

JUICIOS PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DE LA CIUDADANÍA.

EXPEDIENTES: JDC-560/2024 Y SUS ACUMULADOS JDC-561/2024 Y JDC-562/2024.

ACTORES: ABELAMAR CHACÓN RODRÍGUEZ, SERGIO RAMÓN MEZA DE ANDA Y PAMELA CRYSTEL PÉREZ GÓMEZ.

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO ESTATAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE CHIHUAHUA.

MAGISTRADO PONENTE: HUGO MOLINA MARTÍNEZ.

SECRETARIADO: MARÍA ELENA CÁRDENAS MÉNDEZ, ELIZABETH AGUILAR HERRERA Y NANCY GUADALUPE OROZCO CARRASCO.

Chihuahua, Chihuahua, a veinte de diciembre de dos mil veinticuatro.¹

Sentencia definitiva del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, mediante la cual se **CONFIRMA**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral, de clave **IEE/CE296/2024**, que determinó la improcedencia de la solicitud del instrumento de participación política denominado *referéndum*, por las razones y motivos expuestos a continuación.

GLOSARIO

Congreso del Estado o Congreso Local	Congreso del Estado de Chihuahua
Constitución Federal	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Constitución Local	Constitución Política del Estado libre y soberano de Chihuahua
Consejo Estatal	Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua

¹ Todas las fechas que se mencionan en la presente resolución corresponden al año dos mil veinticuatro, salvo referencia expresa en contrario.

Instituto	Instituto Estatal Electoral de Chihuahua
JDC	Juicio para la Protección de los Derechos Políticos y Electorales de la Ciudadanía
Ley de Participación Ciudadana	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua
Ley o Ley Electoral	Ley Electoral del Estado de Chihuahua
SCJN	Suprema Corte de Justicia de la Nación
Sala Superior	Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación
Tribunal	Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

1. ANTECEDENTES

1.1 Solicitud de inicio de Referéndum. El cinco de septiembre Abelamar Chacón Rodríguez, Lyzeth Cassini Realyvasquez, Laura Cecilia García Cerrillo, Sergio Ramón Meza de Anda, Carlos Demetrio Olvera Fernández, Pamela Crystel Pérez Gómez y Ana Isabel Terrazas Cerros, en su carácter de ciudadanas y ciudadanos, presentaron escrito y anexos, por el cual solicitan el inicio del instrumento de participación política denominado referéndum, para someter a consideración de la ciudadanía el decreto mediante el cual se reformó la Ley de Participación Ciudadana en materia de revocación de mandato.

1.2 Radicación de la solicitud y revisión de requisitos formales. En fecha diez de septiembre, la Consejera Presidenta del Instituto dictó acuerdo por el que se tuvo por recibida la solicitud señalada, se ordenó formar el expediente de clave IEE-IPP-02/2024 -del índice de ese órgano administrativo-, y se turnó a la Secretaría Ejecutiva del Instituto para la revisión de los requisitos formales.

1.3 Primera prevención. El dieciocho de septiembre, la Secretaría Ejecutiva del Instituto, con la finalidad de contar con mayores elementos que permitieran identificar la voluntad de las personas promoventes y determinar el objeto de su pretensión, se previno a las y los solicitantes para que aclararan y precisaran las reformas o adiciones que se pretendían someter al mecanismo de participación política, es decir, si la solicitud se encontraba relacionada con la reforma a los artículos 32, 54 y 60, párrafos primero y segundo, y la adición al artículo 60, párrafo

tercero, todos de la Ley de Participación Ciudadana, o si correspondía exclusivamente al artículo 54 de dicha ley.

Además, se les requirió a las personas promoventes que precisaran si Abelamar Chacón Rodríguez, ostentaba la calidad de representante común, o bien, que designaran a una persona para tales efectos, con el apercibimiento de que, al no observar lo solicitado, el Instituto tendría como representante común a la primera persona firmante.

1.4 Presentación del escrito alcance y segunda prevención. El diecinueve de septiembre, Abelamar Chacón Rodríguez presentó escrito de ampliación a la solicitud inicial del instrumento de participación política denominado referéndum.

De lo anterior, mediante acuerdo de fecha veinticuatro de septiembre se formuló prevención a la persona para que ratificara su intención, o bien, para que presentara dicho escrito de ampliación de la solicitud pero con su firma autógrafa, con el propósito de acreditar la manifestación de su voluntad.

1.5 Respuesta a las prevenciones y reserva para el cumplimiento de requisitos formales. Los días veinticinco, veintiséis y veintisiete de septiembre, se presentaron escritos de las personas promoventes de los cuales se desprendía que la intención de estos era designar a Abelamar Chacón Rodríguez como representante común, pero dichos escritos no causaron efectos por carecer de firmas autógrafas. Aunado a lo anterior, se realizó la precisión de que la solicitud se relacionaba únicamente respecto de la reforma al artículo 54 de la Ley de Participación Ciudadana.

Por acuerdo del treinta de septiembre, el secretario ejecutivo del Instituto, en lo relativo a la prevención sobre la persona representante común, hizo efectivo el apercibimiento de tener con dicha calidad al primero de los firmantes, es decir, a Abelamar Chacón Rodríguez; de igual manera, reservó el plazo para la determinar el cumplimiento de los requisitos formales.

1.6 Cumplimiento de requisitos formales e instrucción para la elaboración del proyecto de resolución. Mediante acuerdo de fecha tres de octubre se tuvo a las personas promoventes cumpliendo con los requisitos de forma de la solicitud de inicio del instrumento de participación política. En esa misma fecha, se ordenó la elaboración del proyecto para que fuera sometido a consideración del Consejo Estatal.

1.7 Resolución de clave IEE/CE296/2024. El veintitrés de octubre, el Consejo Estatal resolvió por mayoría de votos la improcedencia de la solicitud de inicio del instrumento de participación política denominado referéndum.

1.8 Presentación de medios de impugnación. El treinta y uno de octubre se presentaron ante el Instituto tres demandas de juicios para la protección de los derechos políticos y electorales de la ciudadanía, en contra de la resolución de clave IEE/CE296/2024, que determinó la improcedencia de la solicitud de inicio del instrumento de participación política denominado referéndum.

1.9 Registro, formación y turno de expedientes. Por acuerdos de fechas ocho y trece de noviembre, se ordenó formar y registrar los expedientes de claves JDC-560/2024, JDC-561/2024 y JDC-562/2024, así como su turno a la Ponencia del Magistrado Hugo Molina Martínez, para conocimiento y sustanciación.

1.10 Acuerdos de admisión y apertura de la instrucción. Por acuerdos de fecha dos de diciembre, se admitieron los medios de impugnación y se ordenó la apertura de su instrucción.

1.11 Solicitud de medida cautelar. En el escrito de demanda que se registró con la clave JDC-560/2024, se solicitó la adopción de una medida cautelar consistente en la suspensión provisional de los efectos de la resolución emitida por el Consejo Estatal.

Seguido que fue el trámite en vía incidental dentro del mismo expediente, por acuerdo plenario de fecha cuatro de diciembre, se declaró improcedente dicha solicitud, toda vez que los medios de impugnación en materia electoral no admiten la suspensión del acto reclamado.

1.12 Cierre de instrucción, circulación de proyecto y convocatoria.

El diecinueve de diciembre, ante la ausencia de diligencias por desahogar, se declaró cerrado el periodo de instrucción en los expedientes de mérito y se circuló el proyecto correspondiente. Por último, se solicitó convocar a sesión pública del Pleno, para la discusión y votación correspondiente.

2. COMPETENCIA

Este Tribunal es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, por tratarse de juicios de la ciudadanía interpuestos contra la resolución de improcedencia emitida por el Consejo Estatal de clave IEE/CE296/2024, en relación con la solicitud del instrumento de participación política denominado *referéndum*, dentro del expediente de clave IEE-IPP-02/2024, del índice de dicho órgano administrativo.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 36, párrafo tercero y 37 párrafos primero y cuarto de la Constitución Local; así como 303, numeral 1, inciso d), 307, numeral 3, artículo 365, artículo 366, artículo 367 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

3. ACUMULACIÓN

Atendiendo a que los medios de impugnación que aquí se resuelven se promueven contra idéntico acto reclamado, aún y cuando las personas actoras son diferentes, al existir conexidad en la causa, se decreta la acumulación de los juicios ciudadanos de clave JDC-561/2024 y JDC-562/2024, al diverso JDC-560/2024, al ser éste el primero que se registró, debiendo agregar copia certificada de la sentencia a los

expedientes acumulados, y seguir su cumplimiento en el expediente principal; ello, con fundamento en los artículos 343, numeral 3), 344, numeral 1), de la Ley Electoral.

4. PROCEDENCIA

Se considera que los medios de impugnación en estudio cumplen con los requisitos procesales previstos en la Ley Electoral, con motivo de lo siguiente:

4.1 Forma. Las demandas de juicios de la ciudadanía fueron presentadas por escrito, en las que se asientan el nombre de la parte actora, el domicilio para oír y recibir notificaciones, se identifica el acto reclamado y la autoridad responsable, así como los hechos y agravios, asentándose, además, el nombre y firma autógrafa respectiva, cumpliendo con los requisitos establecidos por el artículo 308, numeral 1, de la Ley.

4.2 Oportunidad. Los juicios de la ciudadanía fueron interpuestos en tiempo, toda vez que la resolución combatida se dictó el veintitrés de octubre y fue notificada personalmente al representante común el veinticinco de octubre, mientras que el escrito de demanda fue recibido en el Instituto el treinta y uno de octubre, de lo que se advierte que fue presentado dentro de los **cuatro días hábiles** que establece el artículo 307, numeral 3, de la Ley Electoral.

4.3 Legitimación e interés jurídico. Las personas actoras cuentan con interés jurídico para promover el medio de impugnación en términos de lo previsto en el diverso 317, numeral 1, inciso d), así como el 366, numeral 1), inciso g) de la misma Ley, ya que fueron partes en la resolución que ahora se controvierte.

4.4 Definitividad. Este requisito se ve colmado, ya que no existe medio de impugnación que deba ser agotado previamente.

5. INFORME CIRCUNSTANCIADO

La autoridad responsable al rendir los informes circunstanciados de ley manifestó que, los agravios de los actores y la actora son infundados por las consideraciones siguientes:

- El artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que los derechos humanos solo pueden restringirse o suspenderse en los casos y condiciones previstos por la propia Constitución Federal.
- El Instituto se encuentra sujeto a las normas que regulan el ejercicio de mecanismos de participación ciudadana, por lo que la legalidad es parte fundamental del funcionamiento de un estado democrático de derecho al brindar certeza a las actuaciones de las autoridades para así evitar cualquier tipo de conducta injustificada.
- Las autoridades administrativas no están facultadas para realizar algún tipo de control constitucional, sea concentrado o difuso, de conformidad con la Jurisprudencia de rubro: **CONTROL CONSTITUCIONAL CONCETRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.**
- La resolución emitida debe ser confirmada por el Tribunal, ya que cumple con los principios establecidos en el artículo 1° de la Constitución Federal, que limita la posibilidad de restringir o suspender derechos humanos exclusivamente a los casos previstos en la propia Constitución.
- La autoridad administrativa actuó dentro de su ámbito de competencia y conforme a los mecanismos de participación establecidos en la ley. Al no estar facultada para ejercer un control de constitucionalidad, el análisis adicional de estos aspectos debe recaer en la autoridad jurisdiccional competente.

6. PLANTEAMIENTO DEL CASO

El acto reclamado consiste en la resolución de clave **IEE/CE296/2024** por la cual, el Consejo Estatal del Instituto, declaró improcedente la solicitud de inicio del instrumento de participación política denominado *referéndum* radicado bajo el expediente de clave IEE-IPP-02/2024, mediante el cual las personas promoventes manifestaron su pretensión de someter a consideración de la ciudadanía, la reforma al artículo 54 de la Ley de Participación Ciudadana; lo anterior, al actualizarse el impedimento señalado en el artículo 19, fracción III, de la misma Ley de Participación Ciudadana.

Así entonces, se tiene que la problemática del caso reside en resolver sobre la legalidad respecto de la improcedencia combatida, a la luz de los agravios expuestos por los actores.

7. SÍNTESIS DE AGRAVIOS, PRETENSIÓN Y CAUSA DE PEDIR

En este apartado se hará una síntesis de los planteamientos formulados en las distintas demandas, a partir de su análisis integral y coherente.²

7.1 Síntesis de agravios:

7.1.1 Abelamar Chacón Rodríguez (*JDC-560/2024*).³

A. Inobservancia del *principio de auténtica armonización normativa*. La reforma realizada a la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, que incrementa los requisitos para la solicitud de revocación de mandato, revela una inobservancia al principio de armonización normativa auténtica, por los motivos siguiente:

² Resultan aplicables, por su razón esencial, las siguientes jurisprudencias de este Tribunal Electoral:
a) Clave 2/98, de rubro **AGRAVIOS. PUEDEN ENCONTRARSE EN CUALQUIER PARTE DEL ESCRITO INICIAL**;

b) Clave 4/99, de rubro **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR**; y

c) Clave 3/2000, de rubro **AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR**.

³ Agravios contenidos en el escrito de impugnación visible de foja 8 a 23 del expediente *JDC-560/2024*.

- a. Este principio no se limita a una simple adecuación textual o formal de la legislación local conforme a reformas constitucionales o federales, sino que exige una adecuación real que respete y conserve el espíritu y propósito original de la normativa superior.
- b. Al adoptar una armonización literal y restrictiva en el ámbito estatal, el legislador local no solo no observó los principios de accesibilidad y progresividad de los derechos humanos, si no que distorsionó el propósito fundamental de la reforma federal.
- c. En lugar de crear un marco jurídico que promoviera la participación ciudadana, la reforma local añadió requisitos y obstáculos que limitan el acceso a estos mecanismos, violando el espíritu proactivo y accesible que buscaba la reforma federal.
- d. La armonización auténtica no es simplemente replicar disposiciones de orden federal en el ámbito local, sino que conlleva una adaptación que respete la finalidad de promover el ejercicio de los derechos de la ciudadanía.
- e. Al reformarse la Ley de Participación Ciudadana de Chihuahua con requisitos adicionales, como el incremento del número de firmas al diez por ciento de la lista nominal y el requisito de distribución en la mitad más uno de los municipios, se desvirtúa y vulnera el acceso efectivo a un derecho que se buscaba ampliar a través de la reforma constitucional.
- f. Al evaluar la improcedencia del referéndum bajo este enfoque restrictivo y formalista, el Instituto Estatal Electoral desconoce la obligación de armonizar las leyes locales conforme al mandato constitucional y el principio de progresividad de los derechos humanos.

B. Violación del *principio pro persona* en el contexto de derechos humanos. La resolución emitida por el Consejo Estatal, al declarar

improcedente la solicitud de referéndum, constituye una violación directa al *principio pro persona* en materia de derechos humanos, por los motivos siguientes:

- a. Ya que aplicó una interpretación restrictiva y formalista que obstaculiza el acceso de la ciudadanía a mecanismos de participación política.
- b. Si bien, el Poder Legislativo local fue quien elevó los requisitos para acceder a la revocación de mandato al aumentar el número de firmas y establecer la distribución geográfica de apoyo en la mitad más uno de los municipios, fue el Consejo quién, al someter la solicitud de referéndum a un análisis de procedencia basado en una interpretación estricta, limitó la posibilidad de que la ciudadanía ejerciera este derecho fundamental.
- c. El Consejo Estatal adoptó una interpretación restrictiva y literalista de la Ley de Participación Ciudadana, que privó a las y los ciudadanos del acceso a un mecanismo que debía estar diseñado para garantizar su participación en asuntos públicos relevantes.
- d. El Consejo Estatal se inclinó por una lectura formalista y limitativa que elevó aún más las barreras de acceso a la democracia directa.
- e. Al adoptar una postura formalista, el Consejo desestimó la progresividad y el espíritu garantista que debe regir la interpretación de los derechos humanos, particularmente cuando se trata de derechos político-electorales de la ciudadanía.

C. Desconocimiento del orden jurídico constitucional y convencional. El marco constitucional y convencional reconoce que, una vez alcanzado un nivel de protección de un derecho, este se convierte en un piso mínimo que no puede reducirse ni limitarse, salvo en casos extraordinarios justificados que, en este asunto no han sido demostrados, por los motivos siguientes:

- a. La inclusión de requisitos adicionales para la revocación de mandato, no responde a una mejora en el ejercicio de los derechos de participación, sino a una carga adicional que limita su accesibilidad.
- b. El acto legislativo validado por el Consejo Estatal representa una regresión injustificada, contraria a los compromisos internacionales y constitucionales que México ha asumido en materia de derechos humanos.
- c. Cualquier reforma que restrinja el acceso a mecanismos de participación ciudadana debe considerarse regresiva e incompatible con el marco de derechos humanos al cual México se ha adherido.

D. Falta de estudio de fondo por parte del Consejo del Instituto.

Resulta innegable que pudo haberse tenido por atendido el Decreto Federal, sin necesidad de recurrir a alguna modificación en la legislación local, y así evitar incurrir en alguna responsabilidad o incumplimiento como autoridades del Estado Mexicano; por los motivos siguientes:

- a. Desde el apartado de “Competencia”, el Consejo se limitó a manifestar la improcedencia del mecanismo de referéndum sin ofrecer un examen detallado y fundamentado que respalde esta decisión.
- b. La falta de profundización se traduce en una interpretación formalista que ignora la jurisprudencia pertinente que podría haber sustentado la viabilidad del referéndum.
- c. La argumentación presentada en la resolución es, además, carente de estructura lógica y sustento, lo que limita la capacidad de las partes para entender las razones que llevaron a dicha conclusión.

- d. El Consejo afirma que, el Congreso del Estado cumplió con los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, sin abordar adecuadamente que la reforma en cuestión contraviene el orden jurídico convencional vigente y el principio de progresividad establecido en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- e. La resolución del Consejo contradice la obligación de promover la máxima participación ciudadana, contenida en el artículo 17, fracciones VI y VII, al rechazar de manera unilateral el referéndum, sin ofrecer un análisis completo de los derechos de las personas promoventes ni explorar cómo este mecanismo podría ser utilizado para fomentar la cultura de participación.
- f. Al rechazar la solicitud de referéndum sin un estudio exhaustivo, el Consejo no solo falló en cumplir con su mandato, sino que también restringió la aplicación de los principios rectores de la Ley de Participación Ciudadana.
- g. El Consejo tuvo la oportunidad de promover una mayor participación ciudadana al sugerir a las personas promoventes otras vías de consulta o mecanismos alternativos que permitieran a la ciudadanía expresar sus opiniones sobre la reforma de la Ley de Participación Ciudadana; sin embargo, la resolución se limita a rechazar la solicitud sin ofrecer orientación o alternativas.
- h. El consejo omitió en su análisis de fondo, la falta al artículo sexto de la Ley de Participación Ciudadana por parte del Congreso del Estado, en el que le obliga llevar a cabo una consulta ciudadana para modificar los mecanismos de participación política contenidos en la misma Ley.

E. Fraude a la Ley en la Armonización de la Reforma Federal a la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua. El argumento de improcedencia del referéndum que sostuvo el Consejo Estatal del Instituto, fundamentado en un interpretación literal del

artículo 19 de la Ley de Participación Ciudadana de Chihuahua, no es correcto y debe ser analizado con mayor profundidad; por los motivos siguientes:

- a. Dicha disposición establece que no podrán someterse a consulta actos administrativos o legislativos derivados de reformas constitucionales federales; sin embargo, la reforma estatal que fue cuestionada no corresponde a una simple adecuación normativa o de armonización, sino que representa una modificación significativa que vulnera el derecho a la participación y los principios de universalidad y máxima publicidad que rigen en la materia de participación ciudadana en Chihuahua.
- b. Este cambio, lejos de representar una adaptación congruente con la normativa constitucional federal en materia de consulta popular y revocación de mandato, deviene en una armonización lesiva que desvirtúa el espíritu y finalidad de la Ley de Participación Ciudadana.
- c. Aunque formalmente se respeta la letra de la ley, en la práctica se frustra su propósito al limitar la posibilidad real de los ciudadanos de activar un mecanismo de participación fundamental, lo que configura un fraude a la ley.

7.1.2 Sergio Ramón Meza de Anda (JDC-561/2024)⁴ y Pamela Crystel Pérez Gómez (JDC-562/2024).⁵ De la lectura de los escritos, se advierte que, el actor y actora citados, señalan como agravios los siguientes:

F. Indebida aplicación de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua por parte de la autoridad responsable y omisión de la obligación constitucional de garantizar el derecho humano en su vertiente político electoral de participación

⁴ Agravios contenidos en el escrito de impugnación visible de foja 7 a 12 del expediente JDC-561/2024.

⁵ Agravios contenidos en el escrito de impugnación visible de foja 7 a 12 del expediente JDC-562/2024.

ciudadana. El Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral erra en su interpretación del artículo 19, fracción III, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, que establece que el mecanismo solicitado, se encuentra dentro de los supuestos de los actos administrativos o legislativos que no se pueden someter a consulta mediante algún instrumento de participación ciudadana; por los motivos siguientes:

- a. La reforma a la Constitución Federal publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, contiene el artículo transitorio sexto, el cual dispone que:

*“... las entidades federativas que hubieren incorporado la revocación de mandato del Ejecutivo local con anterioridad a este Decreto **armonizarán su orden jurídico de conformidad con las presentes reformas y adiciones** sin demérito de la aplicación de la figura para los encargos iniciados durante la vigencia de dichas normas. (...)”*

Dentro del párrafo transcrito, se contiene una indicación para los congresos de los estados, esto es la obligación de armonizar las legislaciones locales, por lo cual en primero momento resulta necesario establecer que la armonización legislativa no es la acción de copiar y pegar el texto constitucional al texto local.

- b. Ante la reforma sobre la que se pretende ejercitar el mecanismo de participación ciudadana del *referéndum*, se tiene que, dicha figura no se encuentra impedida para garantizar el derecho de participación política de la ciudadanía, pues la reforma en comento no se da en cumplimiento a un mandato constitucional, ya que como se sostiene, esta reforma es incluso contraria a lo mandatado en el segundo párrafo del artículo sexto transitorio, pues lejos de armonizar, transcribe porciones del texto constitucional y con ello trasgrede derechos humanos como lo es la no regresividad de la ley.
- c. El órgano administrativo electoral al momento de pronunciarse sobre la solicitud planteada realiza un juicio valorativo respecto

al actuar de la autoridad legislativa, pues afirma que ésta, realiza la reforma en cumplimiento a un mandato constitucional, negando por esta razón el inicio de un instrumento de participación política, dejando con ello de garantizar el cumplimiento del derecho a la participación ciudadana.

G. Omisión del deber reforzado de garantizar el pleno y libre ejercicio de los derechos y la prevención de las violaciones a los derechos humanos y la solicitud de la inaplicación del artículo 19 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua para hacer efectiva la protección del derecho humano de participación ciudadana. Se solicita al Tribunal para que, en ejercicio de las atribuciones que tiene conferidas, realice una interpretación constitucional e inaplique el arábigo 19 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, con la finalidad de que se permita el ejercicio al derecho humano de participación ciudadana; por los motivos siguientes:

- a. La reforma sobre la que se solicita el mecanismo de participación ciudadana configura una regresión injustificada para el ejercicio del derecho humano a la participación, incumpliendo con ello el mandato constitucional, siendo a todas luces regresiva, impactando de forma negativa en la ciudadanía chihuahuense.
- b. El acto legislativo que se desea someter al medio de participación ciudadana denominado referéndum es violatorio a los derechos humanos, es regresivo y afecta de forma negativa al ejercicio de los derechos.
- c. A la luz de la interpretación de la norma constitucional y de la aplicación de la tesis jurisprudencial J.150/2024, el tribunal se encuentra obligado a garantizar el derecho humano a la participación ciudadana.

7.2 Pretensión y causa de pedir. Como puede advertirse de lo anterior, la causa de pedir de la parte actora radica en que, con la aprobación de la resolución impugnada de clave **IEE/CE296/2024**, el Consejo Estatal del Instituto, indebidamente declaró la improcedente la solicitud de inicio del instrumento de participación política denominado *Referéndum*, pues a su dicho, se decretó dicha improcedencia bajo un enfoque restrictivo y formalista que, entre otras cuestiones, obstaculiza el acceso de la ciudadanía a mecanismos de participación política.

Por ende, la pretensión de los recurrentes estriba en que, se revoque dicha resolución, se realice un control de constitucionalidad y se ordene la procedencia del referéndum, restituyendo a la ciudadanía de Chihuahua el derecho a participar activamente en las decisiones que afectan su entorno político y social.

8. MÉTODO DE ESTUDIO

Por razón de método, los agravios serán agrupados en dos grupos generales, conformados con diversos subtemas, como sigue:⁶

1. Agravios sobre control de constitucionalidad:

- a.** Agravios de control de constitucionalidad sobre la reforma a la ley de participación ciudadana, esto es, sobre la reforma en general.
- b.** Agravios del control de constitucionalidad del artículo 19 de la Ley de Participación Ciudadana.

2. Agravios de control de legalidad del acuerdo impugnado:

- a.** Sobre la indebida fundamentación y motivación en la interpretación adoptada por el Consejo Estatal.

⁶ Resulta aplicable en lo conducente, la jurisprudencia 4/2000 de esta Sala Superior, de rubro **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

- b. Sobre la omisión del Consejo Estatal en realizar un control de constitucionalidad de la reforma a la ley de participación ciudadana.
- c. Sobre la omisión del Consejo Estatal en señalar vías alternas para atender la solicitud de los actores.

En principio serán abordados los conceptos de violación apuntados en el numeral 1) y, en el caso de que no se estimen fundados, se procederá al estudio de los agravios del segundo grupo, es decir sobre el numeral 2).

Para efectos ilustrativos, el método de estudio, respecto de los agravios apuntados en el apartado 7.1 de la presente sentencia, se esquematiza como sigue:

1. AGRAVIOS SOBRE CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD			
a. Control de constitucionalidad sobre la reforma en general		b. Control de constitucionalidad del artículo 19 de la Ley de Participación Ciudadana	
Letra	Incisos	Letra	Incisos
A	a), b), c), d), e) y f)	G	a), b) y c)
C	a), b) y c)		
E	a), b) y c)		

2. AGRAVIOS SOBRE CONTROL DE LEGALIDAD DEL ACUERDO IMPUGNADO					
a. Indebida fundamentación y motivación		b. Omisión del Consejo Estatal en realizar control de constitucionalidad		c. Omisión del Consejo Estatal en señalar vías alternas para atender la solicitud de los actores	
Letra	Incisos	Letra	Incisos	Letra	Inciso
B	a), b), c), d) y e)	D	d) y h)	D	g)
D	a), b), c), e) y f)				
F	a), b) y c)				

9. ESTUDIO DE FONDO

9.1 Marco normativo.

i. Derecho humano de participación ciudadana.

Es un principio fundamental consagrado en numerosos instrumentos internacionales y constituciones nacionales, que garantiza a todas las

personas la posibilidad de intervenir en la vida pública, expresar sus opiniones, influir en la toma de decisiones y formar parte activa en los asuntos que afectan sus comunidades y sociedades. Este derecho es esencial para la democracia, el desarrollo sostenible y la protección de otros derechos humanos.

El artículo 21 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos, establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

Por otra parte, este derecho humano se encuentra garantizado en el artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, que dispone lo siguiente:

“Artículo 25. Todos los ciudadanos gozarán, sin ninguna de la distinciones mencionadas en el artículo 2, y sin restricciones indebidas, de los siguientes derechos y oportunidades:

- a) Participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos;*
- b) Votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores;*
- c) Tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.”*

ii. Participación ciudadana en el ámbito local.

El artículo 35, fracciones VIII, primer párrafo, y IX, primer párrafo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que son derechos de la ciudadanía votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional y participar en los procesos de revocación de mandato.

Ahora bien, el artículo 4, párrafo décimo, de la Constitución local, reconoce como derecho humano la participación ciudadana, entendida como la capacidad de las personas para intervenir en las decisiones de la administración pública, deliberar, discutir y cooperar con las

autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno, a través de los instrumentos que prevé la legislación aplicable.

Acorde con lo anterior, la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua y los Lineamientos en la materia, tienen como objeto, entre otros, garantizar tal derecho humano a la participación ciudadana, establecer las atribuciones de las autoridades en la materia, así como regular los procedimientos de los instrumentos de participación política, mediante los cuales se ejercerá el derecho referido.

Así entonces, el artículo 4, fracción X, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, define a la **participación ciudadana** como *la capacidad de las personas para intervenir en las decisiones de la administración pública, deliberar, discutir y cooperar con las autoridades, así como para incidir en la formulación, ejecución y evaluación de las políticas y actos de gobierno, a través de los instrumentos que prevé dicha Ley.*

Por su parte, la fracción XI, refiere que, la **participación política** es *la capacidad de la ciudadanía para ejercer los instrumentos de iniciativa ciudadana, plebiscito, **referéndum** y revocación de mandato;* en el mismo sentido, el artículo 17, enlista dichos instrumentos de participación política como sigue:

*“**Artículo 17.** Son instrumentos de participación política, además de los procesos electorales los siguientes:*

- I. El referéndum.*
- II. El plebiscito.*
- III. La iniciativa ciudadana.*
- IV. La revocación de mandato.”*

(El subrayado es propio)

En la misma sintonía, el artículo 19 de la ley en trato, determina los supuestos en los cuales no es posible someter a consulta mediante algún instrumento de participación política, actos administrativos o legislativos, a saber:

- I. Los de carácter tributario o fiscal.
- II. El régimen interno de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Constitucionales Autónomos.
- III. Los que deriven de una Reforma Constitucional Federal o una Ley General.
- IV. Los que atenten contra los derechos humanos.

iii. Referéndum en el ámbito local.

Ahora bien, considerando que el instrumento de participación política denominado referéndum, es el que se encuentra implicado en el presente estudio, es dable desarrollar el marco jurídico que regula su procedencia.

El referéndum se define en el artículo 35 de la Ley de Participación Ciudadana como el instrumento de consulta para que la ciudadanía manifieste su aprobación o rechazo, respecto de la expedición, reforma, derogación o abrogación de leyes; sobre la expedición o reforma de reglamentos y disposiciones administrativas generales estatales o municipales.

Según su ámbito de aplicación, el referéndum podrá ser:⁷

- a)** Constitucional: cuando se trate de una reforma a la Constitución local.
- b)** Legislativo: cuando se trate de la expedición de una nueva ley, de la reforma, derogación o abrogación de éstas, cuya competencia corresponda al Congreso del Estado.
- c)** Administrativo Estatal, cuando se trate de una nueva disposición reglamentaria o administrativa de efectos generales o de su modificación, en el ámbito de competencia del Poder Ejecutivo del Estado.

⁷ Artículo 36 de la Ley de Participación.

d) Administrativo municipal, cuando se trate de una nueva disposición reglamentaria o administrativa de efectos generales o de su modificación, en el ámbito de competencia de un Ayuntamiento

Por su parte, el artículo 37 de la citada ley, establece las condiciones específicas además de los requisitos comunes, para que la ciudadanía pueda iniciar el proceso de referéndum.

El resultado del referéndum tendrá efecto vinculante en relación con la consulta, y se deberá adoptar la opción que obtenga la mayoría de la votación, en los términos del artículo 39 de la Ley de Participación Ciudadana.

Por otro lado, el artículo 16 de la ley en trato, establece las funciones y atribuciones que corresponden al Instituto Estatal Electoral en materia de participación ciudadana, entre las que se encuentra la de implementar los instrumentos de participación ciudadana en los términos previstos en tal normativa.

9.2 Contexto del caso.

El veinte de diciembre del año dos mil diecinueve, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se declara reformados y adicionados diversas disposiciones de la Constitución Federal en materia de consulta popular y revocación de mandato,⁸ estableciéndose nuevas normas mediante las cuales los ciudadanos pueden ejercer sus derechos políticos y participar en las consultas populares que se realicen, o bien, en la revocación de mandato del titular del Poder Ejecutivo Federal.

Derivado de lo anterior, se reformó el artículo 35, primer párrafo; la fracción VIII, el apartado 1º., en su inciso c) y párrafo segundo, los apartados 3º, 4º, y 5º; relativa a la consulta popular; así como la adición

⁸ Disponible para su consulta en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5582486&fecha=20/12/2019#gsc.tab=0

de una fracción IX, respecto a la revocación de mandato; todos dispositivos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

En tal sintonía, en el artículo Sexto Transitorio del referido Decreto, se estableció la obligación de las entidades federativas de armonizar su legislación local al contenido de la disposición transitoria. Como se observa de la transcripción siguiente:

“ ...

Sexto. *Las constituciones de las entidades federativas deberán garantizar el derecho ciudadano a solicitar la revocación de mandato de la persona titular del Poder Ejecutivo local. La solicitud deberá plantearse durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional, por un número equivalente, al menos, al diez por ciento de la lista nominal de electores de la entidad federativa en la mitad más uno de los municipios o alcaldías de la entidad; podrá llevarse a cabo en una sola ocasión durante el periodo constitucional, mediante votación libre, directa y secreta; será vinculante cuando la participación corresponda como mínimo al cuarenta por ciento de dicha lista y la votación sea por mayoría absoluta. La jornada de votación se efectuará en fecha posterior y no coincidente con procesos electorales o de participación ciudadana locales o federales y quien asuma el mandato del ejecutivo revocado concluirá el periodo constitucional.*

Las entidades federativas que hubieren incorporado la revocación de mandato del Ejecutivo local con anterioridad a este Decreto armonizarán su orden jurídico de conformidad con las presentes reformas y adiciones, sin demérito de la aplicación de la figura para los encargos iniciados durante la vigencia de dichas normas.

...”

(Énfasis añadido)

Atendiendo a lo anterior, en el ámbito local, el veintinueve de agosto fue aprobado por el Poder Legislativo y publicado el treinta y uno de agosto en el Periódico Oficial del Estado, el Decreto No.

LXVII/RFLEY/0946/2024, mediante el que se reformaron los artículos siguientes:⁹

- 32,
- 54,
- 57, fracción I; y
- 60, párrafos primero y segundo.

Además, se adicionó al artículo 60, un párrafo tercero, todos de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua.

Lo anterior, con el objeto de cumplir el mandato contenido en el Transitorio Sexto antes transcrito, en el cual se dispuso que las entidades deberán armonizar su legislación con lo preceptuado en el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre del dos mil diecinueve, mismo que reformó la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Ahora bien, el cinco y diecinueve de septiembre se presentó ante el Instituto Estatal Electoral, por parte de diversos ciudadanos chihuahuenses, escritos de solicitud de inicio del instrumento de participación política, denominado referéndum, con el objeto de someter a consideración de la ciudadanía del Estado de Chihuahua, la reforma y adición realizada a la Ley de Participación Ciudadana, llevada a cabo mediante el Decreto referido.¹⁰

Con base en el contenido de los escritos presentados, el dieciocho de septiembre el Instituto, realizó prevención a las personas promoventes con el objeto de aclarar la solicitud.

Una vez presentadas las respuestas correspondientes, se obtuvo que, dichas personas precisaron que la solicitud del instrumento de

⁹ Consultable en:

<https://www.congresochihuahua2.gob.mx/biblioteca/decretos/archivosDecretos/16445.pdf>

¹⁰ Mediante acuerdo de diez de septiembre la Consejera Presidenta del Instituto, ordenó formar y registrar expediente con la clave **IEE-IPP-002/2024**. Visible de foja 43 a 44, de los autos del **JDC-560/2024**.

participación política –referéndum–, se relaciona de manera exclusiva con la reforma al artículo 54 de la Ley de Participación Ciudadana, que a la letra indica:

“Artículo 54. Podrá solicitar la revocación de mandato de quien ocupe la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado, un numero equivalente, al menos, al diez por ciento de la lista nominal del Estado, en la mitad más uno de los municipios de la Entidad.”

Disposición que, como se apuntó en líneas previas, fue resultado de la armonización de la Ley de Participación Ciudadana, con la reforma constitucional federal, publicada en el Diario Oficial de la Federación, mediante el Decreto de fecha veinte de diciembre del año dos mil diecinueve, en cumplimiento a su artículo Sexto Transitorio.

Una vez seguido el trámite correspondiente, mediante resolución del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral, de clave **IEE/CE296/2024** – hoy acto reclamado–, se determinó la **improcedencia** de la solicitud del instrumento de participación política denominado *referéndum*, materia del presente contexto.

Lo anterior, con base en las consideraciones apuntadas en el numeral **5**, de la resolución citada, como se observa a continuación:

5. DETERMINACIÓN

A consideración del Consejo Estatal es **improcedente** la solicitud de inicio del instrumento de referéndum, de conformidad con el artículo 19, fracción III, de la Ley de Participación, ya que, con independencia de cualquier otra causal de improcedencia que pudiera surgir, se actualiza el impedimento legal consistente en que el Decreto deriva del acatamiento a una reforma a la Constitución federal.

El artículo 19 de la Ley de Participación señala que no podrán someterse a consulta mediante algún Instrumento de Participación Política, los actos administrativos o legislativos respecto de lo siguiente:

- I. Los de carácter tributario o fiscal.
- II. El régimen interno de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Constitucionales Autónomos.
- III. **Los que deriven de una Reforma Constitucional Federal** o una Ley General.
- IV. Los que atenten contra los derechos humanos.

Del análisis pormenorizado de los autos del instrumento de participación se desprende que la materia o el objeto del Decreto que se pretende someter a referéndum deriva de una reforma a la Constitución federal y, por tanto, el Instituto se encuentra imposibilitado para determinar su procedencia, pues existe un impedimento legal para su sometimiento a la voluntad ciudadana.

En el caso concreto se tiene que el origen de la reforma al artículo 54 de la Ley de Participación surge con motivo del **Decreto por el que se declara reformados y adicionados diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de consulta popular y revocación de mandato**, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre del año dos mil diecinueve.

Página 14 de 20

Es decir, se decretó la improcedencia de la solicitud planteada, con fundamento en la causal establecida en la fracción III, del artículo 19 de la Ley de Participación Ciudadana; la cual dispone que, no podrán someterse a consulta mediante algún instrumento de participación política, **los actos legislativos que deriven de una Reforma Constitucional Federal**, como resulta en el caso concreto.

Una vez enmarcado el marco normativo aplicable y delimitado el contexto del caso, se procede al estudio de los agravios de conformidad con la metodología apuntada en el numeral 8 de la presente sentencia:

9.3 CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD. En el presente numeral se abordará el estudio del primer grupo general de agravios sobre

control constitucional, con el orden de subtemas establecido en el capítulo antes citado.

a. Control de constitucionalidad sobre la reforma en general		b. Control de constitucionalidad del artículo 19 de la Ley de Participación Ciudadana	
Letra	Incisos	Letra	Incisos
A	a), b), c), d), e) y f)	G	a), b) y c)
C	a), b) y c)		
E	a), b) y c)		

9.3.1 Control de constitucionalidad sobre la reforma en general. Los agravios y subtemas objeto del presente estudio, son:

Letra	Incisos
A	a), b), c), d), e) y f)
C	a), b) y c)
E	a), b) y c)

En dichos agravios, los actores afirman, en esencia que, la reforma realizada a la Ley de Participación Ciudadana, que incrementa los requisitos para la solicitud de revocación de mandato, revela una inobservancia al principio de armonización normativa, toda vez que, entre otras cuestiones,¹¹ al adoptar una armonización literal y restrictiva en el ámbito estatal, el legislador local no solo no observó los principios de accesibilidad y progresividad de los derechos humanos, si no que distorsionó el propósito fundamental de la reforma federal.

Además, afirman que se realizó un fraude a la ley, toda vez que, la armonización de la reforma federal a la Ley de Participación Ciudadana no responde a una simple adecuación normativa, sino que representa una modificación significativa que vulnera, entre otros, el derecho en materia de participación ciudadana.

Por otro lado, afirman que, la inclusión de requisitos adicionales para la revocación de mandato no responde a una mejora en el ejercicio de los derechos de participación, sino una carga adicional que limita su accesibilidad; puntualizando que, dicho acto legislativo –reforma a la Ley de Participación Ciudadana– representa una regresión injustificada,

¹¹ Motivos de agravio que fueron previamente transcritos y se estudian en su totalidad de conformidad con la metodología de estudio establecida en el numeral 8 de la presente determinación.

contraria a compromisos internacionales y constitucionales que México ha asumido en materia de derechos humanos.

Al respecto, dichos motivos de agravio devienen **inoperantes**, toda vez que, se cuestiona como sistema jurídico los requisitos relacionados con la revocación de mandato, mismos que no fueron aplicados en el acuerdo que se combate, como se expone a continuación:

En principio, cabe asentar los **requisitos indispensables para realizar el control constitucional de disposiciones legales**, tomando como **criterio orientador** lo establecido en la jurisprudencia 2ª./J. 53/2005, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación,¹² misma que dispone que:

AMPARO DIRECTO CONTRA LEYES. REQUISITOS PARA QUE PROCEDA ANALIZAR SU CONSTITUCIONALIDAD, CUANDO SE IMPUGNEN POR SU APLICACIÓN EN EL ACTO O RESOLUCIÓN DE ORIGEN Y NO SE ACTUALICE LA HIPÓTESIS DE SUPLENCIA DE LA QUEJA PREVISTA EN EL ARTÍCULO 76 BIS, FRACCIÓN I, DE LA LEY DE AMPARO (MATERIA ADMINISTRATIVA). *Cuando el juicio de amparo directo derive de un juicio de nulidad en el que se controvierta un acto o resolución en que se hubiesen aplicado las normas generales controvertidas en los conceptos de violación, y no se actualice el supuesto de suplencia de la queja previsto en el artículo 76 bis, fracción I, de la Ley de Amparo, para que proceda el estudio de su constitucionalidad, es necesario que se satisfagan los siguientes requisitos: 1. Que se haya aplicado la norma controvertida; 2. Que cause perjuicio directo y actual a la esfera jurídica del quejoso; 3. Que ese acto de aplicación sea el primero, o uno posterior, distinto de las aplicaciones que realice la autoridad jurisdiccional durante el procedimiento natural, siempre que no exista consentimiento, por aplicaciones anteriores a la emisión de la resolución o acto impugnado en el juicio de nulidad, pues de lo contrario serían inoperantes los argumentos relativos, aun bajo la premisa de que la norma reclamada se hubiese aplicado nuevamente durante el juicio natural.*

(El énfasis es propio)

De lo anterior se obtiene que, para la procedencia del estudio de constitucionalidad, es necesario que se satisfagan los requisitos antes anotados, **siendo el elemento inicial el relativo a que exista un acto de aplicación en la resolución que se combate**, pues solo así se puede invocar una afectación concreta, supuesto que no se actualiza en la especie.

En efecto, con vista en el acuerdo impugnado se observa que, el Instituto decretó la improcedencia del referéndum promovido por los

¹² Disponible para su consulta en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/178539>

actores, con fundamento en la norma contenida en el artículo 19, fracción III, de la Ley de Participación Ciudadana, como fue ilustrado en el numeral **9.2** de *contexto del caso* de la presente determinación.

Por su parte en los argumentos que se analizan, los actores cuestionan la constitucionalidad de las normas que regulan la figura de **revocación de mandato** como sistema jurídico dentro de la Ley de Participación Ciudadana; sin embargo, dichas disposiciones no resultan el fundamento utilizado por el Consejo para determinar la improcedencia, y por ende no existe un acto de aplicación para realizar el estudio de constitucionalidad que se solicita, puesto que no se cumple con el primer elemento de los requisitos establecidos por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la citada jurisprudencia 2ª./J. 53/2005.

No pasa inadvertido por este Tribunal que, las disposiciones sobre las cuales los actores solicitan el control de constitucionalidad en realidad son aquellas que serían materia del referéndum declarado improcedente y no así, las disposiciones de la misma ley que sirvieron de fundamento para determinar dicha improcedencia.

9.3.2 Control de constitucionalidad del artículo 19 de la Ley de Participación Ciudadana. El agravio y subtemas objeto del presente estudio, son:

Letra	Incisos
G	a), b) y c)

En los escritos de impugnación correspondientes a los expedientes de clave *JDC-561/2024* y *JDC-562/2024*, las partes actoras solicitan a este Tribunal que, en ejercicio de las atribuciones que tiene conferidas, realice una interpretación constitucional e inaplique al caso concreto el artículo 19 de la Ley de Participación Ciudadana, con la finalidad de que se permita el ejercicio al derecho humano de participación ciudadana.

Al respecto, los argumentos de control de constitucionalidad resultan **inoperantes**, por los motivos y razones siguientes:

Como se puntualizó al inicio del presente apartado, Sergio Ramón Meza De Anda¹³ y Pamela Crystel Pérez Gómez,¹⁴ partes actoras en los juicios objeto del presente estudio, **solicitan que este órgano jurisdiccional realice una interpretación constitucional y posterior inaplicación al caso concreto del artículo 19 multicitado**, principalmente bajo los argumentos siguientes:

- a. La reforma sobre la que se solicita el mecanismo de participación ciudadana configura una regresión injustificada para el ejercicio del derecho humano a la participación, incumpliendo con ello el mandato constitucional, siendo a todas luces regresiva, impactando de forma negativa en la ciudadanía chihuahuense.
- b. El acto legislativo que se desea someter al medio de participación ciudadana denominado referéndum es violatorio a los derechos humanos, es regresivo y afecta de forma negativa al ejercicio de los derechos.
- c. A la luz de la interpretación de la norma constitucional y de la aplicación de la tesis jurisprudencial J.150/2024, en la que se establece la metodología para el análisis del principio de progresividad en su vertiente de prohibición de regresividad para actos legislativos, el tribunal se encuentra obligado a garantizar el derecho humano a la participación ciudadana.

Ahora bien, la disposición respecto de la cual se solicita el control de constitucionalidad e inaplicación, es decir, el artículo 19 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, dispone a la letra lo siguiente:

Artículo 19. *No podrán someterse a consulta mediante algún instrumento de participación política, los actos administrativos o legislativos respecto de lo siguiente:*

¹³ Actor en el JDC-561/2024.

¹⁴ Actora en el JDC-562/2024.

- I. *Los de carácter tributario o fiscal.*
- II. *El régimen interno de los Poderes del Estado, Municipios y Organismos Constitucionales Autónomos.*
- III. *Los que deriven de una Reforma Constitucional Federal o una Ley General.*
- IV. *Los que atenten contra los derechos humanos.*

A su vez, como se ha sostenido en capítulos previos, en la resolución impugnada, la autoridad electoral administrativa sostuvo como fundamento para la declaración de improcedencia de la solicitud de inicio del referéndum, lo dispuesto por el artículo 19, fracción III, de la Ley de Participación Ciudadana, cuyo contenido hace mención expresa de ciertos actos legislativos, como excepción para someterlos a consulta mediante algún instrumento de participación política.

En función de lo expuesto, se tiene que, en la resolución impugnada, efectivamente se aplicó la disposición normativa cuestionada por los actores, de manera que, se actualiza el elemento inicial para estar en condiciones de analizar la constitucionalidad de dicha norma, a la luz de los argumentos expresados; con base en la jurisprudencia 2ª./J. 53/2005, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, citada en el apartado previo de estudio.

No obstante, aún y cuando se cuenta con el acto de aplicación requerido para iniciar el estudio de constitucionalidad solicitado, de la lectura de los motivos de agravio en estudio, se desprende que, la solicitud de inaplicación de la porción normativa citada, **resulta genérica**, al no exponer de manera puntual las razones para tal inaplicación.

Lo anterior, al **no precisar con claridad las razones** por las cuáles considera que **se derrota la presunción de constitucionalidad de la disposición cuestionada**.

En efecto, los actores expresan que, la reforma sobre la que se solicita el mecanismo de participación ciudadana configura una regresión injustificada para el ejercicio del derecho humano a la participación, incumpliendo con ello el mandato constitucional, siendo entonces a

todas luces regresiva esta reforma, impactando de forma negativa en la ciudadanía chihuahuense.

Como puede observarse, tales argumentos **no se dirigen a la porción normativa impugnada**, pues para ello, se tuvieron que presentar razonamientos que cuestionen *por qué* se considera que **el impedimento legal de someter a consulta los actos administrativos o legislativos que deriven de una reforma constitucional federal o una ley general, son contrarios al principio de progresividad de los derechos humanos**, lo que no expresan los accionantes, como se puede advertir de los escritos de impugnación referidos.

Al respecto, sirve como criterio orientador la Jurisprudencia XXVII.3º. J/11 de rubro: **CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD. SI SE SOLICITA SU EJERCICIO Y NO SE SEÑALA CLARAMENTE CUÁL ES EL DERECHO HUMANO QUE SE ESTIMA INFRINGIDO, LA NORMA GENERAL A CONTRASTAR NI EL AGRAVIO QUE PRODUCE, DEBE DECLARARSE INOPERANTE EL PLANTEAMIENTO CORRESPONDIENTE.**¹⁵

En esas condiciones, los actores no exponen los motivos por los que la norma controvertida afecta su derecho de participación ciudadana, de suerte que no podría realizarse ningún examen de razonabilidad o proporcionalidad.

9.4 CONTROL DE LEGALIDAD DEL ACUERDO IMPUGNADO. De conformidad con el método de estudio establecido en el apartado **8** de la presente determinación, toda vez que, se estimaron inoperantes los agravios apuntados en el primer grupo de estudio, se procede al estudio de los agravios relativos al segundo grupo, es decir, los que fueron planteados en cuanto a la legalidad de la resolución materia de impugnación.

¹⁵ Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/2008514>.

Lo anterior, con el orden de subtemas establecido en el capítulo antes citado, que se reproduce a continuación:

a. Indebida fundamentación y motivación		b. Omisión del Consejo Estatal en realizar control de constitucionalidad		c. Omisión del Consejo Estatal en señalar vías alternas para atender la solicitud de los actores	
Letra	Incisos	Letra	Incisos	Letra	Inciso
B	a), b), c), d) y e)	D	d) y h)	D	g)
D	a), b), c), e) y f)				
F	a), b) y c)				

9.4.1 Indebida fundamentación y motivación. Los agravios y subtemas objeto del presente estudio, son:

Letra	Incisos
B	a), b), c), d) y e)
D	a), b), c), e) y f)
F	a), b) y c)

Con base en la lectura y estudio de dichos agravios, se observan tres temáticas principales por resolver: (i) violación al principio *pro persona* como consecuencia de una supuesta indebida interpretación, (ii) falta de exhaustividad y (iii) argumentos en los que se cuestiona que la reforma no deriva de un mandato constitucional.

(i) En relación con la violación al principio pro persona como consecuencia de una supuesta indebida interpretación.

Al respecto, la parte actora señala, en esencia que, la autoridad responsable aplicó una interpretación restrictiva y formalista, del artículo 19, fracción III, de la Ley de Participación Ciudadana, que obstaculiza el acceso de la ciudadanía a mecanismos de participación política.

Puesto que, si bien fue el Congreso del Estado, quien elevó los requisitos para acceder a la revocación de mandato al aumentar el número de firmas y establecer la distribución geográfica de apoyo en la mitad más uno de los municipios, el Consejo Estatal fue quién, al someter la solicitud de referéndum a un análisis de procedencia basado en una interpretación estricta, restrictiva y literalista, limitó la posibilidad de que la ciudadanía ejerciera este derecho fundamental.

Al respecto, dichos motivos de agravio devienen **infundados**, pues del acto reclamado se desprende que, el Instituto realizó una adecuada interpretación del artículo 19, fracción III, de la Ley de Participación Ciudadana, por los motivos que se exponen enseguida:

El artículo 1, párrafo tercero, de la Constitución Federal, estatuye que todas las autoridades, en el ámbito de su competencia, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos.

Asimismo, el párrafo segundo de dicha disposición prescribe que las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la propia Constitución y los tratados internacionales de los que México sea parte, favoreciendo a las personas la protección más amplia.

Lo anterior, se traduce en la obligación de analizar el contenido y alcance de esos derechos a partir del principio *pro persona*; de modo que, ante varias alternativas interpretativas, se opte por aquella que reconozca con mayor amplitud los derechos, o bien, que los restrinja en la menor medida.¹⁶

Por su parte, del artículo 133 del ordenamiento constitucional invocado, se desprende el principio de supremacía constitucional, conforme al cual los jueces del país cuentan con el deber de arreglarse a la Constitución a pesar de leyes o disposiciones en contrario.¹⁷

A partir de lo anterior, en el sistema jurídico mexicano se reconoce que, si bien las autoridades administrativas se encuentran insertas en el

¹⁶ Véase Jurisprudencia XIX.1o. J/7 (10a.), con registro digital 2021124, de los Tribunales Colegiados de Circuito y rubro: **PRINCIPIOS DE PREVALENCIA DE INTERPRETACIÓN Y PRO PERSONA. CONFORME A ÉSTOS, CUANDO UNA NORMA GENERA VARIAS ALTERNATIVAS DE INTERPRETACIÓN, DEBE OPTARSE POR AQUELLA QUE RECONOZCA CON MAYOR AMPLITUD LOS DERECHOS, O BIEN, QUE LOS RESTRINJA EN LA MENOR MEDIDA.**

¹⁷ De dicho principio deriva la facultad de los jueces nacionales, tanto federales como del orden común, para emitir pronunciamiento en respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal y por los tratados internacionales, en el sentido de declarar la inconstitucionalidad de normas y ordenar su inaplicación.

modelo de control constitucional, **su intervención se encuentra acotada a aplicar las normas correspondientes** haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia; esto, **sin tener la posibilidad de declarar la invalidez de un determinado precepto e inaplicarlo**, ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos.¹⁸

En tal sentido, tal y como lo sostuvo el Consejo Estatal, en la resolución de clave **IEE/CE296/2024**, la ponderación o control del principio de progresividad, entre otros, frente a la reforma cuyo referéndum se petició, **escapa del ámbito** competencial del Instituto.

Lo anterior, toda vez que, como ya se precisó, las autoridades administrativas carecen de facultades para realizar control de constitucionalidad de cualquier norma; y en tal sentido, con base en los antecedentes y elementos del caso, el Consejo Estatal, resolvió que la naturaleza del acto jurídico cuyo refrendo fue solicitado, se ubicó en el supuesto establecido en la fracción III, del artículo 19 de la Ley de Participación Ciudadana.

(ii) Falta de exhaustividad y (iii) argumentos en los que se cuestiona que la reforma no deriva de un mandato constitucional.

La parte actora señala que, la autoridad responsable –Consejo Estatal– no realizó un estudio exhaustivo, pues se limitó a manifestar la improcedencia del mecanismo de *referéndum* sin ofrecer un examen detallado y fundamentado que respalde dicha decisión.

Además, sostiene que la reforma sobre la que se pretende iniciar el mecanismo de participación política, es decir, el *referéndum*, no deriva o se da en cumplimiento de un mandato constitucional federal, ya que, desde su óptica dicha reforma lejos de armonizar, transcribe porciones del texto constitucional.

¹⁸ Véase tesis de clave 2a. CIV/2014 (10a.), con registro digital 2007573, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO.**

Al respecto, dichos motivos de agravio resultan **infundados**, toda vez que, del estudio del acuerdo **IEE/CE296/2024** –acto impugnado– se desprende que la autoridad administrativa atendió de manera exhaustiva los parámetros legales para resolver la solicitud planteada, además de los cuestionamientos ventilados por los actores en el proceso de presentación de la solicitud respectiva, como se expone a continuación:

La Constitución Federal establece en su artículo 17 que toda persona tiene derecho a que se le administre justicia por tribunales que estarán expeditos para impartirla a través de resoluciones prontas, completas e imparciales, lo cual comprende la obligación para los órganos de impartición de justicia de emitir sentencias de forma exhaustiva y congruente.

Por su parte, la Sala Superior ha destacado que el *principio de exhaustividad* impone a las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, la obligación de agotar de forma cuidadosa, todos y cada uno de los planteamientos hechos por las partes.¹⁹

En tal orden de ideas, lo infundado del agravio radica en que, contrario a lo señalado por los actores y actora, el Consejo Estatal sí estudió de manera congruente la materia de la solicitud; así como las inquietudes planteadas por los accionantes, en términos de la jurisprudencia 28/2009,²⁰ para concluir que la naturaleza del acto jurídico cuyo refrendo se petitionó deriva de una reforma constitucional federal por lo que, de conformidad con la normativa aplicable al caso concreto, no podría ser sometido al referido mecanismo de participación política denominado *referéndum*.

¹⁹ Véase la jurisprudencia 43/2002, de rubro: “**PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN**”. Consultable en Justicia Electoral. Revista del TEPJF, Suplemento 6, Año 2003, página 51.

²⁰ De rubro **CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA**, visible en la liga <https://www.te.gob.mx/ius2021/#/28-2009>.

Lo anterior es así, pues, en primer término, la autoridad responsable, expuso las consideraciones por las cuales determinó como improcedente la solicitud de inicio del instrumento de participación multicitado, al actualizarse el impedimento legal consistente en que la norma sobre la cual se pretendía ejercer el *referéndum* deriva del acatamiento a una reforma a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto, expuso que el **origen de la reforma al artículo 54 de la Ley de Participación Ciudadana**, surge con motivo del **Decreto por el que se declaran reformadas y adicionadas diversas disposiciones de la Constitución Federal**, en materia de consulta popular y revocación de mandato, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre del año dos mil diecinueve; el cual en su Artículo Sexto Transitorio, estableció la obligación de las entidades federativas de armonizar su legislación local al contenido del mismo, conforme la literalidad del texto siguiente:

“...

Sexto. *Las constituciones de las entidades federativas deberán garantizar el derecho ciudadano a solicitar la revocación de mandato de la persona titular del Poder Ejecutivo local. La solicitud deberá plantearse durante los tres meses posteriores a la conclusión del tercer año del periodo constitucional, por un número equivalente, al menos, al diez por ciento de la lista nominal de electores de la entidad federativa en la mitad más uno de los municipios o alcaldías de la entidad; podrá llevarse a cabo en una sola ocasión durante el periodo constitucional, mediante votación libre, directa y secreta; será vinculante cuando la participación corresponda como mínimo al cuarenta por ciento de dicha lista y la votación sea por mayoría absoluta. La jornada de votación se efectuará en fecha posterior y no coincidente con procesos electorales o de participación ciudadana locales o federales y quien asuma el mandato del ejecutivo revocado concluirá el periodo constitucional.*

Las entidades federativas que hubieren incorporado la revocación de mandato del Ejecutivo local con anterioridad a este Decreto armonizarán su orden jurídico de conformidad con las presentes reformas y adiciones, sin demérito de la aplicación de la figura para los encargos iniciados durante la vigencia de dichas normas.

...”

(Énfasis añadido)

Concluyendo que, la emisión del Decreto No. LXVII/RFLEY/0946/2024, aprobado por el Congreso del Estado de Chihuahua y publicado en el Periódico Oficial del Estado el veintinueve de agosto, mediante el cual se reformó, entre otros, el artículo 54 –artículo propósito del *referéndum*–, se sustentó en el acatamiento a lo ordenado por el Artículo Sexto Transitorio del diverso Decreto Constitucional Federal.

Además, de la resolución en análisis, se desprende que, con el objeto de dotar a los accionantes de mayor comprensión, la responsable puntualizó de manera gráfica, el contenido del artículo 54, de la Ley de Participación Ciudadana reformado, con la literalidad del artículo en el que se ordena su armonización:²¹

IEE/CE296/2024

Para una mayor comprensión resulta conveniente transcribir, en lo que interesa el contenido de los artículos 54 de la Ley de participación y el artículo Sexto Transitorio del Decreto por el que se reforma la Constitución federal, tal y como se ejemplifica en la siguiente tabla:

Ley de participación	Decreto Constitucional
<p>Artículo 54. Podrá solicitar la revocación de mandato de quien ocupe la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado, un número equivalente, al menos, al diez por ciento de la lista nominal del Estado, en la mitad más uno de los municipios de la Entidad.</p>	<p>Sexto. ... al menos, al diez por ciento de la lista nominal de electores de la entidad federativa, en la mitad más uno de los municipios o alcaldías de la entidad; ...</p>

Como se observa la reforma al artículo 54 de la Ley de Participación cumple con la armonización legislativa prevista en el Sexto transitorio del Decreto de la reforma constitucional.

De ahí, la Ley de Participación establece dentro de sus dispositivos (artículo 19, fracción III) un impedimento específico para atender la solicitud de referéndum en cuestión, al referir que no podrán someterse a consulta los actos administrativos o legislativos que devengan de una reforma a la Constitución federal, de ahí la improcedencia decretada.

Ahora bien, por otro lado, este Tribunal considera que la responsable cumplió con su deber de exhaustividad, pues, además, en tal resolución controvertida, atendió cuestionamientos realizados por los accionantes, mediante diverso escrito de ampliación presentado el diecinueve de septiembre, en el que personas promoventes presentaron argumentos sobre la procedibilidad del instrumento, afirmando en esencia que:

²¹ Visible en la página 16 del acto reclamado, es decir, el acuerdo de clave IEE/CE296/2024.

- Desde su óptica no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 19, fracción III, de la Ley de Participación Ciudadana, derivado de que no debe considerarse que la reforma tiene como naturaleza la armonización de un ordenamiento local con una disposición de la Constitución federal como se quiere hacer valer en la exposición de motivos del Decreto.
- La naturaleza del acto legislativo motivo del instrumento de participación, más que armonizar transgrede los principios constitucionales previstos en el pacto federal, ello al establecer condiciones y requisitos superiores a los exigidos en la carta magna.

Así entonces, el Consejo Estatal fundamentó y motivo de manera específica su respuesta en las páginas 16, 17 y 18, del acto reclamado, como se ilustra a continuación:

IEE/CE296/2024

IEE/CE296/2024

Para una mayor comprensión resulta conveniente transcribir, en lo que interesa el contenido de los artículos 54 de la Ley de participación y el artículo Sexto Transitorio del Decreto por el que se reforma la Constitución federal, tal y como se ejemplifica en la siguiente tabla:

Ley de participación	Decreto Constitucional
Artículo 54. Podrá solicitar la revocación de mandato de quien ocupe la titularidad del Poder Ejecutivo del Estado, un número equivalente, al menos, al diez por ciento de la lista nominal del Estado, en la mitad más uno de los municipios de la Entidad.	Sexto. ... al menos, al diez por ciento de la lista nominal de electores de la entidad federativa, en la mitad más uno de los municipios o alcaldías de la entidad. ...

Como se observa la reforma al artículo 54 de la Ley de Participación cumple con la armonización legislativa prevista en el Sexto transitorio del Decreto de la reforma constitucional.

De ahí, la Ley de Participación establece dentro de sus dispositivos (artículo 19, fracción III) un impedimento específico para atender la solicitud de referéndum en cuestión, al referir que no podrán someterse a consulta los actos administrativos o legislativos que devengan de una reforma a la Constitución federal, de ahí la improcedencia decretada.

Para este Consejo Estatal no pasa desapercibido que las personas promoventes, en la ampliación presentada el diecinueve de septiembre, argumentan sobre la procedibilidad del instrumento, ya que desde su óptica no se actualiza la causal de improcedencia prevista en el 19, fracción III, de la Ley de Participación, derivado de que no debe considerarse que la reforma tiene como naturaleza la armonización de un ordenamiento local con una disposición de la Constitución federal como se quiere hacer ver en la exposición de motivos del Decreto.

Asimismo, respecto a los argumentos de los promoventes respecto a la violación de los principios de progresividad y no regresividad de los derechos humanos es de mencionarse que su ponderación o control frente a la reforma cuyo referéndum se peticiona escapa del ámbito competencial del Instituto, puesto que es de explorado derecho que las autoridades

Página 16 de 20

administrativas carecen de facultades para realizar control de constitucionalidad de cualquier norma¹⁴.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis sostenida por la Segunda Sala del Alto Tribunal de clave **2a. CIV/2014 (10a.)**¹⁵ y rubro:

CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO, LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben cumplir con una serie de obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, en términos de la tesis P.LXIX/2011 (9a.) (*), del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las autoridades administrativas no están facultadas para realizar algún tipo de control constitucional, sea concentrado o difuso; es decir, no pueden declarar la invalidez de un determinado precepto e inaplicarlo, ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos, ya que ello implicaría desatender los requisitos de procedencia señalados por las leyes para interponer un medio de defensa, y que deben cumplirse de manera previa a un pronunciamiento de fondo del asunto. En todo caso, han de interpretar las disposiciones jurídicas en el sentido más favorable a las personas, pero sin que ello llegue a descuidar las facultades y funciones que deben desempeñar en atención a sus ámbitos competenciales. Aceptar lo contrario, generaría incertidumbre jurídica en franca contravención a otros derechos humanos como los de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

No obstante, este Consejo Estatal considera que las personas promoventes parten de una premisa errónea al afirmar que el Decreto no representa un acto legislativo que deriva una reforma constitucional federal como lo marca la Ley de Participación, pues al analizar el contenido del Decreto, así como del Dictamen que le dio origen, a la luz del decreto federal del que surge la obligación de armonización, se concluye que el Congreso del Estado cumplió con la exigencia del Artículo Transitorio Sexto, a fin de acatar los principios de supremacía constitucional, jerarquía y subordinación de las normas que imperan en el sistema jurídico mexicano. Sin que este Consejo Estatal pueda determinar una cuestión distinta o abundar en el tema, pues no es la autoridad facultada para valorar si la decisión del Congreso fue adecuada o no, pues la competencia del Instituto se limita a la aplicación directa de la Ley de Participación.

¹⁴ Aunado a que resulta de explorado derecho que la Constitución Federal, incluyendo sus artículos transitorios no puede ser declarada inconstitucional.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de clave **XXXIX/90** y rubro **CONSTITUCIÓN, TODAS SUS NORMAS TIENEN LA MISMA JERARQUÍA Y NINGUNA DE ELLAS PUEDE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL**. Consultable en el Semanero Judicial de la Federación, Tomo V, Primera Parte, Enero-Junio de 1990, página 17.

¹⁵ Consultable en la Gaceta del Semanero Judicial de la Federación. Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, página 1097. Página 17 de 20

Por otra parte, en lo que toca a los argumentos de los promoventes respecto a la violación de los principios de progresividad y no regresividad de los derechos humanos es de mencionarse que su ponderación o control frente a la reforma cuyo referéndum se peticiona escapa del ámbito competencial del Instituto Estatal Electoral, puesto que es de explorado derecho que las autoridades administrativas carecen de facultades para realizar control de constitucionalidad de cualquier norma¹⁶.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis sostenida por la Segunda Sala del Alto Tribunal de clave **2a. CIV/2014 (10a.)**¹⁷ y rubro:

CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO. El artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, deben cumplir con una serie de obligaciones en materia de derechos humanos. Sin embargo, en términos de la tesis P. LXXIX/2011 (9a.) (*), del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las autoridades administrativas no están facultadas para realizar algún tipo de control constitucional, sea concentrado o difuso; es decir, no pueden declarar la invalidez de un determinado precepto e inaplicarlo, ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos, ya que ello implicaría desatender los requisitos de procedencia señalados por las leyes para interponer un medio de defensa, y que deben cumplirse de manera previa a un pronunciamiento de fondo del asunto. En todo caso, han de interpretarse las disposiciones jurídicas en el sentido más favorable a las personas, pero sin que ello lleve a descuidar las facultades y funciones que deben desempeñar en atención a sus ámbitos competenciales. Aceptar lo contrario, generaría incertidumbre jurídica en franca contravención a otros derechos humanos como los de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Por lo anterior, atendiendo a que en la exposición de motivos que sustentaron la aprobación del Decreto se hace referencia a que se atendió el cumplimiento del Artículo Transitorio Sexto del decreto federal, y que fue motivo de solicitud de referéndum, es que se actualiza el impedimento previsto en el artículo 19, fracción III, de la Ley de Participación.

Por las consideraciones antes expuestas, este Consejo Estatal concluye que la naturaleza del acto jurídico cuyo refrendo se peticiona deriva de una reforma constitucional federal por lo que, de conformidad con la normatividad aplicable al caso concreto, no puede ser sometido al referido mecanismo de participación ciudadana, de ahí que la solicitud en estudio resulte **improcedente**.

¹⁶ Aunado a que resulta de explorado derecho que la Constitución Federal, incluyendo sus artículos transitorios no puede ser declarada inconstitucional.

Sirve de apoyo a lo anterior la tesis sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de clave XXXIX/90 y rubro **"CONSTITUCIÓN, TODAS SUS NORMAS TIENEN LA MISMA JERARQUÍA Y NINGUNA DE ELLAS PUEDE DECLARARSE INCONSTITUCIONAL"**. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación, Tomo V, Primera Parte, Enero-Junio de 1990, página 17.

¹⁷ Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 11, Octubre de 2014, Tomo I, página 1097. Página 18 de 20

De lo anterior se desprende que, la autoridad responsable, fue exhaustiva en su determinación, al resolver la solicitud planteada con base en la normativa aplicable al caso concreto; sin omitir ni añadir cuestiones que no se hayan hecho valer por los accionantes.

Finalmente, con base en el estudio de las temáticas antes planteadas, es que se califica como **infundado** el agravio y motivos relacionados con una indebida fundamentación y motivación.

Lo anterior pues, al resolver, se adoptaron los preceptos relacionados con el asunto en estudio y las consideraciones se adecuaron al caso concreto, como se observa del estudio del presente capítulo.²²

9.4.2 Omisión del Consejo Estatal en realizar control de constitucionalidad. El agravio y subtemas objeto del presente estudio son:

Letra	Incisos
D	d) y h)

²² Robustece lo anterior la jurisprudencia de clave I.6o.C. J/52, de rubro: **FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN. SU DISTINCIÓN ENTRE SU FALTA Y CUANDO ES INDEBIDA**. Consultable en: <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/173565>

De la lectura del escrito de impugnación presentado por la parte actora del juicio ciudadano correspondiente al expediente *JDC-560/2024*, se desprenden como motivos de agravio los siguientes:

- El Consejo Estatal afirma que, el Congreso del Estado cumplió con los principios de supremacía constitucional y jerarquía normativa, sin abordar adecuadamente que la reforma en cuestión contraviene el orden jurídico convencional vigente y el principio de progresividad establecido en el artículo 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
- El consejo omitió en su análisis de fondo, la falta al artículo sexto de la Ley de Participación Ciudadana por parte del Congreso del Estado, en el que le obliga llevar a cabo una consulta ciudadana para modificar los mecanismos de participación política contenidos en la misma Ley.

Con base en lo anterior, se deduce que, la pretensión del actor era que la autoridad responsable, es decir el Consejo Estatal –autoridad administrativa en la materia– realizara un control de constitucionalidad de la reforma local cuestionada, al momento de analizar la materia de la solicitud de inicio del instrumento de participación política planteada.

Al respecto, dichos motivos de agravio devienen **infundados**, pues como se precisó en el tema (i) del numeral **9.4.1**, el Consejo Estatal, al ser una autoridad administrativa, carece de facultades para realizar control de constitucionalidad de cualquier norma; como se razona a continuación:

La Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido en la tesis 2a. CIV/2014 (10a.) de rubro: **CONTROL CONSTITUCIONAL CONCENTRADO O DIFUSO. LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS NO ESTÁN FACULTADAS PARA REALIZARLO**, que tales autoridades no pueden declarar la invalidez de un determinado precepto e inaplicarlo, ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos, ya que ello implicaría desatender los requisitos

de procedencia señalados por las leyes para interponer un medio de defensa, y que deben cumplirse de manera previa a un pronunciamiento de fondo del asunto.

Por su parte, la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, siguiendo el criterio de la Segunda Sala, antes anotado, ha sostenido que, en el sistema jurídico mexicano se reconoce que, si bien las autoridades administrativas se encuentran insertas en el modelo de control de constitucionalidad, su intervención se encuentra acotada a aplicar las normas correspondientes realizando una interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, **sin tener la posibilidad de declarar la invalidez de un determinado precepto e inaplicarlo**, ni siquiera bajo el argumento de una reparación de derechos humanos.²³

Asimismo, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, el control de constitucionalidad y convencional *ex officio*, se desarrolla en tres pasos o gradas:²⁴

No.	Paso / Grada	
1	Interpretación conforme en sentido amplio.	Los jueces del país, <u>al igual que todas las demás autoridades del Estado Mexicano</u> , deben <u>interpretar</u> el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado Mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas con la protección más amplia.
2	Interpretación conforme en sentido estricto.	En caso de existir varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquella que hace a la ley

²³ Razonamiento contenido en los expedientes **SUP-RAP-237/2022**, **SUP-JDC-477/2021** y **SUP-JDC-473/2017**.

²⁴ Tesis P. LXIX/2011(9a.), con registro digital 160525, del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: **PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS**.

		acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los tratados internacionales, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.
3	Inaplicación de la ley.	Cuando las alternativas anteriores no son posibles, y en caso de estimarse incompatible.

Como puede observarse, las autoridades administrativas **solo están facultadas para realizar la *interpretación conforme en sentido amplio***, relacionada con el principio *pro persona*.

Por lo que, en todo caso, han de interpretar las disposiciones jurídicas en el sentido más favorable a las personas, pero sin que ello llegue a descuidar las facultades y funciones que deben desempeñar en atención a sus ámbitos competenciales; pues lo contrario, daría lugar a inobservar otros derechos humanos como lo son los de legalidad, debido proceso y seguridad jurídica, previstos en los artículos 14 y 16 constitucionales.

Con base en lo anterior, es que el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, se encuentra impedido para realizar el control constitucional solicitado por la parte actora y, en consecuencia, dichos motivos de agravio devienen **infundados**.

9.4.3 Omisión del Consejo Estatal en señalar vías alternas para atender la solicitud de los actores. El agravio y subtemas objeto del presente estudio son:

Letra	Inciso
D	g)

De la lectura del escrito de impugnación presentado por Abelamar Chacón Rodríguez, parte actora en los autos del expediente *JDC-560/2024*, se advierte como agravio que, el Consejo Estatal, tuvo la oportunidad de promover una mayor participación ciudadanía al sugerir

a las personas promoventes otras vías de consulta o mecanismos de participación alternativos que permitieran expresar sus opiniones sobre la reforma de la Ley de Participación Ciudadana.

Afirmando que, la resolución se limita a rechazar la solicitud sin ofrecer orientación o alternativas, lo cual va en contra de la atribución expresa del Instituto de fomentar la participación ciudadana.

En tal tesitura, dichos motivos de agravio resultan **infundados**, toda vez que, la resolución impugnada, resolvió de conformidad con el *principio de legalidad* el tema relacionado con la *solicitud de referéndum* presentada por los accionantes; como se expone enseguida:

El *principio de legalidad* se encuentra contenido en los artículos 14, párrafo segundo y 16, párrafo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; además de ser principio rector de la materia electoral, con base en el diverso 116, fracción IV, inciso b, de dicha carta magna.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁵ ha definido el *principio de legalidad* en materia electoral como “... *la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo...*”.

Ahora bien, el artículo 47, numeral 1) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, establece que el Instituto Estatal Electoral es un organismo público autónomo, depositario de la autoridad electoral, que tiene a su cargo **la organización, dirección y vigilancia** de las elecciones y demás **procesos que requieran consulta pública en el Estado**.

²⁵ Definición contenida en la jurisprudencia P./J. 144/2005, de rubro: **FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO**. Consultable en <https://sjf2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/176707>

Además, en el numeral 2), del mismo dispositivo, se establece que el ejercicio de la función electoral se regirá por, entre otros, el *principio de legalidad*.

Por su parte, el artículo 48 de la citada ley, establece los fines del Instituto, como se observa del texto siguiente:

Artículo 48

1) Son fines del Instituto Estatal Electoral:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática del Estado;*
- b) Preservar y fortalecer el régimen de partidos políticos nacional y local, conforme a las bases previstas en la Ley General de Partidos Políticos;*
- c) Asegurar a la ciudadanía el ejercicio de los derechos políticos y electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones.*
- d) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones ordinarias y extraordinarias para renovar los Poderes Ejecutivo y Legislativo, así como las personas integrantes de los ayuntamientos y sindicaturas, conforme a lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.*
- e) Organizar la celebración de consultas populares, en los términos que determine la ley de la materia y los procesos de participación ciudadana que estén previstos en la legislación correspondiente.***
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;*
- g) Coadyuvar en la promoción y difusión de la cultura política democrática y la educación cívica;*
- h) Llevar a cabo la promoción del voto, de acuerdo con las reglas que para tal efecto emita el Instituto Nacional Electoral.*
- i) Promover la cultura democrática con perspectiva de género.*
- j) Convocar, organizar y vigilar las elecciones extraordinarias.*
- k) Preparar, organizar, desarrollar y calificar las elecciones de las Juntas Municipales correspondientes a las secciones establecidas en el artículo 11 del Código Municipal para el Estado de Chihuahua que, en su caso, le sean solicitadas en los términos de las disposiciones aplicables.*
- l) Garantizar la paridad de género, y el respeto de los derechos humanos de las mujeres en el ámbito político y electoral.*

Del artículo anterior, se desprende que uno de los fines del Instituto, es el de organizar los procesos de participación ciudadana que estén previstos en la legislación correspondiente.

Por otro lado, como ya quedó descrito en numeral **9.1** relativo al marco normativo para el presente estudio, la Ley de Participación Ciudadana

del Estado de Chihuahua, tiene como objeto, entre otros, garantizar el derecho humano a la participación ciudadana, estableciendo las atribuciones de las autoridades en la materia.

En tal tesitura, el artículo 16, establece las atribuciones que corresponden al Instituto Estatal Electoral, a saber:

Artículo 16. *Corresponde al Instituto en materia de participación ciudadana, además de las funciones y atribuciones que señala la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución Local y la Ley Electoral, las siguientes:*

- I. Actualizar su marco jurídico en función de las obligaciones conferidas por la presente Ley.*
- II. Implementar los instrumentos de participación ciudadana en los términos de la presente Ley.*
- III. Establecer los mecanismos para la consulta ágil y accesible de los datos de la Lista Nominal, así como de los resultados obtenidos por los instrumentos de participación ciudadana.*
- IV. Orientar a quien solicite de algún instrumento de participación, para que cumplan con los requisitos de la solicitud.*
- V. Coadyuvar en los instrumentos de participación ciudadana cuya implementación le corresponda a otra instancia.*
- VI. Promover la máxima participación ciudadana en el uso de los instrumentos contenidos en esta Ley.*
- VII. Brindar capacitación en materia de participación ciudadana.*
- VIII. Fomentar la cultura de la participación ciudadana para fortalecer la democracia.*
- IX. Prever en su presupuesto anual de egresos los recursos financieros necesarios para el desempeño de sus funciones, en materia de participación ciudadana.*
- X. Las demás contenidas en esta Ley y otras disposiciones aplicables.*

De las atribuciones anteriormente transcritas, se desprende que, si bien el Instituto cuenta con la atribución de orientar **a quien solicite algún instrumento** para que cumpla con los requisitos de la solicitud y fomentar la cultura de participación ciudadana para fortalecer la democracia; también lo es que, tiene la obligación de implementar dichos instrumentos en los **términos de tal legislación**.

Al respecto, en el caso que nos ocupa, se tiene que, **la solicitud presentada por los accionantes** ante la autoridad administrativa electoral, **fue con la intención de iniciar el instrumento de participación política denominado *referéndum***, y en tal sentido, fue

atendida por el Instituto con base en lo dispuesto por la normativa que regula tal figura.

En tal sentido, el Instituto, en el caso concreto, se encontraba constreñido a orientar a los promoventes en lo relacionado con los requisitos relativos a la figura del *referéndum*; y, de manera posterior, resolver sobre su procedencia o improcedencia, de conformidad con lo establecido por la Ley de Participación Ciudadana; con base en el *principio de legalidad* antes citado.

Ya que, hacer lo contrario, es decir, explorar opciones que no son las planteadas por el accionante en su escrito de solicitud de un instrumento en particular, podría generar conductas al margen del texto normativo y que se sustituya la voluntad del ciudadano.

No obstante, no pasa desapercibido para este Tribunal, que todo ciudadano, puede acudir a solicitar orientación en relación con los instrumentos de participación ciudadana contemplados en la legislación; para así, de ser su deseo dar inicio con el procedimiento que corresponda al caso planteado, una vez satisfechos los extremos legales conducentes.

Finalmente, al resultar **inoperantes** e **infundados** los agravios presentados por los actores y actora, se **confirma** la resolución de clave **IEE/CE296/2024**, al encontrarse apegada a derecho, con base en la fundamentación y consideraciones contenidas en la presente determinación.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE

PRIMERO. Se **acumulan** los juicios para la protección de los derechos político-electorales de la ciudadanía de clave JDC-561/2024 y JDC-562/2024, al diverso de clave JDC-5602024.

SEGUNDO. Se **confirma**, en lo que fue materia de impugnación, la resolución del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral, de clave **IEE/CE296/2024**.

TERCERO. Se **instruye** a la Secretaría General de este Tribunal, a efecto de que agregue copia certificada de la presente resolución a los expedientes de clave JDC-561/2024 y JDC-562/2024, del índice de este Tribunal.

NOTIFÍQUESE en términos de ley.