas en el territorio nacional**, sin que ello pueda considerarse una omisión o una vulneración al derecho de la actora para votar desde el extranjero en dicho instrumento de participación ciudadana.

Lo anterior es así, porque el derecho a votar en las consultas populares previsto en el artículo 35 fracción VIII de la Constitución, es un derecho fundamental de carácter político-electoral de base constitucional, pero de configuración legal, pues deben establecerse en la ley las calidades, circunstancias, condiciones, requisitos o términos para su ejercicio por



parte de la ciudadanía.

Ello, significa que el derecho de la demandante a votar en las consultas populares, ciertamente es un derecho básico de rango constitucional, cuyo núcleo esencial está establecido por el órgano revisor de la Constitución **y es desarrollado, en ejercicio de su atribución democrática, por la legislación ordinaria**, en el entendido de que el núcleo normativo esencial debe ser invariablemente respetado por este, así como por las instancias encargadas de darle materialidad para su implementación e instrumentación, como lo es en este caso el INE.

Esto implica que el derecho de la enjuiciante a participar en las consultas populares **no es un derecho absoluto**, sino que está sujeto a las regulaciones o limitaciones previstas legal y reglamentariamente, bajo la condición de que las limitaciones impuestas por la legislación ordinaria o las instancias administrativas no sean irrazonables, desproporcionadas o que, de algún otro modo, violen el núcleo esencial o hagan nugatorio el ejercicio del derecho constitucionalmente previsto.

En ese sentido, el propio Poder Constituyente, así como la legislación ordinaria han establecido ciertas calidades, requisitos, circunstancias o condiciones necesarias para poder ejercer el derecho a participar en las consultas populares referido en párrafos anteriores y, en consecuencia, emitir sus opiniones en torno a los temas que se sometan a consulta de la ciudadanía.

Así, si el artículo 4 de la Ley de Consulta reservó el derecho de las y los ciudadanos residentes en el extranjero de votar en consultas populares, a los mecanismos que al efecto emita el INE en términos de lo previsto en la Ley Electoral, puede concluirse que si dicha autoridad electoral no estableció dentro de los mencionados lineamientos que en esta consulta popular podría participar activamente la ciudadanía que habite fuera del país, es porque en la convocatoria emitida por el Congreso de la Unión no se dispuso tal modalidad, lo que tuvo que ser desarrollado por aquel de manera objetiva y razonable para poder materializar el ejercicio de

ese derecho conforme a su facultad reglamentaria.

Debido a ello se considera inexistente la omisión alegada por la actora.

Por lo expuesto y fundado esta Sala Regional,

RESUELVE

ÚNICO. Son inexistentes las omisiones reclamadas.

Notifíquese por correo electrónico a la actora¹² y autoridad responsable y por estrados a las demás personas interesadas.

Devuélvanse las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos la magistrada y los magistrados, ante la secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

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 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 electoral¹³.

¹² En términos de lo dispuesto en el punto Quinto del Acuerdo General 8/2020 emitido por la Sala Superior de este Tribunal Electoral, el cual se invoca como hecho notorio en términos de lo dispuesto en el artículo 15, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, consultable en <https://www.te.gob.mx/media/files/821b08ea6a1a864ff0c4bd59be5c5fa60.pdf>; así como en la fracción XIV del Acuerdo General 4/2020 emitido por la Sala Superior, mediante el cual se establecieron los "Lineamientos para el uso de las videoconferencias durante la celebración de las sesiones no presenciales" (consultables en http://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5592109&fecha=22/04/2020), conforme a la cual de forma excepcional y durante la emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, la ciudadanía podrá solicitar en su demanda, recurso o en cualquier promoción que realice, que las notificaciones se les practiquen en el correo electrónico particular que señalen para ese efecto, mismas que surtirán sus efectos a partir de que se tenga constancia de su envío, para lo cual la o el actuario levantará una cédula y razón de notificación de la fecha y hora en que se practica, en el entendido de que las y los justiciables que soliciten esta forma de notificación tienen la obligación y son responsables de verificar en todo momento la bandeja de entrada de su correo electrónico. Del mismo modo, con fundamento en lo previsto en el punto Quinto del Acuerdo emitido por el Pleno de esta Sala Regional el diecisiete de marzo de dos mil veinte.

¹³ Conforme al segundo transitorio del Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior.