



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

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

EXPEDIENTE: SUP-JDC-1113/2021

ACTOR: PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN
DEMOCRÁTICA

RESPONSABLE: DIRECTOR JURÍDICO
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

SECRETARIA: OLIVIA Y. VALDEZ
ZAMUDIO

COLABORÓ: HUMBERTO HERNÁNDEZ
SALAZAR

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

Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que **desecha por extemporaneidad** la demanda que presentó el PRD en contra del Oficio INE/DJ/6299/2021 que emitió el director jurídico del Instituto Nacional Electoral en respuesta a la solicitud de información que formuló el actor en relación con la organización de la **consulta popular** que se celebrará el primero de agosto de dos mil veintiuno.

ÍNDICE

1. ANTECEDENTES	2
2. COMPETENCIA.....	3
3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL....	4
4. PRECISIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE	4
5. IMPROCEDENCIA.....	5
6. RESOLUTIVO	12

GLOSARIO

Constitución general:	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
INE:	Instituto Nacional Electoral

Ley de Consulta:	Ley Federal de Consulta Popular
Ley de Instituciones:	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios:	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley Orgánica:	Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación
PRD:	Partido de la Revolución Democrática
Sala Regional Xalapa:	Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Federal, con sede en Xalapa
Sala Superior:	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
SCJN:	Suprema Corte de Justicia de la Nación
TEPJF:	Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

1. ANTECEDENTES

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

1.2. Plan integral, calendario y lineamientos de la consulta popular. El seis de abril de dos mil veintiuno² el Consejo General del INE aprobó el plan integral y calendario de la consulta popular³, así como los lineamientos para

¹ Consultable en:

https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5603705&fecha=28/10/2020

² Todas las fechas que se mencionen en adelante harán referencia al año dos mil veintiuno, salvo mención expresa en sentido contrario.

³ Acuerdo INE/CG350/2021.



la organización de esa consulta⁴. Asimismo, el veintinueve de marzo aprobó la adenda a esos lineamientos⁵.

1.3. Petición de información del PRD. El veinticinco de junio los representantes propietario y suplente del PRD ante el 20 Consejo Distrital del INE en Veracruz formularon una petición de información al Consejo General.

En esa petición se solicitó que se respondieran las siguientes preguntas: I) cuál sería la fecha en que se instalarían los consejos distritales para la consulta popular, si se considera que el treinta de junio se desinstalarían los consejos distritales que se integraron con motivo del proceso electoral federal 2021; II) si en el proceso de consulta popular existirá la figura de los consejeros electorales distritales; y, III) si los consejos distritales y por ende los partidos políticos podrán participar en las actividades que se desarrollen con motivo de la consulta.

1.4. Respuesta a la consulta (acto impugnado). El dos de julio el director jurídico del INE respondió la solicitud de información por medio del Oficio INE/DJ/6299/2021. El actor afirma que el martes seis de julio se le notificó el escrito de respuesta.

1.5. Medio de impugnación. El lunes doce de julio el partido actor presentó la demanda ante la Sala Regional Xalapa en contra del oficio que se señaló en el párrafo anterior.

1.6. Trámite y turno. El catorce de julio el magistrado presidente de esta Sala Superior turnó el expediente al magistrado instructor, el cual se radicó en su oportunidad.

2. COMPETENCIA

Esta Sala Superior resulta competente para conocer del presente medio de impugnación, porque se controvierte un acto que emitió un órgano del INE

⁴ Acuerdo INE/CG351/2021.

⁵ Acuerdo INE/CG/529/2021.

que se relaciona con una consulta popular con efectos a nivel nacional, a través del cual el partido recurrente alega diversas irregularidades en relación con la organización de ese proceso de participación ciudadana⁶.

Es importante señalar que esta Sala Superior considera que la vía para conocer la controversia que plantea el partido actor no es el juicio de la ciudadanía sino el **recurso de apelación**⁷, porque el recurrente es un partido político que controvierte la supuesta ilegalidad de un acto de un órgano del INE que se relaciona con la organización de la consulta popular⁸.

Sin embargo, en el presente caso, se estima que el encauzamiento de la demanda a recurso de apelación no tendría ningún fin práctico, porque, con independencia de que se pudiera actualizar alguna otra causal de improcedencia, de la revisión del expediente se advierte que el medio de impugnación **no es procedente al ser extemporáneo**, ya que la demanda se presentó fuera del plazo legal de cuatro días que se contempla en la Ley de Medios.

3. JUSTIFICACIÓN PARA RESOLVER EN SESIÓN NO PRESENCIAL

Esta Sala Superior emitió el Acuerdo 8/2020, en el cual, si bien reestableció la resolución de todos los medios de impugnación, en su punto de acuerdo segundo determinó que las sesiones continuarán realizándose por medio de videoconferencias, hasta que el pleno de esta Sala Superior determine alguna cuestión distinta.

4. PRECISIÓN DE LA AUTORIDAD RESPONSABLE

No pasa desapercibido para esta Sala Superior, que en el rubro de la demanda el actor señala como autoridad responsable al Consejo General

⁶ Con fundamento en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 99, párrafo cuarto, fracción III de la Constitución Federal; 166, fracción III, inciso c), 169, fracción I, inciso e) de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y, 79 de la Ley de Medios.

⁷ Ver jurisprudencia 01/97, de rubro **MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA.**

⁸ De conformidad con los artículos 41, párrafo tercero, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la CPEUM; 166, párrafo primero, fracción III, incisos a) y g), y 169, fracción I, inciso c), de la LOPJF; así como 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.



del INE, sin embargo, de la lectura integral de su escrito de impugnación se advierte que la autoridad responsable es el director jurídico de ese órgano.

Lo anterior, porque a pesar de que el partido recurrente controvierte el oficio por medio del cual se le dio respuesta a la consulta que formuló al Consejo General del INE, lo cierto es que únicamente cuestiona la facultad del director jurídico del INE para contestar la consulta, así como la indebida fundamentación y motivación de la respuesta⁹; por lo tanto, el acto impugnado solo se le puede atribuir al director jurídico.

Entonces, para efectos de la resolución de este juicio, esta Sala Superior únicamente reconoce como autoridad responsable a dicho director.

5. IMPROCEDENCIA

La demanda se presentó fuera del plazo legal previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios por lo cual, se actualiza la causa de improcedencia prevista en el artículo 10, párrafo 1, inciso b) del mismo ordenamiento.

Para justificar esta decisión, a continuación se explicará el marco jurídico que se aplica al caso concreto; y, posteriormente, se señalarán las razones por las cuales el medio de impugnación debe considerarse extemporáneo.

5.1. Marco jurídico

El artículo 35, fracción VIII, numeral 4.º, 6.º y 7.º de la Constitución general, prevé que las resoluciones que emita el INE en relación con el proceso de organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las **consultas populares** se podrán impugnar en los términos de la fracción

⁹ El actor alega que: i) el director jurídico del INE carece de facultades para dar contestación a la consulta, pues esta se encontraba dirigida al Consejo General del INE; ii) la autoridad responsable omitió considerar que el artículo 3, párrafo segundo de la Ley de Consulta contempla a los consejos distritales como parte de la organización y desarrollo de las consultas populares; iii) la respuesta formulada señala indebidamente que las juntas distritales ejecutivas serán los órganos encargados de organizar la consulta popular; y, iv) le causa agravio al partido político que representa el que se excluya la figura de los consejeros de los partidos políticos de la organización de la consulta popular, debido a que, a pesar de no tener algún interés jurídico en el proceso, debe entenderse como prevista su participación con el objeto de vigilar las decisiones adoptadas por la autoridad electoral.

VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 del mismo texto constitucional¹⁰.

Estos últimos artículos establecen que la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales —de entre los que se encuentran los procesos de consulta popular y de revocación de mandato—, serán objeto de protección por medio de **un sistema de medios de impugnación en los términos que señale la ley**, cuya competencia corresponderá a las salas que integran el TEPJF¹¹.

En congruencia con lo anterior, el artículo 3, fracción a) de la Ley de Medios, establece expresamente que el sistema de medios de impugnación en materia electoral tiene por objeto garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procesos electorales y de **consulta popular** se sujeten a los principios de constitucionalidad y legalidad¹².

¹⁰ **Artículo 35** de la Constitución general. 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: [...]. 4o. El Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, difusión, desarrollo, cómputo y declaración de resultados. [...]. 6o. Las resoluciones del Instituto Nacional Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y 7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

¹¹ **Artículo 41** de la Constitución general. [...]. VI. Para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, incluidos los relativos a **los procesos de consulta popular y de revocación de mandato, se establecerá un sistema de medios de impugnación** en los términos que señalen esta Constitución y la ley. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales, de **consulta popular** y de revocación de mandato, y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación, en los términos del artículo 99 de esta Constitución.

Artículo 99 de la Constitución general [...]. Al Tribunal Electoral le corresponde resolver en forma definitiva e inatacable, en los términos de esta Constitución y según lo disponga la ley, sobre: [...] **III. Las impugnaciones de actos y resoluciones de la autoridad electoral federal, distintas a las señaladas en las dos fracciones anteriores, que violen normas constitucionales o legales, así como en materia de revocación de mandato;**

¹² **Artículo 3** de la Ley de Medios. 1. El sistema de medios de impugnación regulado por esta ley tiene por objeto garantizar: a) **Que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales en los procesos electorales y de consulta popular** se sujeten invariablemente, según corresponda, a los principios de constitucionalidad y de legalidad [...]



Ahora, esta Sala Superior ha establecido que la aplicación de la Ley de Medios a los actos y resoluciones relativos a la consulta popular debe ser congruente con los principios y bases que rigen la institución de que se trata¹³. Es decir, se debe considerar el diseño del proceso de consulta popular para determinar los artículos de la Ley de Medios que deben aplicarse.

En el caso concreto, la consulta popular es un proceso de participación democrática que se desahoga en diversas etapas que se vinculan estrechamente entre sí y en el cual diferentes autoridades coadyuvan en su ejecución.

Esas etapas cuentan con plazos improrrogables para consumarse y tener definitividad, por lo tanto, los órganos jurisdiccionales tienen la obligación de garantizar la regularidad de sus actos con la mayor eficiencia y celeridad posible de acuerdo con los principios de certeza y seguridad jurídica.

En ese sentido, la resolución de las controversias en un breve plazo implica disponer de un sistema normativo que haga posible la reparación material y jurídica de las violaciones. De esta forma, una vez que concluya cada una de las etapas del proceso puede declararse cerrada, sin la posibilidad de alterarse con posterioridad¹⁴.

La posibilidad de declarar concluida una etapa permite dotar de certeza a la ciudadanía que participa en el proceso de consulta y hace posible que las autoridades electorales desempeñen sus funciones de forma continua.

En el caso concreto, el proceso de consulta popular se compone principalmente de dos etapas: la etapa de trámite de la petición y la etapa

¹³ Consúltense la sentencia SUP-JDC-1098/2021.

¹⁴ Sirve como criterio orientador la Tesis XL/99 de rubro PROCESO ELECTORAL. SUPUESTO EN QUE EL PRINCIPIO DE DEFINITIVIDAD DE CADA UNA DE SUS ETAPAS PROPICIA LA IRREPARABILIDAD DE LAS PRETENDIDAS VIOLACIONES COMETIDAS EN UNA ETAPA ANTERIOR (LEGISLACIÓN DEL ESTADO DE TAMAULIPAS Y SIMILARES). Consultable en *Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, Suplemento 3, Año 2000, páginas 64 y 65.

de organización, celebración y declaración de validez. Ambas etapas poseen características distintas que ameritan distinguir.

Por una parte, la **etapa de trámite de la petición** de la consulta popular se desarrolla en ante Congreso de la Unión y la SCJN. En esta etapa, los sujetos que tienen facultades legales para solicitar una consulta popular¹⁵ deben satisfacer los requisitos previstos para presentar la consulta.

Por ejemplo, la solicitud que formule el presidente de los Estados Unidos Mexicanos no requiere de ningún requisito para su presentación. Sin embargo, en el caso de que alguna de las cámaras presente una consulta, deben contar con el respaldo de cuando menos el 33 % de sus integrantes; y, en el caso que la ciudadanía presente la solicitud, deberá acompañarse con al menos el 2 % de firmas de apoyo de las personas inscritas en la lista nominal de electores¹⁶.

En este caso, el término para la petición de la consulta tiene como fecha límite el treinta de noviembre del año inmediato anterior a la jornada de la consulta¹⁷. Una vez satisfecho lo anterior, la pregunta materia de la consulta debe remitirse a la SCJN para que califique su constitucionalidad¹⁸.

Después de declararse la constitucionalidad de la consulta, ambas cámaras del Congreso de la Unión calificarán su trascendencia nacional o regional, con excepción de la consulta propuesta por la ciudadanía, en cuyo caso esa

¹⁵ Artículo 12 de la Ley de Consulta. “Podrán solicitar una consulta popular: I. **El Presidente de la República**; II. El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de **las Cámaras del Congreso**, o III. **Las ciudadanas y los ciudadanos** en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de las personas inscritas en la lista nominal de electores, para el caso de temas de trascendencia nacional, y el mismo porcentaje de las personas inscritas en la lista nominal de electores correspondiente a la entidad o las entidades federativas que correspondan, en el supuesto de los temas relacionados con la trascendencia regional competencia de la Federación. Los ciudadanos podrán respaldar más de una consulta popular, pero no procederá el trámite de las consultas que sean respaldadas por los mismos ciudadanos cuando estos rebasen el veinte por ciento de las firmas de apoyo. En este caso sólo procederá la primera solicitud”.

¹⁶ Artículo 12 fracción I, II y III de la Ley de Consulta.

¹⁷ Artículo 13 de la Ley de Consulta.

¹⁸ Artículos 26, fracción II; 27, fracción II; y, 28, fracción III de la Ley de Consulta.



calificación la realizará la SCJN¹⁹. Una vez que se aprueba la consulta popular, se publicará la convocatoria respectiva.

Es en este momento en el que continúa **la etapa de organización y celebración de la jornada y declaración de validez del proceso** de consulta a cargo del INE. Esta autoridad es la responsable de la organización, promoción, desarrollo y cómputo de los resultados de este proceso²⁰.

En la etapa de organización, el Consejo general del INE deberá aprobar el modelo de papeletas; los formatos y demás documentación necesaria para realizar la consulta; así como los lineamientos y acuerdos necesarios para llevar a cabo su organización y desarrollo²¹.

Las papeletas deberán obrar en los consejos distritales a más tardar quince días antes de la jornada de consulta popular²². Las personas que ejerzan la presidencia de los consejos distritales entregarán a cada presidente de mesa directiva el material que deberá usarse, la documentación que se aprobó y los instructivos que indiquen las atribuciones y responsabilidades de los personas funcionarias, dentro de los cinco días previos al anterior de la jornada electoral²³.

Asimismo, el INE se encargará de la difusión y promoción de la consulta a través de los tiempos de radio y televisión que le corresponden²⁴.

La celebración de la jornada de consulta popular será el primer domingo de agosto²⁵ y, una vez que finalice, los consejos distritales iniciarán el cómputo ininterrumpido de los resultados hasta su conclusión.

¹⁹ Artículo 5 de la Ley de Consulta.

²⁰ Artículo 35 de la Ley de Consulta.

²¹ Artículo 37 de la Ley de Consulta.

²² Artículo 44 de la Ley de Consulta.

²³ Artículo 45 de la Ley de Consulta.

²⁴ Artículos 40 y 42 de la Ley de Consulta.

²⁵ Artículo 8 de la Ley de Consulta.

Ya que transcurran los plazos de impugnación y hayan causado ejecutoria las resoluciones del TEPJF, el Consejo General del INE realizará la declaración de validez del proceso de consulta popular²⁶.

Como se advierte, el proceso de consulta popular se rige por distintas etapas compuestas de diversas fases en las cuales se realizan labores complejas.

En tal virtud, esta Sala Superior considera que para su correcto desarrollo **se requiere de celeridad** para interponer los medios de impugnación ante este Tribunal en contra de los actos del INE relativos a la organización y desarrollo del proceso de consulta, pues, de lo contrario, se estará en riesgo de dilatar la solución de las controversias hasta el punto de generar su afectación de forma irreparable.

En consecuencia, para cumplir con el mandato constitucional que establece el artículo 41, fracción VI de la Constitucional, relativo a garantizar la legalidad y constitucionalidad de los actos y resoluciones del proceso de consulta popular, así como dar definitividad a sus distintas etapas, **el plazo de impugnación debe comprender todos los días y horas hábiles**²⁷.

Esto permite dotar de certeza y seguridad jurídica a la ciudadanía que participa en el proceso de consulta y hace posible que las autoridades electorales desempeñen sus funciones sin demoras o retrasos que pudieran poner en peligro la celebración del proceso de consulta.

Cabe señalar que este Tribunal Electoral aprobó un criterio similar en el Juicio de la Ciudadanía SUP-JDC-1098/2021.

5.2. El medio de impugnación se presentó de forma extemporánea

El artículo 8 de la Ley de Medios establece que los medios de impugnación deberán presentarse dentro de los cuatro días siguientes a aquel en que se

²⁶ Artículo 63 de la Ley de Consulta.

²⁷ Este se sostuvo la sentencia SUP-JDC-1098/2021.



tenga conocimiento del acto o resolución impugnado, o se hubiese notificado de conformidad con la ley aplicable.

Al respecto, esta Sala Superior ha establecido que la manifestación sobre la fecha de conocimiento del acto impugnado es una declaración sobre hechos propios que perjudica a las partes que la hacen. Por ende, debe considerarse como una confesión expresa y espontánea con pleno valor probatorio²⁸.

En el caso concreto, el actor impugna el Oficio INE/DJ/6299/2021 que emitió el director jurídico del INE en respuesta a la solicitud de información que requirió al instituto. La materia de la solicitud de información se relaciona con la organización de la consulta popular, porque pretende incidir en la determinación de los órganos encargados de su preparación.

Este órgano jurisdiccional considera que el medio de impugnación **se presentó de forma extemporánea**, ya que, como se señaló, por las características del proceso de consulta popular, en el plazo para impugnar actos o resoluciones del INE ante este Tribunal Electoral que se relacionen con la organización del proceso de consulta, **todos los días y horas deben considerarse hábiles**.

En su escrito de impugnación, el actor afirma que el seis de julio tuvo conocimiento del oficio de respuesta que controvierte en este asunto²⁹. En consecuencia, **puesto que el recurrente conoció el acto impugnado desde el día martes seis de julio, el plazo de cuatro días para la interposición del medio de impugnación transcurrió del miércoles siete al sábado diez de julio**.

²⁸ Tesis VI/99 de la Sala Superior de rubro ACTO IMPUGNADO. SU CONOCIMIENTO COMO BASE DEL PLAZO PARA INTERPONER UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN. Sirve como criterio orientador la tesis de la SCJN de rubro DEMANDA DE AMPARO. TERMINO PARA PROMOVERLA CUANDO EXISTE MANIFESTACIÓN EXPRESA DE LA FECHA EN QUE SE TUVO CONOCIMIENTO DEL ACTO RECLAMADO. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 21 DE LA LEY DE AMPARO. Consultable en *Semanario Judicial de la Federación*. Volumen 193-198, Primera Parte, página 71. En ese mismo sentido a resuelto la Sala Superior en SUP-JDC-531/2021, SUP-REC-528/2019, SUP-REC-479/2019 y SUP-REC-1563/2018.

²⁹ Véase el escrito de demanda consultable en la pág. 9 del expediente electrónico.

Por tanto, si la demanda se presentó ante la Sala Regional Xalapa hasta el día **lunes doce de julio**³⁰, se concluye que el medio de impugnación es extemporáneo.

6. RESOLUTIVO

ÚNICO. Se desecha la demanda.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

Devuélvanse, en su caso, las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron las magistradas y los magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos que autoriza y da fe, así como de que la presente ejecutoria 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.

³⁰ Como se advierte del sello de recepción de su escrito de impugnación consultable en la pág. 6 del expediente electrónico.