

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

MTRA. ADRIANA M. FAVELA HERRERA
LIC. ALEJANDRA PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

México D.F. a 22 de septiembre de 2014

VOTO PARTICULAR QUE FORMULAN LAS CONSEJERAS ELECTORALES ADRIANA M. FAVELA HERRERA Y ALEJANDRA PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y VALLES, Y EL CONSEJERO ELECTORAL MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ, 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*, ESPECÍFICAMENTE EL INCISO D) Y EL ANTEPENÚLTIMO PÁRRAFO DEL NUMERAL 10 DE LOS CITADOS CRITERIOS, APROBADO EN SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, CELEBRADA EL MIÉRCOLES 10 DE SEPTIEMBRE DE 2014, IDENTIFICADO CON LA CLAVE INE/CG154/2014.

Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 26, párrafo 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, formulamos el presente VOTO PARTICULAR respecto del punto 5 del orden del día, de la Sesión Extraordinaria del Consejo General de este Instituto, celebrada el pasado 10 de septiembre de 2014, toda vez que **DISENTIMOS** de la decisión adoptada por la mayoría de los Consejeros Electorales de este máximo órgano electoral, relativa al inciso d) y el antepenúltimo párrafo del numeral 10 de los *Criterios del Registro Federal de Electores en materia de verificación del Apoyo Ciudadano para la Consulta Popular*.

Dichas disposiciones establecen: i) que los registros de firmas de apoyo que respalden solicitudes de consulta popular no se computarán para cumplir el requisito porcentual del dos por ciento de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores cuando se identifique que más del 20% de las firmas requeridas respaldan más de una Consulta Popular y; ii) cuando se identifique que más del 20% de ciudadanos respalda más de una consulta una vez realizada la compulsas respectiva, se contabilizarán todas las firmas duplicadas únicamente a favor de la primera consulta popular que haya sido recibida en el Instituto, y se restarán, de la consulta que haya sido recibida con posterioridad en el Instituto, los registros que excedan el porcentaje antes referido.

Los alcances de estas hipótesis normativas en el Acuerdo por el que se aprueban los referidos Criterios tienen como base la Ley Federal de Consulta Popular que establece en su

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

MTRA. ADRIANA M. FAVELA HERRERA
LIC. ALEJANDRA PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y
VALLES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

artículo 12 que no procederá el trámite de las consultas que sean respaldadas por los mismos ciudadanos cuando éstos rebasen el 20% de las firmas de apoyo y sólo procederá la primera solicitud.

Añade la referida justificación, que el artículo 33 fracción IV de la Ley Federal de Consulta Popular dispone que las firmas que correspondan a ciudadanos que ya hubieren respaldado otra consulta popular en el mismo proceso, que excedan del 20% del total de firmas requeridas en virtud de lo dispuesto en el artículo 12 de la propia Ley Federal de Consulta Popular, sólo se contabilizará la primera firma que haya sido recibida en el Instituto.

Con base en los razonamientos anteriores, en el Acuerdo por el que se aprueban los Criterios motivo de pronunciamiento, se concluye que una interpretación sistemática de tales disposiciones legales, y a fin de potencializar los derechos político-electorales de los ciudadanos que apoyan la consulta popular, permite establecer que en el supuesto de que las firmas de apoyo se dupliquen en más del 20%, entre dos consultas populares, se restarán de la consulta que haya sido recibida con posterioridad en el Instituto, los registros que excedan el porcentaje antes referido.

Quienes suscribimos el presente voto particular nos encontramos en contra de dicha interpretación, porque conlleva la restricción del ejercicio del derecho de las y los ciudadanos mexicanos a solicitar que se lleve a cabo una consulta popular sobre temas de trascendencia nacional.

A partir de la reforma constitucional en materia de derechos humanos del año 2011 existe un nuevo paradigma para la interpretación de las disposiciones que tutelan los derechos humanos.

En este sentido, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos es clara al establecer, a través de su artículo 1º, que todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en ella y en los tratados internacionales de los que el Estado mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección. Al respecto, se precisa que el ejercicio de los derechos humanos no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia carta magna establece.

MTRA. ADRIANA M. FAVELA HERRERA
LIC. ALEJANDRA PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y
VALLES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

En armonía con lo anterior, el mismo artículo constitucional establece que las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia y que 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.

Desde esta perspectiva, este órgano colegiado está obligado a garantizar el principio pro persona en las determinaciones que inciden en el ejercicio de los derechos humanos, como en este caso.

Es por lo anteriormente expuesto que disentimos de la decisión adoptada por la mayoría, debido a que se trata de la regulación de una disposición legal desproporcionada, que contrario a maximizar el ejercicio del derecho constitucional que tienen los ciudadanos de respaldar solicitudes de consulta popular, lo restringe.

Tal disenso se basa en tres premisas constitucionales: *i)* la racionalidad de los mecanismos de democracia directa; *ii)* el canon constitucional en materia de interpretación de derechos humanos que obliga a favorecer su protección más amplia; y *iii)* los requisitos constitucionales y restricciones legales en materia de consulta popular.

I. Racionalidad de los mecanismos de participación ciudadana.

La consolidación de las democracias contemporáneas supone la inclusión de figuras que permitan la participación directa de la ciudadanía en la toma de decisiones sobre los asuntos públicos.

En nuestro país, como parte de ese proceso de vigorización, se ha afianzado la representación política como mecanismo de expresión de la voluntad popular y las elecciones habituales para seleccionar a los propios representantes.

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

MTRA. ADRIANA M. FAVELA HERRERA
LIC. ALEJANDRA PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y
VALLES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

A partir de esos pilares de la construcción democrática se ha planteado la necesidad de instaurar mecanismos que garanticen la intervención directa de la ciudadanía en la toma de decisiones públicas.

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 las y los ciudadanos y representantes populares promuevan o implementen los programas o políticas que consideren más benéficos para el colectivo social; se fomenta la participación en la toma de decisiones; se da efectividad al ejercicio del derecho y además se propicia el activismo ciudadano.

De ahí que la reciente transformación constitucional en México ha puesto en el centro de la discusión la implementación de mecanismos de participación ciudadana como las candidaturas independientes, la consulta popular y la iniciativa ciudadana.

En el caso de la consulta popular, la reforma constitucional de 2012 en materia política incorporó como derecho del ciudadano votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.

Además, estableció que los propios ciudadanos pueden solicitar una consulta siempre que cumplan con el requisito porcentual de al menos 2% de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores y dejó a cargo del Instituto Federal Electoral (ahora Instituto Nacional Electoral) la verificación del referido requisito porcentual.

Posteriormente, la Ley Federal de Consulta Popular publicada en marzo de 2014 detalló los alcances de esas disposiciones constitucionales y, en el caso de la verificación que debe realizar este Instituto, añadió los supuestos en los que no se contabilizarían las firmas de apoyo para el porcentaje requerido, así como la realización de un ejercicio muestral para corroborar la autenticidad de las firmas de apoyo.

Un par de meses después, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electores añadió como una de las atribuciones de este Instituto, la emisión de criterios generales para garantizar el desarrollo de mecanismos de participación ciudadana previstos en las leyes

MTRA. ADRIANA M. FAVELA HERRERA
LIC. ALEJANDRA PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y
VALLES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

federales, con el fin de que las y los ciudadanos participaran, individual o colectivamente, en las decisiones públicas.

A partir de esta posibilidad regulatoria, el Consejo General de este Instituto aprobó los referidos Criterios, los cuales deben ajustarse a la propia racionalidad de la consulta popular que supone posibilitar y vigorizar la participación ciudadana en el marco del fortalecimiento de los mecanismos de democracia directa en México.

De ahí que deba reflexionarse sobre la constitucionalidad de la restricción legal que impide, en determinadas circunstancias, que los ciudadanos respalden más de una solicitud de consulta popular. Esta reflexión debe realizarse a la luz del principio *pro persona* consagrado en nuestra Constitución.

II. Principio *pro persona* y test de constitucionalidad.

A partir de un criterio hermenéutico fundamental para la protección efectiva de las personas, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como se ha referido mandata que todas las normas vinculadas con los derechos humanos deben interpretarse de manera que más favorezcan su protección (artículo 1º).

Los alcances del texto constitucional se pueden delinear así:

- Reconoce derechos humanos –acudiendo a sí misma y a los tratados internacionales– y prevé su restricción sólo en los casos que la propia CPEUM lo establezca.
- Establece un criterio de interpretación expansivo –favorecedor– de las normas relativas a los derechos humanos en la búsqueda de la protección más amplia para las personas.
- Impone a las autoridades la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos bajo principios de funcionamiento establecidos – universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

MTRA. ADRIANA M. FAVELA HERRERA
LIC. ALEJANDRA PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y
VALLES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

- Impone al Estado mexicano el deber de prevenir, investigar, sancionar y reparar violaciones de derechos humanos.

Las obligaciones de las autoridades se miran desde la lógica de los *derechos en acción*, esto es, la constante construcción de los derechos humanos, donde éstos no son vistos como meros postulados o límites estáticos, sino como una compleja red de interacciones hacia su interior y entre ellos.¹

De modo que los derechos humanos no son sólo derechos subjetivos protegidos por el ordenamiento jurídico, sino que también constituyen el sustento y la finalidad de toda estructura estatal.²

Este canon constitucional obliga a todas las autoridades a valorar la pertinencia de las restricciones que las leyes estatuyen a los derechos que consagra la propia Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

La ponderación es un ejercicio propio de la argumentación de los derechos humanos o de los intereses constitucionales a través del cual se determina la validez de una norma secundaria o acto de aplicación, cuando detrás de ellos se identifica una colisión entre tales derechos o intereses. En este sentido, la ponderación no se refiere a la interpretación de la norma secundaria, sino que implica desentrañar el sentido de diversas normas constitucionales o internacionales –en el caso de los derechos humanos- como paso previo para solucionar la colisión, con base en el peso específico de los derechos o intereses involucrados en el caso particular.

¹ VÁZQUEZ LUIS, Daniel y SERRANO, Sandra, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica*, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídica de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 136. Disponible en [http://www.conatrib.org.mx/html/Paneles/Paneles/PanelIV_PrincipiosUniversalidad Interdependencia IndivisibilidadProgresividad SandraSerranoDanielVazquez.pdf](http://www.conatrib.org.mx/html/Paneles/Paneles/PanelIV_PrincipiosUniversalidad_Interdependencia_IndivisibilidadProgresividad_SandraSerranoDanielVazquez.pdf)

² MEDELLÍN URQUIAGA, Ximena, *Principio pro persona*, Reforma DH, Metodología para la enseñanza de la reforma constitucional en materia de derechos humanos, Comisión de Derechos Humanos del Distrito Federal, Suprema Corte de Justicia de la Nación y Oficina en México del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos, México 2013, p. 18.

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

MTRA. ADRIANA M. FAVELA HERRERA
LIC. ALEJANDRA PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y
VALLES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

En palabras del ministro José Ramón Cossío, “*la ponderación se entiende sencillamente como la actividad consistente en sopesar dos principios que entran en colisión en un caso concreto para determinar cuál de ellos tiene un peso mayor en las circunstancias específicas, y por tanto, cuál de ellos determina la solución para el caso*”.³

Por tanto, el ejercicio de ponderación de principios no pretende colocarse como un mecanismo de interpretación normativa sino plantear un método específico de análisis jurídico para buscar una solución satisfactoria ante el posible conflicto de intereses constitucionales.⁴

Para realizar un ejercicio de ponderación, la doctrina nacional y comparada ha desarrollado el siguiente esquema metodológico:

- 1) Identificar los derechos o intereses en debate para, posteriormente, determinar su contenido y alcance (netamente constitucional).
 - a. En primer lugar, aquellos que parezcan estar limitados por la norma secundaria o acto de aplicación.
 - b. En segundo lugar, aquellos que sirvan de sustento o justificación a la limitación.
- 2) Delimitar la colisión o conflicto de intereses (Litis).
- 3) Determinar la prevalencia de un derecho o interés a partir de su peso específico en el caso concreto, bajo el análisis de tres requisitos:⁵

³ “Voto particular del ministro José Ramón Cossío”, en Amparo indirecto 28/2010.

⁴ La colisión de derechos o principios no implica necesariamente la existencia de una antinomia normativa. Esto se explica porque las normas en contienda pueden clasificarse como *principios*, en contraposición de las *reglas*. Los principios son normas que ordenan que algo sea realizado en la mayor medida posible, dentro de las posibilidades jurídicas y reales existentes, es decir, son mandatos de optimización que pueden cumplirse en diferentes grados. Las reglas, en cambio, son normas cuyo cumplimiento está determinado por su validez jurídica. Para inaplicar una regla es necesario que previamente se declare su invalidez. Por tanto, las reglas contienen determinaciones en el ámbito de lo fáctico y lo jurídicamente posible. Los conflictos entre reglas se solucionan mediante criterios de interpretación de la norma, para determinar la validez de una sobre la otra. Los conflictos entre principios se solucionan a través del método de ponderación, lo cual no significa declarar la invalidez de uno de los principios en disputa. Cf. Alexy, Robert, *Teoría de los derechos fundamentales*, 2da ed., Madrid, Centro de Estudios Políticos y Constitucionales, 2008.

⁵ Amparo en revisión 75/2009, SCJN.

MTRA. ADRIANA M. FAVELA HERRERA
LIC. ALEJANDRA PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y
VALLES

MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

- a. La restricción a un derecho constitucional debe ser admisible constitucionalmente, esto es, debe introducirse para la consecución de un objetivo contemplado en la Constitución;
- b. Debe ser una medida idónea, lo que implica que la restricción debe ser necesaria para la consecución del fin inicialmente propuesto, y
- c. Debe ser proporcional respecto a la afectación que hace en otros bienes o intereses constitucionales.

Respecto de los tres últimos requisitos, debe apuntarse que éstos guardan una relación de prelación secuencial, esto es, debe analizarse, en primer lugar, si la restricción tiene una finalidad constitucional; después, si la medida es idónea y necesaria para la realización de ese fin; y finalmente, si la afectación que produce es proporcional.

En función de lo anterior, a continuación se planteará un ejercicio de ponderación para resolver la disyuntiva entre regular y aplicar una restricción legal que impide, en determinadas circunstancias, que las mismas personas respalden varias solicitudes de consulta popular u optar por una regulación –a través de los Criterios– que no contemple esa restricción legal por carecer de un fin constitucionalmente válido y ser desproporcional.

III. Requisitos y restricciones de la Consulta Popular

La Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mandata que son derechos del ciudadano, entre otros, votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las cuales, serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición, en su caso, de los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores, en los términos que determine la ley (artículo 35, párrafo primero, fracción VIII, apartado 1º, inciso c).

Se trata de un derecho que tiene rango constitucional, pero es de configuración legal, pues la propia Constitución así lo señala (inciso c, párrafo 1, fracción VIII del artículo 35 constitucional); por tanto, la protección o las condiciones para su ejercicio estarán previstas

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

MTRA. ADRIANA M. FAVELA HERRERA
LIC. ALEJANDRA PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y
VALLES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

en la legislación secundaria, pero eso no significa que el derecho no tenga un contenido mínimo que deba tutelarse para darle efectividad.

Asimismo, la Carta Magna dispone que el Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito del dos por ciento de los inscritos en la Lista Nominal de Electores señalado en el párrafo que precede (el propio artículo 35, fracción VIII, apartado 4º).

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 33 de la Ley Federal de Consulta Popular y el artículo 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 tiene un carácter potestativo, condiciona la aprobación de la consulta a un porcentaje de ciudadanos que apoye la petición, esto es, el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores.

En la segunda, también señala la facultad potestativa del ciudadano, pero establece una limitante, siempre que el número de ciudadanos que respalde la petición no exceda el 20% del dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores. Si es superior, únicamente procederá la primera consulta.

Además, 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

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

MTRA. ADRIANA M. FAVELA HERRERA
LIC. ALEJANDRA PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y
VALLES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

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 el ámbito de las disposiciones convencionales, 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 6 Carta Democrática Interamericana).

Mientras que 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 (artículo 6 Carta Democrática Interamericana).

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.

A partir de este contexto normativo, debe realizarse un ejercicio de ponderación que permita identificar si la restricción legal tiene una finalidad constitucional.

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

MTRA. ADRIANA M. FAVELA HERRERA
LIC. ALEJANDRA PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y
VALLES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

Al respecto, debe señalarse que la restricción al ejercicio de los derechos está justificada, siempre que el legislador respete la esencia del derecho; es decir, las limitantes son permisibles sólo si están encaminadas a lograr un objetivo; sin embargo, en el caso particular consideramos que el supuesto para no contabilizar firmas de apoyo y, eventualmente, condicionar el curso de una solicitud de consulta popular no encuentra justificación racional y restringe el ejercicio de un derecho establecido a nivel constitucional.

El efecto de esta restricción contenida en el penúltimo párrafo del artículo 12 y 33 fracción IV de la Ley Federal de Consulta Popular, supone que del total de ciudadanos requeridos legalmente para solicitar una consulta popular, por lo menos el 80% sean firmas que no respalden otra solicitud de consulta.

La falta de razonabilidad de esta restricción legal se sustenta en que la implementación del instrumento de participación tiene una serie de candados que impedirían de forma arbitraria el ejercicio de un derecho otorgado por la Constitución.

La norma constitucional determina que:

- El objeto de la consulta consiste en someter temas de trascendencia nacional.
- Establece los sujetos que pueden solicitar la convocatoria.
- 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.
- Si la consulta la solicitan los ciudadanos, debe ir respaldada de un porcentaje del dos por ciento 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 la Lista Nominal de Electores la apruebe.
- Establece un procedimiento a seguir.

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

MTRA. ADRIANA M. FAVELA HERRERA
LIC. ALEJANDRA PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y
VALLES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

- 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, etcétera.

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, consideramos 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 popular – 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.

Partiendo de esta perspectiva, quienes suscribimos el presente voto no podemos acompañar la determinación adoptada aun cuando se sustenta en lo previsto en la Ley Federal de Consulta Popular, toda vez que, la disposición de la ley referida impone una restricción al ejercicio del derecho de solicitar la realización de una consulta popular que no tiene sustento constitucional.

Debe señalarse que el inciso d) y el antepenúltimo párrafo del numeral 10 de los citados Criterios deja a expensas del ejercicio de otros ciudadanos, el derecho propio de quien decide firmar una o más solicitudes de consulta popular, por ello, esta autoridad en aras de

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

MTRA. ADRIANA M. FAVELA HERRERA
LIC. ALEJANDRA PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y
VALLES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

garantizar el principio pro persona debe eliminar este requisito de los Criterios en cuestión.

El derecho a participar en las consultas populares es un derecho humano, razón por la cual esta autoridad debería garantizar su protección de conformidad con los principios previstos en la Constitución, particularmente, del principio de indivisibilidad, pues el ejercicio del derecho de solicitar que se lleve a cabo una consulta popular esta intrínsecamente relacionado con el derecho ciudadano de votar en las consultas populares reconocido en el artículo 35, fracción VIII de la Constitución.

En este sentido, es importante advertir que el apoyo a una o más solicitudes de consulta popular no significa apoyar la o las Consultas en sí mismas, significa apoyar el mecanismo de participación ciudadana establecido para garantizar la participación directa de las y los ciudadanos en la toma de decisiones sobre temas de trascendencia nacional.

La decisión tomada por la mayoría de los integrantes del Consejo General conlleva que el ejercicio del derecho de las y los ciudadanos que suscriben la petición de consulta popular depende de la oportunidad con que se presente dicha solicitud, dado que, no recae en ellos la determinación del momento en que se entrega la solicitud al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda.

Como hemos señalado la participación en la vida política y en los debates de trascendencia nacional es un derecho político fundamental que contribuye a la vida democrática de cualquier país, por lo tanto reconocemos que esta autoridad debe garantizar y proteger los derechos políticos que forman parte del conjunto de derechos humanos que la Constitución reconoce y protege para acceder a una ciudadanía plena.

Esta obligación de las autoridades está claramente identificada en instrumentos internacionales, particularmente la Convención Americana sobre los Derechos Humanos establece que 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 1).

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

MTRA. ADRIANA M. FAVELA HERRERA
LIC. ALEJANDRA PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y
VALLES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

Añade que, 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).

Por su parte, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Cada uno de los Estados Partes 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 (artículo 2.1.)

Destaca además que 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 que *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 Política de los Estados Unidos Mexicanos sino en los instrumentos internacionales celebrados por el Estado mexicano, adoptando, para ello, la interpretación más favorable al derecho humano.

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

MTRA. ADRIANA M. FAVELA HERRERA
LIC. ALEJANDRA PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y
VALLES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

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, nos 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 el supuesto control del apoyo ciudadano, para que éstos no puedan apoyar más de una consulta popular de forma que rebase el 20% del porcentaje requerido; 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.

En conclusión, dado que la restricción legal que supone la imposibilidad de respaldar más de una solicitud de consulta popular en determinados casos no tiene un fin constitucionalmente válido, tampoco es posible afirmar que se trata de una restricción idónea o proporcional.

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

MTRA. ADRIANA M. FAVELA HERRERA
LIC. ALEJANDRA PAMELA SAN MARTÍN RÍOS Y
VALLES
MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

De modo que esta autoridad debió optar por prescindir de su regulación en los Criterios que fueron aprobados y, en un caso determinado, por su inaplicación por las razones expuestas.

MTRA. ADRIANA M. FAVELA HERRERA

LIC. ALEJANDRA PAMELA SAN
MARTÍN RÍOS Y VALLES

CONSEJERA ELECTORAL

CONSEJERA ELECTORAL

MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

CONSEJERO ELECTORAL