



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

SALA REGIONAL
GUADALAJARA

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

EXPEDIENTE: SG-JDC-28/2023

PARTE ACTORA: EDIN
CUAUHTÉMOC ESTRADA SOTELO,
POR SU PROPIO DERECHO Y COMO
REPRESENTANTE COMÚN DE LAS
PERSONAS PROMOVENTES DEL
INSTRUMENTO DE PARTICIPACIÓN
SOCIAL DENOMINADO CONSULTA
PÚBLICA¹

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE
CHIHUAHUA²

**PERSONAS QUE COMPARECEN
COMO TERCERAS INTERESADAS:**
HUMBERTO GONZÁLEZ AGUIRRE Y
OTRAS PERSONAS

MAGISTRADA ELECTORAL:
GABRIELA DEL VALLE PÉREZ

**SECRETARIA DE ESTUDIO Y
CUENTA OLIVIA NAVARRETE
NAJERA**

Guadalajara, Jalisco, treinta y uno de mayo de dos mil veintitrés.

El Pleno de esta Sala Regional Guadalajara, en sesión pública de esta fecha, resuelve **revocar parcialmente** la resolución de dos de mayo último, dictada en el expediente local JDC-17/2023, por la cual, el Tribunal responsable declaró su incompetencia material para resolver el juicio presentado por el promovente para controvertir el Acuerdo del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua relativo a la solicitud de inicio del instrumento de participación social denominado consulta pública, al considerar que, el acto impugnado no está dentro del ámbito

¹ Parte actora, parte accionante o parte promovente.

² Tribunal local, Tribunal responsable, autoridad responsable, órgano jurisdiccional local.

electoral, conforme a las consideraciones expuestas y para los efectos precisados en el presente fallo.

Palabras clave: *instrumento de participación social, legitimación e interés de personas terceras interesadas, consulta pública, incompetencia material, violación a derechos político-electorales, seguridad pública estatal, Consejo Consultivo de Participación Ciudadana, autoridad competente.*

ANTECEDENTES

Del escrito de demanda y de las constancias que obran en el expediente, así como de los hechos notorios,³ se advierte:

1. Solicitud de consulta pública. El veintidós de diciembre de dos mil veintidós, el actor junto con otras personas presentó ante el Instituto Estatal Electoral de Chihuahua⁴ una solicitud para la implementación del mecanismo de participación social consistente en la consulta pública,⁵ respecto a la decisión administrativa del Poder Ejecutivo del Estado de Chihuahua sobre el servicio integral de enlace, monitoreo de seguridad y videovigilancia para la “Plataforma Centinela.”

Dicha solicitud quedó radicada con el número de expediente IEE-IPC-02/2023 y resuelta por el Consejo Estatal del Instituto Electoral local el dieciséis de marzo de dos mil veintitrés⁶, en el sentido de declarar procedente la solicitud de inicio del referido mecanismo.⁷

2. Impugnación local. Inconforme con la determinación anterior, el veinticuatro de marzo, la parte actora promovió ente el Instituto

³ De conformidad con el artículo 15.1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁴ Instituto Electoral local.

⁵ La consulta en cuestión, se realizó del 17 al 31 de marzo del presente año.

⁶ A partir de aquí todas las fechas corresponden al año 2023, salvo disposición en contrario.

⁷ Resolución IEE/CE49/2023 visible a fojas 103 a 116 del cuaderno accesorio único del expediente SG-JDC-28/2023.



Electoral local demanda de juicio de la ciudadanía para controvertir la resolución IEE/CE49/2023.

Dicho juicio fue recibido por el Tribunal local el treinta y uno de marzo siguiente y registrado con la clave JDC-17/2023.

3. Acto impugnado. Lo constituye la resolución de dos de mayo último, dictada en el expediente local JDC-17/2023, por la cual, el Tribunal responsable declaró su incompetencia material para resolver el juicio presentado por el promovente para controvertir el Acuerdo del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua relativo a la solicitud de inicio del instrumento de participación social denominado consulta pública, al considerar que, el acto impugnado no está dentro del ámbito electoral.

4. Juicio de la ciudadanía federal.

a) Presentación. En desacuerdo con la resolución anterior, el once de mayo pasado la parte actora promovió juicio de la ciudadanía ante el Tribunal local.

b) Recepción y turno. Una vez recibidas en esta Sala las constancias atinentes, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó registrar la demanda con la clave de expediente **SG-JDC-28/2023** y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Gabriela del Valle Pérez, para su sustanciación.

c) Sustanciación. En su oportunidad, mediante diversos acuerdos se radicó la demanda, se tuvo a la autoridad responsable cumpliendo con el trámite de ley, posteriormente se admitió el juicio y al no haber diligencias pendientes se decretó el cierre de instrucción.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Jurisdicción y competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, al tratarse de un juicio de la ciudadanía promovido contra una sentencia del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua que, a decir de la parte actora vulnera sus derechos político-electorales de participación ciudadana en relación a la consulta pública sobre la decisión del Poder Ejecutivo del Estado respecto al servicio integral de enlace, monitoreo de seguridad y videovigilancia para la “*Plataforma Centinela*”; lo cual es competencia de las Salas Regionales, aunado a que el Estado de Chihuahua se encuentra dentro de la primera circunscripción plurinominal donde esta Sala ejerce jurisdicción.

Lo anterior, con fundamento en:

-Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:⁸

Artículos 41, párrafo segundo, Base V, y 99.

-Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación: artículos 1 fracción II; 164; 165; 166, fracción III, inciso c); 173; 174; 176, fracción IV y 180.

-Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral:⁹ Artículos 3, párrafos 1 y 2, inciso c), 79, párrafo 1, y 80, párrafo 1, inciso f).

-Acuerdo INE/CG329/2017: Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el ámbito territorial de las cinco circunscripciones plurinominales electorales federales en que se divide el país y la capital de la entidad

⁸ Constitución o Constitución Federal.

⁹ Ley de Medios.

Dicha ley resulta aplicable de conformidad con el Acuerdo General 1/2023, aprobado por la Sala Superior, por el cual determinó que a partir de la suspensión provisional decretada vía incidental en la controversia constitucional 261/2023, por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la legislación adjetiva vigente será la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, hasta en tanto se resuelva dicha controversia y que únicamente los medios de impugnación presentados y tramitados del tres al veintisiete de marzo se regirán bajo los supuestos de la ley adjetiva publicada en dos mil veintitrés.



federativa que será cabecera de cada una de ellas, a propuesta de la Junta General Ejecutiva.

-Acuerdo 3/2020 de la Sala Superior. por el que se implementa la firma electrónica certificada del poder judicial de la federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.¹⁰

-Acuerdo 4/2022 de la Sala Superior. Por el que se regula las sesiones presenciales de las salas del Tribunal, el uso de herramientas digitales y las medidas preventivas en el trabajo, durante la emergencia de salud pública.

-Acuerdo General 1/2023 de la Sala Superior de Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con motivo de los efectos derivados de la suspensión dictada en el incidente de la controversia constitucional 261/2023.

SEGUNDA. Normatividad aplicable. El pasado dos de marzo se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, de la Ley General de Partidos Políticos, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y se expide la Ley General de los Medios de Impugnación en Materia Electoral. De conformidad con su artículo Transitorio Primero, el decreto entró en vigor a partir del tres de marzo del año en curso.

Decreto que fue impugnado por el INE mediante controversia constitucional 261/2023 ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación; cuya suspensión fue emitida el pasado veinticuatro de

¹⁰ Acuerdo dictado el 2 de abril de 2020, consultable en la página web de este Tribunal: www.te.gob.mx

marzo y publicada de forma íntegra el veintisiete de marzo en la página oficial de dicha corte.

Ahora bien, conforme al punto TERCERO del Acuerdo General 1/2023 emitido por la Sala Superior de este Tribunal Electoral, al haberse presentado la demanda del presente juicio ciudadano el once de mayo pasado, es que resulta aplicable la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

TERCERA. Tercerías Interesadas. Mediante la presentación de cuatro escritos comparecieron las siguientes personas:

- Humberto González Aguirre, ostentándose como Encargado de la Dirección Jurídica de la Secretaría de Hacienda del Estado de Chihuahua.
- Gilberto Loya Chávez, ostentándose como Secretario de Seguridad Pública del Estado de Chihuahua.
- Sahara Gabriela Cárdenas Fernández ostentándose como Subsecretaria de Normatividad y Asuntos Jurídicos de la Secretaría General de Gobierno del Estado de Chihuahua en representación de la Gobernadora Constitucional de dicha entidad y del Secretario de Gobierno del Estado.

Al respecto esta Sala Regional considera que deben desecharse dichos escritos, ya que quienes comparecen no cuenta con interés en la causa.

Lo anterior, ya que en uno de los casos la compareciente representa a la Gobernadora del Estado de Chihuahua, quien es la autoridad generadora del acto que da origen a la solicitud de consulta pública materia de la presente controversia, mientras que en los restantes supuestos quienes comparecen forman parte de aquellas que se encuentran compelidas a realizar diversos actos relativos a la gestión e implementación del servicio integral de



enlace, monitoreo de seguridad y videovigilancia para la “Plataforma Centinela.”

Es decir, la participación de esas autoridades es como generadoras, gestoras o ejecutoras del proyecto, por lo que no cuentan propiamente con un interés contrario a la parte actora para poder comparecer respectivamente con el carácter de personas terceras interesadas, pues no existe lesión a ninguno de sus derechos.

Por tanto, se estima que, al igual que una autoridad responsable, las personas comparecientes, en su calidad de autoridades generadoras, gestoras o ejecutoras de la mencionada determinación administrativa carecen de legitimación para defender sus actos en un proceso.

Resulta ilustrativo a lo dicho, la jurisprudencia 4/2013 de rubro **“LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL”**.¹¹

CUARTA. Requisitos de procedibilidad. Se actualizan los requisitos de procedencia previstos en los artículos 8, 9, párrafo 1, 79 y 80, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, conforme a lo siguiente:

a. Forma. La demanda se presentó por escrito y en ella consta el nombre y firma autógrafa de quien promueve, se identifica la resolución impugnada, los hechos y agravios que a decir de la parte actora le causan perjuicio, así como en su caso, los preceptos legales presuntamente violados.

¹¹ Similar criterio se sostuvo al resolver el expediente SG-JDC-48/2022.

b. Oportunidad. El juicio fue presentado oportunamente, debido a que la resolución impugnada se notificó a la parte actora el cuatro de mayo,¹² y la demanda fue presentada el once de mayo siguiente¹³.

De manera que, el plazo de cuatro días transcurrió del lunes ocho de mayo al jueves once del mismo mes, al ser inhábiles los días cinco de mayo, al ser declarado inhábil¹⁴ por el Tribunal responsable¹⁵ seis y siete de dicho periodo por ser sábado y domingo. Por tanto, al promover el juicio el último día del plazo, se concluye que la demanda fue presentada oportunamente.

c. Legitimación. Se cumple con este requisito, toda vez que en el caso quien promueve comparece por derecho propio y como representante común de las personas promoventes del instrumento de participación social denominado consulta pública sobre la decisión del Poder Ejecutivo del Estado respecto al servicio integral de enlace, monitoreo de seguridad y videovigilancia para la *“Plataforma Centinela”*

Dicho carácter le fue reconocido por el Instituto Electoral local al rendir su respectivo informe circunstanciado.¹⁶

d. Interés jurídico. Se satisface, pues la resolución impugnada fue adversa a los intereses de quien promueve y la parte actora fue parte accionante ante instancia primigenia.

¹² Visible a foja 520 del cuaderno accesorio único relativo al expediente SG-JDC-28/2023.

¹³ Visible en la foja 5 del expediente principal SG-JDC-28/2023.

¹⁴ Según se advierte del oficio TEE/SG/141/2023 mediante el cual la Secretaria General Provisional del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua comunicó el calendario de labores de ese órgano jurisdiccional local para el año dos mil veintitrés, mismo que motivó la integración del expediente SG-AG-03/2023. Lo que se hace valer como un hecho notorio en términos del artículo 15.1 de la Ley de Medios.

¹⁵ Se considera que no debe tomarse en consideración para efectos del plazo de interposición de la demanda del presente juicio, de conformidad con: la jurisprudencia 16/2019, de rubro **DÍAS NO LABORADOS POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE. NO DEBEN COMPUTARSE EN EL PLAZO LEGAL PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN**, en relación con el artículo 306 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua que lo considera inhábil; asimismo, con el punto SEGUNDO del Acuerdo de la Sala Superior 6/2022, que dispone que se considerarán inhábiles para efecto del cómputo del plazo respectivo *aquellos días en los cuales la autoridad responsable u órgano señalado por la ley para recibir el medio de impugnación no labore, por disposición legal que rija específicamente su actuación o por acuerdo del órgano competente.*

¹⁶ Visible a foja 2 del cuaderno accesorio único del expediente SG-JDC-28/2023.



e. Definitividad y firmeza. En el juicio no se desprende la procedencia de algún medio de impugnación local en contra de la resolución emitida por el tribunal responsable, por virtud del cual pueda ser modificada o revocada.

QUINTA. Estudio de fondo.

A. Resolución controvertida. El Tribunal responsable a efecto de justificar su incompetencia argumentó, esencialmente, lo siguiente:

-Que carecía de competencia material para conocer de la controversia planteada por el actor, porque la consulta pública es un mecanismo de participación social, cuyo objeto es la emisión de una opinión, comentario y/o propuesta en relación con una temática de interés general para la población, no la elección o revocación de integrantes de órganos representativos del Estado, ni la aprobación o rechazo de una medida administrativa o disposición legislativa.

-Que las consultas públicas no están comprendidas en el ámbito electoral, al tratarse de mecanismos que carecen de relación con el voto de la ciudadanía o algún derecho político-electoral y cuyos resultados carecen de carácter vinculatorio, a diferencia del plebiscito, revocación de mandato o referéndum.

-Que una característica especial de las consultas públicas que la diferencia de los procesos electorales o de los mecanismos de democracia directa, es la participación de la ciudadanía sin importar su edad, pues en las consultas pueden participar niñas, niños y adolescentes.

-Que otro de punto que diferencia a las consultas públicas es el carácter de los resultados, los cuales son indicativos para la autoridad en caso de que exista una opinión mayoritaria sobre el tema de la consulta. Es decir, no son vinculantes a pesar de una opinión predominante en dicha consulta.

-Que el dieciocho de abril, se recibió en ese órgano jurisdiccional el "Informe de la Dirección Ejecutiva de Educación Cívica y Participación Ciudadana relativo al instrumento de participación ciudadana" que desglosa las siguientes estadísticas:

- Total de participantes en la consulta.
- Número de participantes efectivos en la consulta estatal.
- Resumen de las opiniones expresadas en cada sentido del tema.
- Datos estadísticos de participación.
- Sentido de las participaciones
- Total de respuestas a grupos de procedencia.

-En este sentido, concluyó que las consultas públicas no reúnen los requisitos aplicables para los procesos electorales o de participación política, en los cuales está involucrada la formación de la voluntad popular en la elección o revocación del cargo de representantes, así como la aprobación o rechazo de disposiciones y medidas legislativa y administrativas, mediante el voto universal, secreto, personal y directo.

-Asimismo precisó que en términos de los artículos 37, párrafo cuarto, de la Constitución Política del Estado de Chihuahua, así como 295, numeral 3, inciso d) de la Ley Electoral local, corresponde a ese Tribunal resolver en forma definitiva e inatacable las impugnaciones que se presenten en materia electoral y de participación política como son el referéndum, plebiscito y revocación de mandato, sin que la competencia de ese órgano jurisdiccional abarque el conocimiento de los asuntos relacionados con mecanismos de participación social, como son las consultas públicas.

-Que a diferencia de lo que sucede en Chihuahua, en otras entidades federativas, como son los estados de Sonora, Durango, Morelos y la Ciudad de México, las legislaciones en materia de participación ciudadana otorgan competencia expresa a los tribunales electorales para conocer de la legalidad de los actos, resoluciones y resultados relacionados con los mecanismos de participación política y de participación social, como las consultas públicas.

-De ahí que considera que resulta necesaria una modificación legal que otorgue facultades a ese órgano jurisdiccional.

-Asimismo, precisó que, dado el sentido de la resolución, resultaba innecesario pronunciarse sobre la eficacia o no de los agravios expresados por la parte actora, así como la admisión de los escritos de las personas terceras interesadas presentados en dicho expediente.

-Finalmente señaló que no había lugar a conceder la medida cautelar solicitada por el actor, consistente en la suspensión de la consulta pública, dada la incompetencia material de ese órgano jurisdiccional.

-También indicó que de conformidad con los artículos 41, párrafo tercero, base VI, párrafo segundo, de la Constitución Federal y 305, párrafo 2) de la Ley Electoral, la presentación de un medio de impugnación, en ningún caso, produce efectos suspensivos sobre la resolución o el acto reclamado.

B. Agravios. Para combatir la resolución impugnada, la parte actora formuló lo siguientes motivos de disenso:

1. Interpretación positivista.

Refiere que el Tribunal local realizó una interpretación cerrada y positivista de la ley, así como de la jurisprudencia y precedentes



que cita, pues ninguno de ellos establece como supuestos únicos para ser controvertidos los que enuncia.

Asimismo, refiere que las características propias de la consulta pública no la apartan del ámbito electoral, porque son instrumentos que promueven la participación y el hecho de que no sean vinculantes, no es razón suficiente para minimizar su importancia y apartarlas del ámbito electoral como lo hizo el Tribunal local.

Lo anterior, pues según argumenta el plebiscito, la revocación de mandato, el referéndum y la consulta pública pertenecen al mismo género, es decir, todos son mecanismos de participación ciudadana que se encuentran vinculados con el ejercicio de los derechos político-electorales ya que constituyen un ejercicio de libertad de expresión en asuntos del gobierno que impactarán en su esfera.

2. Control difuso.

Alega que el Tribunal local en la sesión celebrada el 2 de mayo, reconoció que, en la legislación de otras entidades federativas, como son: Sonora, Durango, Morelos y la Ciudad de México se contempla a la consulta pública como un acto recurrible ante Tribunales Electorales, por lo que, en su concepto, la autoridad responsable debió aplicar la información que había recabado y realizar un control difuso, así como el estudio de fondo del asunto.

También menciona que el hecho de que el Tribunal local carezca de competencia formal no es impedimento para que administre justicia y respete su derecho a un recurso efectivo, pues el control difuso que refirió es fundamento suficiente para estudiar y resolver su caso.

3. Falta de remisión a la autoridad responsable.

Señala que el artículo 325, numeral 2, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua prevé que cuando una autoridad electoral reciba un medio de impugnación por el cual se pretenda combatir un acto que no le es propio, lo remitirá de inmediato a la autoridad responsable. El medio de impugnación se tendrá por recibido en la fecha en que lo reciba aquella.

Cuestión que refiere no llevó a cabo el Tribunal local, pues las consecuencias de hacerlo crearían incertidumbre jurídica. Ello, pues según alega si la ciudadanía controvierte un medio de participación política si lo resolvería el Tribunal local, pero si se impugna un medio de participación social no es competente, a pesar de que ambos forman parte del mismo género, es decir, medios de participación ciudadana y por lo tanto son competencia del Tribunal Electoral al ser derechos que se encuentran ampliamente vinculados con el ejercicio de los derechos político-electorales de votar, ser votado, de asociación y de afiliación.

Finalmente, se duele de que si el Tribunal local consideraba que era incompetente debió correr traslado a la autoridad que a su juicio considera que sí lo es.

C. Metodología. Los motivos de disenso planteados por la parte actora serán analizados atendiendo a lo siguiente:

-Si fue correcto que el Tribunal local se declara incompetente para conocer de la impugnación presentada por la parte actora relacionada con una consulta pública. **(Agravios 1 y 2)**

-Si al declararse incompetente el Tribunal responsable tenía la obligación de ordenar la remisión del asunto a la autoridad que si lo era. **(Agravio 3)**



Lo anterior, en términos de la jurisprudencia 4/2000 de la Sala Superior de rubro **“AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.”**¹⁷

D. Respuesta.

I. Incompetencia del Tribunal para conocer de asuntos relacionados con instrumentos de participación social, en este caso, la consulta pública.

Los motivos de reproches que hace valer la parte actora y que se identifican con el número **(1)** son: uno, por una parte **infundado** y por la otra **inoperante**; y el restante **infundado** como se explica a continuación.

La parte de **infundado** del primero obedece a que contrario a lo argumentado por la parte actora el Tribunal local no realizó una interpretación cerrada y positivista de la ley, así como de la jurisprudencia y precedentes que cita; ya que de la lectura de la resolución impugnada se advierte un análisis pormenorizado y detallado de las circunstancias de hecho y de derecho que le sirvieron de sustento a la autoridad responsable para determinar su incompetencia material para conocer de la impugnación relacionada con la consulta pública que solicitó la parte promovente.

Ello, es así pues, en el apartado de justificación a efecto de sustentar su incompetencia material precisó qué debe entenderse por competencia, cómo la doctrina divide este presupuesto procesal, que señala la Suprema Corte de Justicia de la Nación¹⁸ sobre la competencia material y lo que ha sostenido la Sala Superior respecto a los criterios formal y material de competencia,

¹⁷ Consultable en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, suplemento 4, año 2001 (dos mil uno), páginas 5 y 6.

¹⁸ SCJN.

exponiendo algunos ejemplos de asuntos que ha conocido la Sala Superior relacionados con instrumentos de democracia directa como el plebiscito y el referéndum; así como otros relativos a controversias en materia presupuestaria del Instituto Nacional Electoral¹⁹ para la organización del proceso de revocación de mandato.

Asimismo, hizo referencia a diversos asuntos en los que la SCJN en atención al criterio material ha declarado la improcedencia de diversos juicios de amparo, al señalar que tal circunstancia no surge por el sólo hecho de que la norma reclamada se contenga en un ordenamiento cuya denominación sea electoral o que el acto provenga de una autoridad formalmente electoral, sino por el contenido material de la norma, acto o resolución, es decir, que tenga relación con derechos políticos, con procesos de elección popular o se vinculen de manera directa o indirectamente puedan influir en ellos.

Posteriormente, con base en dichos criterios procedió a determinar si las disposiciones de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua²⁰, que regulan el mecanismo de participación social, denominado consulta pública tienen relación con la materia electoral, explicando conforme a dicho ordenamiento local cual es el objeto de los mecanismos de participación social, asimismo señaló que dicho ordenamiento reconoce diez instrumentos de participación social, entre ellos, las consultas públicas, y que cada instrumento tiene un campo específico de aplicación, precisando los que puede ser en el ámbito estatal y municipal.

Acto seguido, indicó la naturaleza y características particulares de los instrumentos de las consultas públicas, desarrollando las etapas relativas a la aprobación de la solicitud y convocatoria y posteriormente se avocó al caso en concreto.

¹⁹ INE.

²⁰ Ley de Participación Ciudadana local.



De lo anterior, se concluye que el Tribunal local no realizó una interpretación cerrada y positivista de la ley, así como de la jurisprudencia y precedentes que citó, pues a efecto de contextualizar el tema de la competencia material citó diversos ejemplos de cómo autoridades electorales y judiciales han resuelto asuntos en relación mecanismos de participación ciudadana. De ahí que esa parte del agravio resulte **infundada**.

Por otra parte, el agravio en estudio es **inoperante** debido a que la parte actora no realiza manifestación alguna o precisa mayor razón de porqué en su concepto califica de esa forma la interpretación realizada por el Tribunal local y tampoco refiere cuales son los otros supuestos que pueden ser controvertidos y bajo qué criterios de los indicados le son aplicables, para que esta autoridad jurisdiccional estuviera en posibilidad de contrarrestar sus alegatos respecto a lo sostenido por el Tribunal responsable en el fallo combatido.

Asimismo, resulta **infundado** el agravio relativo a que el plebiscito, la revocación de mandato, el referéndum y la consulta pública pertenecen al mismo género, al ser mecanismos de participación ciudadana que se encuentran vinculados con el ejercicio de los derechos político-electorales.

Lo anterior, porque la parte actora parte de una premisa incorrecta al considerar que los mecanismos de participación ciudadana que refiere pertenecen al mismo género, sin embargo, la Ley de Participación Ciudadana local los diferencia en los siguientes términos:

El artículo 4, fracción X 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 tanto que, en la fracción XII prevé que la **participación social** es la **capacidad de quienes habitan en el Estado** para ejercer los instrumentos establecidos en dicha Ley, sin que sea necesario para ello haber cumplido la mayoría de edad.

El artículo 17 establece que son instrumentos de participación política, además de los procesos electorales, el referéndum, el plebiscito, la iniciativa ciudadana y la revocación de mandato.

Por su parte, el artículo 61 reconocen como instrumentos de participación social: las audiencias públicas, la **consulta pública**, los consejos consultivos, los comités de participación, la planeación participativa, el presupuesto participativo, el cabildo abierto, las contralorías sociales, la colaboración ciudadana, los mecanismos de participación social para niñas, niños y adolescentes, y las demás que reconozcan o establezcan las leyes respectivas.

Finalmente, el artículo 68 dispone que cuando en la consulta ciudadana, la mayoría de los participantes se exprese en un mismo sentido sobre el o los temas de consulta, el resultado será indicativo, pero no vinculante para la autoridad.

Atento a lo anterior, esta Sala considera si bien, el plebiscito, referéndum, la revocación de mandato y la consulta pública son ejercicios de participación ciudadana, la Ley de Participación Ciudadana local, los clasifican en dos tipos distintos: a) instrumentos de participación política y b) instrumentos de



participación social; en atención a que tienen características que los distinguen, como son, las personas que pueden participar en cada uno y si sus resultados son vinculantes o no.

En este sentido, el Tribunal responsable en la resolución combatida señaló que una característica especial de las consultas públicas que las diferencia de los procesos electorales o de los mecanismos de democracia directa, es la participación de la ciudadanía sin importar su edad, pues en las consultas pueden participar niñas, niños y adolescentes pues cualquier habitante puede emitir su opinión y/o comentario en relación a un tema específico, mediante un formato aprobado, sin que medie necesariamente el voto de la ciudadanía.

Asimismo, indicó que otro punto que diferencia a las consultas públicas es el carácter de los resultados, los cuales son indicativos para la autoridad en caso de que exista una opinión mayoritaria sobre el tema de la consulta. Es decir, no son vinculantes a pesar de una opinión predominante en dicha consulta.

De ahí que, la manifestación de la parte actora respecto a que los resultados de la consulta pública no sean vinculantes no es razón suficiente para apartarla del ámbito electoral y minimizar su importancia, no encuentra razón de ser, debido a que el Tribunal responsable no sólo señaló esa razón, sino que también precisó que los instrumentos de participación social como la consulta pública carecen de relación con el voto de la ciudadanía o de algún otro derecho político-electoral y, que ese Tribunal local no tiene facultad expresa para conocer de actos relacionados con los instrumentos de participación social.

Por otra parte, con relación al agravio **(2)** el motivo de reproche mediante el cual la parte actora refiere que el Tribunal local debió realizar un control difuso porque en otras legislaciones si se contempla a la consulta pública como acto recurrible ante los

tribunales electorales es **inoperante** porque omite señalar los elementos mínimos consistentes en la norma a contrastar y los agravios que le produce; por lo que -al tampoco advertir esta Sala Regional una causa evidente para hacerlo-, el Tribunal responsable no estaba obligado a llevarlo a cabo.

Sirve de apoyo el criterio orientador contenido en la jurisprudencia XXVII.3o. J/11 (10a.) 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.**²¹

Asimismo, en esta temática la Sala Superior de este Tribunal ha sostenido que el control de constitucionalidad puede ser ejercido de oficio o a petición de parte, y está sujeto a las condiciones siguientes:²²

De oficio. Exclusivamente por los órganos jurisdiccionales cuando se está en presencia de una norma que resulta sospechosa o dudosa de cara a los parámetros de control de los derechos humanos; y

A petición de parte. Siempre que se cumplan los requisitos mínimos del planteamiento respectivo.²³

En relación con los requisitos mínimos, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación²⁴, ha establecido que tomando en cuenta la regla de expresar con claridad lo pedido y la causa de pedir, así como los conceptos de violación que causa el

²¹ Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación. Libro 15, febrero de 2015 (dos mil quince), Tomo III, página 2241.

²² SUP-JDC-477/2021.

²³ Véase Jurisprudencia XXVII.1o. (VIII Región) J/8 (10a.) registro oficial 2005057, de rubro: CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD EX OFICIO. SUS PRESUPUESTOS FORMALES Y MATERIALES DE ADMISIBILIDAD Y PROCEDENCIA.

²⁴ Véase Tesis 1a. CCCXXVII/2014 (10a.), con registro digital 2007561 de rubro PRINCIPIO PRO PERSONA, REQUISITOS MÍNIMOS PARA QUE SE ATIENDA EL FONDO DE LA SOLICITUD DE APLICACIÓN, O LA IMPUGNACIÓN DE SU OMISIÓN POR LA AUTORIDAD RESPONSABLE.



acto reclamado, es necesario que la solicitud para aplicar el principio *pro persona*, reúna los siguientes requisitos mínimos:

- Pedir la aplicación del principio;
- Señalar cuál es el derecho humano o fundamental cuya maximización se pretende;
- Indicar la norma cuya aplicación debe preferirse o la interpretación resulta favorable hacia el derecho fundamental; y
- Precisar los motivos para preferirlos en lugar de otras normas o interpretaciones posibles.

Por tanto, cuando una norma no genere sospechas de invalidez para el juzgador, por no parecer potencialmente violatoria de derechos humanos, **o cuando no exista una petición que cumpla con los requisitos mínimos**, no resulta necesario un análisis de constitucionalidad y convencionalidad, ya que la presunción de constitucionalidad de que gozan las normas jurídicas no se ha puesto en entredicho.

De ahí que con la simple manifestación de la parte actora de realizar un control de constitucionalidad sin precisar la norma a contrastar y los agravios que le produjo, se concluye que el Tribunal responsable no estaba obligado a realizarlo como lo sostiene la parte actora.

En mérito de lo anterior, toda vez que, los agravios de la parte actora dirigidos a combatir la incompetencia de la autoridad responsable resultaron ineficaces para desvirtuar lo argumentado por el Tribunal local en la sentencia impugnada, a continuación se procede al análisis del agravio número **(3)**.

II. Obligación del Tribunal responsable de remitir el asunto a la autoridad que si lo era.

En relación a los motivos de reproche identificados con el número (3) por los cuales la parte actora refiere que el Tribunal local desatendió lo establecido en el artículo 325, numeral 2 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua, al considerar que de haber remitido a la autoridad responsable se hubiera generado incertidumbre debido a que sí tiene competencia para resolver medios de impugnaciones relacionados con mecanismos de participación política pero no para medios de defensa relacionados con mecanismos de participación social a pesar de que se encuentran ampliamente vinculados con el ejercicio de los derechos político-electorales de votar, ser votado, de asociación y de afiliación.

Así, como el relativo a que si el Tribunal local consideraba que era incompetente debió remitir su asunto a la autoridad que sí lo es.

Se considera **fundado y suficiente para revocar parcialmente** la resolución impugnada, el motivo de reproche en el que la parte actora refiere que si el Tribunal local consideraba que era incompetente debió remitir su asunto a la autoridad que sí lo es.

Ello, porque en concepto de esta Sala Regional, el Tribunal responsable debió advertir que el Consejo Consultivo de Participación Ciudadana del Estado es el órgano facultado para resolver las controversias que se generen en la interpretación de la Ley de Participación Ciudadana o de su Reglamento, en cualquiera de las etapas de los instrumentos de participación social.

Se estima lo anterior, ya que la Ley de Participación Ciudadana local en el Capítulo Séptimo denominado "*De los Recursos y Responsabilidades en Materia de Participación Ciudadana*" establece en el artículo 87 que toda persona podrá denunciar los actos u omisiones de los servidores públicos estatales o municipales que impliquen incumplimiento de las obligaciones de este ordenamiento, en los términos de la Ley de la materia.



Asimismo, el artículo 9 del referido ordenamiento prevé que el Consejo Consultivo de Participación Ciudadana es el órgano encargado de promover y vigilar el cumplimiento de la referida Ley y estará integrado por:

I. La persona Titular o la representación de:

- a) El Poder Ejecutivo.
- b) El Poder Legislativo.
- c) El Poder Judicial.
- d) El Instituto.
- e) Tres Ayuntamientos, los dos con mayor población en el Estado, así como el que se haya destacado en instrumentar mecanismos de participación ciudadana.

II. Siete personas de la ciudadanía.

En este sentido, el artículo 14 establece que el Consejo Consultivo tendrá las siguientes atribuciones:

- I. Promover de forma efectiva y progresiva, la participación ciudadana, así como el uso de sus instrumentos entre quienes habiten el Estado.
- II. Colaborar con el Instituto, en la implementación de los instrumentos de participación ciudadana.
- III. Expedir el reglamento que rija su organización, estructura y funcionamiento.
- IV. Promover la celebración de convenios entre instituciones académicas, organizaciones de la sociedad civil, los Poderes del Estado, los Ayuntamientos, así como los Organismos Constitucionales Autónomos para el cumplimiento de los fines establecidos en la presente Ley.
- V. Dar seguimiento a las quejas que se presenten ante la Comisión Estatal de los Derechos Humanos en materia de participación ciudadana.

VI. Emitir opinión desde la perspectiva de participación ciudadana, respecto de la elaboración de reglamentos.

VII. Impulsar acciones afirmativas para la efectividad y progresividad de la participación ciudadana.

VIII. Promover la instalación de Consejos Consultivos.

IX. Invitar, con derecho a voz, a las reuniones del Consejo a quien se considere pertinente debido a la naturaleza del tema que se trate.

X. Las demás que disponga la normatividad aplicable.

Por su parte, el Reglamento de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua, en su artículo 29 denominado “INTERPRETACIÓN” dispone que **las controversias que se generen en la interpretación de la Ley o del Reglamento, en cualquiera de las etapas de los instrumentos de participación social serán resueltas por el Consejo Consultivo.**

Asimismo, el artículo 4 del referido ordenamiento reglamentario establece que para los casos no previstos en dicho Reglamento, se aplicarán de forma supletoria según corresponda:

I. La legislación estatal en materia de:

- a) Electoral;
- b) Erradicación de la discriminación;
- c) Igualdad de género;
- d) Participación ciudadana;
- e) Planeación;
- f) Transparencia e información pública;

II. El Código Municipal para el Estado de Chihuahua.

III. La Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Ahora bien, de la lectura del escrito de demanda que presentó la parte actora²⁵ ante la instancia local se advierte que aquella hace

²⁵ Visible a fojas 15 a 43 del cuaderno accesorio único del expediente SG-JDC-28/2023.



valer diversas transgresiones a derechos, entre otras, por las siguientes razones:

1. La consulta no se realizó de manera inclusiva porque no se consideraron diversas barreras que impiden participar a personas con alguna discapacidad;
2. Se aprobaron formatos inapropiados para la participación de niñas, niños y adolescentes sin tomar en cuenta su edad, desarrollo cognoscitivo y madurez, ya que los formularios para adultos y menores de edad tienen idéntico contenido.
3. La responsable no estableció los elementos necesarios para que la ciudadanía pudiera emitir su opinión objetiva, ya que la información brindada es incompleta y favorece el proyecto que se consulta debido a que se omiten datos de su funcionamiento.
4. El micrositio genera inhibición al señalar que se tomarán en cuenta las opiniones y posteriormente mencionar que la consulta no genera obligación en la autoridad.
5. La responsable omite traducir la consulta pública en otras lenguas diversas al rarámuri y wirárika.
6. El mecanismo adolece de una insuficiencia para el envío y recepción de propuestas y opiniones, ya que parte de una metodología no idónea a través de la cual se determinó se realizara virtualmente.
7. La responsable debió instalar centros de consulta que contaran con equipos de cómputo e internet para que las personas participantes estuvieran en posibilidad de emitir su opinión.

8. Resulta inequitativo y discriminatorio el requisito relativo a la solicitud de la clave de elector para participar ya que genera una carga mayor al tener que contar con credencial de elector, siendo que la Ley de Participación Ciudadana local prevé como habitantes del Estado a las personas que temporal o permanentemente residan en el Estado.
9. El periodo de recepción determinado por la responsable vulnera el derecho de participación ciudadana, pues no se consideró que tanto los sábados y domingos como el lunes 20 de marzo son días inhábiles en los que las personas que desearan participar estuvieron imposibilitadas para entregar su formato en las sedes del Instituto, por lo que debió correr el período de recepción hasta el doce de abril de la presente anualidad.

Atento a lo anterior, esta Sala Regional considera el Tribunal responsable debió advertir que el Consejo Consultivo de Participación Ciudadana del Estado tiene facultad para resolver las controversias que se generen en la interpretación de la Ley de Participación Ciudadana o de su Reglamento, en cualquiera de las etapas de los instrumentos de participación social.

Como en la especie acontece, respecto a las omisiones, defectos y trasgresión de derechos que refiere la parte actora respecto de la implementación de la consulta pública que nos ocupa y ordenar la remisión del medio de defensa a dicha autoridad para que determinara lo conducente.

Así las cosas, al resultar **fundado** el agravio en estudio, lo procedente es **revocar parcialmente** la resolución impugnada para los siguientes efectos:

E. Efectos.



Conforme a lo expuesto y fundado, se **revoca parcialmente la sentencia impugnada**, a fin de que en un plazo de **diez días hábiles**, contados a partir de la notificación de la presente ejecutoria, el Tribunal local **emita una nueva**, en la que reitere las razones y fundamentos que no fueron motivo de la revocación que aquí se resuelve, debiendo adicionar al nuevo fallo el estudio relativo a la autoridad competente y su remisión al Consejo Consultivo de Participación Ciudadana del Estado de Chihuahua en los términos que considere pertinentes, para que dicho órgano determine lo conducente en el ámbito de sus facultades.

Hecho lo anterior, deberá notificar la resolución a las partes e **informar** a esta Sala Regional dentro de las **veinticuatro horas** siguientes a que ello ocurra respecto a su cumplimiento, debiendo remitir en copia certificada las constancias pertinentes para acreditar el completo acatamiento en tiempo y forma del presente fallo.

La documentación respectiva deberá remitirla en un primer momento a la cuenta cumplimientos.salaguadalajara@te.gob.mx, y posteriormente de manera física por la vía que considere más expedita.

Por lo expuesto y fundado, esta Sala Regional

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca parcialmente** la resolución impugnada para los efectos precisados en esta sentencia.

NOTIFÍQUESE en términos de ley y, en su caso, devuélvanse las constancias atinentes previa copia digitalizada que se deje en su lugar en un dispositivo de almacenamiento de datos y, en su

oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron por **unanimidad** de votos, el Magistrado Sergio Arturo Guerrero Olvera, la Magistrada Gabriela del Valle Pérez y la Secretaria General de Acuerdos en Funciones de Magistrada Teresa Mejía Contreras, integrantes de la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos por Ministerio de Ley César Ulises Santana Bracamontes quien certifica la votación obtenida, así como da fe que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto, así como el transitorio segundo, del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral; y el artículo cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 4/2022, por el que se regula las sesiones presenciales de las salas del tribunal, el uso de herramientas digitales y las medidas preventivas en el trabajo, durante la emergencia de salud pública.