

VOTO PARTICULAR QUE PRESENTA LA CONSEJERA ELECTORAL CARLA ASTRID HUMPHREY JORDAN RESPECTO DEL PUNTO 01 DEL ORDEN DEL DÍA DE LA SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL, CELEBRADA EL 30 DE DICIEMBRE DE 2024, REFERENTE AL ACUERDO INE/CG2500/2024 POR EL QUE SE APRUEBA EL DISEÑO Y LA IMPRESIÓN DE LAS BOLETAS PARA EL PROCESO ELECTORAL EXTRAORDINARIO 2024-2025 PARA LA ELECCIÓN DE DIVERSOS CARGOS DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.

De conformidad con el artículo 26, numeral 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, presento el referido **Voto Particular** conforme a lo siguiente:

VOTO PARTICULAR

Como lo señala correctamente el Acuerdo respecto del que se emite el presente voto particular, la documentación electoral, entre la que se encuentra la boleta electoral, es fundamental en el cumplimiento de las atribuciones del Instituto Nacional Electoral; concretamente, a las relacionadas con asegurar a la ciudadanía el ejercicio de los derechos político-electorales y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.

En consecuencia, la documentación electoral, y en este caso un diseño adecuado de las boletas es uno de los elementos que contribuyen a de dar certeza de las elecciones.

En ese sentido, la aprobación de los modelos de la documentación en cada proceso electoral –especialmente el de las boletas electorales– es un acto significativo, el cual cobra mayor relevancia en el contexto de la reciente reforma al PJJ que motiva el Proceso Electoral Extraordinario 2024-2025 para la elección de diversos cargos del Poder Judicial de la Federación (en adelante PEEPJJ).

Esto es así, esencialmente, debido a las diferencias con respecto a las elecciones de los poderes ejecutivo y legislativo, entre las que destacan la cantidad de cargos a elegir, el número de personas candidatas por cargo y que la normatividad aplicable mandata que sea identificable la autoridad que postula las candidaturas. Estas diferencias, mandatas por las reformas constitucional y legal de septiembre y octubre del 2024 respectivamente, obligaron a generar diseños de boletas específicos para el PEEPJJ.

Como correctamente lo argumenta el Acuerdo aprobado por la mayoría, resulta imprescindible garantizar la instrumentación de la normatividad aplicable a la boleta electoral del PEEPJJ y que, mediante la aprobación de esta, se dote de certeza y definitividad a la forma en que las y los ciudadanos podrán emitir su voto para las elecciones del Poder Judicial de la Federación.

El diseño de las boletas aprobado por la mayoría demanda de las personas electoras, indebidamente, escribir en diversos recuadros ubicados en la parte superior de la boleta, el número correspondiente a la candidatura de su preferencia en los listados respectivos, que se ubica a la izquierda del nombre de la persona correspondiente.

Esta conformación gráfica particular, lesiona derechos políticos y electorales, especialmente el de voto activo, y contradice mandatos constitucionales expresos relacionados en particular con el derecho humano a la igualdad sustantiva, a la no discriminación, a la interpretación conforme y al principio pro-persona, entre otros.

El diseño aprobado, es decir, el método de escribir en los recuadros superiores los números de las candidaturas seleccionadas, es incompatible con la efectividad del sufragio y con certeza y legalidad de las que toda elección debe estar revestida, mismas que resultan reducidas con lo que a su vez las características esenciales de autenticidad e integridad que el modelo de gestión electoral que nuestra Constitución establece, serían abiertamente controvertidas.

Esto es así pues el diseño aprobado por la mayoría, al obligar a las personas electoras a escribir los números correspondientes a las candidaturas de su preferencia, podría generar confusión en la mampara pero también en el acto del cómputo, pues el número 4 de una persona podría leerse por otra como un 9; lo mismo podría suceder con los números 1 y 7 o 3 y 8. En otros casos, las y los electores, al seleccionar la candidatura correspondiente, por ejemplo, al número 23 de la lista, por error podrían escribir el 2 en uno de los cuadros y el 3 en el siguiente, lo que implicará que habrán votado por esas dos candidaturas, y no por la del número 23, que era su decisión original. Y, adicionalmente, que se restringirían las opciones por las que podrían votar, al haber utilizado dos recuadros para elegir una de sus opciones y no haberlo hecho en un solo de los cuadros previstos en las boletas.

Ante estas dificultades probables, el Acuerdo de la mayoría derrota el objetivo central de una elección como la que este instituto se encuentra preparando y organizando, que consiste en ofrecer al electorado un listado claro de opciones a seleccionar pero también un método sencillo y ciudadano para expresar dicha decisión.

A la luz de los principios constitucionales rectores de la actividad institucional del Instituto Nacional Electoral, como certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, paridad y objetividad, resulta aún más grave que con el diseño aprobado por la mayoría, se configura un acto de discriminación masiva para aquellas mexicanas y mexicanos que no saben escribir, en franca contradicción con la norma constitucional, visible en el artículo 1°, párrafo quinto, que prohíbe toda discriminación que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas, como su capacidad de leer y/o escribir.

De acuerdo con el Instituto Nacional de Estadística y Geografía (INEGI), en México, el analfabetismo en 2023 se estimó en 4.4 millones de personas, lo que representa el 4.17% de la población de 15 años o más. En cuanto a la brecha de género, el INEGI señala que hay casi el doble de mujeres que no saben leer en comparación con los hombres. En las localidades rurales, 13% de las mujeres es analfabeta y en zonas urbanas, el 4%. Además, en este país 16% de la población de 60 años y más es analfabeta. Las mujeres representan el 19% y los hombres el 13%.

En correspondencia con las mejores prácticas de la estadística y la demoscopia contemporáneas, se podría inferir válidamente que estas cifras podrían ser muy similares en nuestros instrumentos registrales, el Padrón Electoral y la Lista Nominal de Electoras y Electores.

Es decir, con el diseño de las boletas electorales aprobado por la mayoría, podríamos estar discriminando a entre 4 y 5% de las personas electoras (mujeres, la mayoría de ellas) en clara violación de lo dispuesto por el artículo 7, numeral 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que mandata que los derechos político-electorales, se ejercerán sin discriminación por origen étnico o nacional, género, edad, discapacidades, condición social, condiciones de salud, religión, opiniones, preferencias sexuales, estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana o tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

Desde otro punto de vista, el acuerdo aprobado también restringe o suspende indebidamente el derecho al sufragio activo de estas electoras y electores, a pesar de que la constitución señala expresamente, en su artículo 1°, párrafo primero, que todas las personas gozarán de los derechos humanos que la propia norma fundamental y los tratados internacionales de la materia reconocen, pero también de *“las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”*

En la especie, el diseño de las boletas que la mayoría aprobó restringe o suspende el derecho al voto de este grupo social al presentarles un obstáculo insalvable por exigirles escribir los números de las candidaturas de su preferencia, cuando no cuentan con esa competencia particular.

Del mismo modo, el acuerdo de la mayoría contradice a la propia norma fundamental cuando mandata expresamente, en el propio artículo 1°, en su párrafo segundo, interpretar las normas relativas a los derechos humanos, como lo es el derecho al voto activo, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia y/o la restricción menos onerosa. El propio numeral, en su párrafo tercero dispone también que todas las autoridades, todas, en el ámbito de sus competencias, tenemos la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Es el caso que el acuerdo de marras no realizó un ejercicio de interpretación adecuado, pues con el diseño aprobado no se brinda a las personas electoras que no saben leer ni escribir una interpretación que proteja suficientemente su derecho al voto pues, además, contrario a los principio de universalidad y de progresividad y en especial la garantía de no regresividad de éste último, este grupo social se verá impedido de participar al carecer de la capacidad cognitiva para expresarse por escrito.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 1a./J. 86/2017 (10a.), señala que el principio de progresividad en nuestro sistema jurídico es aplicable a todos los derechos humanos en principio porque el artículo 1° Constitucional no hace distinción alguna al respecto, pues establece, llanamente, que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. ES APLICABLE A TODOS LOS DERECHOS HUMANOS Y NO SÓLO A LOS LLAMADOS ECONÓMICOS, SOCIALES Y CULTURALES.

El principio de progresividad estuvo originalmente vinculado a los -así llamados- derechos económicos, sociales y culturales, porque se estimaba que éstos imponían a los Estados, sobre todo, obligaciones positivas de actuación que implicaban el suministro de recursos económicos y que su plena realización estaba condicionada por las circunstancias económicas, políticas y jurídicas de cada país. Así, en los primeros instrumentos internacionales que reconocieron estos derechos, se incluyó el principio de progresividad con la finalidad de hacer patente que esos derechos no constituyen meros "objetivos programáticos", sino genuinos derechos humanos que imponen obligaciones de cumplimiento inmediato a los Estados, como la de garantizar niveles mínimos en el disfrute de esos derechos, garantizar su ejercicio sin discriminación, y la obligación de tomar medidas deliberadas, concretas y orientadas a su satisfacción; así como obligaciones de cumplimiento mediato que deben ser acometidas progresivamente en función de las circunstancias específicas de cada país. Ahora bien, esta Primera Sala considera que, a pesar de su génesis histórica, el principio de progresividad en nuestro sistema jurídico es aplicable a todos los derechos humanos y no sólo a los económicos, sociales y culturales. En primer lugar, porque el artículo 1o. constitucional no hace distinción alguna al respecto, pues establece, llanamente, que todas las autoridades del país, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a proteger, garantizar, promover y respetar los derechos humanos de conformidad, entre otros, con el principio de progresividad. En segundo lugar, porque ésa fue la intención del Constituyente Permanente, como se advierte del proceso legislativo. Pero además, porque la diferente denominación que tradicionalmente se ha empleado para referirse a los derechos civiles y políticos y distinguirlos de los económicos, sociales y culturales, no implica que exista una diferencia sustancial entre ambos grupos, ni en su máxima relevancia moral, porque todos ellos tutelan bienes básicos derivados de los principios fundamentales de autonomía, igualdad y dignidad; ni en la índole de las obligaciones que imponen, específicamente, al Estado, pues para proteger cualquiera de esos derechos no sólo se requieren abstenciones, sino, en todos los casos, es precisa la provisión de garantías normativas y de garantías institucionales como la existencia de órganos legislativos que dicten normas y de órganos aplicativos e instituciones

que aseguren su vigencia, lo que implica, en definitiva, la provisión de recursos económicos por parte del Estado y de la sociedad.

Adicionalmente, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al resolver Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, SUP-JDC-1004/2015, emitió, entre otras, la tesis de jurisprudencia número 28/2015, cuyo rubro y texto es:

PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES. De conformidad con lo dispuesto en los artículos 1º, tercer párrafo, 15 y 35, fracción VIII, fundamento 3º, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la progresividad es uno de los principios rectores de los derechos humanos, incluidos los político-electorales, el cual tiene una proyección en dos vertientes. La primera reconoce la prohibición de regresividad respecto de tales derechos, que opera como límite a las autoridades y a las mayorías, y la segunda, obliga al Estado a limitar las modificaciones –formales o interpretativas– al contenido de los derechos humanos, únicamente a aquéllas que se traduzcan en su ampliación, ya sea mediante un aumento en los alcances del derecho o en la eliminación de sus restricciones, o bien, a través del aumento en el reconocimiento de las personas titulares del mismo.

La propia Sala Superior del TEPJF ya ha señalado¹ que la obligación general del estado Mexicano de adoptar medidas para hacer realidad los derechos político-electorales en condiciones de igualdad, implica, por un lado garantizar, sin discriminación alguna su libre y pleno ejercicio y adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones convencionales, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacerlos efectivos (Resolución del expediente SUP-JDC-1076/2021 y acumulados).

Por su parte el artículo 35 constitucional dispone expresamente que es derecho de toda la ciudadanía votar en las elecciones populares, sin hacer distinción alguna, operación que el Acuerdo de la mayoría realiza sin sustento normativo adecuado y sin argumentación reforzada obligatoria, como lo demanda cualquier acto de autoridad que restrinja derechos humanos.

Para facilitar a la ciudadanía la expresión su preferencia electoral, en lugar de restringirla, se debió preferir el diseño que solo demanda rellenar el pequeño círculo en blanco o alvéolo u óvalo ubicado a la izquierda del nombre de la candidatura y en su caso, tener como válidos los votos de aquellas personas hayan marcado con una cruz o señal inequívoca el nombre de la candidatura seleccionada.

¹ En la sentencia SUP-JDC-1076/2021 Y ACUMULADOS
<https://www.te.gob.mx/sentenciasHTML/convertir/expediente/SUP-JDC-1076-2021>

El diseño tradicional de las boletas electorales, que fue reprobado por la mayoría, es sin duda un método más intuitivo, más natural, más fácil que el de los recuadros superiores finalmente aprobado. No solo se trata de una disposición gráfica compleja por sí misma, se trata de una conformación ilegal, producto de una interpretación constitucional y legal deficientes, encarna un acto de discriminación masiva y una restricción indebidamente fundada y motivada, en violación del artículo 29 constitucional que además presenta una exigencia desproporcionada para este sector ciudadano.

Del mismo modo, desde el punto de vista logístico, el diseño aprobado por la mayoría desestima y desestimula el esfuerzo ciudadano desplegado para ejercer el derecho al voto activo.

En efecto, el electorado lleva a cabo al menos diez actividades para votar. Estas son localizar su casilla, trasladarse a donde ésta se encuentra, hacer fila, mostrar y entregar su credencial, trasladarse a la mampara, seleccionar las candidaturas de su preferencia en la boleta, regresar a la Mesa directiva, aceptar el líquido indeleble en su pulgar, recuperar su credencial para votar y trasladarse de regreso a su trabajo, domicilio o en general a sus actividades cotidianas.

En el marco de lo inédito y atípico del Proceso Electoral del Poder Judicial de la Federación, atendiendo el mandato expreso de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispuesto en el artículo 6° y en el 504, fracción XIII, que asigna expresamente al Consejo General el deber de promover la participación ciudadana en el proceso electivo de mérito, la autoridad administrativa electoral cumpliría de mejor manera dicha instrucción manteniendo nuestras prácticas electorales tradicionales tan estables como el presupuesto lo permita, pero también como la ciudadanía lo acostumbra, por tener el hábito democrático de acudir a las urnas cada vez que hay elecciones o procesos de participación ciudadana, hábito de que debemos contribuir a conservar y acrecentar.

Precisamente a partir de este enfoque, en esta ocasión, por ejemplo, los lugares para recibir el voto ciudadano se llamarán Casillas Seccionales o de Sección, en lugar de Centros de Votación, pues tenemos que estimular y mantener los hábitos electorales y democráticos de quienes acuden a las urnas.

En otras palabras, frente a este nuevo ejercicio, frente a este proceso electoral extraordinario, el Instituto Nacional Electoral cuenta con el mandato legal meridiano de impulsar y no reducir la participación de las y los electores en las casillas, respetando nuestras costumbres y prácticas de votación, daño o menoscabo que acontece en el caso a causa del diseño aprobado por la mayoría.

Además de inconstitucional e ilegal, el diseño aprobado por la mayoría encarna un método de selección menos intuitivo, menos natural y más complejo que el tradicional de

pedirle a la electora y al elector de expresarse realizando una marca inequívoca en la candidatura de su preferencia.

Para mayor claridad, el Acuerdo de la mayoría no cita norma o jurisprudencia internacional alguna relativa a los derechos humanos en general ni relativa a los derechos políticos y electorales en particular. Es decir, al no invocar o citar dispositivos internacionales o la jurisprudencia interamericana aplicables, no realizó el contraste debido entre la normativa mexicana y el derecho internacional de los Derechos Humanos, el del derecho al voto en específico.

Entre estos instrumentos internacionales que el Acuerdo no estudia, cita ni interpreta, se encuentra la Declaración Universal de los Derechos Humanos que en su artículo 21, párrafo 3, indica que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público, que esta voluntad se expresará mediante elecciones auténticas que habrán de celebrarse periódicamente por sufragio universal e igual y por voto secreto u otro procedimiento equivalente que garantice la libertad del voto.

Por su parte, la Convención Americana sobre Derechos Humanos en su artículo primero, señala que los Estados Parte se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción.

El artículo 23, párrafo 1, inciso d) de la Convención reconoce que todos los ciudadanos deben gozar de entre otros derechos, del de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Además, en el artículo 24 reconoce el derecho a la igualdad al establecer que todas las personas son iguales ante la ley. En consecuencia, tienen derecho, sin discriminación, a igual protección de la ley.

Por lo que hace al Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, en su artículo 2, párrafo 1 y 2, los Estados parte se obligan a respetar y garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en dicho pacto sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Del mismo modo, se obligan a adoptar con arreglo de los procedimientos constitucionales y a las disposiciones del pacto referido las medidas oportunas para dictar las disposiciones legislativas y de otro carácter que fuesen necesarias para hacer efectivos

los derechos reconocidos y que no estuviesen ya garantizados por disposiciones legislativas o de otro carácter.

El Pacto, en el artículo 25 incisos a) y b) establece la obligación de los Estados parte para proteger que todas y todos los ciudadanos gocen sin ninguna distinción y sin restricciones indebidas, del derecho y oportunidad a participar en la dirección de los asuntos públicos directamente o por medio de sus representantes libremente elegidos y, consecuentemente, del derecho de votar y ser elegidos en elecciones periódicas auténticas realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de las y los electores.

Por todo lo expuesto, fundado y motivado, el Acuerdo de la mayoría, injustificada y al parecer deliberadamente, tampoco realiza la operación hermenéutica denominada Control de Convencionalidad, que obliga a contrastar las normas nacionales con las de orden internacional y preferir las que mejor protejan o menos dañen Derechos Humanos, entre los que destaca, sin lugar a dudas, el derecho a votar. El Acuerdo de la mayoría, por esta omisión, deviene no solo inconstitucional, sino inclusive inconvencional.

A T E N T A M E N T E

CARLA ASTRID HUMPHREY JORDAN
CONSEJERA ELECTORAL

Firmado electrónicamente en términos del artículo 22 del Reglamento para el Uso y Operación de la Firma Electrónica Avanzada en el Instituto Nacional Electoral

