

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

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-4402/2015

**ACTORA:** SARA FERNÁNDEZ  
VILLARREAL

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
TRIBUNAL DE JUSTICIA  
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL  
DEL ESTADO DE BAJA  
CALIFORNIA

**MAGISTRADO PONENTE:**  
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

**SECRETARIO:** JAVIER MIGUEL  
ORTIZ FLORES

México, Distrito Federal, a veintisiete de enero de dos mil dieciséis.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta sentencia en el juicio al rubro indicado, en el sentido de **confirmar** la sentencia dictada el tres de noviembre de dos mil quince, por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, en el recurso de inconformidad identificado en el número de expediente RI-019-2015, con base en los siguientes antecedentes y consideraciones.

**I. ANTECEDENTES**

**1. Publicación de decretos de ley.** El diecisiete de febrero de dos mil quince, se publicaron en el Periódico Oficial del Estado de Baja California, los decretos 203, 204 y 205 relativos a la

## **SUP-JDC-4402/2015**

expedición de las siguientes leyes en materia de seguridad social, correspondientes a dicha entidad federativa:

- La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios;
- Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la fracción I, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Estatal, y
- Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la fracción II, apartado B, del artículo 99 de la Constitución Estatal.

**2. Solicitud de referéndum.** El veintisiete de marzo de dos mil quince, Sara Fernández Villarreal y otros ciudadanos solicitaron al Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, someter a referéndum las leyes señaladas en el numeral anterior.

Lo anterior, porque, a juicio de los solicitantes del referéndum legislativo, los nuevos ordenamientos imponen esquemas que menoscaban derechos de seguridad social e incrementa la deuda pública en perjuicio de miles de trabajadores de la entidad, estableciendo esquemas que violan el principio de igualdad y no discriminación, así como el principio de proporcionalidad tributaria establecido en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal.

**3. Resolución del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.**

El treinta y uno de agosto de dos mil quince, la mencionada autoridad administrativa electoral local aprobó el DICTAMEN NÚMERO TRECE, mediante el cual se resolvió que la solicitud

de referéndum no era trascendente para la vida pública del Estado de Baja California, por tratarse de normas que regulan disposiciones de índole tributaria en el ámbito local.

**4. Acto impugnado.** El quince de septiembre de dos mil quince, Sara Fernández Villarreal, ostentándose como representante de los promoventes del referéndum, interpuso recurso de inconformidad (RI-019/2015), mismo que se resolvió por parte del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, el tres de noviembre siguiente, en el sentido de **confirmar** la improcedencia de la solicitud de referéndum.

**5. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** En contra de tal sentencia local, el diez de noviembre de dos mil quince, Sara Fernández Villarreal, ostentándose como representante común designada por los promoventes del referéndum, promovió el presente juicio ante el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California.

**6. Remisión del expediente por la Sala Regional Guadalajara.** Mediante proveído de trece de noviembre de dos mil quince, la Magistrada Presidenta de la Sala Regional de este Tribunal, correspondiente a la primera Circunscripción Plurinominal, con sede en la Ciudad de Guadalajara, Jalisco, acordó remitir a esta Sala Superior el expediente en que se actúa, al estimar que el acto impugnado no se encuentra expresamente previsto dentro de la esfera competencial de la referida Sala Regional.

**7. Recepción, turno y trámite.** Una vez recibido e integrado el expediente, el Magistrado Presidente de este Tribunal Electoral lo turnó a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar quien, en su momento, radicó y lo admitió a trámite y, al no advertir alguna cuestión pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, quedando el asunto en estado de resolución.

## **II. CONSIDERACIONES**

### **1. Competencia**

El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso c), y 189, fracción I, inciso e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 79, párrafo 1, 83, párrafo 1, inciso a), fracción I; de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, en donde la actora plantea la presunta violación a diversos derechos fundamentales, incluido el derecho de participación política mediante referéndum legislativo, como un mecanismo de democracia participativa, sobre la expedición de diversos ordenamientos legales, materia que es competencia de esta

Sala Superior al no estar expresamente prevista para las salas regionales de este Tribunal Electoral.

En efecto, esta Sala Superior ha sostenido reiteradamente<sup>1</sup> el criterio conforme con el cual, dado que el tema relativo a los procedimientos de plebiscito o referéndum no guarda identidad con ninguno de esos supuestos de competencia de las salas regionales, a fin de dar coherencia y eficacia al establecimiento legal de un sistema integral de medios de impugnación en materia electoral, se concluye que esta Sala Superior resulta competente para conocer de las impugnaciones de actos o resoluciones vinculadas con la temática en cuestión.

Consecuentemente, en el caso, ante el planteamiento de la Sala Regional Guadalajara en el sentido de declinar competencia para resolver el presente asunto (*supra*, punto 6 de antecedentes), esta Sala Superior asume competencia por las razones indicadas y, por lo tanto, le corresponde resolver el presente juicio promovido por la ciudadana Sara Fernández Villareal en contra de la sentencia dictada el tres de noviembre de dos mil quince, por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, en el recurso de inconformidad identificado en el número de expediente RI-019-2015.

Lo anterior encuentra respaldo argumentativo en las razones que sustentan la tesis jurisprudencial 40/2010<sup>2</sup>, de rubro: REFERÉNDUM Y PLEBISCITO. LOS ACTOS

---

<sup>1</sup> Por ejemplo, en el SUP-JDC-77/2010.

<sup>2</sup>. Consultable en [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)

RELACIONADOS SON IMPUGNABLES MEDIANTE EL JUICIO PARA LA PROTECCIÓN DE LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES DEL CIUDADANO.

Similar criterio se siguió por esta Sala Superior al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-982/2015.

## **2. Estudio de la procedencia**

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para el efecto, como se explica a continuación.

**2.1. Forma.** La demanda se presentó por escrito y en ella consta el nombre y la firma autógrafa de la actora; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable, así como los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que hace valer.

**2.2. Oportunidad.** El requisito está colmado, pues la sentencia impugnada se notificó personalmente a la parte actora el cinco de noviembre de dos mil quince y la demanda se presentó el diez de noviembre siguiente, sin contar los días inhábiles siete y ocho de noviembre por haber sido sábado y domingo, respectivamente, dado que el acto reclamado no guarda relación directa e inmediata con proceso electoral alguno y, por lo tanto, el cómputo del plazo respectivo debe atender solo a los días hábiles.

**2.3. Legitimación e interés jurídico.** La impugnación se promovió por parte legítima, pues el medio impugnativo se presentó por la representante común de diversos ciudadanos solicitantes del referéndum sobre leyes en materia de seguridad social en el Estado de Baja California, carácter que esta reconocido en autos al haber sido parte actora en el recurso de inconformidad que ahora se controvierte, para lo cual se argumenta la transgresión al derecho a la participación política a través de la institución del referéndum.

**2.4. Definitividad.** No existe algún medio impugnativo que debiera ser agotado por los actores antes de acudir a esta Sala Superior, con lo cual el requisito bajo análisis está colmado.

### **3. Estudio de fondo**

En el presente apartado se desarrollan las razones jurídicas que sustentan la decisión que resuelve el presente medio impugnativo.

#### **3.1. Pretensión, causa de pedir y agravios**

La **pretensión** de la parte actora es que se revoque la sentencia local controvertida a fin de que se ordene la implementación del referéndum sobre leyes en materia de seguridad social en el Estado de Baja California. La **causa de pedir** la hace consistir en la vulneración al derecho de audiencia, la incongruencia de la sentencia combatida, la indebida valoración de pruebas y la violación al principio democrático, así como a los principios de la democracia deliberativa.

Al efecto, la actora hace valer los siguientes motivos de impugnación:

**3.1.1. Importancia y trascendencia**

La materia del referéndum legislativo es de suma importancia y trascendencia para la vida pública del Estado, pues no solo se trata de someter a referéndum una ley de seguridad social de los trabajadores y sus familias, sino que hay una vinculación con el sector educativo al regularse el sistema de jubilaciones y pensiones, lo cual redundaría en el interés superior de la niñez debido a los años de servicio y cansancio de los maestros.

Lo anterior, señala la actora, no fue considerado por la Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica del Instituto local, al emitir el dictamen atinente, máxime que no se señalaron los parámetros para determinar la trascendencia de un asunto.

**3.1.2. Violación a la garantía de audiencia**

El tribunal responsable indebidamente declaró infundados los agravios relacionados con la transgresión a la garantía de audiencia, pues debió permitírsele su participación en todas las etapas del procedimiento de referéndum en acatamiento a lo previsto en el artículo 14 de la Constitución Federal; esto sin que se puede considerar suficiente, como lo hizo el tribunal responsable, que el único momento para que se respete la participación de la parte actora, es la recepción de la solicitud de referéndum, ya que ello no se armoniza con los criterios



establecidos por el Más Alto Tribunal, de ahí que se estima que lo previsto en el artículo 32, fracción V, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California resulta inconstitucional, puesto que el derecho de audiencia solo es satisfecho si la norma secundaria prevé los mecanismos procesales adecuados para que se dé cabida a todas las partes.

En ese sentido, la actora señala que, en el caso concreto, no está acreditada la privacidad de las reuniones de trabajo llevadas a cabo en el procedimiento de referéndum por la mencionada Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica y aun en el supuesto de que sí estuviera acreditada la hipótesis, tal proceder resultaría conculcatorio de las garantías de audiencia y debido proceso, en el entendido de que se debió permitir el acceso a las mesas de trabajo y sesiones a fin de poder objetar pruebas o los informes de autoridad que se rindieron.

La actora reconoce la invitación el día veintiocho de abril de dos mil quince a la Sexta Sesión Extraordinaria del Consejo General local, sin embargo destaca que tal proceder no sucedió con el resto de las reuniones de trabajo y sesiones dentro del procedimiento de referéndum y, por lo tanto, considera que se violentó el derecho de audiencia, el debido proceso y la democracia deliberativa.

### **3.1.3. Incongruencia de la sentencia**

La parte actora aduce que los razonamientos del tribunal local son incongruentes cuando afirman que la Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica sustentó su dictamen en las leyes de seguridad social, cuando las mismas fueron materia de la solicitud de referéndum al considerarse lesivas de derechos humanos, de ahí que la actora estima que, a nada socialmente válido llevaría juzgar o resolver con base en una norma que motivó la petición de referéndum.

#### **3.1.4. Valoración de pruebas**

La actora advierte que el tribunal local fue omiso en atender los agravios relacionados con la valoración de pruebas emitidas por las autoridades creadoras de la ley que solicita someter a referéndum. Además, el Consejo General fue omiso en permitir un acceso efectivo al expediente de mérito, ya que el diez de septiembre de dos mil quince, se solicitaron copias certificadas del mismo y constancias específicas para instaurar una defensa adecuada en contra de la sentencia que ahora se impugna, sin embargo, a la fecha en que se actúa, no hay pronunciamiento al respecto.

#### **3.1.5. Naturaleza o carácter de la norma: ley de carácter social y no tributario**

Se plantea que el que la norma que se solicita someter a referéndum contenga la regulación de las aportaciones o cuotas, no quiere decir que sea una ley tributaria o fiscal, ya que la integridad de la misma es de naturaleza social que regula el otorgamiento de la seguridad social y el respeto al

derecho a la salud, situación que ya fue estudiada por el Juzgado Primero de Distrito del Décimo Quinto Circuito de Baja California en la queja en el expediente 171/2015, así como por el Segundo Tribunal Colegiado de dicho Estado al resolver la queja 84/2015.

En tal sentido, la actora considera que no se realizó una interpretación extensiva de derechos conforme a lo previsto en el artículo 1° constitucional, a fin de interpretar todo acto y norma en beneficio del justiciable por lo que, en todo caso, se podría exceptuar de someter a referéndum las porciones normativas que propiamente hablan de cuotas y aportaciones y que se consideran como tributarias o fiscales.

#### **3.1.6. Violación al principio democrático**

Se plantea la trasgresión al derecho de participación en los asuntos de la vida pública, previsto a nivel constitucional y convencional, puesto que la responsable no tomó en consideración ese derecho previsto en favor de la ciudadanía, cuando todas las cuestiones públicas guardan relación con el erario, por lo que, a juicio de la actora, el espíritu del referéndum tiene como finalidad incluir a la ciudadanía en la toma de decisiones, por ejemplo que las cuotas o aportaciones destinadas al ISSSTECALI sean destinadas al cumplimiento de sus obligaciones, de ahí que, se estima, las fracciones I, y II del artículo 28 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California son inconstitucionales al atentar contra los derechos humanos de los operarios, razón por la cual solicita expresamente su inaplicación al caso concreto.

### 3.2. Precisión de la controversia jurídica por resolver

La cuestión jurídica por dilucidar se centra en determinar si resulta ajustada a derecho la sentencia emitida por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California en la que se determinó confirmar lo resuelto por la autoridad electoral local administrativa, en el sentido de que la solicitud de referéndum planteada por la ahora actora no es trascendente para la vida pública de dicho Estado, por tratarse de normas reguladoras de aspectos tributarios, o bien, si por el contrario, asiste la razón a la parte actora.

### 3.3. Metodología de estudio

Por razones de método, el estudio de los agravios se realizará en un orden distinto al planteado, sin que ello cause afectación jurídica alguna, pues, de conformidad con el criterio sustentado por esta Sala Superior,<sup>3</sup> no es la forma como los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que lo decisivo es su estudio integral y conforme al principio de mayor beneficio según el cual han de resolverse las cuestiones que otorguen un mayor beneficio al justiciable.<sup>4</sup>

---

<sup>3</sup> Tesis jurisprudencial, de rubro AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN, consultable en [www.te.gob.mx](http://www.te.gob.mx)

<sup>4</sup> Sirve de criterio orientador la tesis jurisprudencial sustentada por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación 1ª./J. 24/2012 (9ª.), de rubro: PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO EN MATERIA PENAL, EL ESTUDIO DE LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN QUE PLANTEAN LA INCONSTITUCIONALIDAD DEL ARTÍCULO QUE CONTIENE EL DELITO POR EL QUE SE CONDENÓ AL QUEJOSO ES PREFERENTE A LOS QUE IMPUGNAN CUESTIONES DE LEGALIDAD. Décima Época, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XV, diciembre de 2012, Tomo 1, p. 356.

Consecuentemente, en primer término, se estudiarán los planteamientos de inconstitucionalidad que sostienen la invalidez: i) del artículo 31, fracción V, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California y ii) del artículo 21, fracciones I y II, del mismo ordenamiento legal, así como el relativo a la inobservancia del derecho de audiencia, pues, de resultar fundados, ello sería suficiente para acoger la pretensión de revocar el fallo impugnado.

En segundo término, en caso de ser necesario, se estudiarán los restantes motivos de impugnación hechos valer.

### **3.4. Consideraciones de esta Sala Superior**

Los motivos de impugnación resultan **infundados e inoperantes**, según sea el caso, como se explica a continuación.

#### **3.4.1. Planteamientos de inconstitucionalidad y violación al derecho de audiencia**

##### *a) Tesis*

Este órgano jurisdiccional federal considera que la actuación del Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California resulta apegada a derecho, ya que el derecho de audiencia, dentro del procedimiento de referéndum, no se hizo nugatorio en perjuicio de los intereses de la parte actora y sus representados, ya que no solo fue admitida su solicitud de referéndum, sino que también se les dio a conocer el cumplimiento de los requisitos formales de su petición, se les

## SUP-JDC-4402/2015

extendió invitación para que participaran en la reunión de la Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica del Instituto Electoral local el cuatro de junio de dos mil quince, asimismo fue atendida su petición de girar oficios a diversas instituciones públicas y privadas para que participaran y opinaran respecto de la trascendencia e importancia del referéndum propuesto. En suma, se siguió regularmente el procedimiento previsto en la ley. De ahí lo **infundado** de los planteamientos hechos valer en esta instancia.

### *b) Instrumentación del mecanismo de referéndum en el ámbito local*

Al respecto, se estima oportuno precisar que el artículo 5°, Apartado B, de la Constitución local establece que la organización de las elecciones estatales y municipales es una función pública que se realiza a través de un organismo público autónomo e independiente denominado Instituto Estatal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración concurren la ciudadanía y los partidos políticos, según dispone la ley electoral local, aunado a que, en el ejercicio de dicha función pública, serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

En este sentido, el párrafo tercero del invocado precepto establece que dicho Instituto ejercerá sus atribuciones en los términos previstos en la Constitución Federal y en la propia Constitución local, de conformidad con la distribución de competencia que establecen las leyes de la materia, así como

los convenios que suscriban, y agrupará para su desempeño, en forma integral y directa, entre otras actividades, la realización de los procesos de consulta popular, plebiscito y **referéndum**.

El Apartado C del mencionado artículo 5° prevé, entre otros aspectos, que los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana serán la consulta popular, el plebiscito, **el referéndum** y la iniciativa ciudadana y, en torno a ello, dispone que la ley fomentará, impulsará, promoverá y consolidará los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, así como establecerá las reglas que permitan regular el proceso democrático de participación ciudadana en el ámbito de competencia del Estado y de los Ayuntamientos, sujetándose a las bases que establece la citada Constitución local.

Por cuanto hace a la justicia electoral y al sistema de nulidades, el propio numeral dispone que, para garantizar el principio de legalidad de los actos y resoluciones electorales, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen tanto la Constitución local como la ley, mismo que dará definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales y garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votado y de asociación.

Por su parte, el último párrafo del mencionado artículo 5° de la Constitución local estatuye que los actos o resoluciones dictados con motivo del desarrollo de los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana relativos a la consulta popular, plebiscito o **referéndum**, podrán ser impugnados ante

el Tribunal de Justicia Electoral del Estado, en los términos que señale la Ley.

En ese sentido, el artículo 2º, fracción IV, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California establece que dicho ordenamiento reglamenta las normas constitucionales relativas a la función pública de organizar los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana, la consulta popular, el plebiscito, el **referéndum** y la iniciativa ciudadana.

Así, el artículo 128, segundo párrafo, dispone que el Instituto Electoral local es el depositario de la autoridad electoral y responsable del ejercicio de la función pública de organizar las elecciones, así como los procesos de plebiscito, **referéndum** y consulta popular, en los términos de la ley de la materia.

Aunado a ello, el artículo 130, fracción VII, de dicho ordenamiento jurídico prevé que uno de los fines del Instituto Electoral local consiste en la realización de los procesos de consulta popular, plebiscito y **referéndum** en los términos de la ley invocada.

Acorde con lo anterior, esta Sala Superior considera necesario precisar que si bien la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de Baja California contiene una serie de disposiciones vinculadas con los procesos de participación ciudadana, entre ellos el de **referéndum**, lo cierto es que dicho ordenamiento jurídico no detalla las reglas que instrumentan tales procesos democráticos de participación ciudadana en el



Estado de Baja California, sino que se limita a establecer las atribuciones que tiene el Instituto Electoral local en relación con dichos procedimientos y expresamente remite a la “ley de la materia”, en alusión a la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, razón por la cual es la ley aplicable y ha de estarse a ella pues cuenta con un mayor grado de especialización, en aplicación del criterio de especialidad o *lex specialis*.<sup>5</sup>

*c) Marco normativo local aplicable al caso*

El artículo 5, APARTADO C, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano De Baja California, prevé que los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana serán la consulta popular, el plebiscito, el **referéndum** y la iniciativa ciudadana.

En el artículo 17, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California se determinó que, en un plazo no mayor de quince días hábiles siguientes a la recepción de la solicitud, el Consejo General determinará si se satisfacen los requisitos de ley (previstos en el artículo 16 de esa misma ley), haciéndolo del conocimiento de los solicitantes y de la autoridad de quien emana el acto; para lo anterior, también deberá actuarse conforme a lo previsto en el artículo 34, donde se prevé el plazo será de 30 días, siguientes a la publicación en el Periódico Oficial de la norma o normas objeto de consulta, para

---

<sup>5</sup> Como se determinó por esta Sala Superior al resolver el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-982/2015.

la presentación de la solicitud de referéndum legislativo por parte de los ciudadanos.

Por su parte, el artículo 24 de la citada Ley de Participación Ciudadana, establece que el referéndum es el proceso mediante el cual los ciudadanos manifiestan su aprobación o rechazo a: **I)** Las modificaciones, reformas, adiciones o derogaciones a la Constitución del Estado que sean trascendentes para la vida pública del Estado; **II)** La creación, modificación, reformas, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado que sean trascendentes para la vida pública del Estado y **III)** La creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de los reglamentos que sean trascendentes para la vida pública del municipio, en los términos de los reglamentos municipales.

En este sentido, el artículo 25 del mismo ordenamiento, dispone que, entre otros supuestos, se está en presencia de un referéndum legislativo, cuando se tiene por objeto aprobar o rechazar la creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado.

En el artículo 26 de la citada Ley de Participación Ciudadana, se establece que el Instituto, a través del Consejo General, es el órgano responsable de la organización y desarrollo del proceso de referéndum, así como la autoridad competente para calificar su procedencia y eficacia, efectuar el cómputo de los resultados y ordenar, en su caso, los actos necesarios en los términos de esta Ley; mientras que en el numeral 27, se previó

## **SUP-JDC-4402/2015**

que debe entenderse como normas objeto de referéndum, la creación, modificación, reforma, adición, derogación y abrogación de leyes o decretos que expida el Congreso del Estado.

De igual manera, el legislador local determinó en el precepto 28 de la misma ley, que no pueden someterse a referéndum aquellas normas que traten, entre otras, sobre la materia tributaria o fiscal.

Por su parte, en los artículos 32, y 33, fracción III, ambos de la invocada Ley de Participación Ciudadana, se establece que las solicitudes de los ciudadanos (que representen cuando menos el 0.5% de la Lista Nominal del Estado) para promover referéndum legislativo deben presentarse en las formas oficiales que elabore y distribuya en forma gratuita el Instituto, las cuales deben contener diversos requisitos (por ejemplo: nombre del representante común; domicilio legal; indicación de la norma o normas; autoridad de la que emana la ley; exposición de motivos; y nombre, firma y clave de la credencial para votar de cada uno de los ciudadanos).

Para lo anterior, el Consejo General resolverá, previo estudio elaborado por la Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica, la que podrá auxiliarse para emitir su dictamen de los órganos de gobierno, instituciones de educación superior, organizaciones no gubernamentales, u organismos ciudadanizados relacionados con la materia de que se trate, si la norma o normas son trascendentes para la vida pública del Estado, en un plazo no mayor de cinco días hábiles

## SUP-JDC-4402/2015

siguientes a la recepción de la solicitud de referéndum, previa verificación de los requisitos citados y, en caso afirmativo notificará al Congreso del Estado y a los solicitantes, de lo contrario desechará de plano la solicitud, esto en atención a los artículos 36 y 44 de la citada ley local.

En el artículo 47 del citado ordenamiento legal, se prevé como causas de improcedencia, entre otras, que: **I)** el acto o norma no sean trascendente para la vida pública; y **II)** el acto o norma no sean objeto de plebiscito o referéndum.

### *d) Consideraciones del tribunal responsable*

Precisado lo anterior, han de señalarse las consideraciones utilizadas por el tribunal local, respecto de las alegaciones de la actora relacionadas con la violación a la garantía de audiencia.

- Advirtió la afirmación de la actora en el sentido de que, al resolverse sobre el procedimiento de referéndum, solo fue citada a comparecer a una reunión de trabajo de la Comisión, no obstante la celebración de varias de ellas, máxime que no pudo objetar las pruebas que se tomaron en cuenta para elaborar el Dictamen.
- Al respecto, el tribunal local declaró infundado el motivo de inconformidad tomando en consideración que, en la Ley de Participación, el procedimiento para resolver sobre la procedencia o improcedencia del referéndum, se estipula que éste inicia con la presentación de la solicitud respectiva, misma que se registra por el Instituto Electoral, quien resolverá, a través del Consejo General, sobre

## **SUP-JDC-4402/2015**

cumplimiento de los requisitos formales y que, para el caso de decretar que se cumplieron, se notificará al Congreso del Estado y a los solicitantes, de lo contrario desechará de plano la solicitud.

- Precisó la responsable que, una vez recibida la contestación de la autoridad, el Consejo General debe emitir el acuerdo que declare la procedencia o improcedencia del referéndum, determinando si la norma o normas son trascendentes para la vida pública del Estado.
- Asimismo, consideró que, por disposición del artículo 44 de la Ley de Participación, corresponde a la Comisión elaborar el estudio correspondiente y dictaminar lo conducente, quien podrá auxiliarse de órganos de gobierno, instituciones de educación superior, organizaciones no gubernamentales u organismos ciudadanizados relacionados con la materia de que se trate. Este procedimiento, señaló el tribunal, se acogía en el artículo 158 del Reglamento Interior del Consejo General local.
- En tal contexto, para el tribunal local, la Ley de Participación garantiza, en el artículo 32, fracción V, en un primer momento, el derecho de los promoventes de manifestar lo que a sus intereses convenga, a través de la exposición que debe contener la solicitud, en la que señalen los motivos por los cuales consideran necesario someter la norma o normas a referéndum -derecho de audiencia-, sin embargo, advirtió la autoridad que no

## SUP-JDC-4402/2015

existe obligación para la Comisión de invitar a los solicitantes a todas y cada una de sus reuniones de trabajo o a sus sesiones.

- Lo anterior, en atención a lo previsto en el Reglamento Interior del Consejo General, donde se prevé que la Comisión llevará a cabo, entre otras, reuniones de trabajo y sesiones, las cuales no tendrán el carácter de públicas, salvo que así lo determinen los miembros de la misma, de ahí que, por disposición del artículo 77, la Comisión autorizará la participación de invitados, cuando el tratamiento de los asuntos así lo requieran.
- El tribunal local consideró que sí existía obligación de atender al derecho de audiencia consagrado en el artículo 14 de la Constitución Federal, a efecto de darles la oportunidad de imponerse del respectivo expediente, de presentar, en su caso, elementos probatorios o alegar lo que a sus intereses convenga, pues ese derecho se otorga directamente por la Constitución Federal, por lo que toda autoridad está obligada a acatarlo.
- En este sentido, el tribunal responsable destacó que en autos no existía constancia que permitiera determinar que la citada Comisión rechazó algún escrito de la actora, ni la inconforme presentó instrumento en esos términos, por lo que no hubo objeción de pruebas de su parte.
- En cambio, según los autos del expediente REFL/001/2015, el tribunal local tuvo por acreditado que la Comisión hizo del conocimiento de los promoventes: **i)** el Punto de Acuerdo relativo al cumplimiento de los

requisitos formales de la solicitud, tomado en la Sexta Sesión Extraordinaria del Consejo General, el veintiocho de abril; **ii)** la invitación a la representante común de los solicitantes para participar en la reunión de la Comisión del cuatro de junio, misma a la que asistió, como se observa de la Lista de Asistencia en el rubro “Representantes comunes de los promoventes”; y **iii)** que respecto del escrito de tres de julio presentado por la actora, en aras de una mejor resolución del tema, solicitó a la Comisión girar oficios a diversas instituciones públicas y privadas para que participaran y opinaran sobre la importancia y trascendencia del referéndum propuesto, solicitud que, si bien en un primer momento no se atendió por la Comisión, el Consejo General devolvió el Dictamen a la Comisión para atender a lo solicitado, lo cual dio pie a la expedición de diversos oficios girados al Presidente de la Mesa Directiva de la XXI Legislatura Constitucional del Estado; Director General de ISSSTECALI; Director de la Universidad Autónoma de Baja California; Colegio de la Frontera Norte; Fondo Monetario Internacional; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; Instituto Tecnológico Autónomo de México y Universidad Autónoma de México, en términos de lo solicitado por la actora.

- Con base en lo anterior, y partir de los elementos de prueba que constan en autos, el tribunal local llegó a la conclusión de que la Comisión de Participación

Ciudadana y Educación Cívica del Instituto Electoral local no transgredió la garantía de audiencia de la actora.

**f) Consideraciones de la Sala Superior**

**i) Planteamientos de inconstitucionalidad**

No asiste razón a la parte actora cuando plantea la inconstitucionalidad del artículo 32, fracción V, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, por supuestamente contravenir el derecho de audiencia previsto en el artículo 14 constitucional, como se muestra a continuación.

En primer término, conviene tener presente el texto de la porción normativa impugnada (énfasis añadido):

***“Artículo 32.- Las solicitudes de los ciudadanos para promover referéndum constitucional o legislativo deberán presentarse en las formas oficiales que elabore y distribuya en forma gratuita el Instituto, las cuales contendrán los espacios para la información siguiente:***

***I.- Nombre del representante común de los promoventes;***

***II.- Domicilio legal del representante común que señale para oír y recibir toda clase de notificaciones;***

***III.- Indicación de la norma o normas objeto de referéndum;***

***IV.- Autoridad de la que emana la materia de referéndum;***

***V.- Exposición de motivos por los cuales se considera necesario someter la norma o normas a referéndum, y***

***(REFORMADA, P.O. 5 DE AGOSTO DE 2011)***

***VI.- Nombre, firma y clave de la credencial para votar de cada uno de los ciudadanos. El Instituto a través de su órgano directivo competente, y en los términos del convenio respectivo con el Instituto Federal Electoral, verificará los datos de las credenciales para votar.”***



## **SUP-JDC-4402/2015**

La disposición controvertida establece los requisitos que deberán reunir las solicitudes de la ciudadanía para promover referéndum constitucional o legislativo, las cuales deberán presentarse en las formas oficiales que distribuya la autoridad, y entre los cuales se encuentra el relativo a que los solicitantes expongan los motivos por los cuales se estima necesario someter la norma o normas a referéndum, en el caso, de carácter legislativo.

Al respecto, se estima que la porción normativa no es, en sí misma, inconstitucional, ya que lo que establece es la necesidad de que la ciudadanía respalde su solicitud de referéndum mediante razones dirigidas a mostrar la necesidad de someter la norma cuestionada a ese mecanismo de democracia participativa, requisito que se traduce, a juicio de esta Sala Superior, en la posibilidad real y efectiva de que los solicitantes del referéndum expresen sus argumentos, como una manifestación de la democracia deliberativa. En ese sentido, no puede considerarse en modo alguno que sea una disposición sin sustento o encuadre constitucional.

Si el motivo de impugnación para reclamar la inconstitucionalidad de la porción normativa es que es omisa en establecer una mayor participación de la ciudadanía, es el caso, que, como se indicó, el procedimiento legal se llevó a cabo en forma regular, garantizando la participación efectiva de los solicitantes.

## SUP-JDC-4402/2015

Asimismo, no resulta inválido lo dispuesto en el artículo 28, fracción I, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, ya que, si bien el referéndum legislativo, como mecanismo de la democracia participativa, constituye una vertiente o manifestación concreta del derecho humano a la participación política previsto constitucional e internacionalmente, existen tipos de normas que no pueden válidamente someterse a referéndum por razones de interés general, ya que dicho derecho puede estar sujeto a restricciones razonables o legítimas, como se razona a continuación.

Conviene recordar el texto de las porciones normativas controvertidas (énfasis añadido):

**“Artículo 28.- No podrán someterse a referéndum aquellas normas que traten sobre las siguientes materias:**

**I.- Tributario o fiscal;**

**II.- Egresos del Estado;**

**[...]**”

Lo anterior, con la aclaración de que, según se observa del primigenio Dictamen número trece, la autoridad electoral local administrativa no aplicó, en el caso, la fracción II del artículo 28 de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, sino la fracción I.

En relación con los temas sobre los que pueden versar los referéndums, constitucionales o legislativos, se considera que hay materias en las cuales no procede este tipo de mecanismos

de participación ciudadana, pues se asume están reservadas, por lo que toca a la capacidad decisoria, exclusivamente a las competencias de los órganos legislativos representativos, como las relativas a los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y otras materias.

Sobre el particular, de conformidad con la “Observación General Número 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 – La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto”, el derecho a votar en elecciones y referendos debe estar establecido en la ley y sólo podrá ser objeto de **restricciones razonables**.

En la misma línea, el artículo 30 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos establece que las **restricciones permitidas**, de acuerdo con la propia Convención, al goce y ejercicio de los derechos y libertades reconocidos en la misma, no pueden ser aplicadas sino conforme a leyes que se dictaren por razones de interés general y con el propósito para el cual han sido establecidas.

Cabe mencionar que en el *Código de Buenas prácticas en materia de referéndums* [“Code of Good Practice on Referendums”] de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho, conocida como la Comisión de Venecia, los referéndums no proceden si la Constitución, o una ley en conformidad con la misma, no los prevé, por ejemplo, cuando el

texto sometido a referéndum sea una cuestión exclusiva de la jurisdicción del Parlamento (III, 1).<sup>6</sup>

En la especie, la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California —una ley tanto en sentido formal como material— establece que no podrán someterse a referéndum aquellas normas que versen, entre otras, sobre las materias: tributaria y fiscal, así como egresos del Estado restricciones que tienen una justificación objetiva y razonable, por razones de interés general.

De igual forma, el artículo 34, inciso E. de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California establece que: ***“Las leyes que expida el Congreso del Estado, excepto las de índole tributario o fiscal, podrán ser sometidas a Referéndum, conforme lo disponga la Ley”***.

Al respecto, cobra relevancia, por razones de analogía, que el artículo 35, fracción VIII, inciso 3o, de la Constitución Federal establece que no pueden ser objeto de consulta popular los ingresos y gastos del Estado, entre otras materias.

## **ii) Agravio relativo a la violación al derecho de audiencia**

En lo concerniente al agravio relativo a la violación del derecho de audiencia, es preciso señalar que, si bien la actora aduce expresamente una violación a ese derecho, y el debido proceso, en general, se aplica todo tipo de actuaciones jurisdiccionales y administrativas, dado que se pretende asegurar que se apliquen las normas previamente definidas en

---

<sup>6</sup> Consultable en [bit.ly/1MltFln](https://bit.ly/1MltFln)

el ordenamiento jurídico, también lo es que —a juicio de esta Sala Superior— en el procedimiento de referéndum en cuestión no se violó el derecho de audiencia alegado, sino que, como lo señaló el tribunal local, se observó regularmente el procedimiento de referéndum y, particularmente, **la garantía de participación efectiva en el mismo.**

En efecto, la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California prevé que para pronunciarse sobre el citado mecanismo, debe presentarse la solicitud respectiva, lo cual aconteció el veintisiete de marzo de dos mil quince y, una vez registrada por el Instituto Electoral (bajo el expediente REFL/001/2015), el Consejo General local (previa verificación de requisitos como el plazo de presentación, porcentaje de ciudadanos solicitantes de acuerdo a la Lista Nominal, entre otros), de considerarla procedente, notificaría al Congreso del Estado y a los solicitantes, de lo contrario desechará de plano la solicitud.

Al respecto, obran en autos constancias<sup>7</sup> de los oficios CGE/588/2015, suscrito por el Consejero Presidente del Consejo General del Instituto local, y CPCYEC/146/2015, signados por el Secretario Técnico de la Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica, por medio de los cuales se hizo del conocimiento de la parte actora, el cumplimiento de los requisitos formales de la solicitud de referéndum, así como la invitación a la reunión de socialización

---

<sup>7</sup> Fojas 87 y 89 del cuaderno accesorio 2 del expediente indicado en el rubro.

**SUP-JDC-4402/2015**

relacionada con el tema, que se llevaría a cabo el cuatro de junio posterior en las instalaciones del citado Instituto local.

Ahora, de acuerdo con lo previsto con el artículo 44 de la mencionada Ley de Participación, se tiene que la Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica del Instituto Electoral local realiza el estudio correspondiente del procedimiento de referéndum, a efecto de dictaminar lo conducente, y para ello se puede auxiliar de órganos de gobierno, instituciones de educación superior, organizaciones no gubernamentales u organismos ciudadanizados de conformidad con en el artículo 158 del Reglamento Interior del Consejo General del citado Instituto.

Al respecto, de autos se advierte que, mediante escrito presentado por la parte actora el tres de julio de dos mil quince, se solicitó a la referida Comisión de Participación Ciudadana girar oficios a diversas instituciones públicas y privadas para que participaran dentro del procedimiento de referéndum, petición que el Consejo General ordenó atender a la citada Comisión, lo que originó la expedición de requerimientos a distintas instituciones (Presidente de la Mesa Directiva de la XXI Legislatura Constitucional del Estado; Director General de ISSSTECALI; Director de la Universidad Autónoma de Baja California; Colegio de la Frontera Norte; Fondo Monetario Internacional; Consejo Nacional de Evaluación de la Política de Desarrollo Social; Instituto Tecnológico Autónomo de México y Universidad Autónoma de México, entre otros).

De lo hasta aquí expuesto, esta Sala Superior considera que existen elementos suficientes que evidencian la regularidad del procedimiento respectivo con motivo de la solicitud de referéndum en favor de la parte actora, tal como lo concluyó el tribunal local responsable, pues, lejos de impedir la participación de los peticionarios en el referido procedimiento, la autoridad administrativa electoral en el Estado de Baja California, **recibió la solicitud, que contenía la exposición de motivos, razones y medios de prueba**, comunicó el cumplimiento de los requisitos formales del referéndum, extendió la invitación a efecto de que la parte actora acudiera a una reunión de la Comisión dictaminadora, a la cual sí asistió, además de que se atendió su petición de requerimiento a diversas instituciones para que opinaran y participaran en el procedimiento.

Es preciso señalar que, como lo determinó el tribunal local, del Reglamento Interior del Consejo General local, no se desprende obligación alguna para que la Comisión invite a los solicitantes a todas y cada una de sus reuniones de trabajo o a sus sesiones (las cuales no son públicas), es decir, ello está sujeto a la potestad de la autoridad cuando se considere que el tema a tratar lo requiere (artículo 77 del citado Reglamento), de ahí que éste órgano jurisdiccional federal no puede tener por acreditado algún tipo de irregularidad en ese sentido, máxime que, como se mencionó, por lo menos, en una ocasión, se invitó a la actora a una reunión celebrada en las instalaciones del Instituto Electoral local.

Por lo anterior, el procedimiento respectivo se siguió con regularidad, pues los escritos que la ahora actora presentó dentro del procedimiento de referéndum fueron recibidos y atendidos, participó en la reunión de trabajo celebrada el cuatro de junio de dos mil quince y no obra constancia de que, por algún medio, se haya presentado alguna objeción de documentos o que ello se le haga negado; por ende, los agravios aducidos por la parte actora en este sentido son **infundados**.

**3.4.2. Agravio relativo a la importancia y trascendencia, naturaleza de la norma y violación al principio democrático**

*a) Tesis*

Esta Sala Superior considera que tampoco asiste razón a la parte actora en virtud de que resulta apegada a derecho la conclusión del tribunal responsable, pues las leyes que fueron materia de solicitud a referéndum legislativo<sup>8</sup>, contienen diversos aspectos de índole tributario por lo que, de conformidad con la normativa aplicable al caso concreto, las mismas no pueden ser sometidas al referido mecanismo de participación ciudadana. De igual forma, es preciso destacar que, como lo sostuvo el órgano jurisdiccional local, los elementos de prueba obrantes en autos corroboran que la solicitud no cumple con los requisitos legales previstos en ley,

---

<sup>8</sup> **1)** La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios; **2)** Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la fracción I, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Estatal; y **3)** Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la fracción II, apartado B, del artículo 99 de la Constitución Estatal.



para considerar que el tema resultaba trascendente para la vida pública del Estado.

*b) Consideraciones de la Sala Superior*

En la especie, se tiene que la solicitud de referéndum respecto de la: **1)** La Ley del Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios; **2)** Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la fracción I, Apartado B, del artículo 99 de la Constitución Estatal, y **3)** Ley que Regula a los Trabajadores que refiere la fracción II, apartado B, del artículo 99 de la Constitución Estatal, tuvo como sustento principal para la parte actora, la trasgresión al principio de proporcionalidad tributaria previsto en el artículo 31, fracción IV, de la Constitución Federal, al fijarse cargas contributivas diversas (cuotas que se deben aportar al ISSSTECALI para cubrir el seguro de enfermedades no profesionales y de maternidad, así como servicios y prestaciones de jubilación, pensiones, pago de funerales, y préstamos, entre otros) a cierto grupo de trabajadores (“burócratas” y los del “magisterio”), lo que deriva en que unos sí reciben descuentos para acceder a los servicios y prestaciones, y otros no.

Al respecto, como lo sostuvo el tribunal responsable al invocar el artículo 2o del Código Fiscal de la Federación,<sup>9</sup> las cuotas al

---

<sup>9</sup> **“Artículo 2o.- Las contribuciones se clasifican en impuestos, aportaciones de seguridad social, contribuciones de mejoras y derechos, las que se definen de la siguiente manera:**

***I. Impuestos son las contribuciones establecidas en ley que deben pagar las personas físicas y morales que se encuentran en la situación jurídica o de hecho prevista por la misma y que sean distintas de las señaladas en las fracciones II, III y IV de este artículo.***

Seguro Social son contribuciones, no sólo desde un punto de vista formal como lo prevé dicho precepto, al concebirlas como aportaciones de seguridad social a cargo de las personas que son substituidas por el Estado en el cumplimiento de las obligaciones establecidas por la ley en materia de seguridad social, o de las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado sino que, por su naturaleza, son obligaciones fiscales que deben ceñirse a los principios tributarios, esto a raíz de que el Instituto Mexicano del Seguro Social se ha convertido en un organismo fiscal autónomo encargado de prestar el servicio público de seguridad social.<sup>10</sup>

En la misma línea, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que la seguridad social está contemplada como parte del gasto público al cual deben destinarse los ingresos que en esta materia se recauden a través del organismo descentralizado encargado de ello y que, si bien tiene personalidad jurídica propia y diversa a la del Estado, realiza una función de éste, como es la seguridad social, por lo que, las cuotas exigidas a los patrones para el pago del servicio público del seguro social quedan comprendidas dentro de los tributos

---

**II. Aportaciones de seguridad social son las contribuciones establecidas en ley a cargo de personas que son substituidas por el Estado en el cumplimiento de obligaciones fijadas por la ley en materia de seguridad social o a las personas que se benefician en forma especial por servicios de seguridad social proporcionados por el mismo Estado.**

[...]” [Énfasis añadido]

<sup>10</sup> SEGURO SOCIAL, CUOTAS DEL. SON CONTRIBUCIONES Y SE RIGEN POR LOS PRINCIPIOS DE EQUIDAD Y PROPORCIONALIDAD TRIBUTARIAS. Tesis: P./J. 18/95, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo II, Septiembre de 1995, página: 62.

que impone el Estado con carácter obligatorio, destinado al servicio público de seguridad social.<sup>11</sup>

Lo anterior, como adecuadamente lo refirió el tribunal local responsable, es imperativo que resulte aplicable en el Estado de Baja California respecto de las aportaciones que recibe el Instituto de Seguridad y Servicios Sociales de los Trabajadores del Gobierno y Municipios de ese Estado, toda vez que las cuotas y aportaciones que se recaudan en ese ámbito territorial tienen como finalidad sufragar el gasto público, en tanto que tienen destino en los servicios y prestaciones a cargo de dicha Institución.

Acorde con lo anterior, resulta conforme a derecho la decisión adoptada por el tribunal responsable en el sentido de confirmar la improcedencia del procedimiento de referéndum de las leyes invocadas, pues éstas contienen aspectos que impactan en los tributos obligatorios que impone el Estado, lo cual actualiza el supuesto previsto en el artículo 47, fracción II, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, en relación con el artículo 28, fracción I, del mismo ordenamiento legal, conforme con el cual es causa de improcedencia que la norma no sea objeto de referéndum y no pueden someterse a referéndum aquellas normas que traten sobre la materia tributaria o fiscal, como es el caso.

---

<sup>11</sup> APORTACIONES DE SEGURIDAD SOCIAL. SU RECAUDACIÓN SE DESTINA A LOS GASTOS PÚBLICOS. Tesis: P. LIII/96, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Instancia: Pleno, Tomo III, Abril de 1996, página 65.

De igual forma, acerca de la trascendencia del tema para la vida pública del Estado, no se cumple con lo previsto en el artículo 49<sup>12</sup> de la citada Ley de Participación Ciudadana, pues de acuerdo con la información proporcionada por el Director Ejecutivo del Registro de Electores del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Baja California (mediante oficio DERE/032/2015<sup>13</sup>), la Lista Nominal de Electores de ese Estado, con fecha al corte de trece de marzo, asciende a 2,478,172 electores, y considerando que los solicitantes del referéndum son 15,750, los mismos representan alrededor de un cero punto seis por ciento (0.6%) de dicha Lista Nominal, aspecto que no está controvertido por la parte actora lo que deriva en que, de modo alguno, se vulneró el principio democrático.

**3.4.3. Otras violaciones aducidas: incongruencia de la sentencia e indebida valoración de pruebas**

Dado que en los apartados anteriores se ha mostrado que (i) las normas jurídicas locales objeto de la solicitud de referéndum legislativo son fundamentalmente de carácter fiscal y (ii) que es válido el artículo 28, fracción I, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California, que establece que no

---

<sup>12</sup> **Artículo 49.-** En el caso de la solicitud de plebiscito o referéndum presentadas por ciudadanos, declaradas improcedentes, por la sola razón de ser intrascendentes, los promoventes podrán presentar en un plazo de hasta 30 días naturales una lista adicional con firmas de ciudadanos que representen el 1% más que se agregará a la lista entregada inicialmente, considerándose procedente la solicitud.

El plazo anterior iniciará a partir del día siguiente de la notificación que se haga a los solicitantes por parte del Instituto.

<sup>13</sup> Consultable a foja 34 del cuaderno accesorio 2, del expediente citado en el rubro.

pueden someterse a referéndum las normas de carácter tributario o fiscal, razón por la cual se calificaron como infundados los agravios respectivos, entonces resultan **inoperantes** los demás agravios hechos valer relativos a la incongruencia de la sentencia impugnada y a la indebida valoración de pruebas, ya que dependen de aquéllos.

Por todo lo expuesto, al haber resultado infundados e inoperantes los agravios planteados por la parte actora, lo procedente es confirmar la sentencia dictada el tres de noviembre de dos mil quince, por el Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, en el recurso de inconformidad identificado en el número de expediente RI-019-2015.

### **III. RESOLUTIVOS**

**PRIMERO.** Esta Sala Superior es **competente** para conocer del presente medio impugnativo conforme con lo razonado en el apartado sobre la competencia.

**SEGUNDO.** Se **confirma**, en la materia de la impugnación, la sentencia impugnada.

**Notifíquese**, como en derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y, acto seguido, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

**SUP-JDC-4402/2015**

Así, por **unanimidad** de votos, lo resolvieron la señora Magistrada y los señores Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Subsecretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MARÍA DEL CARMEN ALANIS  
FIGUEROA**

**MAGISTRADO**

**FLAVIO  
GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MANUEL  
GONZÁLEZ OROPEZA**

**MAGISTRADO**

**SALVADOR OLIMPO  
NAVA GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARRERIO**