



TRIBUNAL ELECTORAL  
del Poder Judicial de la Federación

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

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-10231/2020

**ACTORA:** INICIATIVA EMPRENDE  
MX, CENTRO DE FORMACIÓN  
CULTURAL, CÍVICA Y DE  
EMPRENDEDORES, ASOCIACIÓN  
CIVIL

**RESPONSABLE:** PRESIDENCIA DE  
LA MESA DIRECTIVA DE LA CÁMARA  
DE DIPUTADOS DEL CONGRESO DE  
LA UNIÓN

**MAGISTRADO PONENTE:** JOSÉ LUIS  
VARGAS VALDEZ

**SECRETARIO:** JAIME ARTURO  
ORGANISTA MONDRAGÓN

**COLABORARON:** JUAN DE JESÚS  
ALVARADO SÁNCHEZ Y DANIEL  
ERNESTO ORTIZ GÓMEZ

Ciudad de México, trece de enero de dos mil veintiuno.

### **S E N T E N C I A**

Que emite la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano indicado al rubro, en el sentido de **confirmar** la respuesta que la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dio a la solicitud formulada por la asociación actora cuando presentó su Aviso de intención de consulta popular.

### **ÍNDICE**

<b>RESULTANDOS</b> .....	2
<b>CONSIDERANDOS</b> .....	4
<b>RESUELVE</b> .....	443

## RESULTANDOS

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en la demanda y de las constancias que integran el expediente, se advierte lo siguiente.
- 2 **A. Presentación del aviso de intención.** El catorce de septiembre de dos mil veinte, la Asociación Civil Emprende Mx, centro de formación cultural, cívica y de emprendedores, a través de sus representantes, presentó el aviso de intención de consulta popular ante la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión.
- 3 El tema que pretenden someter a consulta está relacionado con la creación de un Instituto Nacional de Emprendedores y la emisión de una Ley General de Emprendedores.
- 4 En el aviso, la asociación solicitó, entre otras cuestiones, lo siguiente:
- a) Decretar la reposición del procedimiento y el tiempo para obtener el apoyo ciudadano.
  - b) Extender, previa opinión del Instituto Nacional Electoral, el formato digital para la obtención de firmas por medio de una aplicación móvil y un micrositio para que la ciudadanía pudiera participar en la obtención del apoyo ciudadano.
- 5 **B. Trámite legislativo.** El mismo día, el Secretario Técnico de la Mesa Directiva envió la documentación recibida al Secretario de Asuntos Parlamentarios de la Cámara de Diputados, para que realizara el trámite parlamentario que estimara conducente.



- 6 **C. Constancia de recepción del aviso de intención.** El quince de septiembre siguiente, se entregó la constancia que acreditaba la presentación del Aviso de intención y el formato para recopilar el apoyo ciudadano.
- 7 **D. Primer juicio ciudadano federal (SUP-JDC-4076/2020).** El dieciocho de septiembre de dos mil veinte, la referida asociación civil promovió un juicio ciudadano para impugnar la omisión de la Cámara de Diputados de darle respuesta a la petición planteada dentro del aviso de intención.
- 8 Esta Sala Superior resolvió declarar fundada la omisión y ordenó a la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados que emitiera la respuesta que en Derecho correspondiera.
- 9 **E. Acto impugnado.** El veinticuatro de noviembre de dos mil veinte, el Secretario Técnico de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados dio contestación a las peticiones de la hoy actora, en el sentido de considerar improcedente la petición de reponer el procedimiento de recolección de apoyo ciudadano, e inatendible la de elaborar una aplicación móvil o un micrositio para la recolección de firmas.
- 10 **II. Juicio ciudadano.** El cuatro de diciembre del mismo año, la organización actora promovió juicio ciudadano, a fin de combatir el oficio de respuesta referido previamente.
- 11 **III. Recepción y turno.** En la misma fecha, el Magistrado Presidente de esta Sala Superior ordenó integrar el expediente SUP-JDC-10231/2020, y lo turnó la Ponencia a su cargo.

12 **IV. Admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar el expediente y admitir el medio de impugnación, y dado que no existía trámite o diligencia alguna pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción.

### **C O N S I D E R A N D O S**

13 **PRIMERO. Competencia.** Esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el medio de impugnación promovido por la Asociación Civil Emprende Mx, toda vez que, se trata de un juicio ciudadano promovido para impugnar un acto que, en concepto de la actora, afecta el derecho a iniciar una consulta popular, en términos del artículo 35, fracción VIII, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

14 Lo anterior, de conformidad con lo establecido en los artículos 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186; fracción III, inciso c); y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 3, párrafo 2, inciso c); 79; 80, párrafo 1, inciso f); y 83, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

15 **SEGUNDO. Justificación de la urgencia para resolver el asunto en sesión no presencial.** Este órgano jurisdiccional emitió el acuerdo 8/2020<sup>1</sup>, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios impugnación, en el punto de acuerdo segundo se determinó que las sesiones continuarían

---

<sup>1</sup> Aprobado el primero de octubre y publicado en el Diario Oficial de la Federación el trece siguiente.



realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el Pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

16 En ese sentido, está justificada la resolución del presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano de manera no presencial.

17 **TERCERO. Causales de improcedencia.** La autoridad responsable hace valer las siguientes causales de improcedencia.

**A. Falta de interés jurídico.**

18 Sostiene que la asociación actora carece de interés jurídico porque el oficio de respuesta no afectó ningún derecho político-electoral; aunado a que, el juicio ciudadano no puede ser promovido por asociaciones civiles.

19 Es **infundada** la causal de improcedencia, pues contrariamente a lo argumentado, la actora cuenta con interés jurídico para ejercer su derecho de acción, al plantearse una posible afectación sobre su derecho para iniciar el procedimiento de consulta popular reconocido en el artículo 35, fracción VIII, numeral 1°, inciso c), de la Constitución Federal.

20 Esto, porque tiene la pretensión de presentar una solicitud de consulta popular a la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión y considera que la respuesta impugnada limita el ejercicio pleno de dicho derecho.

21 En lo tocante a que las asociaciones civiles no pueden promover el juicio ciudadano, el argumento es **inatendible**

porque se sustenta en una jurisprudencia que no resulta aplicable al caso concreto, dado que se refiere a candidaturas independientes, caso en que las asociaciones civiles atienden exclusivamente cuestiones de fiscalización; pero en el presente caso, la parte actora juega un papel activo y preponderante para el accionamiento del mecanismo de participación directa en cuestión, dado que fue quien presentó el aviso de intención de consulta popular y es precisamente, quien se ocupará de desarrollar las etapas que conciernen a los ciudadanos.

- 22 De ahí que, se considere que la parte promovente cuenta con interés jurídico para controvertir la respuesta que recayó a su petición dentro del trámite para la presentación de una solicitud de consulta popular.

**B. El acto impugnado es de carácter parlamentario.**

- 23 La autoridad responsable argumenta que los medios de impugnación en materia electoral no son la vía para impugnar el oficio de respuesta emitido por el Secretario Técnico de la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados, en tanto que, se trata de un acto de carácter parlamentario.

- 24 Es **infundada** la causal de improcedencia, ya que la respuesta tiene una incidencia directa sobre el derecho ciudadano para presentar una petición de consulta popular.

- 25 En ese sentido, contrario a lo que señala la responsable, la impugnación no se vincula con alguna de las cuestiones que abarcan el ámbito parlamentario, sino con el derecho de petición en materia política, vinculado con un mecanismo de



participación ciudadana, competencia de este órgano jurisdiccional.

- 26 Aunado a lo anterior, es de señalarse que esta Sala Superior ha sostenido que el Derecho Parlamentario comprende el conjunto de normas que regulan las actividades internas de los órganos legislativos, la organización, funcionamiento, división de trabajo, desahogo de tareas, ejercicio de atribuciones, deberes y prerrogativas de los integrantes, así como las relaciones entre los grupos parlamentarios y la publicación de sus actos, acuerdos y determinaciones<sup>2</sup>.
- 27 Consecuentemente, este órgano jurisdiccional estima que el acto impugnado no se vincula con alguna de las cuestiones que abarcan el ámbito parlamentario, sino con el trámite de una petición ciudadana para iniciar un procedimiento de Democracia Participativa como lo es la Consulta Popular.
- 28 **CUARTO. Requisitos de procedencia.** El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano que se examina cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); 79; y 80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente.
- 29 **a. Forma.** El medio de impugnación se presentó por escrito, donde consta el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en representación de la asociación actora, se identifica el acto

---

<sup>2</sup> Véanse las resoluciones dictadas dentro de los expedientes identificados con las claves: SUP-JDC-1851/2019 y acumulado; SUP-JDC-1212/2019; SUP-JDC-520/2018; y SUP-JDC-480/2018.

impugnado y a la autoridad responsable; se mencionan los hechos y los agravios, así como los preceptos supuestamente vulnerados.

30 **b. Oportunidad.** La presentación del medio fue oportuna, porque el oficio impugnado se le notificó a la asociación actora, el lunes treinta de noviembre de este año, de ahí que, el plazo para impugnarlo oportunamente transcurrió del martes primero al viernes cuatro de diciembre.

31 Por tanto, si la demanda se presentó ante este órgano jurisdiccional el cuatro de diciembre, es indudable que esto ocurrió dentro del plazo de cuatro días previsto en la Ley.

32 **c. Definitividad.** Se colma el requisito en cuestión, porque la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no prevé algún otro medio que deba ser agotado de manera previa a la promoción del juicio ciudadano.

#### **QUINTO. Estudio de fondo.**

##### **A. Pretensión y agravios.**

33 Al promover el presente medio de impugnación, la asociación actora tiene la pretensión de que se deje sin efectos el oficio por el que la Presidencia de la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión dio respuesta, en sentido negativo, a la petición que formuló el pasado catorce de septiembre mediante escrito que adjuntó al formato de aviso de intención de consulta popular, para que se decretara la reposición del procedimiento para obtener el apoyo ciudadano y, previa opinión del Instituto Nacional Electoral, se creara un



formato digital para la recolección de los apoyos mediante una aplicación móvil o un micrositio de internet .

34 Lo anterior, para el efecto de que esta Sala Superior atienda dichas peticiones de forma favorable a sus intereses; esto es, que ordene la reposición del procedimiento para que pueda recabar el apoyo ciudadano requerido en Ley y, a su vez, ordene la implementación de una vía digital para poder hacerlo (aplicación móvil o micrositio de internet).

35 Para sustentar dicha pretensión, la actora formula diversos agravios relacionados con las temáticas siguientes:

**1. Violación al principio de certeza por el desconocimiento de la suspensión de actividades decretada por el Instituto Nacional Electoral mediante acuerdo INE/CG82/2020.** La responsable perdió de vista que la autoridad electoral nacional suspendió sus actividades por la pandemia y estableció en el acuerdo señalado que también se suspenderían de manera enunciativa más no limitativa todas las actividades de la función electoral. Como la consulta popular es un procedimiento electoral, le aplicó dicha suspensión.

**2. Indebida fundamentación y motivación.** La respuesta se sustenta en preceptos legales, pero no se contempló la situación extraordinaria que actualmente se vive en el país por la pandemia.

**3. Violación al principio *pro persona*.** Porque se realizó una interpretación restrictiva del requisito de presentar las firmas de apoyo el quince de septiembre del año previo a la elección, ya

que no se consideró la emergencia sanitaria ni la suspensión de plazos decretada por el Instituto Nacional Electoral.

**4. Violación al derecho de votar en las consultas populares y al derecho de asociación en materia política.** Por interpretar la norma sin atender a la emergencia sanitaria.

**5. Violación al derecho a la salud de la ciudadanía.** Al negarse a implementar una aplicación móvil o un micrositio para poder ejercer el derecho de participación ciudadana se vulnera el derecho a la salud de las personas, pues por la pandemia, las autoridades sanitarias han solicitado a la ciudadanía guardar una sana distancia.

**6. Violación a Tratados Internacionales.** La negativa de la responsable de reponer el procedimiento para la obtención del apoyo ciudadano vulnera el derecho de participación política que está reconocido en los artículos 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

**7. Inconstitucionalidad del plazo y requisito de entrega de firmas al quince de septiembre.** Los artículos 13 y 23 de la Ley Federal de Consulta Popular están basados en una categoría sospechosa, las opiniones de la ciudadanía. Además, dan un trato desigual al aviso de intención presentado por el presidente de la República y por los legisladores, con relación al presentado por la ciudadanía pues sólo éste último debe ir acompañado de firmas de respaldo.

**B. Metodología de estudio.**



- 36 Por cuestión de método, en primer lugar, se estudiarán los agravios relacionados con la inconstitucionalidad de los artículos 13 y 23 de la Ley Federal de Consulta Popular, porque, de ser fundados, el actor alcanzaría su pretensión, haciendo innecesario el análisis del resto de los agravios.
- 37 Posteriormente, de ser el caso, se analizarán de manera conjunta los agravios identificados con los numerales 1, 2, 3, 4 y 6, dado que todos se vinculan con cuestiones relacionadas con la indebida fundamentación y motivación del acto impugnado.
- 38 Por último, se estudiará el agravio relativo a la supuesta violación al derecho a la salud, por la negativa de implementar una vía electrónica para recabar el apoyo ciudadano.
- 39 La metodología de estudio que se propone no causa perjuicio a la asociación actora, pues lo relevante es que todos sus planteamientos sean analizados, según el criterio contenido en la Jurisprudencia 4/2000, de rubro: **"AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN"**.

### **C. Estudio de los agravios.**

#### **C.1. Inconstitucionalidad de los artículos 13 y 23 de la Ley Federal de Consulta Popular.**

- 40 La asociación promovente plantea que tanto el requisito previsto en el artículo 23, fracción II, de la Ley Federal de Consulta Popular que exige que la solicitud que provenga de los ciudadanos cuente con un determinado número de firmas de

apoyo, así como el plazo previsto en el artículo 13 de la citada Ley para entregarlas son inconstitucionales.

41 Desde su perspectiva, constituyen limitantes no razonables que no superan el test de proporcionalidad y tampoco el de igualdad.

42 Lo anterior, porque la imposición del requisito señalado da un tratamiento desigual al aviso de intención que presenten el Presidente de la República o los integrantes de las Cámaras del Congreso de la Unión, con relación al que presenten los ciudadanos, pues únicamente éstos últimos tienen la carga de realizar diligencias extra para recabar las firmas de apoyo.

43 Sobre esa base, considera que el plazo para presentar la petición de consulta popular no puede ser el mismo para autoridades y ciudadanos, precisamente, porque no existe igualdad de condiciones, aunado a que no cuentan con los mismos recursos materiales y humanos para cumplir con los requisitos.

44 Así las cosas, ante la falta de condiciones de igualdad entre los sujetos que, conforme a la Ley pueden solicitar una consulta popular, es que solicitan la inaplicación de los artículos que contemplan el requisito en comento y el plazo para que los ciudadanos presenten las firmas de respaldo.

45 Las disposiciones cuya inconstitucionalidad se reclama son del tenor siguiente:

**Artículo 13.** La petición de consulta popular podrá presentarse ante las Cámaras del Congreso según corresponda, en



términos de esta Ley, a partir del uno de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el quince de septiembre del año previo al en que se realice la jornada electoral federal.

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

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

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

46 Como se advierte, la parte actora considera inconstitucional, por un lado, que a los ciudadanos se les exija que a su solicitud de consulta popular se anexen las constancias que acrediten que ésta cuenta con el respaldo ciudadano, el cual debe corresponder, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

47 Asimismo, considera desproporcional el plazo que va del primero de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura al quince de septiembre del año previo al en que se realice la jornada electoral federal (más de un año), para recabar las firmas de apoyo.

48 Ahora bien, con relación al requisito exigido a los ciudadanos para que su solicitud de consulta esté respaldada por un número determinado de ciudadanos el planteamiento de la actora resulta **inoperante**, con sustento en las consideraciones siguientes.

49 En primer lugar, es de tenerse presente que el derecho de la ciudadanía a convocar a una consulta popular sobre temas de trascendencia nacional o regional está reconocido en el artículo 35, fracción VIII, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

50 Dicha porción constitucional es del tenor siguiente:

**Artículo 35.** Son derechos de la ciudadanía:

...

**VIII.** Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

...

c) Para el caso de las consultas populares de temas de trascendencia nacional, **los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores,** en los términos que determine la ley.<sup>3</sup>

51 Como se advierte, el Constituyente Permanente decidió establecer en el texto constitucional el derecho de la ciudadanía a votar en las consultas populares, así como el derecho para presentar la petición para la realización de este mecanismo de participación directa.

52 Sin embargo, para este segundo supuesto, en el texto constitucional se prevé expresamente que los ciudadanos que soliciten la consulta popular deben ser un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

---

<sup>3</sup> El resaltado es de esta sentencia.



- 53 Sobre el particular, como de adelantó, la promovente refiere que el artículo 23, fracción II, de la Ley Federal de Consulta Popular da un trato diferenciado al aviso de intención que presentan los legisladores y el Titular del Ejecutivo Federal, con relación al presentado por los ciudadanos, dado que se les imponen cargas adicionales, en tanto que estos deben realizar tareas extras como el recabar firmas de respaldo, por lo que no existe igualdad de condiciones para accionar el mecanismo de participación ciudadana.
- 54 Este órgano jurisdiccional considera que el requisito relativo al anexo que contenga los nombres completos de los ciudadanos y su firma, además de sus claves de elector se estableció en el aludido precepto legal para reglamentar la exigencia constitucional de que la consulta popular sea solicitada por un número de ciudadanos equivalente, al menos, al dos por ciento de la lista nominal de electores.
- 55 Esto es, el requisito que impone a los ciudadanos la carga de respaldar su petición de consulta popular por un número determinado de personas está previsto en la Constitución General, mientras que el artículo 23 de la Ley Federal de Consulta Popular únicamente reglamenta la forma en que el mandato constitucional debe materializarse.
- 56 En tales circunstancias, se considera que no es posible realizar un estudio de constitucionalidad sobre el presunto trato desigual que el requisito en cuestión impone a la petición de consulta popular presentada por los ciudadanos, precisamente, porque está previsto expresamente en la Carta Magna.

- 57 Al respecto, es de tenerse presente que, conforme a lo resuelto por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la contradicción de tesis 293/2011, las restricciones constitucionales al goce y ejercicio de los derechos y libertades prevalecen sobre la norma convencional, sin dar lugar a emprender algún juicio de ponderación.
- 58 En ese tenor, el máximo Tribunal del país ha establecido el criterio de que los agravios en los que se pretenda la inaplicación de una restricción, prohibición, limitación o excepción constitucional resultan inoperantes, al tratarse aquéllas de una expresión del Constituyente que prevalece, en todo caso y condición, frente a cualquier otra norma, con independencia de que ésta tenga el mismo nivel que la Constitución Federal.
- 59 Cabe señalar, que las restricciones constitucionales encuentran sustento en el propio texto de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, pues en sus artículos 30 y 32.2 se establece que están permitidas las restricciones que por razones de interés general se dicten en las leyes domésticas.
- 60 Sirven de sustento a lo anterior, la Tesis 2a. CXXVIII/2015 (10a.) y la Jurisprudencia 2a./J. 119/2014 (10a.), ambas de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubros: **“RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. ADICIONALMENTE A QUE SE TRATEN DE UNA MANIFESTACIÓN EXPRESA DEL CONSTITUYENTE MEXICANO QUE IMPIDE SU ULTERIOR PONDERACIÓN CON OTROS**



**INSTRUMENTOS INTERNACIONALES, TAMBIÉN SE ENCUENTRAN JUSTIFICADAS EN EL TEXTO DE LA CONVENCIÓN AMERICANA SOBRE DERECHOS HUMANOS” y “AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE PRETENDEN LA DESAPLICACIÓN DE UNA RESTRICCIÓN, PROHIBICIÓN, LIMITACIÓN O EXCEPCIÓN CONSTITUCIONAL, CON APOYO EN UNA DISPOSICIÓN DE CARÁCTER CONVENCIONAL”, respectivamente.**

- 61 Por otra parte, los agravios relativos a que el plazo establecido en el artículo 13 de la Ley Federal de Consulta Popular para la presentación de la petición de la consulta es inconstitucional porque no superara el test de proporcionalidad, se consideran **infundados**.
- 62 La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, para que las intervenciones que se realizan a algún derecho fundamental sean constitucionales debe corroborarse lo siguiente: 1. Que la intervención normativa persiga un fin constitucionalmente válido; 2. Que la medida resulte idónea para satisfacer en alguna medida su propósito constitucional; 3. Que no existan medidas alternativas igualmente idóneas para lograr dicho fin, pero menos lesivas para el derecho fundamental; y 4. Que el grado de realización del fin perseguido sea mayor al grado de afectación provocado al derecho fundamental por la medida impugnada.
- 63 En este contexto, si la medida legislativa no supera el test de proporcionalidad, el derecho fundamental preservará su contenido inicial. En cambio, si la ley que limita al derecho se

encuentra justificada a la luz del test, el contenido definitivo o resultante del derecho será más reducido que el contenido inicial del mismo.

- 64 Las consideraciones que anteceden están insertas en la Tesis: 1a. CCLXIII/2016 (10a.), de la Primera Sala, de rubro: **“TEST DE PROPORCIONALIDAD. METODOLOGÍA PARA ANALIZAR MEDIDAS LEGISLATIVAS QUE INTERVENGAN CON UN DERECHO FUNDAMENTAL”**.

**Identificación de una finalidad constitucionalmente válida.**

- 65 El Máximo Tribunal ha establecido que el test de proporcionalidad debe comenzar identificando los fines que se persiguen con la medida cuestionada, para posteriormente estar en posibilidad de determinar si éstos son válidos constitucionalmente.<sup>4</sup>
- 66 Como se apuntó en el estudio que antecede, el derecho de la ciudadanía a solicitar que se convoque a una consulta popular sobre algún tema de trascendencia nacional está reconocido en el artículo 35, fracción VIII, párrafo 1, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- 67 Sin embargo, el propio texto constitucional exige que los ciudadanos que la soliciten deben corresponder a un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

---

<sup>4</sup> Véase la Tesis: 1a. CCLXV/2016 (10a.), de la Primera Sala de rubro: **“PRIMERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. IDENTIFICACIÓN DE UNA FINALIDAD CONSTITUCIONALMENTE VÁLIDA”**.



- 68 Ahora, la Ley Federal de Consulta Popular, reglamentaria de la aludida fracción constitucional, establece en el artículo 13 que la petición de consulta popular podrá presentarse ante las cámaras del Congreso según corresponda, a partir del uno de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el quince de septiembre del año previo al en que se realice la jornada electoral federal.
- 69 De lo anterior se desprende que el fin de la norma legal en cuestión consiste en proporcionar a los ciudadanos interesados en solicitar al Congreso de la Unión una consulta popular el tiempo suficiente para cumplir con el requisito constitucional de recabar el respaldo de, al menos, el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores.
- 70 Sobre esa base, como el artículo que se cuestiona busca instrumentar un derecho reconocido en la Constitución General, es que se considera que tiene una finalidad válida.

#### **Idoneidad de la medida.**

- 71 Por lo que hace a la idoneidad de la medida, la Suprema Corte ha sentenciado que en esta etapa del escrutinio se debe analizar si la medida impugnada tiende a alcanzar en algún grado los fines perseguidos por el órgano reformador; esto es, el examen de idoneidad presupone la existencia de una relación entre la intervención al derecho y el fin que persigue dicha afectación.<sup>5</sup>

---

<sup>5</sup> Véase la Tesis: 1a. CCLXVIII/2016 (10a.), de la Primera Sala de rubro: “SEGUNDA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA IDONEIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA”.

- 72 El artículo que la parte actora considera inconstitucional dispone que la petición de consulta popular podrá presentarse ante las Cámaras del Congreso, según corresponda, a partir del uno de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el quince de septiembre del año previo al en que se realice la jornada electoral federal.
- 73 Como se advierte, el plazo fijado por el legislador para instrumentalizar el derecho de los ciudadanos a solicitar una consulta popular es de poco más de un año. En el caso que nos ocupa, como la actual legislatura de la Cámara de Diputados inició funciones en el año dos mil dieciocho, el plazo para presentar la solicitud de consulta transcurrió del primero de septiembre de dos mil diecinueve al quince de septiembre de dos mil veinte.
- 74 Este órgano considera que el plazo establecido por el legislador federal, sin duda, contribuye para que los ciudadanos que pretendan solicitar una consulta popular tengan el tiempo suficiente para cumplir con los requisitos establecidos en la Constitución y en la Ley.

**Necesidad de la medida.**

- 75 Una vez que se ha constatado un fin válido constitucionalmente y la idoneidad de la norma implementada, corresponde analizar si la misma es necesaria o si, por el contrario, existen medidas alternativas que también sean idóneas pero que afecten en menor grado el derecho fundamental.



- 76 En efecto, la Suprema Corte de Justicia ha establecido que el examen de necesidad implica corroborar, en primer lugar, si existen otros medios igualmente idóneos para lograr los fines que se persiguen y, en segundo lugar, determinar si estas alternativas intervienen con menor intensidad el derecho fundamental afectado.<sup>6</sup>
- 77 En el caso, como se viene explicando, la norma que se considera inválida establece el plazo para presentar la solicitud de consulta popular. En el caso de los ciudadanos, en dicho plazo se deben realizar los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano hasta cumplir con el número mínimo establecido en la Constitución (dos por ciento de la lista nominal).
- 78 Sobre esa base, como la medida en cuestión fija un periodo de tiempo para la materialización de un derecho pudiera considerarse que el otorgamiento de un plazo diverso constituiría una medida alternativa igualmente idónea; sin embargo, este órgano jurisdiccional considera que un plazo menor intervendría con mayor intensidad el derecho en cuestión.
- 79 En tanto que, el conceder un plazo mayor al fijado en el artículo 13 de la Ley Federal de Consulta Popular, no garantiza que los ciudadanos cumplan con la exigencia constitucional de contar con un determinado número de apoyos, y se dejaría menos tiempo para que las autoridades que intervienen en el procedimiento (Suprema Corte de Justicia de la Nación e

---

<sup>6</sup> Véase la Tesis: 1a. CCLXX/2016 (10a.), de la Primera Sala de rubro: "TERCERA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA NECESIDAD DE LA MEDIDA LEGISLATIVA".

Instituto Nacional Electoral) puedan desplegar a plenitud sus atribuciones poniendo en riesgo el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular.

80 En las relatadas condiciones, al no encontrarse alguna medida que sea igualmente idónea para proteger el fin constitucional y que a su vez intervenga con menor intensidad al derecho, se debe pasar a la cuarta y última etapa del test de proporcionalidad.

#### **Proporcionalidad en sentido estricto.**

81 Con relación a esta etapa del test, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que se debe efectuar un balance o ponderación entre los principios que compiten en el caso concreto, y que dicho análisis requiere comparar el grado de intervención en el derecho fundamental que supone la medida legislativa examinada, frente al grado de realización del fin perseguido por ésta.<sup>7</sup>

82 En otras palabras, en esta fase del escrutinio es preciso realizar una ponderación entre los beneficios que cabe esperar de una limitación desde la perspectiva de los fines que se persiguen, frente a los costos que necesariamente se producirán desde la perspectiva de los derechos fundamentales afectados.

---

<sup>7</sup> Véase la Tesis: 1a. CCLXXII/2016 (10a.), de la Primera Sala de rubro: “CUARTA ETAPA DEL TEST DE PROPORCIONALIDAD. EXAMEN DE LA PROPORCIONALIDAD EN SENTIDO ESTRICTO DE LA MEDIDA LEGISLATIVA”.



- 83 Esta Sala Superior considera que el plazo establecido en el artículo 13 de la Ley Federal de Consulta Popular es proporcional, porque el nivel de realización del fin constitucional que persigue es mayor al nivel de intervención en el derecho de la ciudadanía a presentar una solicitud de consulta.
- 84 Ello es así, porque si bien, el establecimiento de un plazo para la presentación de la solicitud, en principio, impide el ejercicio directo y en cualquier tiempo del derecho en cuestión, lo cierto es que no lo restringe de manera total, sino que únicamente impone una incidencia parcial.
- 85 Sin embargo, es de hacerse notar que dicha incidencia tiene el propósito fundamental de brindar a los ciudadanos la oportunidad real de materializar el derecho reconocido en la Constitución General.
- 86 Sobre el particular, es importante señalar que, de conformidad con la información publicada por el Instituto Nacional Electoral, la lista nominal de electores cuenta con 92,005,196 ciudadanos registrados,<sup>8</sup> por lo que el dos por ciento asciende a 1,840,103 ciudadanos.
- 87 En tal virtud, esta Sala Superior considera que el plazo que se analiza es razonable para que los ciudadanos interesados en solicitar una consulta popular logren recabar el anotado número de respaldos ciudadanos y, a su vez, que el procedimiento se desarrolle en tiempo y forma en todas sus etapas o fases.

---

<sup>8</sup> Con corte al 11 de diciembre de 2020. Dato obtenido del portal de internet del Instituto Nacional Electoral.

- 88 Es importante señalar que, según el modelo establecido en la Ley Federal de Consulta Popular, el primer paso que deben realizar los ciudadanos que deseen presentar una petición de consulta popular para la jornada de consulta inmediata siguiente, es presentar el aviso de intención al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, a través del formato determinado por dicha Cámara.
- 89 Hecho lo anterior, el Presidente del órgano que corresponda emitirá una constancia que acredite la presentación del Aviso de intención, que se acompañará del formato para la obtención de firmas, con lo que darán inicio los actos para recabar las firmas de apoyo.
- 90 De lo hasta aquí expuesto, se tiene que los ciudadanos interesados en solicitar una consulta popular tienen el deber de sujetarse a las reglas establecidas previamente en Ley y que está en sus manos la decisión del momento para presentar el Aviso de intención, a sabiendas de que sólo a partir de este momento estarán en aptitud de comenzar a recabar las firmas de apoyo de los ciudadanos requeridos constitucionalmente.
- 91 De tal forma que, si lo presentan con la debida antelación, contarán con mayor tiempo para recabar los apoyos exigidos para que la solicitud de consulta se formalice y avance a la etapa de validación del respaldo ciudadano; por el contrario, si lo presentan cerca del vencimiento del plazo para la presentación de la solicitud, se pondrán en una situación fáctica más compleja para el cumplimiento de los requisitos.



- 92 Por ejemplo, en el caso, el aviso de intención se presentó el catorce de septiembre de este año, esto es, un día antes de que feneciera el plazo establecido en Ley para la presentación de la solicitud de consulta, ya con respaldos del número de ciudadanos equivalente al dos por ciento de la lista nominal de electores.
- 93 Además, cabe señalar, que el plazo que se concede para la presentación de la solicitud de la consulta es el más largo del procedimiento en su integridad; pues conforme al artículo 8 de la Ley Federal de Consulta Popular, ésta se realizará el mismo día de la jornada electoral federal.
- 94 Por ende, en el actual proceso electoral federal, la jornada electoral será el primer domingo de junio de dos mil veintiuno; lo que significa que, del momento en que vence el plazo para la presentación de la solicitud de consulta (quince de septiembre de dos mil veinte) a ese momento restan menos de nueve meses.
- 95 Y en dicho periodo de tiempo se deben realizar diversas etapas, a saber, la verificación por parte del Instituto Nacional Electoral de los apoyos ciudadanos, la determinación de constitucionalidad de la petición de consulta popular por parte de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la emisión de la convocatoria por el Congreso, actos de organización de la consulta por parte de la autoridad electoral, y la difusión de la consulta.
- 96 Por todo lo expuesto, esta Sala Superior considera que el plazo de un año y dos semanas establecido en la Ley Federal de

Consulta Popular para presentar la solicitud de consulta es proporcional y razonable para materializar el derecho constitucional de la ciudadanía.

97 En consecuencia, para esta Sala Superior, el plazo establecido en el artículo 13 de la Ley Federal de Consulta Popular es constitucional y, contrario a lo alegado por la demandante, satisface cada una de las etapas del test de proporcionalidad.

## **C.2. Indebida fundamentación y motivación.**

### **Marco normativo del procedimiento de la consulta popular.**

98 Como se expuso, el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Federal reconoce el derecho de la ciudadanía de votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional y para presentar una solicitud de consulta popular.

99 Por su parte, la Ley Federal de Consulta Popular<sup>9</sup> reglamenta la aludida fracción constitucional y tiene por objeto regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la consulta popular y promover la participación ciudadana en ésta.

100 El procedimiento establecido en dicho ordenamiento federal para la consulta popular, a petición de los ciudadanos, se integra por las fases siguientes:

- I. Aviso de intención.
- II. Petición de consulta popular.
- III. Revisión preliminar de requisitos.

---

<sup>9</sup> Publicada en el *Diario Oficial de la Federación*, el catorce de marzo de dos mil catorce.



- IV. Validación del requisito de apoyo ciudadano.
- V. Constitucionalidad de la propuesta de pregunta.
- VI. Expedición de la Convocatoria.
- VII. Organización y desarrollo de la consulta popular.

#### **I. Aviso de intención.**

- 101 El artículo 14 de la Ley Federal de Consulta Popular dispone que los ciudadanos que deseen presentar una petición de consulta popular para la jornada de consulta inmediata siguiente deben dar Aviso de intención al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, a través del formato determinado por el órgano legislativo.
- 102 Esta primera fase es fundamental para la pretensión de los ciudadanos porque representa el acto mediante el cual expresan su voluntad a la Cámara que corresponda de presentar una petición de consulta popular. Así pues, de alguna manera este primer acto activa el inicio del procedimiento complejo para el desarrollo del mecanismo de democracia directa.
- 103 Una vez recibido el aviso de intención, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara correspondiente expedirá una constancia que acredite la presentación de aquél, misma que se acompañará del formato para la obtención de firmas. A partir de este momento es posible iniciar los actos para recabar las firmas de apoyo.

#### **II. Petición de consulta popular.**

104 La formalización de los avisos de intención que se hubieran presentado se concreta con la presentación de la solicitud de consulta popular.

105 En términos de lo dispuesto en el artículo 13 de la Ley Federal de Consulta Popular, el plazo para presentar la petición de consulta popular transcurre, del primero de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura al quince de septiembre del año previo al en que se realice la jornada electoral federal.

106 La petición de consulta popular deberá cumplir con los requisitos establecidos en los artículos 21 y 23 de la Ley Federal de Consulta Popular, consistentes en:

- Nombre y firma de los solicitantes.
- El propósito de la consulta, y los argumentos por los que se considera que el asunto es de trascendencia nacional.
- La propuesta de pregunta que se desea someter a consulta.
- La designación de un representante para recibir notificaciones.
- Acompañar el anexo que contenga la información de los ciudadanos que respaldan la petición.

### **III. Revisión preliminar de requisitos.**

107 La Cámara del Congreso que reciba la petición ciudadana deberá revisar el cumplimiento formal de los requisitos antes señalados y, en caso de detectar errores u omisiones,



prevendrá a los peticionarios para que los subsanen en un plazo de tres días.

#### **IV. Validación del requisito de apoyo ciudadano.**

- 108 Si la petición ciudadana supera la revisión preliminar de los requisitos, el presidente de la Cámara la publicará en la Gaceta Parlamentaria, y solicitará al Instituto Nacional Electoral que, en un plazo de treinta días naturales, verifique que ha sido suscrita, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.
- 109 En caso de que la autoridad electoral determine que no se cumplió con dicho requisito constitucional, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará el informe en la Gaceta Parlamentaria y procederá al archivo del asunto como total y definitivamente concluido.
- 110 En caso contrario, si se determina que la petición cumple el requisito de respaldo, se publicará el informe en la Gaceta Parlamentaria y se enviará, junto con la propuesta de pregunta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

#### **V. Constitucionalidad de la propuesta de pregunta.**

- 111 Recibida la solicitud del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda para verificar la constitucionalidad de la petición de consulta popular, la Suprema Corte de Justicia de la Nación deberá:

**a)** Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la pregunta derive directamente de la materia de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible; y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

**b)** Realizar, en su caso, las modificaciones conducentes a la pregunta, a fin de garantizar que la misma sea congruente con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados en el inciso anterior.

**c)** Notificar a la Cámara que corresponda su resolución dentro de las veinticuatro horas siguientes al en que la emita.

112 Ahora bien, en caso de que la resolución de la Suprema Corte sea en el sentido de reconocer la constitucionalidad de la materia, la pregunta contenida en la resolución, no podrá ser objeto de modificaciones posteriores por el Congreso.

113 Si por el contrario, la Suprema Corte declara la inconstitucionalidad de la materia de la consulta popular, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará la resolución en la Gaceta Parlamentaria y procederá a su archivo como asunto total y definitivamente concluido.

114 La Ley Federal de Consulta Popular deja claro que las resoluciones del Máximo Tribunal serán definitivas e inatacables.

## **VI. Expedición de Convocatoria.**



115 Solo en el supuesto de que la Suprema Corte haya declarado la constitucionalidad de la propuesta de pregunta, el Congreso deberá emitir la Convocatoria a Consulta Popular, notificará al Instituto Nacional Electoral y ordenará su publicación en el *Diario Oficial de la Federación*.

116 En términos de lo dispuesto en el artículo 30 de la Ley Federal en estudio, la Convocatoria de consulta popular deberá contener:

- Fundamentos legales aplicables;
- Fecha de la jornada electoral federal en que habrá de realizarse la consulta popular;
- Breve descripción de la materia sobre el tema de trascendencia nacional que se somete a consulta;
- La pregunta a consultar, y
- Lugar y fecha de la emisión de la Convocatoria.

#### **VII. Organización y desarrollo de la consulta popular.**

117 Una vez que el Congreso notifique la Convocatoria al Instituto, el Secretario Ejecutivo deberá hacerlo del conocimiento del Consejo General en la siguiente cesión que celebre.

118 En esta etapa, el Instituto Nacional, a través de sus diversos órganos, se encargará de la organización y difusión de la consulta popular. El Consejo General se encargará de aprobar el modelo de las papeletas de la consulta; aprobar los formatos

y demás documentación necesaria para realizar la consulta, y aprobar los lineamientos o acuerdos necesarios para llevar a cabo la organización y desarrollo de las consultas populares.

119 Por su parte, la Junta General Ejecutiva supervisará el cumplimiento de los programas de capacitación en materia de consultas populares y realizará las demás tareas que le encomiende la normatividad aplicable, o le instruya el Consejo General o su Presidente.

120 Cabe precisar que, durante la campaña de difusión, el Instituto promoverá la participación de los ciudadanos en la consulta popular a través de los tiempos en radio y televisión que corresponden a la autoridad electoral.

121 Asimismo, la autoridad electoral se encargará de que las papeletas se entreguen a los Consejos Distritales a más tardar quince días antes de la jornada de consulta popular, quienes a su vez, las entregarán a cada presidente de mesa directiva de casilla, dentro de los cinco días previos al anterior de la jornada de consulta.

122 El día de la jornada de consulta popular, las mesas directivas de casilla funcionarán como mesas receptoras de la consulta popular.

123 Los consejos distritales realizarán el cómputo de la consulta popular el segundo miércoles siguiente a la jornada electoral, que consistirá en la suma de los resultados consignados en las actas de escrutinio y cómputo de las casillas instaladas. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral realizará el



cómputo total y hará la declaratoria de resultados, debiendo informar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

- 124 Transcurridos los plazos de impugnación y, en su caso, habiendo causado ejecutoria las resoluciones del Tribunal Electoral, el Consejo General realizará la declaración de validez del proceso de consulta popular.
- 125 Finalmente, el artículo 64 de la Ley Federal de Consulta reproduce lo estipulado en el artículo 35, fracción VIII, numeral 2, de la Constitución General, en el sentido de que, si la participación ciudadana total en la consulta popular corresponde, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculatorio para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales, así como para las autoridades competentes.
- 126 A manera de resumen, las etapas antes precisadas pueden esquematizarse de la siguiente manera:

	Etapas	Actividades
<b>TRÁMITE DE LA PETICIÓN DE CONSULTA</b>	Presentación del Aviso de intención	• Presentación del aviso de intención al presidente de la Cámara que corresponda.
		• Emisión de la constancia de recepción del aviso y expedición del formato para recabar el apoyo ciudadano.
		• Inicia formalmente el periodo para recabar apoyo ciudadano.
Formalización de la petición de consulta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Los ciudadanos presentan la petición, acompañada de la documentación siguiente:               <ul style="list-style-type: none"> <li>a) Nombre y firmas de los solicitantes</li> <li>b) Señalar las razones por las que se trata de un tema de interés nacional.</li> <li>c) Pregunta a consultar.</li> <li>d) Designación de representante.</li> <li>e) Anexo con las firmas de apoyo ciudadano</li> </ul> </li> </ul>	
Revisión preliminar de requisitos	<ul style="list-style-type: none"> <li>• La Cámara que reciba la petición deberá analizar si reúne los requisitos.</li> <li>• Preverdrá para que se subsanen errores u omisiones.</li> <li>• Los ciudadanos deberán subsanar las omisiones.</li> </ul>	

		<ul style="list-style-type: none"> <li>• En caso de no subsanar se concluye el trámite.</li> </ul>
	Validación del Apoyo Ciudadano	<ul style="list-style-type: none"> <li>• El Instituto Nacional Electoral emitirá un informe en el que verificará que se cumpla con el respaldo de al menos el 2% de la lista nominal.</li> <li>• En caso de que no lo reúna el requisito se concluye el trámite.</li> </ul>
	Constitucionalidad de la materia a consultar	<ul style="list-style-type: none"> <li>• En caso de que reúna el respaldo, la Suprema Corte debe analizar si:                             <ul style="list-style-type: none"> <li>a) El tema es de interés nacional; y</li> <li>b) La constitucionalidad de la materia a consultar.</li> </ul> </li> <li>• En caso de no ser constitucional, se concluye el trámite.</li> </ul>
	Convocatoria a consulta	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Una vez declarada la constitucionalidad de la consulta.</li> <li>• El Congreso publicará la Convocatoria a Consulta Popular en el Diario Oficial de la Federación.</li> <li>• Informará al Instituto Nacional Electoral.</li> </ul>
<b>PROCESO</b>	Organización del proceso de consulta popular	<p>El Instituto Nacional Electoral se encargará de organizar y desarrollar el proceso de consulta popular, mediante:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>• Actos de organización de la consulta.</li> <li>• Difusión de la consulta.</li> <li>• Actos previos a la jornada de consulta popular.</li> <li>• Celebración de la jornada de consulta popular.</li> <li>• Cómputo y resultados de la consulta.</li> </ul>

**Caso concreto.**

127 La parte actora señala que el oficio de respuesta que se cuestiona está indebidamente fundado y motivado, porque a la solicitud para que se repusiera el procedimiento y tiempo para obtener el apoyo ciudadano, la responsable respondió, por un lado, que la Cámara de Diputados está obligada a acatar las disposiciones de la Ley Federal de Consulta Popular, y en ella se prevén los plazos y términos para la consulta; y por otra parte, que la asociación contaba con el tiempo suficiente para presentar la solicitud de consulta, por lo que la reposición del procedimiento resultaba improcedente.

128 Desde su perspectiva, dicha respuesta únicamente se emitió en términos legales, pero no se tomó en cuenta el contexto que actualmente se vive en el país por la pandemia de COVID-19.



- 129 De manera concreta, señala que la responsable pasó por alto o desconoció la suspensión de los plazos y procesos de toda la función electoral decretada por el Instituto Nacional Electoral por la emergencia sanitaria, mediante Acuerdo INE/CG82/2020, por el que, de manera extraordinaria, se ordenó la suspensión de manera enunciativa más no limitativa de todas las actividades de la función electoral.
- 130 En esa línea, como la consulta popular es un procedimiento electoral, considera que los plazos de éste quedaron suspendidos por dicha determinación de la autoridad electoral.
- 131 Sobre esa base, la parte actora considera que, al no tomar en consideración ni la pandemia ni la suspensión de labores decretada por el Instituto Nacional Electoral, la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados violó los principios *pro persona* y de certeza, así como los derechos a votar en las consultas populares y de formar parte en los asuntos políticos de la ciudadanía que, además, están reconocidos convencionalmente.
- 132 Esta Sala Superior considera que los agravios son **infundados** en una parte e **inoperantes**, en otra, por las razones siguientes.
- **Acuerdo de suspensión de actividades del Instituto Nacional Electoral.**
- 133 Atendiendo al planteamiento de la parte actora, este órgano jurisdiccional considera que la primera cuestión a dilucidar es si el Acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional

Electoral para suspender sus labores por la emergencia sanitaria comprendió a los procedimientos de consulta popular.

134 El veintisiete de marzo de este año, el Consejo General de dicho Instituto emitió el Acuerdo INE/CG82/2020 *“POR EL QUE SE DETERMINA COMO MEDIDA EXTRAORDINARIA LA SUSPENSIÓN DE PLAZOS INHERENTES A LAS ACTIVIDADES DE LA FUNCIÓN ELECTORAL, CON MOTIVO DE LA CONTINGENCIA SANITARIA DERIVADA DE LA PANDEMIA DEL CORONAVIRUS, COVID-19”*.

135 En esta determinación, el máximo órgano de dirección del Instituto razonó que, tomando en consideración la existencia y la propagación del virus causante de COVID-19, en aras de privilegiar el derecho humano a la salud y para evitar el incumplimiento de plazos y términos cuyo vencimiento estaba próximo a vencer, se debía decretar como medida extraordinaria la suspensión de plazos y términos relacionados con las actividades vinculadas a la función electoral, con la realización de trámites y prestación de servicios, así como con toda aquella que requiriera la interacción de personas, tanto al interior como al exterior de la institución, como las que al efecto se señalaban, de manera enunciativa mas no limitativa, en el anexo correspondiente del Acuerdo, hasta en tanto continuase la contingencia sanitaria derivada de la pandemia.

136 Es importante señalar que en el Anexo en cuestión se enlistaron las actividades que se verían afectadas por la suspensión de actividades del Instituto Nacional, todas a cargo de sus diversos órganos, y entre las que destacan el Dictamen



del Sistema de Voto Electrónico por Internet; la sustanciación y resolución de procedimientos ordinarios y especiales sancionadores; sustanciación y resolución de procedimientos de remoción de consejeros; acatamientos a sentencias de este Tribunal Electoral; desahogo de consultas; atención de asuntos laborales; constitución de nuevos partidos y agrupaciones políticas nacionales; sustanciación y resolución de procedimientos administrativos sancionadores en materia de fiscalización; entre otras.

- 137 Ahora bien, lo **infundado** del planteamiento de la promovente radica en que, la suspensión de labores decretada por el Instituto Nacional Electoral mediante Acuerdo INE/CG82/2020 no comprende los actos relacionados con la presentación de avisos de intención o presentación de solicitudes de consulta popular.
- 138 Esto es así, porque si bien, en el acuerdo se precisó que en el anexo se enlistaban diversas actividades de forma no limitativa, lo cierto es que todas y cada una de dichas actividades corresponde realizarlas de manera directa a los distintos órganos internos del Instituto Nacional Electoral, de lo que se desprende que si alguna actividad no se enlistó, necesariamente se debe entender que corresponde a alguna que compete realizar a la autoridad electoral nacional por conducto de alguno de sus órganos.
- 139 En el caso, la materia de controversia está relacionada con el aviso de intención para solicitar una consulta popular que presentó la parte actora el pasado catorce de septiembre.

- 140 Sobre el particular, atendiendo al marco normativo inserto previamente, se desprende que en el procedimiento de consulta popular solicitado por los ciudadanos intervienen tres autoridades del Estado mexicano, el Congreso de la Unión, a través de alguna de sus Cámaras, la Suprema Corte de Justicia de la Nación y el Instituto Nacional Electoral.
- 141 Cada una de ellas realiza funciones específicas en las diversas etapas que integran el referido procedimiento.
- 142 En las primeras etapas —Aviso de intención y presentación de la solicitud de consulta— únicamente actúa la Cámara correspondiente del Congreso de la Unión, en tanto que el Instituto Nacional Electoral interviene hasta que se presenta formalmente la petición de consulta con el anexo que contiene la relación de los ciudadanos que la respaldan.
- 143 En tal virtud, este órgano jurisdiccional considera que los avisos de intención o la presentación de consultas no tenían por qué estar comprendidas en el acuerdo de referencia, dado que no son actividades en las que alguno de los órganos del Instituto Nacional Electoral participe directamente conforme a la Ley aplicable; consecuentemente, la Cámara de Diputados no estaba obligada a tomar en cuenta la aludida suspensión de labores al emitir el acto impugnado.
- 144 Por otra parte, el planteamiento deviene **inoperante**, porque la accionante presentó el Aviso de intención el pasado catorce de septiembre; empero, a esa fecha, el Instituto Nacional Electoral ya había reanudado varias de sus actividades.



145 En efecto, en el momento en que la actora manifestó ante la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión su intención de solicitar una consulta popular, el Instituto Nacional había reanudado las actividades que enseguida se enlistan:

- Acuerdo **INE/CG97/2020** (28 de mayo de 2020)

Por el que se reanudan algunas actividades suspendidas, respecto al proceso de constitución de nuevos partidos políticos nacionales.

- Acuerdo **INE/CG137/2020** (19 de junio de 2020)

Por el que se reanudó y reprogramó el proceso de selección de los consejeros electorales que integrarían los organismos públicos locales de Campeche, Chiapas, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, San Luis Potosí, Sonora.

- Acuerdo **INE/CG170/2020** (30 de julio de 2020)

Por el que se estableció la fecha de la jornada electoral de los procesos electorales locales en Coahuila e Hidalgo, y se reanudaron las actividades inherentes a su desarrollo.

- Acuerdo **INE/CG183/2020** (30 de julio de 2020)

Por el que se modificaron los plazos para la presentación y fiscalización de los informes anuales de ingresos y gastos de los partidos políticos nacionales correspondientes al ejercicio 2019; así como los plazos para la presentación de los informes trimestrales de 2020, con motivo de la reanudación de dichas actividades que se encontraban suspendidas por la contingencia sanitaria.

- Acuerdo **INE/CG184/2020** (30 de julio de 2020)

Por el que se ajustaron los plazos correspondientes a los periodos de obtención de apoyo ciudadano y precampaña, de los procesos electorales locales ordinarios 2019-2020, en los estados de Coahuila e Hidalgo, con motivo de la reanudación de dichas actividades que se encontraban suspendidas por la contingencia sanitaria.

- **Acuerdo INE/CG185/2020** (30 de julio de 2020)

Por el que se determinó reanudar los plazos en la investigación, instrucción, resolución y ejecución de los procedimientos laborales, con motivo de la pandemia COVID-19.

- **Acuerdo INE/CG233/2020** (26 de agosto de 2020)

Por el que se determinó la reanudación de la vigencia de la lista de reserva de la primera convocatoria del concurso público 2019-2020 de ingreso para ocupar plazas vacantes en cargos del servicio profesional electoral nacional, suspendida con motivo de la pandemia COVID-19.

- **Acuerdo INE/CG238/2020** (26 de agosto de 2020)

Por el que se determinó la reanudación de plazos en la investigación, instrucción, resolución y ejecución de los procedimientos administrativos sancionadores y de fiscalización, con motivo de la pandemia COVID-19.

- **Acuerdo INE/CG247/2020** (31 de agosto de 2020)

Por el que se ajustaron los plazos para la fiscalización de los informes de ingresos y gastos correspondientes al periodo de campaña de los procesos electorales en Coahuila e Hidalgo,



con motivo de la reanudación de dichas actividades que se encontraban suspendidas por la contingencia sanitaria.

146 Sobre esa base, esta Sala Superior considera que, la Cámara de Diputados no tenía por qué hacer referencia al Acuerdo del pasado veintisiete de marzo, pues en los hechos, muchas de las actividades que se suspendieron ya habían sido retomadas por el Instituto Nacional Electoral.

- **Reposición del periodo para recabar el apoyo ciudadano.**

147 Derivado de lo anterior, se considera **infundado** el agravio relativo a que la responsable debió de reponer el periodo para recabar las firmas de apoyo ciudadano, precisamente, porque el planteamiento se sustenta en la premisa de que los plazos relacionados con la presentación del aviso y/o solicitud de consulta popular fueron suspendidos por el Instituto Nacional Electoral.

148 Sin embargo, acorde con las consideraciones que se han precisado en esta ejecutoria, el plazo para la presentación de la solicitud de consulta popular es constitucional y las primeras fases del procedimiento de consulta popular establecidas en la Ley Federal de Consulta Popular, no fueron objeto del acuerdo de suspensión de actividades emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

149 Sobre esa base, esta Sala Superior considera que la repuesta dada por la responsable, en el sentido de que la Cámara de Diputados está obligada a acatar todas las disposiciones

contenidas en la mencionada Ley Federal, está ajustada a Derecho.

150 Lo anterior incluye, desde luego, los plazos establecidos para cada una de las fases o etapas que integran el procedimiento; de ahí que, si la actora presentó su aviso de intención un día antes de la fecha límite establecida en Ley, como lo sostuvo la responsable, no era jurídicamente viable conceder la reposición del procedimiento.

151 Sobre el particular, este órgano jurisdiccional estima que la parte actora se colocó en la situación de verse imposibilitada jurídica y materialmente para cumplir con los requisitos y plazos establecidos en la Ley Federal de Consulta Popular.

152 Esto, porque de acuerdo con lo previsto en los artículos 13 y 14 de dicha Ley, si los ciudadanos tenían la pretensión de iniciar el procedimiento de consulta popular, con efectos para la jornada de consulta inmediata siguiente, podían presentar el Aviso de intención ante alguna de las Cámaras del Congreso durante el periodo comprendido entre, el primero de septiembre del segundo año de ejercicio de la cada legislatura y el quince de septiembre del año previo en que se realice la jornada electoral; de manera concreta, este plazo transcurrió del domingo primero de septiembre de dos mil diecinueve al martes quince de septiembre de dos mil veinte.

153 En los relatados términos, la parte actora tuvo un plazo de trescientos ochenta (380) días naturales para manifestar su intención ante la Cámara de Diputados y con ello realizar los actos tendentes a recabar las firmas de apoyo para que su solicitud pudiera prosperar.



- 154 Aunado a ello, la actora no relata o manifiesta alguna situación o argumento tendente a justificar la presentación del Aviso de intención el día previo a que feneciera el plazo establecido en Ley para tal efecto; es decir, no refiere alguna situación o hecho concreto que le hubiera complicado, impedido o limitado para cumplir en tiempo y forma con las disposiciones de la Ley Federal.
- 155 Así las cosas, este órgano jurisdiccional considera que la determinación de la autoridad responsable de declarar improcedente la reposición del plazo para recabar el apoyo ciudadano se ajustó a Derecho; pues conceder la petición por el mero hecho de la existencia de una situación extraordinaria, significaría avalar un fraude a la Ley.
- 156 En mérito de lo anterior, se determina que la Mesa Directiva de la Cámara de Diputados no vulneró el principio de certeza ni los derechos a votar en las consultas populares y de formar parte en los asuntos políticos de la ciudadanía.
- 157 En ese sentido, se considera que la responsable tampoco vulneró el principio *pro persona*, pues es criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que, de éste, no deriva necesariamente que las cuestiones planteadas por los gobernados deban ser resueltas de manera favorable a sus pretensiones, ni siquiera so pretexto de establecer la interpretación más amplia o extensiva que se aduzca, ya que en modo alguno ese principio puede ser constitutivo de los derechos alegados o dar cabida a las interpretaciones más favorables que sean aducidas, cuando tales interpretaciones no encuentran sustento en las reglas de derecho aplicables, ni

pueden derivarse de éstas, porque, al final, es conforme a las últimas que deben ser resueltas las controversias correspondientes.<sup>10</sup>

### **C.3 Violación al derecho a la salud.**

158 Finalmente, se consideran **inoperantes** los agravios relacionados con la supuesta violación al derecho a la salud, por la negativa de implementar una vía electrónica para recabar el apoyo ciudadano, porque se hacen depender de que la reposición del procedimiento para recabar las firmas de apoyo debe declararse procedente; sin embargo, esa pretensión se desestimó en el apartado anterior.

### **D. Sentido de la sentencia.**

159 Al haber resultado, **infundados** e **inoperantes** los motivos de disenso, lo procedente es **confirmar** el oficio impugnado, con fundamento en lo dispuesto por el artículo 84, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por lo expuesto y fundado, se

## **R E S U E L V E**

**ÚNICO.** Se **confirma** el oficio impugnado.

**Notifíquese** como en Derecho corresponda.

---

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



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

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de las Magistradas Janine M. Otálora Malassis y Mónica Aralí Soto Fregoso, y del Magistrado Indalfer Infante Gonzales. El secretario general de acuerdos autoriza y da fe de que el presente acuerdo 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.