



SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA
FEDERACIÓN, TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL ELECTORAL FEDERAL

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

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

EXPEDIENTE: SX-JDC-6965/2022

ACTOR: ALEJANDRO ALBERTO
BURGOS JIMÉNEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
ESTADO DE YUCATÁN

**MAGISTRADO PONENTE EN
FUNCIONES:** JOSÉ ANTONIO
TRONCOSO ÁVILA

SECRETARIO: RAFAEL ANDRÉS
SCHLESKE COUTIÑO

COLABORADOR: HEBER
XOLALPA GALICIA

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, trece de diciembre
de dos mil veintidós.

SENTENCIA que resuelve el juicio para la protección de los
derechos político-electorales del ciudadano¹ promovido por
Alejandro Alberto Burgos Jiménez,² ostentándose como
representante común de diversas ciudadanas y ciudadanos.

¹ En adelante juicio de la ciudadanía.

² En adelante podrá citarse como parte actora.

El actor controvierte la sentencia emitida el veintiocho de noviembre del presente año, por el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán,³ en el expediente JDC-044/2022, que confirmó el acuerdo C.G.-030/2022 del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de la citada entidad federativa,⁴ en el que se desechó la solicitud de someter a referéndum el decreto 532/2022, que expidió la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del referido Estado.

INDICE

SUMARIO DE LA DECISIÓN	3
ANTECEDENTES.....	3
I. El contexto	3
II. Del medio de impugnación federal	5
CONSIDERANDO	6
PRIMERO. Jurisdicción y competencia	6
SEGUNDO. Requisitos de procedencia.....	7
TERCERO. Pretensión, síntesis de agravios y metodología de estudio	10
CUARTO. Estudio de fondo	13
RESUELVE	34

S U M A R I O D E L A D E C I S I Ó N

Esta Sala Regional determina **confirmar** la sentencia controvertida.

³ En lo subsecuente se le podrá referir como Tribunal local, Tribunal responsable, autoridad responsable o por sus siglas TEEY.

⁴ En lo sucesivo podrá citarse como Instituto Electoral local o por sus siglas IEPAC.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-6965/2022

Lo anterior, pues los agravios expuestos por la parte promovente en su demanda federal resultan inoperantes al ser prácticamente una reiteración de los expuestos ante la instancia natural.

En ese sentido, la parte actora no hace manifestación alguna para contrarrestar los argumentos vertidos por la responsable o para justificar que éstos no se encuentran ajustados a derecho, sino que se limita a reproducir lo aducido en la instancia primigenia, así como el contenido de la sentencia impugnada y algunos artículos de diversas legislaciones.

A N T E C E D E N T E S

I. El contexto

De lo narrado en el escrito de demanda, así como de las constancias que obran en el diverso expediente SX-JDC-6836/2022, se advierte lo siguiente.⁵

1. **Solicitud de referéndum.** El veintiuno de julio de dos mil veintidós,⁶ se presentó ante el Instituto Electoral local una solicitud de referéndum a efecto de recabar la opinión de la ciudadanía respecto de la nueva Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.⁷

⁵ El cual se cita como instrumental de actuaciones de conformidad con lo dispuesto en el artículo 14 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y la resolución emitida en ese asunto resulta un hecho notorio en términos del artículo 15 de la ley en cita.

⁶ En lo sucesivo todas las fechas corresponderán al año dos mil veintidós, salvo mención en contrario.

⁷ En adelante podría referirse como Ley de Seguridad Social.

2. En esa misma fecha el Congreso del Estado aprobó y el ejecutivo publicó esa Ley de Seguridad Social.

3. **Resolución del Consejo General del IEPAC.** El siete de septiembre, el Consejo General del Instituto Electoral local emitió el acuerdo C.G.-030/2022, mediante el cual determinó que la Ley de Seguridad Social que se pretendía someter a consulta no era materia de referéndum, por estar relacionada con aspectos financieros y por referirse a la organización y funcionamiento de los Poderes del Estado, encuadrando en los supuestos de improcedencia previstos en la Ley de Participación Ciudadana que regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular del estado de Yucatán,⁸ artículo 48, fracciones I y II.

4. **Medio de impugnación local.** El doce de septiembre, Alejandro Alberto Burgos Jiménez, ostentándose como representante común de diversas ciudadanas y ciudadanos promovió un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano⁹ ante la autoridad responsable, a fin de controvertir el acuerdo antes referido. Dicho medio de impugnación se radicó con la clave de expediente JDC-044/2022, del índice del Tribunal local.

5. **Sentencia impugnada.** El veintiocho de noviembre, el Tribunal responsable emitió sentencia en la cual confirmó el acuerdo C.G.-030/2022 que dictó el Consejo General del IEPAC en el que se

⁸ En adelante podrá citarse únicamente como Ley de Participación.

⁹ En lo subsecuente se podrá citar como juicio de la ciudadanía local.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-6965/2022

desechó la solicitud de someter a referéndum el decreto 532/2022, que expidió la Ley de Seguridad Social.

II. Del medio de impugnación federal¹⁰

6. **Presentación.** El dos de diciembre, la parte actora presentó ante la autoridad responsable escrito de demanda, a fin de impugnar la sentencia referida en el párrafo anterior.

7. **Recepción y turno.** El ocho de diciembre, se recibió en esta Sala Regional la demanda y demás documentación que fueron remitidas por la autoridad responsable. En la misma fecha, la magistrada presidenta¹¹ de esta Sala Regional ordenó integrar el expediente SX-JDC-6965/2022 y turnarlo a la ponencia a cargo del magistrado en funciones, José Antonio Troncoso Ávila,¹² para los efectos legales correspondientes.

8. **Sustanciación.** En su oportunidad, el magistrado encargado del asunto acordó radicar y admitir el presente juicio. Posteriormente, al encontrarse debidamente sustanciado, se declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia.

¹⁰ El siete de octubre de dos mil veintidós, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el acuerdo general 4/2022, por el que la Sala Superior de este Tribunal Electoral decidió reanudar el carácter presencial de las sesiones públicas de resolución.

¹¹ El veintinueve de septiembre de dos mil veintidós, se eligió a la magistrada Eva Barrientos Zepeda como presidenta sustituta de la Sala Regional Xalapa.

¹² El doce de marzo de dos mil veintidós, la Sala Superior de este Tribunal Electoral designó al licenciado José Antonio Troncoso Ávila como magistrado en funciones de esta Sala Regional, hasta en tanto el Senado de la República designe a quien deberá ocupar la vacante que dejó el magistrado Adín Antonio de León Gálvez ante la conclusión de su encargo.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

9. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción, y esta Sala Regional correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación: **a) por materia**, al tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en el que se controvierte una sentencia emitida por el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán, que determinó confirmar un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Electoral local, relacionado con la realización de un referéndum respecto de la Ley de Seguridad; y **b) por territorio**, dado que dicha entidad federativa corresponde a esta circunscripción plurinominal.

10. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos,¹³ artículos 41, párrafo tercero, base VI, 94, párrafo primero, 99, párrafos primero, segundo y cuarto, fracción V; la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, artículos 1, fracción II, 164, 165, 166, fracción III, inciso c), 173, párrafo primero, y 176, fracción IV; en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,¹⁴ artículos 3, apartados 1 y 2, inciso c), 4, apartado 1, 79, apartado 1, 80, apartado 1, inciso f), y 83, apartado 1, inciso b); así como en el SX-JDC-

¹³ En lo posterior podrá indicarse como Constitución Federal.

¹⁴ En adelante podrá citarse como Ley General de Medios.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-6965/2022

6836/2022, donde esta Sala Regional ya asumió competencia respecto de la misma materia y entidad federativa.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia

11. En el presente juicio se encuentran satisfechos los requisitos de procedencia, en términos de la Ley General de Medios, artículos 7, apartado 2, 8, 9, 12, apartado 1, inciso a), y 13, apartado 1, inciso b), de, como se expone a continuación:

12. **Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, en ella consta el nombre y firma de quien promueve el juicio; se identifica lo que se reclama y la autoridad a la que se le imputa; se mencionan los hechos materia de la impugnación y se exponen los agravios respectivos.

13. **Oportunidad.** El medio de impugnación se promovió dentro del plazo de cuatro días previsto en la ley, toda vez que la sentencia impugnada se emitió el veintiocho de noviembre y se notificó a la parte actora el mismo día¹⁵, por lo que el plazo para promover el medio de impugnación transcurrió del veintinueve de noviembre al dos de diciembre.

14. Por lo que, si la demanda se presentó el dos de diciembre, es inconcuso que ello ocurrió dentro del plazo previsto legamente.

15. **Legitimación e interés jurídico.** En el caso, se tienen por colmados los requisitos, toda vez que quien promueve el presente

¹⁵ Cedula y razón de notificación personal visible en las fojas 182 y 183 del cuaderno accesorio único.

juicio lo hace ostentándose como representante común de diversos ciudadanos y ciudadanas; además, del informe circunstanciado se advierte que la autoridad responsable le reconoce la calidad de parte actora en el juicio primigenio; por tanto, tienen legitimación para promover el presente juicio.

16. Dicho lo anterior, cuenta con interés jurídico porque aduce que la resolución que impugna le genera diversos agravios.

17. Lo anterior, con sustento en la jurisprudencia 7/2002, de rubro: **“INTERÉS JURÍDICO DIRECTO PARA PROMOVER MEDIOS DE IMPUGNACIÓN. REQUISITOS PARA SU SURTIMIENTO”**.¹⁶

18. Ahora bien, no pasa inadvertido para esta Sala Regional que en su demanda Alejandro Alberto Burgos Jiménez aduce ser el representante común de diversos ciudadanos y ciudadanas, mismos que acudieron en el juicio de la ciudadanía local del que emana el acto impugnado; empero, ante esta instancia únicamente firma la demanda el hoy promovente, y no el resto de los ciudadanos y ciudadanas, por lo que de forma ordinaria traería como consecuencia que únicamente a él se le reconociera su carácter de actor en el presente juicio.

19. Sin embargo, debido a que este órgano jurisdiccional federal al resolver el diverso SX-JDC-6836/2022, les reconoció previamente la legitimación e interés a todos los que suscribieron el escrito de demanda, es que se estima aplicar por analogía dicha regla, lo cual no debe entenderse como algo general.

¹⁶ Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, página 39; así como en el vínculo: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-6965/2022

20. **Definitividad y firmeza.** La sentencia impugnada constituye un acto definitivo, al ser una determinación emitida por el Tribunal local, que no admite otro medio de impugnación que deba ser analizado y resuelto por otra autoridad previo a acudir a esta instancia jurisdiccional federal, en virtud del cual pueda ser modificada, revocada o anulada.

21. Ello porque las sentencias que dicte el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán serán definitivas, conforme lo dispuesto en la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, artículo 351.

22. En consecuencia, al cumplirse con todos los requisitos de procedencia del juicio, se procede a estudiar la controversia planteada.

TERCERO. Pretensión, síntesis de agravios y metodología de estudio

23. La **pretensión final** de la parte actora consiste en que esta Sala Regional revoque la resolución impugnada y, una vez analizado en plenitud de jurisdicción el presente asunto, se ordene al Instituto Electoral local que admita la solicitud de referéndum presentada respecto de la Ley de Seguridad Social en el Estado de Yucatán.

24. Para alcanzar tal pretensión expone, esencialmente, como causa de pedir los siguientes planteamientos:

25. Refiere que el Código Fiscal del Estado de Yucatán no considera materia tributaria ni financiera a las aportaciones y cuotas

de los trabajadores del estado, ni tampoco forma parte del del gasto público del poder ejecutivo del estado, pues emana del salario de los trabajadores a quienes se les descuenta cada quincena o mes y, sólo mediante la ley, podrá destinarse una contribución al gasto público de conformidad con el artículo 1° del Código Fiscal de la Federación.

26. En ese sentido, señala que las cuotas o aportaciones de los trabajadores que se les descuenta para reportarlas al Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán no tienen el carácter de tributarias o fiscales, por tanto, resulta procedente someter al ejercicio de democracia directa, es decir, a través de un referéndum, al Decreto 532/2022 que expidió la Ley de Seguridad Social del estado en comento.

27. También manifiesta que resulta importante tener en cuenta que entre un conflicto donde se genere un conflicto entre democracia representativa y democracia directa, debe de aplicarse lo establecido en el artículo 39 de la Constitución Federal, ya que se debe escuchar predominantemente el titular del derecho, en este caso al pueblo de Yucatán, pues cuando existe un conflicto o rechazo a determinada disposición normativa o ley, el legislador únicamente debe hacer lo que la misma ciudadanía decida.

28. Así, estiman que en el caso en particular el referéndum es el derecho de la ciudadanía a someter a una consulta directa si están de acuerdo o no con el Decreto 532/2022, ya que dicho derecho democrático de participación directa no debe ser coartado, pues hoy en día la opinión del pueblo sobre las leyes que emiten los



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-6965/2022

representantes legislativos es de suma importancia, puesto que toda legislación debe ser en beneficio del pueblo.

29. Por cuestión de **metodología de estudio**, esta Sala Regional realizará un análisis de los planteamientos expuestos de manera conjunta, esto al encontrar relación sustancial uno con otro; dicho estudio de modo alguno depara perjuicio a la parte promovente, porque para cumplir con el principio de exhaustividad lo relevante es que se analice la totalidad de lo expuesto, y no el orden o la forma en que se aborden o la agrupación en la que se efectúa el estudio.¹⁷

CUARTO. Estudio de fondo

El referéndum desde la doctrina

30. El referéndum es un mecanismo de participación ciudadana directa mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo previo a una decisión del gobierno.¹⁸

31. Es un procedimiento jurídico por el que se somete algún acto importante del gobierno, ley o acto administrativo a la aprobación pública por medio de una votación popular, cuya ratificación debe ser hecha por el pueblo. Es un proceso de consulta para la aceptación de una ley, así como para su modificación o abrogación, al cual tienen derecho los gobernados de acuerdo con las leyes de cada país, es un

¹⁷ Sirve de sustento la jurisprudencia 04/2000 de rubro: “**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**”; Consultable en: *Justicia Electoral*. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6, así como en el vínculo: <https://www.te.gob.mx/IUSEapp/>

¹⁸ Claudia Gamboa Montejano (2007). *Democracia Directa: Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular*. Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados. México.

instrumento conocido por la teoría política como democracia directa.

19

32. Berlín, Valenzuela refiere que el referéndum divide al Poder Legislativo, permitiendo que el electorado lo comparta con el Congreso o parlamento; es decir no es un instrumento que remplace a las instituciones representativas, sino que por el contrario las complementa, dando así una mayor legitimidad a las prácticas de gobierno.²⁰

33. Burgoa,²¹ afirmó que el referéndum es una práctica adelantada y es empleado para el control de algunos actos de los órganos estatales que se enfocan preponderantemente hacia las leyes, eso es, en un referéndum se pone a aprobación o no ciertos casos o temas en concreto, así uno de los elementos del referéndum tiene por objetivo el aprobar o no una ley o norma jurídica.

34. El referéndum se considera como controlado por el gobierno, cuando éste decide si el referéndum se debe realizar, sobre qué tema, el número de votos para tomar una decisión, así como si el referéndum será considerado como obligatorio o indicativo.

35. El diccionario jurídico mexicano clasifica al referéndum en atención a sus efectos, pudiendo ser constitutivo, modificativo o

¹⁹ Gamboa Montejano (2007) citando a Arteaga, Nava Elisur y a Berlín, Valenzuela Francisco, “Diccionario universal de términos parlamentarios”, Instituto de Investigaciones legislativas, Porrúa, México, 1997, pág. 819.

²⁰ Berlín, Valenzuela Francisco (Coord.). (1998) “Diccionario universal de términos parlamentarios”, Instituto de Investigaciones legislativas Cámara de Diputados, Porrúa, México, pp. 581.

²¹ Burgoa citado por Rodolfo Téllez Cuevas (2021). Plebiscito, Referéndum y Revocación del Mandato en México: análisis desde la perspectiva del “cambio democrático”. *Ius Comitialis*. Universidad Autónoma del Estado de México, México. Consultable en <http://portal.amelica.org/ameli/journal/137/1372935005/>



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-6965/2022

abrogativo, además, por su naturaleza jurídica puede ser obligatorio o facultativo, mientras que, por su origen puede ser popular, gubernativo o presidencial, como parlamentario, estatal y regional.²²

36. Cabe destacar que, en países como Suiza y algunos estados de Norteamérica, el referéndum se integra como parte del procedimiento del proceso legislativo.²³

37. El referéndum, es facultativo si la intervención popular es prescindible sin mayor consecuencia sobre el acto, y es obligatorio si la votación popular es indispensable para la validez del acto.²⁴

38. El referéndum consultivo consiste en un llamamiento popular para obtener opinión sobre una determinada decisión a tomarse posteriormente. Para Felipe Baylon Garcia, de la clasificación antes mencionada cada tipo de referéndum determina el margen de maniobra del gobierno y, los distintos grados de obligatoriedad de la decisión popular, así como aquellos que involucran más al ciudadano en la elaboración de leyes, inclusive conceden obligatoriedad a la decisión de la ciudadanía, haciendo de la consulta materializada en un referéndum un paso más en la ratificación de las leyes, esto es, del proceso legislativo.

²² Citado por Felipe Baylon Garcia en Los instrumentos de democracia directa el Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa Popular y la Revocación del Mandato. Cámara de Diputados. México.

²³ Felipe Baylon Garcia. (s/f) Los instrumentos de democracia directa el Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa Popular y la Revocación del Mandato. Cámara de Diputados. México. Consultable en <https://www.diputados.gob.mx/comisiones/estudios/T-22.htm>

²⁴ Felipe Baylon Garcia. (s/f) Los instrumentos de democracia directa el Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa Popular y la Revocación del Mandato. Cámara de Diputados. México. Consultable en <https://www.diputados.gob.mx/comisiones/estudios/T-22.htm>

39. En México, ciertas constituciones de las entidades federativas²⁵ contemplan la participación directa de la ciudadanía, las cuales, en algunos casos, a través de sus respectivas leyes de participación ciudadana, establecen que algunas medidas adoptadas por los gobiernos serán sometidas a consulta popular antes de promulgarse; generalmente se tratan de enmiendas constitucionales y será el gobierno quien decidirá si las nuevas leyes serán elevadas al rango de enmienda constitucional y, por supuesto, determinan su contenido. Pero el referéndum obligatorio decide si se incorpora o no a la Constitución.

40. El referéndum por vía de petición popular es cuando la ciudadanía solicita que la ley sea sometida a referéndum y, si se da el caso de resultar rechazada, no podrán publicarse, independientemente de la voluntad del pueblo.

41. El objetivo específico del referéndum es la normatividad, el pueblo participa votando una Constitución o una ley, constituye una decisión. Cuando se quiere dar un significado más amplio al objeto de referéndum, en el sentido de votar sobre asuntos públicos, se incursiona en el terreno del plebiscito, no debe haber confusión entre ambos términos, porque el plebiscito está reservado para actos y decisiones del gobierno y de los representantes. La finalidad del referéndum es un cambio en la ley, mientras que la del plebiscito es la aplicación de la ley.²⁶

²⁵ Chihuahua, San Luis Potosí, Tlaxcala y Baja California, lo contemplan en su propia ley de participación, mientras que Jalisco y Estado de México lo contempla en sus constituciones.

²⁶ Claudia Gamboa Montejano (2007). Democracia Directa: Referéndum, Plebiscito e Iniciativa Popular. Centro de Documentación, Información y Análisis, Cámara de Diputados. México.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-6965/2022

42. La obligatoriedad es un mecanismo que no puede generalizarse ilimitadamente a cualquier legislación, porque se trataría entonces del reemplazo de la democracia representativa por la democracia autolegislativa. En una situación extrema, un exceso de consultas pudiera propiciar mayor inestabilidad e ingobernabilidad, en vez crear una nueva relación estable entre la sociedad y el Estado.²⁷

43. Si bien es cierto, que es el Congreso quien debe decidir acerca de la aprobación de una ley, el referéndum es el "termómetro social" para saber si la iniciativa tiene el respaldo que se desea. Hay que diferenciar el referéndum del veto popular, ya que el primero se da antes de aprobar una ley y el segundo existe después de que fue aprobada. También, debemos de señalar que el referéndum no es una iniciativa popular para crear leyes, ya que para eso existe el Congreso, sino para ratificarlas.²⁸

Solicitud de referéndum

44. El veintiuno de julio de dos mil veintidós se presentó ante el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán una solicitud para realizar un referéndum, a efecto de recabar la opinión de la ciudadanía respecto de la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, pues desde la perspectiva del actor, con su aprobación se afectarían los derechos de las y los trabajadores y servidores públicos.

²⁷ *Ibidem*.

²⁸ Berlín, Valenzuela Francisco (Coord.). (1998) "Diccionario universal de términos parlamentarios", Instituto de Investigaciones legislativas Cámara de Diputados, Porrúa, México, pp. 581.

Solicitud de referéndum ante el IEPCY

45. El siete de septiembre de dos mil veintidós, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, emitió Acuerdo C.G.-030/2022, EN ACATAMIENTO A LA SENTENCIA DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE YUCATÁN, DECRETADA EL CINCO DE SEPTIEMBRE DE DOS MIL VEINTIDÓS RELATIVA AL EXPEDIENTE JDC-042/2022, desechando la solicitud por considerarla improcedente.

46. En términos generales para justificar la improcedencia de la solicitud de referéndum respecto del Decreto 532/2022 por el que se emitió la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán en el Diario Oficial del Gobierno del Estado de Yucatán el jueves veintiuno de julio de dos mil veintidós, se señaló que en esa misma fecha fue cuando el Congreso del Estado aprobó la Ley y se recibió la solicitud de realizar un mecanismo de participación ciudadana (referéndum).

47. Así, tomó en cuenta para la improcedencia dos temas:

48. El primero relacionado con la *materia del referéndum*, estableciendo que no era materia de este, pues se trata de una Ley que busca un equilibrio entre los aspectos financiero, económico y social, para lograr viabilidad del sistema de pensiones; considerando que se trataba de un tema con carácter tributario, fiscal o financiero, lo que no constituye materia de referéndum. Motivando su afirmación en que del análisis realizado a la exposición de motivos de la Ley se evidenciaba que parte de la modificación legal que pretenden sea



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-6965/2022

objeto de un referéndum se refiere a un aumento en el pago de cuotas de seguridad social, incrementándose del 8% al 15%.

49. Sobre ello, el Instituto Electoral local fundó su determinación en la Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular en el Estado de Yucatán, artículo 48, fracción I.

50. Ese artículo específicamente refiere que no son materia de referéndum, las disposiciones legales de carácter tributario, fiscal y financiero.

51. El segundo tema relacionado con la improcedencia fue el análisis del *artículo 48, fracción II de la Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular*, donde se establece que tampoco son materia de referéndum las disposiciones legales referentes a la organización y funcionamiento de los Poderes del Estado u organismos autónomos; así como, las relativas al Gobierno y la Administración Pública Municipal.

52. Para lo cual estableció que el mecanismo de participación ciudadana solicitado estaría dirigido únicamente a las personas servidoras públicas de las dependencias y entidades de la Administración Pública Estatal, de los poderes Legislativo y Judicial, de los organismos constitucionales autónomos estatales, de los ayuntamientos, así como de los organismos descentralizados de la administración paramunicipal que, mediante convenio, se adhieran al

régimen de seguridad social, evidenciando que esas personas serían a quienes les sería aplicable esa Ley.

53. Además, de referir que esa Ley señala la organización y funcionamiento del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán, siendo este un organismo público descentralizado de la Administración Pública Estatal. Motivos que señaló para justificar la improcedencia de la solicitud y proceder a desecharla.

54. Adicionalmente, en ese acuerdo se destacó que la etapa preliminar inicia con la recepción de la minuta de ley o decreto; y concluye, con la publicación que efectúe el Instituto.

55. Inclusive, la Comisión Permanente de Participación Ciudadana evidenció que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán era una autoridad administrativa que no poseía facultades para revertir los efectos de la Ley sobre la que se pretendía realizar un referéndum.

Impugnación de improcedencia ante el Tribunal local

56. El veintiocho de noviembre del dos mil veintidós, el Tribunal Electoral del Estado de Yucatán resolvió el juicio JDC-044/2022, confirmando el acuerdo C.G.-030/2022, de fecha siete de septiembre de dos mil veintidós emitido por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Yucatán, en el cual se desechó la solicitud de someter a referéndum el decreto 532/2022, que expidió la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-6965/2022

57. Ante esa instancia el actor cuestionó que la autoridad administrativa estableciera la improcedencia sobre la base de que en virtud que se indicó que al ser Instituto Electoral local una autoridad administrativa, no posee facultad de revertir los efectos de la publicación del Decreto 532/2022, que expidió la Ley de Seguridad de los Trabajadores del Estado de Yucatán, por lo que solicita se declare Inconstitucional la publicación y por ende su entrada en vigor, al transgredir el artículo 55 Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular del Estado de Yucatán, ya que independientemente de proceder o no la solicitud de referéndum, la obligación del Congreso del Estado era de remitir la minuta de la ley o decreto, dentro de los cinco días hábiles posterior a su expedición, señalando que el Congreso nunca remitió dicho Decreto o Ley lo que evidencia una omisión.

58. Así como que la Ley materia de su solicitud de referéndum se considerará de carácter tributario, fiscal y financiero.

59. Por lo que el Tribunal local estableció que debía dilucidar:

A) Se transgredió lo establecido en el párrafo tercero del artículo 1° de la Constitución Federal.

B) Las norma objeto de referéndum tienen carácter tributario, fiscal y financiero, o se trata realmente de una norma de carácter social y laboral.

C) Se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 48 fracción I de la Ley de Participación Ciudadana que

Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular del Estado de Yucatán.

60. Para lo cual estableció que en relación con que las norma objeto de referéndum tienen carácter tributario, fiscal y financiero y se actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 48 fracción I de la Ley de Participación Ciudadana que Regula el Plebiscito, Referéndum y la Iniciativa Popular del Estado de Yucatán, considerando infundadas las alegaciones.

61. Pues señaló que el constituyente en la Constitución Federal dispuso que ciertas acciones del poder público no pueden ser objeto de consulta popular; por lo que debe interpretarse que existen determinadas acciones sobre las que no se puede permitir válidamente algún tipo de instrumento de ejercicio de democracia directa —como el referéndum—, reservándose esas acciones a la decisión de los órganos de gobierno en quienes se ha depositado el ejercicio de la representación democrática, haciendo referencia al SUP-JDC-56/2017.

62. Lo que le sirvió de base para afirmar que el caso en estudio sí se relacionaba de manera directa con un tema de ingresos y gastos del Estado, el cual, por definición, está inmerso en la materia fiscal y financiera, porque en esencia la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán busca un equilibrio entre los aspectos financiero, económico y social, para otorgar viabilidad al sistema de pensiones, conteniendo disposiciones financieras relativas a las cuotas, aportaciones y patrimonio del Instituto de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-6965/2022

63. Inclusive, destacó que el motivo por el cual se solicita someter a referéndum dicha ley es, desde la perspectiva del promovente, por la posible afectación de los derechos humanos y sociales de los trabajadores y servidores públicos del Estado de Yucatán ante el aumento en el pago de cuotas del 8% al 15% y la utilización de la Unidad de Medida de Actualización en sustitución del Salario Mínimo.

64. Afirmando que la seguridad social entra como gasto público, por tanto, las cuotas de seguridad social las consideró contribuciones impuestas por el Estado con carácter de obligatorio.

65. Por otra parte, en relación con lo relativo a la transgresión del párrafo tercero del artículo 1º de la Constitución Federal, lo consideró infundado.

66. Señalando que se cumplió con el deber de salvaguardar los derechos políticos-electorales de la ciudadanía yucateca respecto a garantizar su debido acceso a los mecanismos de participación ciudadana en el Estado, al recibir solicitud respectiva, realizar el procedimiento establecido en la normatividad aplicable ante la Comisión y finalmente en Consejo General, al resolver sobre la solicitud de referéndum; aún ante la ausencia de la minuta de ley o decreto de la ley que se combate y habiendo girado al Congreso del Estado el oficio para solicitar su apoyo y colaboración para efecto de que sea remitida, circunstancia que no deparó perjuicio a los interesados en el mecanismo de participación ciudadana, dado el sentido de la determinación del Consejo General del Instituto Electoral local sobre su improcedencia.

67. Además, dijo que respecto a la publicación del decreto 532/2022 que pretende sea declarada inconstitucional, la Sala Regional Xalapa en el expediente SX-JDC-6836/2022, señaló que su publicación no deriva en un impedimento para llevar a cabo el mecanismo de participación ciudadana, sino por el contrario, garantiza informar a la ciudadanía el contenido íntegro de la minuta o decreto de ley aprobada para que, en caso de así solicitarlo y cumpliendo todos los requisitos de ley, se lleve a cabo el referéndum.

68. Finalmente, el Tribunal local dijo que por lo que respecta a la afirmación realizada por el actor en el sentido de que en el acuerdo controvertido la autoridad señalada como responsable afirmó que "no posee facultad para revertir los efectos de la publicación del decreto 532/2022, por el que se emitió la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán", dicho agravio deviene inoperante por no existir pronunciamiento del Consejo General del Instituto Electoral local.

69. Razones, motivos y fundamentos que sustentaron el confirmar el acuerdo impugnado en la instancia natural.

Marco normativo

70. El referéndum es un mecanismo de participación ciudadana cuya regulación se encuentra prevista en la Ley de Participación;²⁹ correspondiendo al Instituto Electoral, a través del Consejo General, la organización y desarrollo del proceso, quien es la autoridad competente para calificar su procedencia y eficacia, efectuar el

²⁹



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-6965/2022

cómputo de los resultados y ordenar, en su caso, los actos necesarios en los términos de ley; en términos lo establecido en la Constitución local, artículo 11 Bis, Apartado B.

71. A través de dicho instrumento, la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo, entre otros, a la creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso local, que sean trascendentes para la vida pública y el interés social del Estado.

72. Para lo cual el Congreso del Estado tiene la facultad y atribución de someter a referéndum las leyes y decretos cuando sea procedente, de conformidad con la Ley de Participación.³⁰

73. El referéndum tiene como objeto recabar la opinión de la ciudadanía sobre el contenido total o parcial de las reformas a la Constitución, así como de la creación, derogación o reformas a las leyes o decretos, que acuerde el Poder Legislativo.³¹

74. No son materia de referéndum, las siguientes disposiciones legales:³²

- I. Las de carácter tributario, fiscal y financiero;
- II. Las referentes a la organización y funcionamiento de los Poderes del Estado u organismos autónomos; así como, las relativas al Gobierno y la Administración Pública Municipal;

³⁰ Constitución local, artículo 30, fracción IV Bis.

³¹ Artículo 47 de la Ley de Participación Ciudadana.

³² Artículo 48 de la Ley de Participación Ciudadana.

III. Las reservadas de la Federación, y;

IV. Las adecuaciones a la Constitución, provenientes de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes federales.

75. El derecho a pedir la realización de un referéndum corresponde a la ciudadanía; el Gobernador del Estado (cuando se trate de reformas a la Constitución); el Congreso del Estado; los Municipios (respecto de leyes relacionadas); y las dos terceras partes de los regidores de los Ayuntamientos (respecto de los reglamentos municipales).³³

76. Asimismo, para pedir la realización de una consulta pública, sobre reformas a la Constitución y, demás leyes estatales, se requerirá al menos el dos por ciento (2%) de los ciudadanos inscritos en el Listado Nominal Estatal de Electores, mientras que la petición debe contener los requisitos siguientes:³⁴

- I. La disposición total o parcial que se pide someter a consulta;
- II. Los motivos que la sustenten;
- III. Mención de la autoridad que emite la ley, el decreto o el reglamento.
- IV. Cuando sea presentada por los ciudadanos, deberá además contener: a) Copia de la credencial para votar con fotografía; b) Relación del nombre de los solicitantes, domicilio, municipio, clave de elector, folio de la credencial

³³ Artículo 49 de la Ley de Participación Ciudadana.

³⁴ Artículo 20, fracción IV y 51 de la Ley de Participación Ciudadana.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-6965/2022

de elector y sección electoral, y firmas; c) Señar el nombre del representante común; y d) Domicilio para oír notificaciones.

77. Las etapas del procedimiento de referéndum consisten en: preliminar, previa, de preparación, de la jornada de consulta y de los resultados, declaración de validez y efectos.³⁵

78. La etapa preliminar inicia con **la recepción de la minuta de ley o decreto**; y concluye, con la publicación que efectúe el Instituto.³⁶

79. Asimismo, la Ley de Participación Ciudadana señala en su artículo 55 que el Congreso del Estado o los Ayuntamientos, con el objeto de promover y garantizar la participación informada de la ciudadanía; remitirán al Instituto, dentro de los cinco días hábiles posteriores a su expedición, la minuta de ley o decreto; y en el caso de los municipios, del acuerdo respectivo; para que en diez días naturales siguientes, sea publicada en un periódico de mayor circulación en el Estado, en los estrados del Instituto Electoral local; o bien, en cualquier otro medio que sea dispuesto.

80. Cabe señalar que si el resultado del referéndum es aprobatorio, el Congreso del Estado o el Ayuntamiento, continuarán con el procedimiento legislativo.

³⁵ Artículo 52 de la Ley de Participación Ciudadana.

³⁶ Artículo 53 de la Ley de Participación Ciudadana.

81. Si fuere rechazado en su totalidad, se emitirá un Acuerdo ordenando su archivo, y no podrá volver a presentarse en el mismo periodo ordinario de sesiones.

82. Si fuera aprobada parcialmente, se turnará inmediatamente a la Comisión de Dictamen, para su discusión, análisis y modificación, en el sentido de la consulta, según el caso.³⁷

Postura de esta Sala Regional

83. Esta Sala Regional estima **inoperantes** los agravios del actor.

84. Lo anterior, pues los agravios expuestos por la parte actora en su demanda federal prácticamente son una reiteración de los expuestos ante la instancia natural.

85. En efecto, la parte promovente no hace manifestación alguna para contrarrestar los argumentos vertidos por la responsable o para justificar que éstos no se encuentran ajustados a derecho, sino que se limita a reproducir lo aducido en la instancia primigenia, así como el contenido de la sentencia impugnada y algunos artículos de diversas legislaciones.

86. En ese sentido, para que se estime que existe una relación directa entre los agravios formulados y el acto impugnado, aquellos deberán dirigirse a destruir las razones en que se sustentó la autoridad responsable o demostrar o evidenciar los vicios en que incurrió la misma.

³⁷ Artículo 57 de la Ley de Participación Ciudadana.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-6965/2022

87. En efecto, resulta fácil identificar el acto impugnado cuando éste es el primero que acontece y que da pie a una primera instancia impugnativa jurisdiccional.

88. Sin embargo, la situación cambia, cuando se acude a una segunda instancia o a un medio de impugnación ulterior, siguiendo la cadena impugnativa, porque el acto de origen deja de ser el acto que directamente causa un agravio, para tomar su lugar, la resolución última, siendo ahora ésta el acto directamente generador de agravio, y no aquélla, que será de manera indirecta.

89. Lo anterior, porque al seguir con la cadena impugnativa, no es una renovación de la primera, sino que, tiene su propia y distinta *litis*, conformada con el acto impugnado y los agravios formulados en la demanda.

90. De esta manera ha sido criterio reiterado de este Tribunal, que ante la simple reiteración de agravios ha calificado a los mismos de inoperantes, porque esta forma de proceder de los actores no implica atacar las consideraciones de la resolución impugnada, pues con ello no cumplen con la carga procesal de fijar su posición argumentativa frente a la asumida por el órgano que resolvió la instancia local, con elementos orientados a evidenciar y poner de manifiesto, que los motivos y fundamentos aducidos por la responsable, no se encuentran ajustados a Derecho.³⁸

³⁸ Sirve de apoyo a lo anterior, mutatis mutandis, la tesis XXVI/97, cuyo rubro es del tenor siguiente: "AGRAVIOS EN RECONSIDERACIÓN. SON INOPERANTES SI REPRODUCEN LOS DEL JUICIO DE INCONFORMIDAD". Consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 1, Año 1997, página 34; así como en la página de internet <https://www.te.gob.mx/iuse/>

91. Ahora, si bien es cierto que en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano existe suplencia en la expresión de los agravios —acorde a lo previsto en la Ley General de Medios, artículo 23, apartado—; en el caso en estudio como la parte actora reitera las alegaciones esgrimidas ante el Tribunal local, tal circunstancia genera impedimento para que esta Sala Regional realice una subrogación total en el papel de promovente, pues con tal situación se violentaría el principio de equilibrio procesal.³⁹

92. Inclusive, esta Sala Regional advierte que se limitó a reiterar lo relativo a que la materia objeto de la legislación no contenía aspectos con carácter tributario, fiscal o financiero, sino laborales, sin controvertir, incluso ante el Tribunal local, que el Instituto Electoral local también le dijo que era improcedente su solicitud pues la Ley de Seguridad Social de los Trabajadores del Estado de Yucatán regulaba organización y funcionamiento de los Poderes del Estado, y únicamente se dirigía a un sector de la población, en específico a personas servidoras, sin cuestionar esas razones expuestas desde el acuerdo de improcedencia, por lo que las mismas deben seguir rigiendo.

93. Por lo tanto, la intensión que sustenta la parte actora en su escrito ante esta Sala Regional produce la inviabilidad del planteamiento, en tanto que busca que esta Sala Regional revise una determinación local, con base en argumentos que no se dirigen a

³⁹ En similar sentido lo señaló esta Sala Regional al resolver el SX-JDC-1516/2021 y acumulados, entre otros.



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL ELECTORAL
XALAPA, VER.

SX-JDC-6965/2022

cuestionar vicios propios, de allí que el remedio procesal que plantean la actora es inviable.⁴⁰

94. Así, lo correcto de la determinación local deriva de la inoperancia del planteamiento.

95. De lo antes expuesto, y al resultar **inoperante** lo hecho valer, lo procedente, es **confirmar** la sentencia impugnada; en términos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, artículo 84, apartado 1, inciso a).

96. Finalmente, se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional, para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el trámite y la sustanciación de este juicio, se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

97. Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **confirma** la sentencia impugnada.

NOTIFÍQUESE, de **manera electrónica** al actor en el correo señalados en su escrito de demanda; por **oficio** o **de manera electrónica**, con copia certificada de la presente determinación, al Tribunal Electoral del Estado de Yucatán; y por **estrados**, a las demás personas interesadas.

⁴⁰ En similar sentido lo resolvió esta Sala Regional en el SX-JDC-6902/2022.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, apartado 3, 28, 29, apartados 1, 3, 5, y, 84, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los numerales 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, así como el Acuerdo General 4/2022, emitido por la Sala Superior de este Tribunal Electoral.

Se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el trámite y sustanciación del presente juicio se agregue al expediente para su legal y debida constancia.

En su oportunidad **devuélvase** las constancias atinentes y **archívese** este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la magistrada y los magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, Eva Barrientos Zepeda, presidenta, Enrique Figueroa Ávila y José Antonio Troncoso Ávila, quien actúa en funciones de magistrado, ante Mariana Villegas Herrera, secretaria general de acuerdos, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el numeral 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, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.