

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA CONSEJERA BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO EN CONTRA DEL ACUERDO POR EL QUE SE APRUEBAN LOS *CRITERIOS DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES EN MATERIA DE VERIFICACIÓN DEL APOYO CIUDADANO PARA LA CONSULTA POPULAR*, APROBADO EN SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, CELEBRADA EL MIÉRCOLES 10 DE SEPTIEMBRE DE 2014, ESPECÍFICAMENTE EL INCISO D), PUNTO 10 DE LOS CITADOS CRITERIOS.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 26, párrafo 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, formulo voto particular, toda vez que disiento de la decisión adoptada por la mayoría de los Consejeros Electorales para aprobar el inciso d) del punto 10 de los *Criterios del Registro Federal de Electores en materia de verificación del Apoyo Ciudadano para la Consulta Popular*, que textualmente dice:

1. Los registros no se computarán para efectos del porcentaje requerido, cuando:
 - a) Se identifique que más del 20% de las firmas requeridas para cumplir el requisito porcentual del 2% de ciudadanos registrados en la Lista Nominal de Electores, respalden más de una Consulta Popular. En este caso, todos los registros duplicados se contabilizarán únicamente a favor de la primera Consulta Popular que haya sido recibida en el Instituto.

El Consejo General, decidió adoptar una serie de reglas o criterios que le permitieran verificar el porcentaje de firmas necesario para la convocatoria a consulta popular, a fin de acatar el mandato conferido expresamente por el legislador en los artículos 12 y 32 de la Ley Federal de Consulta Popular, así como en el 7, 8, 32, párrafo 2, inciso d) y 54, párrafo 1, inciso n) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Es así que, básicamente, en tal criterio se determinó que un ciudadano no puede apoyar más de una consulta popular.

Disiento de la decisión adoptada, porque considero que ese requisito es desproporcionado e impide el ejercicio del derecho que tienen los ciudadanos de participar en las consultas populares, como más adelante se detalla.

A manera de antecedente, es importante resaltar que en el Estado Mexicano han tenido lugar tres reformas de gran calado que permiten leer los derechos humanos y político-electorales desde una perspectiva distinta coadyuvando a fortalecer la democracia.

El 10 de junio de 2011 se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma en materia de derechos humanos, en la que se destacan como puntos nodales la progresividad, justiciabilidad y eficacia de los derechos humanos; el 09 de agosto de 2012, entre otras cuestiones, se adicionó la fracción VIII al artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para otorgar a los ciudadanos el derecho a incidir directamente sobre temas de *trascendencia nacional*; por tanto, el resultado de la suma de manifestaciones ciudadanas, podría resultar vinculante para los poderes del Estado, y el 10 de febrero de 2014 se llevó a cabo una reforma político electoral. He ahí la gran importancia de esta clase de instrumentos de democracia participativa.

Este derecho consagrado en el artículo 35, fracción VIII constitucional, tiene dos vertientes: por un lado, el derecho de los ciudadanos a votar en las consultas populares y, por otro, el que tienen para solicitar al Congreso de la Unión convoque a consulta popular.

Es innegable que el constituyente consignó en el precepto constitucional, tanto el derecho a expresar o no su apoyo respecto de un tema específico, como el de organizarse para que se llame al pueblo a una consulta. Sin esa convocatoria social, es imposible que el ciudadano se manifieste al respecto. Dar lectura al precepto en un sentido distinto, implicaría que el ciudadano únicamente pudiera manifestarse en aquellas que solicitara el Ejecutivo del Estado o el propio Congreso.

Es indiscutible que estamos en presencia de un derecho humano que hace posible la participación directa de los ciudadanos en el ejercicio del poder público; es decir, el ciudadano por sí mismo manifiesta su aprobación o rechazo sobre algún tema de interés

para la sociedad, distinto a ejercitarlo a través de los representantes populares electos, mediante la colocación de los asuntos en la agenda legislativa.

En las democracias constitucionales, esta forma de participación política representa un complemento del sistema representativo adoptado por el Estado mexicano, a través de ella se admite que ciudadanos y representantes populares promuevan o implementen los programas o políticas que consideren más benéficos para el colectivo social; permite fomentar la participación del pueblo en la toma de decisiones; dar efectividad a su derecho, además de propiciar el activismo del pueblo.

Si bien el derecho al que aludimos tiene rango constitucional, es de configuración legal, pues la constitución así lo señala en el inciso c), párrafo 1, fracción VIII del artículo 35 constitucional; por tanto, la protección o las condiciones para su ejercicio estarán previstas en la legislación secundaria, pero eso no significa que el derecho no tenga un contenido mínimo que deba tutelarse para darle efectividad.

En el caso particular, los ordenamientos legales secundarios que se encargan de definir las condiciones y requisitos para el ejercicio del derecho de participación en la toma de decisiones, son la Ley Federal de Consulta Popular, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y demás instrumentos normativos que incidan en la regulación de los procedimientos de democracia directa.

Para el caso particular interesa tener presente el contenido de los artículos 12 y 34 de la Ley de Consulta Popular y el 54 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El primero de ellos, contiene dos normas permisivas:

- a) los ciudadanos podrán solicitar se lleve a cabo una consulta popular y
- b) los ciudadanos podrán respaldar más de una consulta popular.

No obstante, en la primera norma, si bien permite, condiciona la aprobación de la consulta a un porcentaje de ciudadanos que apoye la petición, esto es, el 2 %.

En la segunda, también permite, pero establece una limitante, siempre que el número de ciudadanos que respalde la petición no exceda el 20% del 2% de los inscritos en la lista nominal. Si es superior, únicamente procederá la primera consulta.

Así mismo, el enunciado normativo contenido en el artículo 54, párrafo 1, inciso n) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prescribe como obligación de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores verificar el porcentaje de ciudadanos requerido para solicitar la consulta popular.

Para efecto de lo anterior, el artículo 34 de la Ley de Consulta Popular, impone al Secretario Ejecutivo la obligación de elaborar un informe que posteriormente remitirá a la Cámara solicitante, en el que detallará tanto el número de firmas de apoyo como el número de ciudadanos que no hayan sido contabilizados.

De lo narrado se advierten dos cuestiones: una, el derecho de los ciudadanos a participar en una consulta popular está sujeto a requisitos previstos en la legislación secundaria y, dos, este órgano colegiado estableció una serie de reglas a seguir para que el área ejecutiva coteje la cantidad de ciudadanos que apoya el mecanismo de participación.

En tal ejercicio regulatorio, para dar sentido y efectividad al derecho de los ciudadanos de apoyar la promoción de una consulta, estimo que la autoridad tenía la obligación de inaplicar el precepto, en virtud de que la restricción impuesta por el legislador ordinario no es necesaria, proporcional, ni razonable.

En efecto, el artículo 1 de la constitucional señala:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como 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.

Las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

...

Es decir, el texto constitucional refiere que es obligación de esta autoridad administrativa promover, respetar, proteger y garantizar el ejercicio del derecho humano a solicitar una consulta popular, pues el precepto no distingue, sino impone la obligación a todas las autoridades de tomar las medidas pertinentes para tutelar y hacer eficaz el derecho humano de que se trate e incluso debe prevenir su infracción.

En esa misma sintonía obligan los artículos 1 y 23 de Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2 y 5 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 6 y 7 de Carta Democrática Interamericana, instrumentos internacionales obligatorios para el Estado Mexicano.

Los referidos artículos 6 y 7 de la Carta Democrática Interamericana disponen textualmente:

Artículo 6

La participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia.

Artículo 7

La democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e

interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos.

El instrumento internacional citado en último lugar establece una especie de interconexión entre el fortalecimiento de la democracia y el fomento de los instrumentos de participación ciudadana; es decir, a mayor promoción de la participación del pueblo en la toma de decisiones, mayor será el auge de la democracia.

Como se sostuvo párrafos atrás, la restricción al ejercicio de los derechos está justificada, siempre que el legislador respete la esencia del derecho; es decir, las limitantes son permisibles si y solo si están encaminadas a lograr un objetivo; sin embargo, en el caso particular considero que el requisito para que proceda la consulta popular no encuentra justificación racional.

Para que proceda, es necesario que del total de ciudadanos que brinde su apoyo un porcentaje superior al 20% no represente a la vez otra solicitud a diversa consulta.

La falta de razonabilidad se sustenta en que la implementación del instrumento de participación tiene una serie de candados que impedirían su ejercicio *arbitrario*.

Así entonces, la norma constitucional determina que:

- El objeto de la consulta consiste en someter temas de trascendencia nacional.
- Si la consulta la solicitan los ciudadanos, debe ir respaldada de un porcentaje determinado de los inscritos en el listado nominal.

La norma secundaria, por su parte, indica que:

- La Suprema Corte determinará la constitucionalidad de la pregunta.
- La decisión será vinculante, siempre que el 40% de ciudadanos inscritos en el listado nominal la apruebe.
- No podrá ser objeto de consulta: la restricción a los derechos humanos reconocidos en la constitución, los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional, y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada Permanente.

- Establece los sujetos que pueden solicitar la convocatoria.
- Establece un procedimiento a seguir.
- Determina los requisitos que debe contener la petición.

Esta serie de requisitos garantizaría que: 1) los temas que se lleven a la consulta ciudadana, sean verdaderamente relevantes para el conglomerado social; 2) un porcentaje significativo de ciudadanos se manifiesten respecto al tema en cuestión; 3) la pregunta sea idónea; y 4) únicamente obligue a los poderes del Estado si acude el porcentaje de ciudadanos que prescribe la ley, etc.

En ese sentido, no tiene lógica que se restrinja el derecho a convocar a consulta popular, solamente a un tema, porque para que proceda la convocatoria no basta que la solicite un porcentaje de ciudadanos, es necesario, además, que se trate de un tema trascendente; que la Suprema Corte determine que es viable la pregunta; que se cumplan los requisitos legales, pero sobre todo, que el resultado para que el Estado adopte lo decidido, deba plantearse por un porcentaje considerable de ciudadanos.

Ahora, no debe perderse de vista que este instrumento tiene varias funciones: es un medio de control de los poderes del Estado; hace posible la participación del ciudadano en la vida pública y sirve como un aliciente para la rendición de cuentas. Esas son razones suficientes para alentar la promoción de consultas a la ciudadanía, pues significa la asunción de compromisos por parte de representantes y representados.

Por lo expuesto, considero que este Consejo General debió hacer uso de las atribuciones constitucionales y legales que como autoridad le exigía efectuar el articulado en cuestión, es decir, **una interpretación conforme a los derechos humanos**, haciendo prevalecer la tutela a los intereses y derechos político-electorales de los ciudadanos. Permitiendo que el nuevo derecho –consulta ciudadana – adquiriera plena eficacia.

Lo anterior, porque, como se dijo, todas las autoridades, en materia de derechos humanos, tienen la obligación de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, bien sea que

implemente los mecanismos necesarios para hacer efectivo el derecho o que adopte la interpretación más favorable al ciudadano.

Esta obligación de las autoridades, también encuentra sustento en los artículos 1, 2 y 2.1 de la Convención Americana Sobre Derechos Humanos y el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, respectivamente, véase:

1. Los Estados Partes en esta Convención 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, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

Si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, **las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias** para hacer efectivos tales derechos y libertades.

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se **compromete a respetar y a garantizar** a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente 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. [Subrayado propio].

En el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs México*, el Juez Ad-Hoc, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, en el voto razonado que presentó, sostuvo lo siguiente:

[...] *cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, **todos su órganos**, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin.*

La obligación de la autoridad de llevar a cabo un ejercicio de **control de convencionalidad**, ha sido soportada en otras resoluciones de la Corte Interamericana, como el caso *Gelman vs Uruguay*, en la que dicha obligación se amplió a cualquier autoridad pública, y en el caso *Masacres del Monzote y lugares aledaños vs El Salvador*, determinó que la obligación también es para los poderes y órganos estatales.

Como puede verse, de acuerdo a la tesis aislada sostenida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: *CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD*, es indiscutible la obligación de la autoridad administrativa de velar por la eficacia de los derechos humanos contenidos no sólo en la Constitución Federal sino en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado mexicano, adoptando, para ello, la interpretación más favorable al derecho humano.

No es un obstáculo para potencializar los derechos, que este órgano sea una autoridad de naturaleza administrativa, pues el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha dicho que todas las autoridades del Estado Mexicano, deben interpretar la normatividad a la luz y conforme a los derechos humanos reconocidos en la Constitución y los tratados. Véase la tesis: *PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD*.

En todo caso, el Consejo General debió elegir la interpretación de la norma que más favoreciera el derecho humano de los ciudadanos, sobre todo porque la restricción, me parece, no tiene una justificación, ni se advierte que esté encaminada a proteger un derecho de mayor peso.

Al contrario, si se pone frente a frente el derecho a manifestarse democráticamente en un tema de trascendencia nacional versus la supuesta transparencia del apoyo ciudadano, no

tiene comparación la protección del derecho, pues se permitiría la expresión ciudadana y si, efectivamente, existiera alguna manipulación al conseguir el apoyo, eso, necesariamente, se vería reflejado en el resultado de la consulta.

Sin embargo, el acuerdo del Consejo General no coadyuva a la implementación de mecanismos que hagan efectivo el derecho humano, sino que, contrario a ello, pone obstáculos para tal efecto, situación que conduciría a interpretar los alcances de la regla de la consulta popular, consistente en que un porcentaje de ciudadanos mayor al 20% no puede apoyar más de dos consultas populares, por ser contraria al **orden convencional** de derechos humanos.

Al respecto, cabría preguntarse ¿cuál es la justificación racional para evitar que los ciudadanos manifiesten su parecer sobre algún tema de políticas públicas? ¿qué efectos negativos podría generar si la ciudadanía manifiesta que no está de acuerdo con tal o cual programa o iniciativa propuesta? ¿Cuál será la causa por la que un ciudadano no puede votar en más de una consulta popular? Al contrario, tales resultados no servirían para implementar mejoras o adoptar algunos otros programas.

Por las razones anteriores no comparto el alcance de las interpretaciones de la mayoría de los consejeros electorales, en el acuerdo de mérito.

BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO
CONSEJERA ELECTORAL