



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación
SALA REGIONAL CIUDAD DE MÉXICO

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

EXPEDIENTE: SCM-JDC-27/2021

ACTORA: NORMA ESTELA PARDO
ALMARAZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO: HÉCTOR ROMERO
BOLAÑOS

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y
CUENTA:** MÓNICA CALLES
MIRAMONTES

Ciudad de México, a cuatro de febrero de dos mil veintiuno¹.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública no presencial, **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, el **Acuerdo INE/CG04/2021** emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modificaron los periodos de obtención de apoyo de la ciudadanía en Ciudad de México, entre otras entidades; conforme a lo siguiente:

GLOSARIO

Actora	Norma Estela Pardo Almaraz
Acuerdo impugnado o Acuerdo INE/CG04/2021	Acuerdo INE/CG04/2021, de cuatro de enero, emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifican los periodos de obtención de apoyo ciudadano; así como de fiscalización para las diputaciones federales y para los cargos

¹ En lo subsecuente las fechas se entenderá referidas al año dos mil veintiuno, salvo precisión expresa en contrario.

locales en: Aguascalientes, Ciudad de México, Colima, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Guerrero, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, San Luis Potosí, Sonora, Tabasco, Yucatán y Zacatecas, aprobados mediante acuerdos INE/CG289/2020 e INE/CG519/2020.

Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Convocatoria	Para postularse a candidaturas independientes para diputaciones federales por el principio de mayoría relativa en el Proceso Electoral Federal 2020-2021
DOF	Diario Oficial de la Federación
INE o autoridad responsable	Instituto Nacional Electoral
Juicio de ciudadanía	la Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano(a)
Ley Electoral	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Lineamientos	Lineamientos para la verificación del cumplimiento del porcentaje de apoyo de la ciudadanía inscrita en la lista nominal de electores(as) que se requiere para el registro de candidaturas independientes para diputaciones federales por el principio de mayoría relativa en el Proceso Electoral Federal 2020-2021.
Semáforo epidemiológico	El semáforo de riesgo epidemiológico es un sistema de monitoreo, a cargo de las autoridades en materia de salud en México, para la regulación del uso del espacio público de acuerdo con el riesgo de contagio de la enfermedad conocida como COVID-19. Está compuesto por cuatro colores: rojo, naranja, amarillo y verde ² .

² Establecido en el "ACUERDO por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad



ANTECEDENTES

1. Inicio del proceso electoral federal 2020-2021. El siete de septiembre de dos mil veinte, mediante sesión extraordinaria del Consejo General del INE, dio inicio el proceso electoral federal 2020-2021.

2. Aprobación del acuerdo INE/CG551/2020. El veintiocho de octubre de dos mil veinte, el Consejo General del INE aprobó el acuerdo por el que se emitió la Convocatoria y se aprobaron los Lineamientos; el cual fue publicado en el DOF el nueve de noviembre siguiente.

3. Constancia de aspirante a candidata independiente. El tres de diciembre de dos mil veinte, el INE expidió a la actora constancia de aspirante a candidatura independiente para diputación federal por el principio de mayoría relativa por el Distrito 15 en la demarcación territorial Benito Juárez.

4. Escritos de aspirantes a candidaturas independientes. Diversas personas aspirantes a una candidatura independiente para una diputación federal, entre ellas la actora, presentaron escritos ante el INE en los que, de manera general, señalaron la dificultad excepcional que genera el tener que recabar apoyo de

federativa, así como se establecen acciones extraordinarias”, expedido por el Secretario de Salud publicado en el Diario Oficial de la Federación el catorce de mayo del año pasado, consultable en https://dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5593313&fecha=14/05/2020 que se cita como hecho notorio en términos del artículo 15.1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y la jurisprudencia XX.2o.J/24 de Tribunales Colegiados de Circuito de rubro **HECHO NOTORIO. LO CONSTITUYEN LOS DATOS QUE APARECEN EN LAS PÁGINAS ELECTRÓNICAS OFICIALES QUE LOS ÓRGANOS DE GOBIERNO UTILIZAN PARA PONER A DISPOSICIÓN DEL PÚBLICO, ENTRE OTROS SERVICIOS, LA DESCRIPCIÓN DE SUS PLAZAS, EL DIRECTORIO DE SUS EMPLEADOS O EL ESTADO QUE GUARDAN SUS EXPEDIENTES Y, POR ELLO, ES VÁLIDO QUE SE INVOQUEN DE OFICIO PARA RESOLVER UN ASUNTO EN PARTICULAR**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXIX, enero de dos mil nueve, página 2479 y registro 168124.

la ciudadanía en un contexto de pandemia.

5. Acuerdo INE/CG04/2021 por el que se prorroga el periodo de obtención de apoyo de la ciudadanía. El cuatro de enero, el INE modificó los periodos de obtención de apoyo de la ciudadanía, así como de fiscalización para las diputaciones federales y para los cargos locales en la Ciudad de México y otras entidades federativas, a través de la emisión del Acuerdo INE/CG04/2021.

6. Juicio de la ciudadanía SUP-JDC-55/2021.

a) Demanda. Inconforme con el Acuerdo **INE/CG04/2021**, el ocho de enero, la actora promovió ante la Sala Superior juicio de la ciudadanía radicado con el número SUP-JDC-55/2021.

b) Acuerdo de Sala. El veinte de enero la Sala Superior determinó que esta Sala Regional es la competente para conocer del medio de impugnación.

7. Juicio de la Ciudadanía SCM-JDC-27/2021.

a) Recepción y Turno. Recibidas las constancias en esta Sala Regional, el veintidós de enero se ordenó integrar el presente juicio de la ciudadanía y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Héctor Romero Bolaños para su sustanciación.

b) Radicación. El veinticinco siguiente, el Magistrado Instructor acordó la radicación en su Ponencia del juicio en que se actúa.

c) Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad el Magistrado Instructor admitió a trámite la demanda y declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de resolución.

R A Z O N E S Y F U N D A M E N T O S



PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

Esta Sala Regional es competente para resolver este juicio de la ciudadanía para controvertir, entre otros, la omisión del INE de dar respuesta y resolver el “recurso de inconformidad” que promovió a fin de plantear diversas irregularidades y problemáticas a las que se enfrenta como aspirante a una candidatura independiente federal; asimismo, controvierte el Acuerdo INE/CG04/2021, emitido por el Consejo General del mencionado Instituto.

Así, la materia de impugnación se relaciona con la aspiración de una candidatura independiente a diputada federal por el principio de mayoría relativa por el Distrito 15 de la Ciudad de México, supuesto competencia de este órgano jurisdiccional y entidad federativa en que ejerce jurisdicción, ya que, en la especie, el medio de impugnación tiene incidencia exclusiva en dicha ciudad; lo anterior, con fundamento en:

- **Constitución.** Artículos 41, párrafo tercero, Base VI y 99, párrafo cuarto, fracción V.
- **Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.** Artículos 186, fracción III, inciso c) y 195, fracción IV.
- **Ley de Medios.** Artículos 3, párrafo 2, inciso c); 79, párrafo 1 y 80, párrafo 1, inciso f).
- **Acuerdo INE/CG329/2017**, que establece el ámbito territorial de cada circunscripción plurinominal y su ciudad cabecera³.

Ello es acorde a lo dispuesto en el Acuerdo Plenario emitido por la Sala Superior en el juicio de la ciudadanía SUP-JDC-55/2021, a partir del cual determinó que era esta Sala Regional

³ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el cuatro de septiembre de ese año.

era el órgano competente para su conocimiento y resolución y remitió el asunto.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad.

Este órgano jurisdiccional considera que el medio de impugnación reúne los requisitos previstos en los artículos 7, párrafo 1; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1; 79, y 80, párrafo 1, de la Ley de Medios, como se explica enseguida.

1. Forma. La demanda se presentó por escrito y se hace constar el nombre y firma autógrafa de la actora; se identifica el acto reclamado y a la autoridad responsable; se mencionan los hechos y se exponen los agravios respectivos.

2. Oportunidad. El medio de impugnación es oportuno, porque el Acuerdo INE/CG04/2021 fue emitido el cuatro de enero y la demanda se presentó el ocho siguiente, por tanto, es evidente que se encuentra dentro del plazo de cuatro días establecido en el artículo 8 de la Ley de Medios.

Asimismo, ante las omisiones que reclama la actora de la autoridad responsable, al tratarse de actos negativos y de tracto sucesivo, también se cumple con la oportunidad.

Lo anterior cuenta con apoyo en la Jurisprudencia 15/2011, emitida por el Tribunal Electoral con el rubro: **PLAZO PARA PRESENTAR UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN, TRATÁNDOSE DE OMISIONES**⁴.

3. Legitimación. La actora se encuentra legitimada para promover este juicio de la ciudadanía porque es una ciudadana

⁴ 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.



que promueve por propio derecho, en su calidad de aspirante a candidata independiente a diputada federal por el principio de mayoría relativa por el Distrito 15 de la Ciudad de México.

Aunado a ello, tal circunstancia le fue reconocida en el informe circunstanciado rendido por la autoridad responsable.

4. Interés jurídico. La actora cuenta con interés jurídico, toda vez que, su pretensión, entre otras, es revocar el Acuerdo INE/CG04/2021 que considera le genera una afectación a sus derechos para contender en una candidatura independiente en el proceso electoral 2020-2021 en curso.

5. Definitividad.

El acto que se controvierte es definitivo, porque no se prevé algún recurso o medio que pueda ser agotado por la actora, mediante el cual puedan ser tutelados los derechos que estima violentados antes de acudir a esta instancia; por tanto, se trata de un acto definitivo y firme ya que no procede algún medio de impugnación que deba agotarse de manera previa a la promoción del juicio de la ciudadanía.

TERCERO. Síntesis de agravios.

La actora señala que controvierte tres actos:

- a) La **omisión del INE de dar respuesta y resolver el recurso de inconformidad** que promovió el treinta de diciembre de dos mil veinte, a fin de plantear diversas irregularidades y problemáticas, dentro de la etapa de apoyo de la ciudadanía a las que se enfrenta como aspirante a una candidatura independiente federal derivadas de la pandemia que actualmente se vive en el mundo (virus SARS-CoV2).

- b) La **omisión de corregir deficiencias y adoptar medidas realmente eficaces** para atender las problemáticas que existen para las y los candidatos independientes para realizar las actividades necesarias para la recolección de apoyo de la ciudadanía, pese a que el treinta de diciembre de dos mil veinte presentó escrito para exponer dichas problemáticas.
- c) El **Acuerdo INE/CG04/2021**, mediante el cual, el INE modificó los periodos de obtención de apoyo de la ciudadanía, así como de fiscalización para las diputaciones federales y para los cargos locales en la Ciudad de México y otras entidades federativas.

Respecto de dichos actos, **la actora menciona que en su conjunto le generan los agravios** siguientes:

- El dieciocho de diciembre de dos mil veinte las autoridades gubernamentales y de salud determinaron que el semáforo epidemiológico cambiaría a rojo por lo que solamente se mantendrían actividades esenciales a partir del día siguiente.

Derivado de ello, presentó un escrito a fin de exponer las problemáticas que existían para recabar el apoyo de la ciudadanía que exige la legislación para obtener el registro como candidata independiente, en el cual **solicitó la ampliación del plazo para recabar firmas y la reducción del porcentaje exigido.**

Argumenta que el Consejo General del INE ha incurrido en una omisión al no dar respuesta a su escrito; lo que genera un riesgo a su salud y su derecho a ser votada, ya que, ante la situación de emergencia sanitaria, las medidas establecidas por el mencionado Consejo no son



suficientes para garantizar tales derechos, siendo necesario que se **suspenda** la etapa de “obtención de apoyo ciudadano”, ante la falta de condiciones para su desarrollo.

- Señala que el Consejo General del INE no ha adoptado las medidas eficaces necesarias para garantizar los derechos de las y los aspirantes a candidaturas independientes, tomando en consideración la situación de riesgo que existe en la Ciudad de México.
- Considera que el Acuerdo impugnado le genera afectación porque la autoridad responsable no tomó en consideración la situación real que se vive en la Ciudad de México y en el país; ya que no existe una estrategia efectiva de las autoridades sanitarias y, por tanto, los protocolos de salud implementados por el INE son insuficientes y son un riesgo inminente a su salud

Conforme a ello, señala que **la etapa de obtención de apoyo de la ciudadanía no debe desarrollarse** y pretende que el INE registre su candidatura de forma automática a partir de los requisitos que ya cumplió para ser aspirante a candidata independiente.

- Argumenta que la recolección de apoyo de la ciudadanía mediante cédula física y las medidas adoptadas por la autoridad responsable son incompatibles con la disposición de las autoridades sanitarias de solo desarrollar actividades esenciales.
- A partir de todo lo anterior considera que el INE contraviene los Acuerdos **obligatorios** emitidos por la Secretaría de Salud Federal para atender la emergencia sanitaria generada por el referido virus, vulnerando su

derecho a la seguridad jurídica y, soslayando los artículos 1°, 4°, 16 y 35 fracción II de la Constitución; 4 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, así como 2° y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

Así, en el escrito de demanda la actora plantea que la tutela a sus derechos debe efectuarse a través de acciones como: **suspensión** de la etapa de “obtención de apoyo ciudadano”, o bien, la **eliminación** de la mencionada etapa y registro directo.

Ahora bien, es importante hacer una precisión respecto a la omisión identificada previamente en el inciso b) “omisión de corregir deficiencias y adoptar medidas realmente eficaces”.

Al realizar un análisis integral del escrito de demanda e identificar la causa de pedir, se advierte que dicho acto en realidad se vincula a la impugnación del Acuerdo INE/CG04/2021, y los agravios relacionados a si las medidas del INE son ineficaces o no, para atender las problemáticas que se presentan actualmente para las y los aspirantes a candidaturas independientes.

Ello puede corroborarse así, ya que en el escrito de demanda la actora expone de forma conjunta agravios sobre lo que llama “tres actos impugnados o reclamados” y la presunta afectación que todos ellos generan por la falta de adopción de medidas sanitarias que protejan su derecho a votar sin poner en riesgo su salud y de la ciudadanía en general.

No obstante, sobre la impugnación a lo que denomina “omisión de resolver el recurso de inconformidad”, de la demanda se advierte que se refiere a un escrito mediante el cual solicitó al Consejo General del INE que ampliara el plazo para recabar



apoyo de la ciudadanía y adoptar medidas para contrarrestar el riesgo a la salud sin afectar sus derechos político-electorales.

Al respecto, la actora sí plantea cuestionamientos independientes consistentes en que no se le ha dado respuesta a dicho escrito. Por tanto, se hará un estudio sobre dicha omisión alegada.

En este sentido, se precisa que existe controversia sobre dos actos:

1. La omisión de resolver la solicitud del treinta de diciembre de dos mil veinte (que la actora denominó “recurso de inconformidad”).
2. Impugnación del Acuerdo INE/CG04/2021.

A partir de lo anterior se realizará un estudio de los agravios planteados por la actora, en el entendido de que lo relativo a la supuesta falta de medidas eficaces por parte del INE, se atenderá en la controversia suscitada sobre el Acuerdo INE/CG04/2021.

Lo anterior es acorde a lo establecido en **jurisprudencia 4/99**, del Tribunal Electoral, de rubro: **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.**⁵

Al respecto, dicho criterio señala que los agravios deben estudiarse, de forma integral, desentrañando el sentido de que la parte actora quiso expresar, más allá de la simple literalidad de su escrito de demanda.

⁵ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, página 17

Asimismo, es aplicable la Jurisprudencia 4/2020 de rubro: **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN⁶.**

CUARTO. Consideraciones del Acuerdo impugnado.

El cuatro de enero en sesión extraordinaria del Consejo General del INE se aprobó el acuerdo **INE/CG04/2021, en el que, en lo interesa para el presente asunto, determinó lo siguiente.**

a) Facultad para ajustar los plazos en las etapas del Proceso Electoral Federal organizado por el INE. Para sustentar dicha facultad, al emitir el Acuerdo sostuvo que:

“La reforma constitucional del 10 de febrero de 2014 fijó como fecha para la Jornada Electoral el primer domingo de junio del año de la elección; sin embargo, de forma excepcional, en su transitorio Segundo, Apartado II, inciso a), mandató que la Ley General debía regular la celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de julio, respecto del año 2018.

En atención a dicho mandato en el transitorio Décimo Quinto de la correspondiente reforma legal, la LGIPE otorgó la facultad al Consejo General de realizar los ajustes a los plazos previstos en la Ley.

De lo anterior, se colige que la finalidad de la reforma 2014 fue homologar la fecha de celebración de las jornadas electorales federal y local el primero de julio de 2018. Así, en el citado transitorio se facultó al INE para ajustar los plazos establecidos en la LGIPE de manera extraordinaria, una vez acreditada la finalidad consistente en garantizar la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales.

Si bien es cierto ese transitorio sirvió, en su momento, para definir y ajustar las etapas derivadas de esa reforma, particularmente en el 2018, lo cierto es que su razón sigue aplicando para los procesos electorales posteriores, puesto que se sigue actualizando la necesidad de estandarizar actuaciones entre las diferentes autoridades locales, derivado de la distribución de competencias concurrentes.

Es así que la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP298/2016 y acumulados, consideró que las normas transitorias, por su propia y especial naturaleza, tienen como finalidad establecer

⁶ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



los Lineamientos provisionales o reglas de tránsito que permiten la eficacia de la norma u ordenamiento correspondiente, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera que sea congruente con la realidad.

En este sentido, sostuvo que las normas transitorias regulan lo relativo a la entrada en vigor de las nuevas disposiciones jurídicas ordinarias; la derogación de las anteriores y **las situaciones suscitadas con motivo del tránsito de las anteriores situaciones jurídicas, a las nuevas creadas por aquéllas**, para las que deben prever una solución, en orden al cumplimiento de éstas.

Así, indicó que las disposiciones transitorias de los ordenamientos jurídicos, no deben considerarse en sí mismas, aisladas del contenido y consecuencias jurídicas que derivan de las disposiciones legales ordinarias, con las que se encuentran relacionadas y a cuya aplicación se refieren, pues aun cuando los artículos transitorios en principio son reglas anexas al texto primario de vigencia temporal y de carácter secundario, ello no implica que de manera necesaria pierdan vigencia con el sólo paso del tiempo, sino que en la medida que prevalezcan las condiciones de tiempo, modo o lugar por las que fueron establecidas, se mantiene su vigencia para cumplir debidamente con su objetivo.

Por tanto, en el caso particular, de lo dispuesto en el artículo Décimo Quinto transitorio, sostuvo que no se encontraba acotado a una temporalidad o evento específico, es decir, en su redacción no se advertían elementos que permitieran concluir que su vigencia estaba circunscrita a una temporalidad o proceso comicial en específico.

En ese sentido, dicho órgano jurisdiccional razonó que los plazos previstos en la LGIPE corresponden a casos ordinarios, en los que los mismos sean acordes con los principios constitucionales en materia electoral y la debida ejecución de los procedimientos electorales, siendo que, **ante supuestos extraordinarios**, el legislador estableció una norma que permite que la autoridad electoral ajuste los plazos necesarios de manera excepcional, con base en tal precepto; esto es, que el artículo Décimo Quinto transitorio se trata de una disposición eminentemente extraordinaria, que para su ejercicio, el INE se debe encontrar ante algún supuesto que justifique su implementación.

En consecuencia, a juicio de la Sala Superior, el artículo Décimo Quinto transitorio de la LGIPE, establece una facultad extraordinaria a favor del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para que, en casos **plenamente justificados y excepcionales**, se ajusten los plazos previstos en la propia Ley General.

Ahora bien, derivado de la situación excepcional de emergencia sanitaria en la que nos encontramos, es indispensable que el INE tome las medidas necesarias para garantizar el ejercicio de los derechos político-electorales de aquellos ciudadanos que pretendan contender con un cargo de elección popular por la vía independiente, ello mediante una aplicación del principio pro persona mediante el cual el derecho debe interpretarse y aplicarse siempre de la manera que más favorezca a las personas.

Este principio representa una máxima protección de las personas, ya que se deberá aplicar la norma contenida en el orden jurídico nacional o en el tratado internacional que más proteja los derechos de las mismas. Con eso se refuerzan las garantías y los mecanismos de protección.

Es por lo anterior que este Instituto tiene el deber constitucional de proteger y garantizar la vigencia eficaz de los derechos fundamentales previstos en la CPEUM.

Por tanto, realizando una interpretación conforme al artículo 1° constitucional, en particular, a la luz del principio referido, cabe concluir que existe una obligación de esta autoridad administrativa electoral de garantizar el derecho a ser votado y a la salud de los aspirantes a candidatos independientes, así como de la ciudadanía que les apoya, tanto en el plano federal como local, por lo que resulta necesario ampliar los plazos para obtener el apoyo ciudadano, siempre en concordancia con el texto normativo aplicable y en la medida de lo posible.

*Refuerza lo anterior la homologación de calendarios que ha aprobado este Consejo General, mismo que ha sido avalado por la Sala Superior del TEPJF en la sentencia SUP-RAP-605/2017 y acumulados, en la cual sostuvo que **el Consejo General del INE puede realizar ajustes a los plazos establecidos en Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de garantizar la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales contenidos en la misma. Atribución que en modo alguno le confiere la posibilidad de reducir o ampliar los plazos señalados en la ley, porque únicamente se trata de una potestad instrumental que le autoriza a mover-ajustar las fechas, respetando la duración de las etapas en las que tienen verificativo diversos actos electorales.***

...máxime que la situación extraordinaria de contingencia sanitaria derivada del COVID-19 obliga a este Instituto a tomar medidas excepcionales con la finalidad de garantizar el derecho a la salud y el derecho a ser votado, en el caso específico, de las y los aspirantes a candidaturas independientes federal y locales, para que cuenten con el tiempo mínimo necesario para recabar el apoyo ciudadano, tomando en consideración el marco legal aplicable sin generar inequidad frente al resto de los actores políticos.

Con base en lo antes transcrito, este Consejo General se encuentra facultado por el Congreso de la Unión para realizar los ajustes necesarios a los plazos establecidos en la LGIPE, como lo es el relativo a la fecha máxima para recabar el apoyo ciudadano por parte de las y los ciudadanos que aspiren a candidaturas independientes.”

b) Acciones del INE respecto al apoyo de la ciudadanía en emergencia sanitaria relacionadas con el proceso federal.

Al respecto, se enunció lo siguiente:



“El Consejo General ha sido sensible a las inquietudes presentadas por las y los aspirantes a participar por una candidatura independiente en el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021, pues reconoce las complicaciones que implica recabar apoyo ciudadano en las circunstancias que ocasiona la emergencia sanitaria y las medidas que se han mandatado para mitigar el contagio del Covid-19.

*En este sentido, aprobó el **Protocolo específico para evitar contagios por coronavirus (COVID-19) durante los trabajos para recabar el apoyo de la ciudadanía que deberán observar las y los auxiliares de las personas aspirantes a una candidatura independiente**, en el cual se establecen las medidas de protección que deberán adoptarse durante la captación del apoyo por medio de la aplicación móvil o mediante el régimen de excepción. Al respecto, al igual que en las labores cotidianas que desempeñan las personas, durante los trabajos para recabar el apoyo de la ciudadanía deben seguirse estrictamente medidas de cuidado para evitar el riesgo de contagio, medidas que si son adoptadas adecuadamente como se señala en el protocolo no ponen en riesgo la salud de las personas.*

*Adicionalmente, mediante el Acuerdo **INE/CG688/2020**, el Consejo General aprobó los cambios normativos para autorizar el uso de la solución tecnológica que permite que la ciudadanía brinde su apoyo a una persona aspirante a una candidatura independiente sin necesidad de recurrir a una persona auxiliar, ya que, podrá descargar la aplicación directamente en un dispositivo móvil y proporcionar su apoyo al aspirante de su preferencia.”*

c) Modificación de los plazos determinados en el Acuerdo INE/CG289/2020 en relación con el Proceso Electoral Federal.

En ese sentido, el Acuerdo impugnado advirtió que a nivel nacional cinco entidades se encontraban en semáforo epidemiológico color rojo (entre ellas la Ciudad de México), veintidós en color naranja, tres en amarillo, y únicamente dos en verde.

Así, como medida adicional debido a la situación de excepción y al aumento de casos de personas contagiadas por COVID-19, consideró procedente ampliar el plazo para recabar apoyo de la ciudadanía al límite de las fechas fatales con que cuenta esta autoridad para cumplir con las actividades que tiene encomendadas en el marco del Proceso Electoral Concurrente 2020-2021.

Así, sin que se comprometiera la viabilidad de realizar acciones relacionadas con esta actividad, de manera específica la fiscalización de este periodo y la verificación y entrega de resultados de apoyo de la ciudadanía. Para ello, estimó necesario que además se cumpliera con lo siguiente:

“1) Que a la fecha de inicio de las campañas el Consejo General del INE haya aprobado los dictámenes y resoluciones de la fiscalización de las etapas de apoyo de la ciudadanía y de precampaña. Con ello se dota de certeza a los registros de candidaturas ya que se evita que se revoque registros ya otorgados por faltas en el tema de fiscalización.

2) Que no se concentren en un solo momento el término de los periodos de apoyo de la ciudadanía, debido a que las validaciones que deben realizar desde la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores requerían evitar el flujo de toda la información nacional al mismo tiempo. Es decir que se conserven bloques con cierto equilibrio, lo cual es esencial para un correcto flujo de la información y entregar los resultados respecto al apoyo ciudadano con antelación suficiente a la solicitud de registro de candidaturas.”

Al respecto, razonó que, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores(as) consideraba que no había inconveniente en que se ampliara el plazo para recabar el apoyo de la ciudadanía, siempre y cuando se realizaran los ajustes correspondientes para llevar a cabo las acciones que permitieran dar cumplimiento a lo establecido en los Lineamientos, tanto en el ámbito federal como local.⁷

En este sentido, la modificación respecto del periodo la fecha de conclusión para recabar el apoyo de la ciudadanía, para el caso de las elecciones de diputaciones federales **fue recorrida del treinta y uno de enero al doce de febrero**, para lo cual determinó que:

⁷ Realizar la revisión de los registros en los días posteriores establecidos al fin de la fecha de captación, recorriendo también el procesamiento de la información, el periodo de derecho de audiencia y la generación de cifras preliminares y definitivas tanto a la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos como a los Organismos Públicos Locales.



“Para el caso de las diputaciones federales, los aspirantes tendrán 12 días más para realizar las actividades de apoyo de la ciudadanía las cuales se ven disminuidos en el periodo elaboración del oficio de errores y omisiones, así como en la elaboración de los dictámenes.

Los plazos para la notificación de los oficios de errores y omisiones se reducen de 12 a 7 días y los plazos para la elaboración del Dictamen se reducen de 15 a 8 días.

No obstante, las modificaciones descritas, resultan viables, ya que, si bien se reducen los plazos para que la Unidad Técnica de Fiscalización realice sus actividades, estos se encuentran dentro de un escenario posible.”

Quedando de la siguiente manera:

Diputaciones Federales

Periodo de apoyo de la ciudadanía		Fecha límite de entrega de los informes	Notificación de Oficios de Errores y Omisiones	Respuesta a Oficios de Errores y Omisiones	Dictamen y Resolución a la Comisión de Fiscalización	Aprobación de la Comisión de Fiscalización	Presentación al Consejo General	Aprobación del Consejo General
Inicio	Fin	3 tres	7 siete	7 siete	8 ocho	6 seis	3 tres	7 siete
Jueves 3 tres de diciembre de 2021 dos mil veintiuno	Viernes 12 doce de febrero de 2021 dos mil veintiuno	Lunes 15 quince de febrero de 2021 dos mil veintiuno	Lunes 22 veintidós de febrero de 2021 dos mil veintiuno	Lunes 01 uno de marzo de 2021 dos mil veintiuno	Martes 09 nueve de marzo de 2021 dos mil veintiuno	Lunes 15 quince de marzo de 2021 dos mil veintiuno	Jueves 18 dieciocho de marzo de 2021 dos mil veintiuno	Jueves 25 veinticinco de marzo de 2021 dos mil veintiuno

QUINTO. Estudio de fondo.

Corresponde ahora analizar el fondo de la controversia. Conforme a la síntesis de agravios y lo precisado respecto de los actos impugnados. En primer lugar, se analizará lo relativo a la supuesta omisión de resolver el recurso de inconformidad.

I. Omisión de resolver el recurso de inconformidad.

La actora argumenta que el treinta de diciembre de dos mil veinte presentó un escrito mediante el cual solicitó la ampliación del plazo para recabar apoyo de la ciudadanía y la reducción del porcentaje correspondiente, exponiendo diversas

problemáticas que se han presentado con motivo de la pandemia generada por el virus SARS-CoV2.

En consideración de esta Sala Regional el planteamiento es **fundado, pero inoperante** por lo que a continuación se explica.

El derecho de petición, previsto en el artículo 8° de la Constitución, constituye una prerrogativa para todas las personas que desean acercarse de manera pacífica y respetuosa ante la autoridad a solicitar lo que deseen.

El artículo 8° señala textualmente lo siguiente:

“Artículo 8o. Los funcionarios y empleados públicos respetarán el ejercicio del derecho de petición, siempre que ésta se formule por escrito, de manera pacífica y respetuosa; pero en materia política sólo podrán hacer uso de ese derecho los ciudadanos de la República.”

A toda petición deberá recaer un acuerdo escrito de la autoridad a quien se haya dirigido, la cual tiene obligación de hacerlo conocer en breve término al peticionario.

Del contenido normativo de esta disposición constitucional se desprende que el ejercicio del derecho de petición se manifiesta en dos momentos: en el primero, reconoce un derecho para las personas para solicitar lo que sea su deseo a la autoridad. El segundo momento corresponde a dicha autoridad y le impone una obligación de responder.

En este sentido, la mecánica prevista en la Constitución implica que la persona deberá presentar su petición satisfaciendo tres cuestiones mínimas: debe hacerla por escrito, de manera pacífica y respetuosa.

Así, la autoridad se encuentra obligada a responder a la persona por escrito y, además, en un término breve.



Por otra parte, debe precisarse que, a través de la doctrina jurisprudencial se ha establecido que, cuando se llega a la conclusión de que un agravio es fundado, de acuerdo con las razones de incongruencia alegadas; pero de ese mismo estudio claramente se desprende que por diversas razones relativas al fondo de la cuestión omitida, dicho agravio resulta insuficiente para resolver el asunto favorablemente a los intereses de la parte recurrente, dicho concepto, aunque fundado, debe declararse inoperante.⁸

En otras palabras, cuando del estudio de los no analizados se desprenda que de cualquier forma no beneficiarían a la parte recurrente, el resultado será declarar los agravios fundados, pero inoperantes.⁹

Lo anterior, tiene sustento en lo dispuesto por el artículo 17 de la Constitución, que está encaminado a asegurar que las autoridades encargadas de administrar justicia, lo hagan de manera pronta, completa e imparcial.

En el caso concreto, en un primer momento la autoridad responsable en el informe circunstanciado expuso lo siguiente:

“Finalmente, no pasa desapercibido para esta autoridad lo argumentado por [la] enjuiciante respecto a una supuesta omisión de dar respuesta al recurso de inconformidad promovido por la suscrita con fecha 30 de diciembre de 2020, argumentación que resulta infundada.

⁸ Registro digital: 167803, Tesis: I.9o.A.112 A, Tribunales Colegiados de Circuito, rubro: AGRAVIOS FUNDADOS PERO INOPERANTES EN LA REVISIÓN FISCAL. LO SON AQUELLOS EN LOS QUE SE ADVIERTE QUE LA SALA OMITIÓ ESTUDIAR ARGUMENTOS O PRUEBAS QUE DE CUALQUIER FORMA NO BENEFICIARÍAN A LA AUTORIDAD RECURRENTE.

⁹ Registro digital: 2012328, Tesis: II.1o.T.11 K (10a.), Tribunales Colegiados de Circuito, rubro: "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN FUNDADOS, PERO INOPERANTES". LA JURISPRUDENCIA EMITIDA CON DICHO RUBRO POR LA OTRORA TERCERA SALA DEL MÁS ALTO TRIBUNAL DE LA NACIÓN, SIGUE TENIENDO APLICACIÓN CON LA LEY DE AMPARO, VIGENTE A PARTIR DEL 3 DE ABRIL DE 2013.

Registro digital: 917642, Séptima Época, Tercera Sala, rubro: CONCEPTOS DE VIOLACIÓN FUNDADOS, PERO INOPERANTES.

Lo anterior, en virtud de que la solicitud presentada por conducta de la Junta Distrital 15 en la Ciudad de México de este Instituto fue solventada mediante la emisión del Acuerdo INE/CG04/2021, es decir, el acuerdo que por esta vía se impugna, se consultó a los organismos públicos locales, respecto de los escritos presentados por parte de las personas aspirantes a una candidatura independiente.”

Al respecto, el magistrado instructor requirió a la autoridad responsable a fin de que remitiera diversa información relacionada con el escrito que la actora presentó el treinta de diciembre de dos mil veinte; conforme a ello, el INE manifestó lo siguiente:

“El escrito al que se hace referencia fue presentado por Norma Estela Pardo Almaraz ante la Junta Distrital de la Ciudad de México, y el mismo fue remitido vía correo electrónico por dicha junta a la referida Dirección Ejecutiva, sin que del mismo se desprendiera recurso de inconformidad alguno, de tal forma que fue considerado como una petición al Consejo General de este Instituto, la cual fue atendida mediante el Acuerdo INE/CG04/2021, aprobado el 4 de enero de 2021 y notificado a la aspirante el día 5 de enero del año en curso, a través del correo electrónico señalado por la ciudadana en comentario.”

No omito precisar que, si bien, en el Acuerdo de referencia no fue plasmado su nombre, se tuvo por atendida su petición al tratarse de la misma formulada por el resto de los aspirantes.

En ese sentido, se remite copia certificada de la documentación que obra en poder de este Instituto consistente en: el escrito presentado por la actora (...), la documentación soporte relativa al trámite, así como las constancias de notificación practicada a la actora respecto del acuerdo que recayó a su escrito.”

Así, al analizar el escrito que la actora presentó ante el INE el treinta de diciembre de dos mil veinte, se advierte que esencialmente señaló lo siguiente:

- Se dirigió al Presidente del Consejo General del INE.
- Expone que existen problemáticas para recabar apoyo de la ciudadanía derivadas del riesgo por la situación de



emergencia sanitaria por la pandemia que se vive en la actualidad en el mundo.

- Señaló que existen problemas técnicos con la aplicación digital diseñada por el INE para recabar apoyo de la ciudadanía y es necesario resarcir la afectación mediante la ampliación del plazo para recabar dicho apoyo y la reducción del porcentaje de firmas requeridas.
- Expone que es necesaria la ampliación del plazo porque con las medidas de confinamiento adoptadas por las autoridades sanitarias desde el diecinueve de diciembre de dos mil veinte existe una imposibilidad para realizar eventos y recabar apoyo de la ciudadanía.
- Solicita que se cumpla con la solución tecnológica que permita a la ciudadanía brindar apoyo de la ciudadanía sin recurrir a personas auxiliares.

Asimismo, en el Acuerdo INE/CG04/2021 se dispuso, entre otras cuestiones:

“XVI. Escritos de aspirantes a Candidaturas Independientes y determinaciones de órganos jurisdiccionales.” Diversos aspirantes a una candidatura independiente para una diputación federal o un cargo local a renovarse en el Proceso Electoral Concurrente 2020-2021 han presentado escritos en los que, de manera general, señalan la dificultad excepcional que genera el tener que recabar apoyo ciudadano en un contexto de pandemia y, por lo tanto, han solicitado que el plazo sea ampliado.

Asimismo, de la motivación del Acuerdo INE/CG04/2021 se advierte que tuvo como una de sus finalidades, atender las problemáticas en torno a la etapa de “obtención de apoyo ciudadano” derivadas de la situación de emergencia sanitaria que se desarrolla actualmente en el país.

En tal sentido, en primer término, tal como se precisó anteriormente, **el contenido del escrito de la actora corresponde a una solicitud y no a un recurso**, y tuvo como

fin exponer diversos problemas que enfrenta en la etapa de “obtención de apoyo ciudadano”, **solicitando la adopción de medidas como la ampliación del plazo de dicha etapa.**

De igual manera, se observa que el Acuerdo INE/CG04/2021 se emitió para atender diversas solicitudes, **pero, no se precisó el nombre de la actora** en dicho documento -como sí ocurrió con otros(as) aspirantes-. Es decir, se señaló un listado de diversas personas que presentaron escritos para solicitar a la autoridad responsable la adopción de medidas por problemáticas que se han presentado con motivo de la pandemia, sin que se hubiera hecho referencia a la solicitud de la actora.

Empero, en el caso, **lo fundamental es que el Consejo General del INE analizó un problema que de forma excepcional y generalizada** ocurre en el desarrollo de estos procesos electorales concurrentes y lo estudió de tal manera que diera una respuesta integral a las solicitudes e inquietudes planteadas por diversas personas aspirantes a ser candidatas independientes.

Así, de tal acuerdo se ve que, entre otras cosas, atendió diversos puntos señalados por la actora en su escrito:

- Atendió la problemática para recabar apoyo de la ciudadanía derivadas del riesgo por la situación de emergencia sanitaria por la pandemia que se vive en la actualidad en el mundo.
- Atendió la solicitud de resarcir la afectación -por diversas causas, entre otras, las tecnológicas- mediante la ampliación del plazo para recabar dicho apoyo y la reducción del porcentaje de firmas requeridas.
- Atendió los argumentos relativos a la necesidad de ampliar el plazo para recabar el apoyo de la ciudadanía.



Así, aun cuando las y los aspirantes formularan diversas propuestas de solución ante la situación generalizada y problemáticas a las que se enfrentan en la etapa de “obtención de apoyo ciudadano”, lo cierto es que, **el Consejo General del INE tomó la determinación de ampliar el plazo respectivo.** Cuestión que **reconoce la actora** en su escrito de demanda y que además impugna en el presente juicio.

Si bien, le asiste razón a la actora, en tanto que, **en el Acuerdo INE/CG04/2021 no se menciona que también hubiera sido emitido en respuesta a su solicitud** -tal como ocurrió con otras personas-, lo cierto es que, en el caso concreto, **ello no puede dar lugar a concluir que no se dio atención a la problemática que expuso** y a la valoración sobre la adopción de medidas para contrarrestar problemáticas acontecidas por la pandemia, lo que dio lugar a la ampliación del plazo para recabar apoyo de la ciudadanía, siendo que el INE señala que la respuesta a dicho escrito está contenida en el Acuerdo impugnado; de donde se desprende que, lo trascendente es que el Consejo General del INE sí analizó y brindó una solución ante las dificultades que expresó la actora.

Así, esta Sala Regional considera que, aun cuando la autoridad responsable omitió señalar que el mencionado Acuerdo impugnado también se emitía para dar respuesta a la actora y así atender su deber de responder el escrito que presentó; lo cierto es que, en este momento, atendiendo a las particularidades del caso y a la urgencia de dar definición respecto a la controversia planteada por la actora, no podría ordenarse al Consejo General que dé una respuesta porque está contenida en un Acuerdo general (Acuerdo impugnado) para atender cuestiones como las planteadas por la actora, quien las conoce y las impugna en el juicio en estudio.

Cabe destacar que la actora también reconoce que posterior a su solicitud de ampliación del plazo para recabar apoyo de la ciudadanía, el INE emitió el Acuerdo INE/CG04/2021 en el cual se tomó justamente dicha determinación -ampliar el plazo- y también impugna en este juicio.

De esta forma, se concluye que, si bien, le asiste razón a la actora en que la autoridad responsable no cumplió debidamente en respetar su derecho de petición pues no mencionó su nombre en el Acuerdo impugnando en que respondió su escrito, en este momento ya existe esa respuesta que está plasmada en un Acuerdo que tiene carácter general y que atiende el planteamiento que la actora le formuló, el cual conoce e impugnó.

No pasa desapercibido que la actora alega que el treinta de diciembre de dos mil veinte, también expuso ante la autoridad responsable que debía suspender el desarrollo de la etapa de “obtención de apoyo ciudadano” y reducir el porcentaje de firmas para resarcir la afectación que ha tenido por la situación de la pandemia y por fallas en la aplicación.

Al respecto, solicita que esta Sala Regional al resolver tome la decisión de suspender el mencionado plazo y el porcentaje de firmas exigido para el registro de la candidatura independiente a la que aspira.

Empero, **estos planteamientos los formula también al controvertir el Acuerdo INE/CG04/2021**, al considerar que las medidas adoptadas en él (ampliación del plazo para recabar apoyo de la ciudadanía) son insuficientes para tutelar el derecho a la salud y los político-electorales.

Por tanto, la eficacia de las medidas adoptadas por el INE, entre ellas, lo dispuesto en el Acuerdo INE/CG04/2021 serán



materia de análisis en el siguiente apartado como parte de la controversia respecto a dicho acto.

II. Análisis de la controversia del Acuerdo INE/CG04/2021 y medidas adoptadas por el INE

La actora argumenta que la autoridad responsable no ha cumplido con su deber de establecer medidas adecuadas para que su participación como aspirante a candidata independiente no sea afectada ante la contingencia sanitaria que se vive.

Al respecto, considera que debe suspenderse la etapa de “obtención de apoyo ciudadano” y que le sea otorgado el registro directo a partir de los requisitos que ya cumplió para obtener la calidad de aspirante a candidata independiente, o bien, reducir el porcentaje de firmas ante las circunstancias actuales de la pandemia.

En concepto de esta Sala Regional son **infundados** los agravios de la actoral, por lo siguiente.

a) Contexto epidemiológico general¹⁰.

Para el análisis del presente asunto es necesario en primer término establecer en relación con la **contingencia sanitaria** por la que atraviesa el país, derivada del virus SARS-CoV2 (COVID-19), lo siguiente:

-Declaración de pandemia. El once de marzo de dos mil veinte, la Organización Mundial de la Salud declaró que el brote del virus SARS-CoV2 (COVID-19) es una pandemia, derivado

¹⁰ Es un hecho notorio conforme el artículo 15.1 de la Ley de Medios y la Jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 74/2006, HECHOS NOTORIOS. CONCEPTOS GENERAL Y JURÍDICO. Consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXIII, junio de dos mil seis, página 963.

del incremento en el número de casos existentes en los países que han confirmado los mismos, por lo que consideró tal circunstancia como una emergencia de salud pública de relevancia internacional, y emitió una serie de recomendaciones para su control.

-Declaratoria de emergencia sanitaria. El treinta de marzo de dos mil veinte, se publicó en el DOF el Acuerdo por el que se declaró emergencia sanitaria por causa de fuerza mayor, a la epidemia de enfermedad generada por el virus SARS-CoV2 (COVID-19).

-Implementación del semáforo epidemiológico. El catorce de mayo de dos mil veinte, se publicó en el DOF el Acuerdo mediante el cual la Secretaría de Salud estableció una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como el establecimiento de medidas extraordinarias.

-Modificación de semáforo epidemiológico. El quince de mayo de dos mil veinte, se publicó en el DOF el Acuerdo por el que la Secretaría de Salud modificó el diverso por el que se establece una estrategia para la reapertura de las actividades sociales, educativas y económicas, así como un sistema de semáforo por regiones para evaluar semanalmente el riesgo epidemiológico relacionado con la reapertura de actividades en cada entidad federativa, así como se establecen acciones extraordinarias, publicado el catorce de mayo de dos mil veinte.

-Lineamientos técnicos para la reapertura. El veintinueve de mayo de dos mil veinte, se publicó en el DOF el



Acuerdo por el que la Secretaría de Economía, la Secretaría de Salud, la Secretaría del Trabajo y Previsión Social, y el Instituto Mexicano del Seguro Social, establecieron los Lineamientos técnicos específicos para la reapertura de las actividades económicas.

b) Contexto epidemiológico de la Ciudad de México.

-Nueva normalidad. El treinta y uno de julio de dos mil veinte se publicó en la Gaceta Oficial de la Ciudad de México el Décimo Tercer Aviso por el que se dio a conocer el color del semáforo epidemiológico de la Ciudad de México y las medidas de protección a la salud que deberán observarse, así como la modificación a los Lineamientos para la Ejecución del Plan Gradual hacia la Nueva Normalidad en la Ciudad de México.

-Suspensión de actividades no esenciales. En atención al semáforo epidemiológico en la Ciudad de México se **suspendieron las actividades no esenciales** del diecinueve de diciembre de dos mil veinte al diez de enero.

c) Medidas implementadas por el INE en relación con el contexto de la pandemia y las candidaturas independientes.

-Convocatoria, lineamientos y protocolo. El veintiocho de octubre de dos mil veinte, el Consejo General del INE emitió el Acuerdo **INE/CG551/2020**, por el que emitió la Convocatoria y se aprobaron los Lineamientos.

En cumplimiento a dicho Acuerdo emitió el Protocolo específico para evitar contagios por coronavirus (COVID-19) durante los trabajos para recabar el apoyo de la ciudadanía que deberán

observar las y los auxiliares de las personas aspirantes a una candidatura independiente.¹¹

-Perfeccionamiento de la Aplicación. El quince de diciembre de dos mil veinte, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo **INE/CG688/2020** por medio del cual “modificó la base novena de la convocatoria a la ciudadanía con interés en postularse como candidatas o candidatos independientes a diputaciones federales por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral federal 2020-2021, así como los lineamientos para la verificación del cumplimiento del porcentaje de apoyo de la ciudadanía inscrita en la lista nominal de electores que se requiere para el registro de dichas candidaturas, aprobados mediante acuerdo INE/CG551/2020”.

Expuesto lo anterior, es importante destacar que, el Acuerdo impugnado tuvo por objeto disminuir la exposición tanto de las personas aspirantes, sus auxiliares y la ciudadanía a la proliferación de contagios por el virus SARS CoV2, con motivo de las actividades de recolección del apoyo de la ciudadanía, ya que implementó herramientas alternativas que de algún modo ofrecieron mayores expectativas para salvaguardar el derecho a la salud, y concomitantemente, preservar en su mayor dimensión el ejercicio de los derechos político electorales.

Esto es, ante la grave situación de salud pública que se vive en México por la pandemia, varios(as) aspirantes a candidaturas independientes a diversos cargos de elección popular presentaron solicitudes de ajustes, modificaciones o prórrogas al periodo de obtención del respaldo de la ciudadanía.

¹¹ Consultable en la página oficial del INE <https://www.ine.mx/candidaturasindependientes/>



Conforme a ello, como se analizó anteriormente, el Consejo General del INE determinó la ampliación de los plazos previstos para la recopilación del referido apoyo mediante el acuerdo INE/C04/2021.

Aunado a ello, cabe mencionar que el veintiocho de octubre de dos mil veinte, el Consejo General del INE emitió el Acuerdo INE/CG551/2020, por el que aprobó los Lineamientos, así como el Protocolo específico para evitar contagios por coronavirus (COVID-19) durante los trabajos para recabar el apoyo de la ciudadanía que deberán observar las y los auxiliares de las personas aspirantes a una candidatura independiente”, en relación con el cual -en dicho acuerdo- señaló:

“CUARTO. Para recabar el apoyo de la ciudadanía durante la pandemia por el virus SARS-CoV2 (COVID-19), las y los auxiliares deberán seguir el protocolo de sanidad que se determine para el efecto, mismo que se hará del conocimiento público en la página electrónica de este Instituto en el apartado relativo a las candidaturas independientes, previo al inicio del periodo para recabar el apoyo.”

Al emitir el referido protocolo, señaló que tiene como objetivo general:

“Priorizar la salud, realizando acciones para procurar minimizar los posibles contagios por COVID-19 de las personas que otorguen el apoyo a una persona aspirante a una candidatura independiente durante el periodo establecido para tal efecto, así como de las personas auxiliares cuya función es recabar el apoyo de la ciudadanía a través de la aplicación móvil y el régimen de excepción, durante el Periodo que comprende del 03 de diciembre de 2020 al 31 de enero de 2021.

Este protocolo será la base para que las personas auxiliares de las y los aspirantes a una candidatura independiente recaben el apoyo de la ciudadanía y que la ciudadanía debe seguir a efecto de otorgar su apoyo.”

Posteriormente, ante el incremento de la trasmisión del virus y la determinación de que el semáforo epidemiológico permanecería en rojo, el INE desarrolló una alternativa tecnológica para que la ciudadanía pueda brindar su apoyo a

las y los aspirantes a una candidatura independiente, **sin necesidad de recurrir a alguna persona auxiliar, para lo cual podría descargar la aplicación directamente en un dispositivo y proporcionar su apoyo a la o el aspirante de su preferencia, sin tener que salir de su hogar.**

Dicha aplicación (App) se denominó "Apoyo Ciudadano-INE" y los lineamientos respectivos fueron aprobados por el Consejo General del INE mediante Acuerdo **INE/CG688/2020**, emitido el quince de diciembre pasado.

Cabe precisar que su implementación como mecanismo para recabar apoyo de la ciudadanía se encontraba prevista desde la emisión del Acuerdo **INE/CG551/2020** de fecha veintiocho de octubre de dos mil veinte, **en la cual se estableció que la aplicación sería el mecanismo ordinario para dicho fin, y solo excepcionalmente podría recabarse de manera física en papel en los doscientos ochenta y tres municipios con muy alto grado de marginación previstos en el anexo TRES de dicho Acuerdo (dentro de los cuales no se encuentra ninguna localidad de la Ciudad de México).**

Así, se debe tener presente que, con el Acuerdo impugnado, el Consejo General del INE tiene como finalidad adoptar medidas -con las herramientas que en ese momento se encontraban a su alcance- para encontrar el mejor balance posible entre la necesidad de garantizar el **derecho a la salud**, previsto en los artículos 4° de la Constitución, 4 numeral 1 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y a la vez, favorecer en su mayor dimensión posible el **derecho a ser votado y votada, en la modalidad de candidatura independiente.**

En ese sentido el artículo 35, fracción II de la Constitución, en relación con el artículo 7, párrafo 3, de la LGIPE, establece que



es derecho de la ciudadanía poder ser votada para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de las candidaturas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a **las y los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.**

En vista de lo expuesto, se advierte que el INE en modo alguno ha buscado incumplir con los Acuerdos emitidos en el contexto de la pandemia por la Secretaría de Salud, pues por el contrario, se advierte que ha emitido, en el ámbito de sus atribuciones, los Acuerdos y determinaciones que permitan objetiva y razonablemente estar en condiciones de enfrentar la contingencia sanitaria, en el marco del proceso electoral en curso, mediante una serie de medidas encaminadas a la protección del derecho a la salud de las personas aspirantes, de sus auxiliares y de la ciudadanía, con motivo del Protocolo indicado y, con **la *App Apoyo Ciudadano-INE* como una herramienta que puede brindar el apoyo de manera directa y sin necesidad de auxiliares o personas intermediarias.**

Lo anterior, precisamente con el propósito de evitar o reducir ostensiblemente la posibilidad de contagios, que naturalmente pueden generarse mediante la interacción directa y personal de quienes intervienen en el procedimiento de recolección del respaldo de la ciudadanía.

Derivado de ello, esta Sala Regional es consciente de los casos suscitados por la pandemia y de las dificultades que esta puede implicar para que las personas que aspiran a una candidatura independiente recaben el apoyo de la ciudadanía necesario: estas circunstancias buscaron ser atendidas por el INE con las herramientas existentes -conforme a las condiciones que se van

suscitando en cada etapa-, emitiendo para ello **una serie de medidas encaminadas a evitar o a reducir el riesgo de contagio con motivo de las actividades de recolección del apoyo de la ciudadanía, reduciendo en la mayor medida posible el contacto físico para recabarlo¹² y estableciendo medidas sanitarias para los casos en que este se llevara a cabo**, con la intención de atender el riesgo ocasionado por la pandemia sin descuidar el derecho a ser votadas de las personas que aspiran a una candidatura independiente.

Ahora bien, la actora refiere que en su consideración debería **suspenderse la etapa de obtención de apoyo de la ciudadanía y otorgársele el registro directo.**

En ese sentido, para el caso de las Diputaciones Federales la Ley Electoral¹³ establece que las personas que aspiren a dichos cargos por la vía de candidatura independiente dispondrán de sesenta días para recabar apoyo de la ciudadanía, así mediante el Acuerdo **INE/CG289/2020** de once de septiembre de dos mil veinte el Consejo General estableció como **fecha de inicio de la etapa de obtención de apoyo de la ciudadanía para las personas aspirantes a una Diputación Federal el tres de diciembre de dos mil veinte y como fecha de término el treinta y uno de enero (sesenta días).**

No obstante, mediante el Acuerdo impugnado el Consejo General del INE **amplió el plazo hasta el doce de febrero**, es decir concedió **doce días** más para la obtención del apoyo de la ciudadanía.

¹² Similares consideraciones fueron sostenidas en la razón esencial por la Sala Superior en los juicios SUP-JDC-66/2021 y SUP-JDC-79-2021 al valorar las condiciones de salud pública en relación con la etapa de obtención de apoyo de la ciudadanía.

¹³ Artículo 369, numeral 2, inciso c).



En primer término, debe decirse que la etapa de obtención de apoyo de la ciudadanía **no podría suspenderse de forma indeterminada o eliminarse**, ya que se corre el riesgo de desestabilizar el diseño normativo comicial previsto, atendiendo a la sistematicidad de las fases que integran el proceso electoral federal.

Las mencionadas fases, se conforman por una sucesión de actos continuos y concatenados, cuyos plazos se encuentran directamente establecidos para dar certeza y seguridad jurídica a las personas aspirantes a una candidatura, a las autoridades y a la propia ciudadanía; esto, además de permitir que tengan verificativo oportuna y equitativamente los diversos actos que se llevan a cabo en cada una de las etapas del proceso como acontece en la especie, relativa a la de preparación de la elección.

Así, la duración del periodo para la obtención del respaldo ciudadano por parte de quienes aspiren a una candidatura independiente **no podría incrementarse sin medida o bajo un plazo incierto**, en tanto que, si así fuera, se afectaría al resto de las etapas determinadas por la norma electoral, que dependen de ella, por lo que no sería dable ampliar plazos que pudieran traer como consecuencia alguna modificación o impacto sustantivo en el proceso electoral en curso.

Al respecto, se tiene presente que el proceso electoral se rige por el **principio de definitividad** y firmeza de todas y cada una de sus etapas que se desarrollan de manera secuencial, por lo que, por regla general, una vez concluida cada una de ellas, no se debe regresar a la anterior, por lo que resulta necesario garantizar su continuidad.

Así, cuando se presenta una relación de interdependencia entre ampliar el plazo para el ejercicio de un derecho fundamental y

garantizar la continuidad de las etapas del proceso electoral, se debe analizar si se genera un **equilibrio razonable** entre la referida **ampliación para el ejercicio del derecho** y la **continuidad de esas etapas**, dado que, si se afectara de manera desmedida alguna de ellas, resultaría injustificada la ampliación, ya que podría dar lugar a un desequilibrio que afectara a quienes participan en el proceso electoral correspondiente.

Es de destacarse que en el Acuerdo impugnado se señala que una de las finalidades de atender la problemática planteada por las y los aspirantes a candidaturas independientes es que las validaciones que deben realizarse desde la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores(as) requieren evitar el flujo de toda la información nacional al mismo tiempo. Es decir que se conserven bloques con cierto equilibrio, lo cual es esencial para un correcto flujo de la información y entregar los resultados respecto al apoyo de la ciudadanía con antelación suficiente a la solicitud de registro de candidaturas.

En ese sentido, el INE al momento de estudiar la ampliación de plazos, valoró que se trataba de una **situación de excepción** en atención al aumento de casos de personas contagiadas por COVID-19, y por tanto consideró procedente ampliar el plazo para recabar apoyo de la ciudadanía considerando sustancialmente las fechas fatales con que contaba dicha autoridad para cumplir con las actividades que tiene encomendadas en el desarrollo de los procesos electorales 2020-2021.

En ese esfuerzo, el Consejo General del INE fue especialmente cuidadoso en no comprometer la viabilidad de diversas acciones o actividades de importancia fundamental para el desarrollo de esta forma de participación política, esto es, otorgando un especial cuidado al proceso de fiscalización, así



como a la verificación y entrega de resultados de apoyo de la ciudadanía.

Por ello, para estar en condiciones de ampliar el plazo al máximo posible, determinó que los plazos para la notificación de errores y omisiones se reducirían de doce a siete días y para la elaboración del dictamen de quince a ocho días, para lo que consideró que **dichas modificaciones resultaban viables**, ya que si bien se reducían los plazos para que la Unidad Técnica de Fiscalización realizara sus actividades, **ello se encontraba dentro de un escenario posible**, derivado de lo cual obtenía la posibilidad de ampliar por **doce días** la fase de obtención de apoyo de la ciudadanía para las personas aspirantes a candidaturas independientes para Diputaciones Federales.

Así, se desprende de lo expuesto que, dados los plazos fatales valorados por el INE, éste redujo casi a la mitad sus propios periodos de fiscalización (para la notificación de errores y omisiones, y para la elaboración del dictamen) en doce días, para lograr transferir - dicha temporalidad a la etapa de obtención de apoyo de la ciudadanía hasta donde le era **-operativamente posible**.

Adicional a lo anterior, cabe precisar que, la **revisión de dichos apoyos se desarrolla de una manera gradual y progresiva**, dada la concurrencia local y federal del proceso electoral, ya que, al respecto en el acuerdo impugnado se razonó que otra de las circunstancias a valorar en el ajuste de los plazos también tenía por objeto que no se concentraran en un solo momento el término de los periodos de apoyo de la ciudadanía.

Ello, debido a que las validaciones que debía realizar la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores requerían evitar el flujo de toda la información nacional en un mismo momento, razón por la cual se habían conformado bloques con

cierto equilibrio para lograr un correcto flujo de la información y que se pudieran entregar los resultados respecto a los apoyos con la antelación suficiente para el registro de las candidaturas.

Es decir, de lo expuesto se advierte que la ampliación de plazo analizada fue **justificada, objetiva y proporcional**, ya que para determinar dicho plazo el INE realizó su máximo esfuerzo operativo a fin de proteger la salud y la vida tanto de las personas que aspiraban a una candidatura independiente y sus auxiliares, como de la ciudadanía.

Esto, en atención a la prosecución de las etapas del proceso electoral concurrente 2020-2021, y con el propósito de efectivizar al máximo los derechos de las personas aspirantes, sin poner en riesgo de manera sustancial las etapas de fiscalización y de revisión de captación de apoyo, lo que también hubiera sido en detrimento de las propias personas que aspiran a ser candidatas independientes, quienes, para poder ser registradas como tales, deben recibir un dictamen aprobatorio de sus ingresos y egresos durante la etapa de captación de apoyos y comprobar que estos fueron válidos y en número suficiente para su registro.

Aunado a que, no puede considerarse que se haya visto suspendida de manera absoluta, la recolección de apoyo de la ciudadanía del diecinueve de diciembre de dos mil veinte al diecisiete de enero en los términos en los que señala la actora, ya que como ha quedado precisado, mediante el acuerdo **INE/CG688/2020** de quince de diciembre de dos mil veinte, se permitió la captación del apoyo de la ciudadanía en forma directa por la ciudadanía mediante la *App Apoyo Ciudadano-INE*, sin necesidad de personas intermediarias.

Por otra parte, la actora también argumenta que una de las medidas que debió adoptar el INE debió consistir en eliminar la



etapa de obtención de apoyo de la ciudadanía y otorgar los registros a candidaturas independientes sin considerar el requisito de apoyo de la ciudadanía, así como la reducción del porcentaje de firmas por existir fallas técnicas en la aplicación.

En consideración de esta Sala Regional **no le asiste razón a la actora**, por lo siguiente.

El sistema de candidaturas independientes permite que las y los ciudadanos puedan llegar a ocupar un cargo de elección popular sin la necesidad de estar vinculado a un partido político, y al mismo tiempo representa una opción política más para la ciudadanía al momento de elegir a sus gobernantes.

Empero, **ello no puede implicar que toda persona que desee postularse a un cargo por esta vía aparezca en la boleta electoral sin que previamente demuestre tener un verdadero respaldo de la ciudadanía** que haga viable la posibilidad de ser electa.

Lo anterior, porque se atentaría contra los propios principios constitucionales. En primer lugar, el de la **autenticidad** de las elecciones. Esto es así, porque de no reconocerse la necesidad de que las y los candidatos independientes demuestren cierta representatividad provocaría una dispersión del voto en detrimento del mencionado principio.

Por otra parte, la medida legislativa en cuestión también tiene como fin la tutela al **principio de equidad** en los procesos electorales. Ello puede evidenciarse, porque nuestro sistema electoral garantiza que las candidatas y los candidatos –de partidos políticos e independientes- cuenten con acceso a prerrogativas otorgadas por el Estado, a saber: financiamiento

público y el acceso a los tiempos oficiales de radio y televisión.¹⁴

Al respecto, **el número de contendientes en una elección impacta sobre el monto de financiamiento público** que reciben los actores políticos, así como en la distribución de los tiempos de radio y televisión.

Lo anterior impacta al mismo tiempo en la necesidad de garantizar y velar por un adecuado uso de los **recursos públicos**, que es interés de la sociedad; conforme a la exigencia prevista por el artículo 134 párrafo primero de la Constitución.

La etapa de porcentaje de apoyo de la ciudadanía tiene como fin demostrar que quien se postule en una candidatura independiente cuenta con una auténtica posibilidad de participar en la contienda electoral, impidiendo así la participación de un sinnúmero de ciudadanas y ciudadanos cuya postulación resulte inviable.

En ese sentido, la medida busca fortalecer los sistemas de participación democrática para acceder a los cargos de elección popular, **preservando valores constitucionales como son la autenticidad de las elecciones, el principio de equidad y la correcta distribución de recursos públicos.**

Por tanto, contrario a lo argumentado por la actora, una medida para contrarrestar las problemáticas que han surgido en el desarrollo de los procesos electorales no sería la eliminación de las etapas que se prevén en la Ley Electoral, porque las medidas que se adopten tienen que ir encaminadas a garantizar

¹⁴ Artículos 41 base III inciso e) y 116 fracción IV inciso k) de la Constitución.



el derecho a la salud, sin que ello comprometa o suprima valores también de rango constitucional.

Además, las medidas adoptadas por el INE también deben garantizar el cumplimiento al **principio de equidad en la contienda**, lo que no se lograría al suprimir etapas para obtener candidaturas por la vía independiente y continuarse con el desarrollo de otras actividades y procedimientos que se llevan a cabo por el sistema de partidos políticos.

Es decir, siempre debe buscarse un completo equilibrio en las medidas que se adopten, sin que sea viable desarrollar solo etapas correspondientes a uno de los dos sistemas de postulación de candidaturas.

En tal sentido, esta Sala Regional considera que el INE adoptó las medidas más adecuadas ante la situación de emergencia sanitaria que se desarrolla.

Por último, en torno a las fallas técnicas que menciona, respecto de las mismas únicamente se advierten las manifestaciones de la actora, por lo que en ese escenario esta autoridad jurisdiccional se encuentra imposibilitada para analizar en este momento si se generó alguna implicación negativa con motivo del uso de la aplicación tecnológica.

Lo anterior, **sin prejuzgar** sobre las eventuales imposibilidades o imprevistos que pudieran llegar a materializarse con motivo de la emergencia sanitaria en la etapa de obtención de apoyo de la ciudadanía, o bien, sobre **las fallas o dificultades tecnológicas** que, en su caso, **pudiera presentar el sistema implementado por el INE**, cuestiones que no pasan inadvertidas para esta Sala Regional, sin embargo, considerando que el proceso electoral no ha sido suspendido y los plazos fatales de las etapas que lo integran, se advierte que

las medidas tomadas por la autoridad responsable atendieron al mejor equilibrio posible entre el derecho a la salud de las personas y su derecho a votar y ser votadas.

Al respecto, quedan a salvo el derecho de la actora de hacerlas valer en el momento oportuno ante la autoridad competente.

En vista de lo expuesto, se concluye que son infundados los agravios de la actora.

En las relatadas condiciones, procede **confirmar** el Acuerdo **INE/CG04/2021**, en lo que fue materia de impugnación.

R E S U E L V E

ÚNICO. Se confirma el Acuerdo impugnado en lo que fue materia de controversia.

Notifíquese por correo electrónico a la actora y a la autoridad responsable; y por **estrados** a las demás personas interesadas.

Devuélvanse las constancias que correspondan y, en su oportunidad, archivar 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 el Acuerdo General 3/2020 de la Sala Superior, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se emitan con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.