

IEEBC/CPCyEC/PA02/2022

ACUERDO DE LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EDUCACIÓN CÍVICA POR EL QUE SE PROPONE AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA RESOLVER LA TERCERA ETAPA RELATIVA A LA IMPROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE REFERÉNDUM LEGISLATIVO IDENTIFICAD A CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE IEEBC/CG/REF001/13-01-2022.

GLOSARIO

Comisión	Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica del Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California.
Congreso del Estado	XXIV Legislatura del Congreso del Estado de Baja California.
Consejo General	Consejo General Electoral del Instituto Estatal Electoral de Baja California.
Constitución General	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
Constitución Local	Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California.
INE	Instituto Nacional Electoral.
Instituto Electoral	Instituto Estatal Electoral de Baja California.
Ley Electoral	Ley Electoral del Estado de Baja California.
Ley de Participación Ciudadana	Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California.
Reglamento Interior	Reglamento Interior del Instituto Estatal Electoral de Baja California.

ANTECEDENTES

1. EXPEDICIÓN DE LA LEY DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA.

El 16 de febrero de 2001 se publicó en el Periódico Oficial del Estado la *Ley de Participación Ciudadana*, la cual es regulatoria de los artículos 5, 8, 28, 34 y 112 de la *Constitución Local*, y tiene por objeto fomentar, impulsar, promover, consolidar y establecer los instrumentos y mecanismos que permitan regular el proceso democrático de participación ciudadana en el ámbito de competencia del estado y de los Ayuntamientos.

Asimismo, mediante los decretos 85, 276, 160 y 165 publicados en el Periódico Oficial del Estado en fechas 5 de agosto de 2011, 21 de septiembre de 2012, 19 de enero y 9 de marzo de 2018, respectivamente, se realizaron diversas reformas a la Ley de Participación Ciudadana, que en lo sustancial versan sobre los siguientes temas:

- a) Disminución de porcentajes de apoyo ciudadano para aquellas solicitudes de instrumentos de participación ciudadana formuladas por ciudadanos, el

establecimiento de la modalidad de voto electrónico para llevar a cabo la jornada de la consulta, así como la realización de la consulta el día de las elecciones ordinarias;

- b) Incorporación de la Consulta Popular como instrumento de participación ciudadana;
- c) Facultad de las organizaciones de la sociedad civil y de las Instituciones de Educación Superior para presentar iniciativas ciudadanas ante el *Congreso del Estado*; y,
- d) Incorporación del presupuesto participativo como instrumento de participación Ciudadana.

2. LINEAMIENTOS DE ACCESO AL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES.

El 4 de mayo de 2016, el Consejo General del *INE* en sesión extraordinaria emitió el Acuerdo INE/CG314/2016 por el que se aprobaron los “Lineamientos para el acceso, verificación y entrega de los datos personales en posesión del Registro Federal de Electores” por los integrantes del Consejo General y de los locales y distritales, las comisiones de vigilancia del Registro Federal de Electores y los organismos públicos locales.

En los lineamientos de referencia, se fijó en su numeral 47, lo siguiente:

“47. El Instituto, a través de Convenios de Apoyo y Colaboración que suscriba y en los términos que determina la Ley, podrá proporcionar a los Organismos Públicos Locales instrumentos, documentos y productos electorales que contengan datos personales que forman parte del Padrón Electoral, exclusivamente para el apoyo a sus procesos electorales locales y/o de participación ciudadana”.
(énfasis añadido)

Dichos Lineamientos fueron ratificados mediante Acuerdo INE/CG424/2018 y modificados el 7 de septiembre de 2020 a través de la aprobación del Acuerdo INE/CG/285/2020 por el Consejo General del *INE*.

3. CIRCULAR DEL INE EN MATERIA REGISTRAL.

El 7 de octubre de 2021, la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales del *INE* remitió la circular INE/UTVOPL/0181/2021, en atención al apoyo y colaboración en materia registral, la cual especifica los requerimientos mínimos que deberán incluir los convenios de colaboración; adjuntando la guía para el convenio de verificación, que en su cláusula segunda y cuarta se precisa lo siguiente:

"SEGUNDA. Con el propósito de que "EL INE" esté en posibilidad de realizar los trabajos objeto del presente instrumento jurídico, "EL OPL" entregará a "LA DERFE" en medio óptico, la relación de los registros de los ciudadanos a verificar...

(...)

CUARTA. "LA DERFE" proporcionará a "EL OPL" el resultado en medio óptico arrojado por el procedimiento consignado en la cláusula TERCERA del presente instrumento legal, en diez días hábiles posteriores a la recepción de la información que hayan entregado para su verificación..."

4. INTEGRACIÓN DE LA COMISIÓN.

El 4 de noviembre de 2021, el *Consejo General* aprobó el Acuerdo IEEBC-CG-PA123-2021, mediante el cual se renovaron las comisiones permanentes y especiales del *Consejo General*, quedando conformada la *Comisión* como a continuación se indica:

COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EDUCACIÓN CÍVICA	
CARGO	NOMBRE
PRESIDENCIA	ABEL ALFREDO MUÑOZ PEDRAZA
VOCAL	GUADALUPE FLORES MEZA
VOCAL	JORGE ALBERTO ARANDA MIRANDA
SECRETARÍA TÉCNICA	TITULAR DEL DEPARTAMENTO DE PROCESOS ELECTORALES

5. EMISIÓN DEL DECRETO 36.

El 12 de noviembre de 2021, se publicó en el Periódico Oficial del Estado el Decreto número 36, emitido por el *Congreso del Estado*, por el que se aprobaron diversas reformas al Código Penal para el Estado de Baja California; Ley de Víctimas para el Estado de Baja California; y Ley de Salud Pública para el Estado de Baja California.

6. SOLICITUD DE REFERÉNDUM LEGISLATIVO.

El 13 de enero de 2022, un grupo de ciudadanas y ciudadanos residentes en el estado de Baja California, representados por Luis Alberto Juárez Fernández, presentaron ante oficialía de partes del *Instituto Electoral*, una solicitud de referéndum legislativo a la que acompañaron 4,137 (cuatro mil ciento treinta y siete) formatos oficiales en los que se contabilizaron un total de 34,512 (treinta y cuatro mil quinientos doce) registros ciudadanos.

La referida solicitud de referéndum quedó registrada con la clave de expediente IEEBC/CG/REF001/13-01-2022.

7. SOLICITUD DE CONVENIO ESPECÍFICO.

El 14 de enero de 2022, la Secretaría Ejecutiva del *Instituto Electoral* solicitó al *INE* a través del oficio número IEEBC/SE/116/2022, la celebración de un convenio específico de colaboración, con el objeto de verificar las firmas de apoyo ciudadano que acompañan la solicitud de referéndum legislativo, en la Lista Nominal de Electores con corte al 31 de diciembre de 2021.

8. TURNO A LA COMISIÓN.

El 18 de enero de 2022, la Presidencia del *Consejo General* turnó a la *Comisión* a través del oficio IEEBC/CGE/050/2022 la solicitud de referéndum legislativo identificada con la clave de expediente IEEBC/CG/REF001/13-01-2022, junto con los formatos oficiales que contienen los 34,512 (treinta y cuatro mil quinientos doce) registros ciudadanos, a efecto de que proceda a su análisis y dictaminación correspondiente.

9. ACUERDO DE AMPLIACIÓN DEL PLAZO.

El 20 de enero de 2022, el *Consejo General* aprobó en la primera sesión extraordinaria, el Acuerdo IEEBC/CPCyEC/PA01/2022 de la *Comisión*, relativo a la ampliación del plazo previsto en el artículo 36 de la *Ley de Participación Ciudadana*, a la citada solicitud de referéndum legislativo. El documento de mérito determinó en el acuerdo PRIMERO, textualmente lo siguiente:

PRIMERO. Se aprueba la ampliación del plazo establecido en el artículo 36 de la *Ley de Participación Ciudadana*, hasta por 42 días hábiles contados a partir del día 21 de enero de 2022, concluyendo a más tardar el día 24 de marzo del mismo año.

10. CAPTURA DE LOS REGISTROS CIUDADANOS.

Del 24 de enero al 4 de febrero de 2022, personal comisionado por la Secretaría Ejecutiva del *Instituto Electoral*, llevó a cabo la captura de los registros ciudadanos, acompañados a la solicitud de referéndum legislativo referida, de los cuales, 308 (trescientos ocho) registros no fueron considerados para captura al estar invalidada su información con una línea horizontal, resultando un total de 34,204 (treinta y cuatro mil doscientos cuatro) registros ciudadanos capturados.

11. AUTORIZACIÓN DE SUSCRIPCIÓN DE CONVENIO ESPECÍFICO.

El 31 de enero de 2022, el *Consejo General* durante la tercera sesión extraordinaria, aprobó el Punto de Acuerdo IEEBC/CGE005/2022, por el que se autoriza al Consejero Presidente del *Instituto Electoral* la suscripción del convenio específico de apoyo y colaboración en materia registral con el *INE*, con motivo de la solicitud de referéndum legislativo identificada con clave de expediente IEEBC/CG/REF001/13-01-2022.

12. VERIFICACIÓN DE LOS REGISTROS CIUDADANOS.

El 8 de febrero de 2022, la Presidencia del *Consejo General* remitió a la Vocalía Ejecutiva de la Junta Local Ejecutiva del *INE* en Baja California a través del oficio IEEBC/CGE/0272/2022, un disco compacto con los 34,204 (treinta y cuatro mil doscientos cuatro) registros ciudadanos capturados por el *Instituto Electoral*, con la finalidad de que el *INE* por conducto de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores verifique que se encuentran inscritos en el Padrón Electoral y Listado Nominal de Electores del estado de Baja California.

13. RESULTADOS DE LA VERIFICACIÓN A LA COMISIÓN.

El 21 de febrero de 2022, la Presidencia del *Consejo General* turnó a la *Comisión* a través del oficio IEEBC/CGE/0411/2022, un disco compacto con el resultado de la verificación de situación registral de la ciudadanía que respalda la solicitud de referéndum legislativo en el estado de Baja California, realizada por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores.

14. AUDIENCIA CON EL REPRESENTANTE COMÚN.

El 23 de febrero de 2022, la *Comisión* mediante oficio IEEBC/CPCYEC/053/2022 notificó a Luis Alberto Juárez Fernández, representante común de la solicitud de referéndum legislativo citada, el resultado en términos numéricos de la verificación de situación registral de la ciudadanía que respalda la solicitud de referéndum legislativo en el estado de Baja California, realizada por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores; convocándole el 25 de febrero de 2022 a una audiencia en modalidad virtual para que al respecto manifestara lo que a su derecho conviniera.

El 25 de febrero de 2022, se recibió en la *Comisión* escrito presentado por el representante común, solicitando se re programe la audiencia referida por causas de fuerza mayor, la cual se reprogramó por esta *Comisión* para el 1° de marzo de 2022, notificándosele mediante oficio IEEBC/CPCYEC/062/2022. La audiencia se desahogó en la fecha indicada.

15. CONSULTA DEL REPRESENTANTE COMÚN.

El 1 de marzo de 2022, el Secretario Ejecutivo mediante oficio IEEBC/SE/0543/2022 trasladó escrito presentado por el C. Luis Alberto Juárez Fernández, en su carácter de representante común de la solicitud de referéndum legislativo, mediante el cual enlista una serie de preguntas entorno a la multicitada solicitud. Dichos planteamientos fueron

atendidos a través de los oficios IEEBC/CPCYEC/105/2022, IEEBC/CPCYEC/106/2022 e IEEBC/CPCYEC/107/2022 por parte de esta *Comisión*.

16. CUMPLIMIENTO DE LA PRIMERA ETAPA.

El 15 de marzo de 2022, el *Consejo General* aprobó el Dictamen Número Uno de la *Comisión*, por el que se aprueba la primera etapa relativa al cumplimiento de los requisitos formales de la solicitud de referéndum legislativo identificada con la clave de expediente IEEBC/CG/REF001/13-01-2022, previstos en los artículos 32 y 33, fracción III, de la *Ley de Participación Ciudadana*.

17. NOTIFICACIÓN Y CONSIDERACIONES EMITIDAS POR EL CONGRESO DEL ESTADO.

El 16 de marzo de 2022, se notificó a través de los oficios IEEBC/SE/0723/2022 e IEEBC/SE/742/2022, de la Secretaría Ejecutiva, el dictamen de cumplimiento de la primera etapa al *Congreso del Estado*, recibiendo escrito el 22 marzo signado por el Diputado Juan Manuel Molina García, Presidente de la Mesa Directiva, mediante el cual emitió consideraciones respecto de la solicitud de referéndum legislativo previamente identificada, lo anterior dentro del plazo establecido.

18. REUNIÓN DE TRABAJO DE LA COMISIÓN.

El 05 de abril de 2022, la *Comisión* celebró reunión de trabajo en modalidad virtual, con el objeto de estudiar, analizar y discutir el proyecto de Acuerdo, por el que se propone al *Consejo General* resolver la tercera etapa relativa a la improcedencia de la solicitud de referéndum legislativo identificada con la clave de expediente IEEBC/CG/REF001/13-01-2022. A dicha reunión asistieron por parte de la *Comisión*, el Consejero Electoral Abel Alfredo Muñoz Pedraza, en su calidad de Presidente, la Consejera Electoral Guadalupe Flores Meza y el Consejero Electoral Jorge Alberto Aranda Miranda, en su carácter de vocales; por el Consejo General, los Consejeros Electorales, Olga Viridiana Maciel Sánchez, Vera Juárez Figueroa y Javier Bielma Sánchez; por la representación de los partidos políticos asistió el ciudadano Adrián García García, representante propietario del Partido Acción Nacional, el ciudadano Joel Abraham Blas Ramos, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional, el ciudadano Irving Emmanuel Huicochea Ovelis, representante propietario del Partido de la Revolución Democrática, la ciudadana María Elena Camacho Soberanes, representante propietaria del Partido del Trabajo y la ciudadana Elsa Roa Leyva, representante suplente del Partido Movimiento Ciudadano; asimismo, se contó con la presencia de la ciudadana Iris Berenice Angélica Lozano Rivas, en su carácter de Secretaria Técnica de la *Comisión*.

En esta reunión a solicitud del Consejero Electoral, Abel Alfredo Muñoz Pedraza, Presidente de la *Comisión*; previo pronunciamiento de precisiones o actualizaciones al documento circulado, el área técnica expuso los aspectos más relevantes del proyecto de Acuerdo por el que se resuelve la improcedencia de la solicitud de referéndum legislativo que nos ocupa; proyecto que fue expuesto por la ciudadana Iris Berenice Angélica Lozano Rivas, Secretaria Técnica de la *Comisión*.

Acto seguido, el ciudadano Joel Abraham Blas Ramos, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional manifestó que no le gustaba el proyecto, toda vez que contenía una argumentación endeble, solicitando se fortaleciera y fundamentara más el mismo. Adicionalmente pronunció que debido a la supremacía constitucional las leyes secundarias no pueden ir en contra de la Constitución del Estado, concluyendo que como partido político resultaba necesario entrar al tema propuesto y que fuera la ciudadanía quien decidiera.

Posteriormente, el Consejero Electoral Jorge Alberto Aranda Miranda, vocal de la *Comisión*, estableció que coincidía con lo expresado con la representación del Partido Revolucionario Institucional, toda vez que la Constitución del Estado garantiza el derecho a la vida, y con el proyecto no se analizan los derechos del ser que está dentro del cuerpo, por lo que debería ser tema de consulta. Concluye manifestando que no esta de acuerdo que a través de leyes secundarias se hubiera despenalizado el aborto, y que la ciudadanía sea quien diga si esta o no de acuerdo con lo emitido por las diputaciones.

Finalmente, el Consejero Electoral Javier Bielma Sánchez, argumentó que el proyecto descansa en una sentencia histórica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y donde habría de considerarse la última gran reforma constitucional del Poder Judicial, donde uno de los elementos más importantes son los precedentes de manera obligatoria, y en la que ya no son necesarias las 5 tesis en un solo sentido sin ninguna en contrario, sino que de un solo asunto fallado por mayoría calificada se dotará de obligatoriedad y de seguridad jurídica a quienes apliquen dichos contenidos. Por lo que la sentencia de la acción de inconstitucionalidad 148/2017 aprobada por unanimidad constituye un precedente de carácter obligatorio para todas las autoridades del país. Concluyendo que puede ser cuestionable o decir que se dejan de lado los derechos fundamentales, pero la Suprema Corte de Justicia de la Nación es el máximo tribunal constitucional del país, quien analiza los asuntos no solo a la luz de la constitución de un estado, sino a la de la Constitución General y de los Tratados Internacionales de los

que el Estado Mexicano sea parte, y que una autoridad administrativa no puede contrariar las determinaciones que aquella realice.

Una vez concluidas las participaciones, el Consejero Electoral Abel Alfredo Muñoz Pedraza, Presidente de la *Comisión*, mencionó que los comentarios y recomendaciones serían valorados y, en su caso, incorporados en el proyecto.

19. CONSIDERACIONES DEL REPRESENTANTE COMÚN.

El 06 de abril de 2022, la Secretaría Ejecutiva del *Instituto Electoral* a través de los oficios IEEBC/SE/0945/2022 e IEEBC/SE/0946/2022 trasladó a la *Comisión* escritos presentados por el ciudadano Luis Alberto Juárez Fernández, representante común de la solicitud de referéndum legislativo con clave de expediente IEEBC/CG/REF001/13-01-2022, por los cuales remite consideraciones respecto a la trascendencia y procedencia del asunto de mérito, solicitando sean tomadas en cuenta y agregadas a los autos del expediente citado.

20. SESIÓN DE DICTAMINACIÓN DE LA COMISIÓN.

El 07 de abril de 2022, la *Comisión* celebró sesión de dictaminación en modalidad virtual con el objeto de discutir, modificar y/o aprobar en su caso, el proyecto de Acuerdo IEEBC/CPCyEC/PA02/2022, **"POR EL QUE SE PROPONE AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA RESOLVER LA TERCERA ETAPA RELATIVA A LA IMPROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE REFERÉNDUM LEGISLATIVO IDENTIFICADA CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE IEEBC/CG/REF001/13-01-2022"**. A esta sesión asistieron por parte de la *Comisión*, el Consejero Electoral Abel Alfredo Muñoz Pedraza, en su calidad de Presidente, la Consejera Electoral Guadalupe Flores Meza y el Consejero Electoral Jorge Alberto Aranda Miranda, en su carácter de vocales; por el Consejo General, los Consejeros Electorales, Vera Juárez Figueroa y Javier Bielma Sánchez; por la representación de los partidos políticos asistió el ciudadano Juan Carlos Talamantes Valenzuela, representante propietario del Partido Acción Nacional, el ciudadano Joel Abraham Blas Ramos, representante propietario del Partido Revolucionario Institucional, la ciudadana María Elena Camacho Soberanes, representante propietaria del Partido del Trabajo, el ciudadano Salvador Miguel de Loera Guardado, representante propietario del Partido Movimiento Ciudadano y el ciudadano Alejandro Jaen Beltrán Gomez, representante propietario del Partido Encuentro Solidario; asimismo, se contó con la presencia de la ciudadana Iris Berenice Angélica Lozano Rivas, en su carácter de Secretaria Técnica de la *Comisión*.

Una vez agotada su discusión, se procedió a someter a votación el proyecto de Acuerdo con modificaciones planteadas, aprobándose por mayoría de los integrantes de la *Comisión*.

21. DICTAMEN DE LA SEGUNDA ETAPA.

El 8 de abril de 2022, el *Consejo General* aprobó el Dictamen Número Dos de la *Comisión* por el que se determinó que la solicitud de referéndum legislativo es trascendente para la vida pública del estado.

Con base en lo anterior, y

CONSIDERANDO

I. COMPETENCIA.

1. Que con fundamento en lo previsto en los artículos 36, fracción III, inciso a), 45, fracción IV de la *Ley Electoral*, y 32, numeral 1, inciso f) del *Reglamento Interior*, la *Comisión* es un órgano técnico del *Consejo General*, facultado para conocer y dictaminar los estudios sobre las solicitudes de plebiscito y referéndum a que hace referencia el artículo 44 de la *Ley de Participación Ciudadana*.

2. En ese sentido resulta competente para emitir y presentar al *Consejo General* el presente Acuerdo por el que se resuelve la improcedencia de la solicitud de referéndum legislativo promovida por un grupo de ciudadanas y ciudadanos para someter a consulta el Decreto 36 del *Congreso del Estado* e identificado con la clave de expediente IEEBC/CG/REF001/13-01-2022.

3. Por su parte, el *Consejo General* está facultado para resolver en definitiva sobre la procedencia o improcedencia de una solicitud de referéndum, de acuerdo con lo señalado en los artículos 48 de la *Ley de Participación Ciudadana* y 46, fracción II de la *Ley Electoral*, los cuales expresan que, el *Consejo General* deberá emitir el Acuerdo que declare la procedencia o improcedencia del plebiscito o referéndum, según se trate.

II. MARCO NORMATIVO APLICABLE.

“Acuerdos y Tratados Internacionales”

1. Los artículos 20, 28 y 32 de la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, aprobada en la Novena Conferencia Internacional Americana en 1948, precisan que toda persona legalmente capacitada, tiene el derecho de tomar parte en el gobierno de su país, directamente o por medio de sus representantes, y de

participar en las elecciones populares, que serán de voto secreto, genuinas, periódicas y libres; que los derechos de cada hombre están limitados por los derechos de los demás, por la seguridad de todos y por las justas exigencias del bienestar general y del desenvolvimiento democrático, así como el que toda persona tiene el deber de votar en las elecciones populares del país de que sea nacional, cuando esté legalmente capacitada para ello.

2. La Declaración Universal de los Derechos Humanos adoptada y proclamada por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1948, en su artículo 21, numerales 1 y 3, establece que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos, y que la voluntad del pueblo es la base de la autoridad del poder público; 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.

3. Los incisos a) y b) del artículo 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos adoptado por la Asamblea General de las Naciones Unidas en 1976, mencionan que toda la ciudadanía puede participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, así como 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.

4. En el mismo tenor, la Convención Americana sobre Derechos Humanos (Pacto de San José) ratificada por México en 1981, establece en su artículo 23, numeral 1, incisos a) y b), que toda la ciudadanía debe gozar de los derechos y oportunidades de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos, así como 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 voluntad de los electores.

5. Los numerales 3 y 6 de la Carta Democrática Interamericana aprobada por la Organización de Estados Americanos en 2001, precisan que son elementos esenciales de la democracia representativa, entre otros, el respeto a los derechos humanos y las libertades fundamentales; el acceso al poder y su ejercicio con sujeción al estado de derecho; la celebración de elecciones periódicas, libres, justas y basadas en el sufragio universal y secreto como expresión de la soberanía del pueblo; el régimen plural de

partidos y organizaciones políticas; y la separación e independencia de los poderes públicos, y que 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.

“Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos”

6. Que el párrafo primero, artículo 1 de la *Constitución General*, establece que en los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozaran de los derechos humanos reconocidos en dicho ordenamiento supremo 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.

7. Por su parte, el párrafo segundo del referido artículo consagra los principios de interpretación conforme y *pro persona* al manifestar que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con dicha Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

8. Que el párrafo tercero del mismo artículo establece 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. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

9. Asimismo, el párrafo quinto del citado artículo, especifica que queda prohibida toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

10. Por su parte, en las fracciones I, II, III, VIII y IX del artículo 35 de la *Constitución General*, se reconocen derechos políticos electorales de la ciudadanía, tales como votar, ser votados, de asociación, votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional o regional, al igual que participar en los procesos de revocación de mandato.

11. Que de conformidad con el artículo 41, Base V, Apartado C, Numeral 9 de la *Constitución General*, en las entidades federativas, las elecciones locales y, en su caso, las consultas populares y los procesos de revocación de mandato, estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán, entre otras funciones, la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local.

12. Que el artículo 133 de la *Constitución General* estipula que ésta, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

“Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California”

13. Que, de conformidad con el artículo 5, Apartado B, de la *Constitución Local* en relación con el diverso 33 de la *Ley Electoral*, el *Instituto Electoral* es un organismo público, autónomo e independiente, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, a cuya integración concurre la ciudadanía y los partidos políticos, encargado de la función pública estatal de organizar las elecciones estatales y municipales. Sus actividades se regirán por los principios rectores de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad, y austeridad.

14. Así mismo, establece que el *Instituto Electoral* desempeñará de forma integral y directa, de conformidad con la distribución de competencias que establecen las leyes de la materia, entre otras actividades, el realizar los procesos de Consulta Popular, Plebiscito y Referéndum.

15. Por su parte, el Apartado C de la citada disposición constitucional establece, que los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana serán la Consulta Popular, el Plebiscito, el Referéndum, la Iniciativa Ciudadana y el Presupuesto Participativo, así mismo, que la ley respectiva fomentará, impulsará, promoverá y consolidará los instrumentos y mecanismos de participación ciudadana; igualmente 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 *Constitución Local*.

“Ley Electoral del Estado de Baja California”

16. Que el artículo 35, fracción V de la *Ley Electoral*, precisa que realizar los procesos de consulta popular, plebiscito y referéndum en los términos de la ley de la materia es, entre otros, un fin del *Instituto Electoral*.

17. Que los artículos 36, fracciones I y III, inciso a), 45, fracción IV de la *Ley Electoral*, señalan que el *Instituto Electoral* se integra, entre otros órganos, por un órgano de dirección, que es el Consejo General, así como, por órganos técnicos, dentro de los cuales se encuentra la *Comisión*.

18. Que, de conformidad al artículo 37, en correlación con el diverso 35, penúltimo párrafo, ambos de la *Ley Electoral*, el *Consejo General* es el órgano superior de dirección, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, aplicando en su desempeño la perspectiva de género, así como, de velar que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad, objetividad, austeridad, paridad y se realizarán con perspectiva de género, guíen todas las actividades del *Instituto Electoral*.

19. Que la fracción II del artículo 46 de la *Ley Electoral*, establece como atribución del *Consejo General* el expedir los reglamentos y acuerdos necesarios para hacer efectivo el cumplimiento de las disposiciones de dicha Ley; así como, los reglamentos interiores, circulares y lineamientos necesarios para el funcionamiento del Instituto Estatal, y fijar las políticas y programas de este.

“Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California”

20. Que de acuerdo con lo previsto en el artículo 2 de la *Ley de Participación Ciudadana*, dentro de los instrumentos de participación ciudadana reconocidos por la ley, se encuentra el Referéndum.

21. Asimismo, el artículo anterior establece como principios rectores de la participación ciudadana la libertad, la democracia, la corresponsabilidad, la solidaridad, el bien general, la subsidiariedad, la legalidad, la sustentabilidad y la equidad.

22. Por su parte, el artículo 3 de la *Ley de Participación Ciudadana* precisa que, la aplicación y ejecución de las normas contenidas en esa ley, dentro de su respectivo ámbito de competencia, corresponden, entre otros, al *Instituto Electoral*. Además, dispone que para el desempeño de sus funciones el *Instituto Electoral* ejercerá aquellas

atribuciones y facultades que les otorgan otras leyes, siempre que no se contrapongan a esta Ley.

23. Por otro lado, indica el artículo 5 de la *Ley de Participación Ciudadana* que, a falta de disposición expresa, se estará a lo dispuesto en la *Ley Electoral*, en los acuerdos del *Consejo General* dictados dentro de su competencia, los criterios obligatorios que dicte el Tribunal de Justicia Electoral del Estado y a los principios generales del derecho.

24. Que, el artículo 24, fracción II de la *Ley de Participación Ciudadana*, define al referéndum como el proceso mediante el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación o rechazo a 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.

25. A su vez, el artículo 25 de la *Ley de Participación Ciudadana* señala que el referéndum podrá clasificarse como Legislativo cuando tenga por objeto aprobar o rechazar la creación, modificación, reforma, adición, derogación o abrogación de las leyes o decretos que expida el Congreso del Estado.

26. Que el artículo 26 de la *Ley de Participación Ciudadana* dispone que el *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 términos de la mencionada Ley.

27. Que el artículo 28 de la *Ley de Participación Ciudadana* especifica aquellas normas que no podrán someterse a referéndum, siendo las siguientes:

- I. Tributario o fiscal;
- II. Egresos del Estado;
- III. Régimen interno y de organización de la Administración Pública del Estado;
- IV. Regulación Interna del Congreso del Estado;
- V. Regulación Interna del Poder Judicial del Estado, y
- VI. Las que determine la Constitución del Estado, y demás leyes.

28. En consonancia con lo anterior, el artículo 44 de la *Ley de Participación Ciudadana* señala que el *Instituto Electoral* a través del *Consejo General*, previo estudio elaborado por la *Comisión*, determinará si es trascendente para la vida pública del estado,

debidamente fundado y motivado según sea el caso, la norma o normas que se propone someter a referéndum.

29. Por su parte, los artículos 45 y 46 de la *Ley de Participación Ciudadana* prevén, que cuando la solicitud de referéndum cumpla con los requisitos formales establecidos en la referida ley, el *Consejo General* deberá notificar a la autoridad de la que emana el acto, a fin de que remita la exposición de motivos relativas a las materias objeto de este instrumento, expresando los aspectos y circunstancias que considere necesarios para que las y los ciudadanos emitan su voto a favor de la disposición sometida a dicha consulta.

30. En ese contexto, el artículo 47 de la *Ley de Participación Ciudadana*, establece las causales de improcedencia de una solicitud de plebiscito o referéndum, siendo las siguientes:

- I. El acto o norma no sean trascendente para la vida pública;
- II. El acto o norma no sean objeto de plebiscito o referéndum;
- III. El escrito de solicitud se haya presentado en forma extemporánea;
- IV. La promoción realizada por ciudadanos, no cuente con firmas de **apoyo** auténticas; los ciudadanos firmantes no aparezcan incluidos en la Lista Nominal, o el porcentaje sea menor al requerido por esta Ley; los datos del escrito no concuerden con los datos registrados en el Padrón;
- V. El acto objeto del plebiscito se haya consumado y no puedan **restituirse las cosas** a la situación que guardaban con anterioridad;
- VI. La norma o normas objeto de referéndum se hayan modificado;
- VII. La norma objeto del referéndum no exista, y
- VIII. El escrito de solicitud sea insultante, atente contra las instituciones o sea ilegible o su exposición de motivos no contenga una relación directa entre los motivos expuestos y el acto o norma.

31. Finalmente, el artículo 48 de la multicitada Ley, precisa el plazo de 15 días hábiles contados a partir de la fecha en que se recibió la contestación de la autoridad, para que el *Consejo General* emita el Acuerdo que declare la procedencia o improcedencia del referéndum.

III. CUESTIÓN PREVIA

1. Que, con base en las disposiciones referidas en el marco jurídico aplicable, y a efecto de contextualizar la determinación, se considera importantes señalar la naturaleza, objeto y alcances de la figura del referéndum, por lo que antes de identificar la posible actualización de alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 47 de la *Ley de Participación Ciudadana*, es oportuno desarrollar por una parte



un análisis general del instrumento de participación ciudadana desde una perspectiva doctrinal, así como abordar por otra parte, el procedimiento que la referida ley establece para el referéndum legislativo.

A. NATURALEZA, OBJETO Y ALCANCES DEL REFERÉNDUM.

2. El término “democracia”, puede entenderse como un sistema de vida, y una actitud frente a ésta, tendiente al constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, sin importar religión, posición social y situación cultural, es el constante mejoramiento económico, social y cultural del pueblo, con base en los derechos que el propio ser humano posee.

3. Para Daniel Zovatto, el concepto de “instituciones de democracia directa” incluye las diversas modalidades de participación política en las que, a través del ejercicio del voto directo y universal, es decir, las consultas populares en sus diversas formas jurídicas (plebiscito, referéndum y revocatoria de mandato), los ciudadanos votan a favor o en contra de una propuesta. Asimismo, por considerarla un procedimiento político de participación ciudadana directa que puede afectar al conjunto de población e impactar al sistema político, se incluye la iniciativa legislativa como otro mecanismo de democracia directa¹.

4. De igual manera, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ha tenido a bien distinguir la importancia de las figuras de democracia participativa:

“Los mecanismos de democracia directa son una de las formas de participación ciudadana. Se trata de mecanismos que permiten que los ciudadanos se pronuncien directamente sobre políticas públicas, esto es, sin delegar el poder de decisión en representantes. Sus formas más comunes son el referéndum, el plebiscito o la iniciativa popular”.

5. En ese orden, el referéndum constituye una de las formas de democracia participativa reconocida por la doctrina, y según lo señalado por el Diccionario de la Lengua de la Real Academia Española, se define como el “procedimiento por el que se someten a voto popular las leyes o decisiones políticas con carácter decisorio o consultivo”.²

¹ Zovatto, D. Las instituciones de democracia directa. Revista de Derecho Electoral. México. 2015. p. 2.

² Real Academia Española. Diccionario de la Lengua Española. 24ª Edición. [versión 23.4 en línea]. <http://dle.rae.es> [26/03/2022].

6. Por su parte, Pablo González Casanova, indica que es “el derecho del electorado a intervenir en la aprobación de las leyes o en su derogación”,³ mientras que, para Eduardo Andrade Sánchez, el referéndum es “la consulta que se hace al pueblo para que, por voto directo y secreto, apruebe o rechace un texto constitucional o legal o un tratado internacional”.⁴

7. Al respecto, De los Santos Olivo señala que “si bien, las posiciones de los autores no son totalmente coincidentes, en cuanto al referéndum, observamos como argumentos análogos la consulta al pueblo (ciudadanía), para su aprobación o rechazo, ya para actos de gobierno, ya para normas jurídicas, dentro de la dialéctica gobernantes-gobernados”.⁵

8. Ahora bien, en cuanto a los tipos de referéndum, Butler y Ranney establecen la siguiente tipología:

- a) El referéndum controlado por el gobierno: En este caso, los gobiernos tienen un control casi total de las modalidades de aplicación de la consulta popular. De esta manera, deciden si se debe realizar el referéndum, la temática de la consulta y su fecha. También tienen la responsabilidad de formular la pregunta. Asimismo, ejercen la facultad de decidir cuál es la proporción necesaria de votos para que la mayoría sea suficiente y si el resultado ha de ser considerado como obligatorio o indicativo.
- b) El referéndum exigido por la Constitución: En algunos países, la Constitución exige que ciertas medidas adoptadas por los gobiernos sean sometidas a consulta popular antes de promulgarse: por lo general, dichas medidas son enmiendas constitucionales. Los gobiernos tienen la libertad de decidir si las nuevas leyes son elevadas al rango de enmienda constitucional y, por supuesto, determinan su contenido. Pero el referéndum obligatorio decide si se incorporan o no al Constitución.
- c) El referéndum por vía de petición popular: En este caso, los votantes pueden formular una petición exigiendo que ciertas leyes adoptadas por el gobierno sean sometidas a la aprobación de los electores. Cuando la petición reúne ciertos requisitos (determinado número de firmas, por ejemplo) las leyes tienen que someterse a referéndum. Si resultan rechazadas no pueden ser promulgadas, cualquiera que fuese la voluntad del gobierno al respecto.
- d) La iniciativa popular: Los votantes pueden formular una petición para obligar a que ciertas medidas no contempladas en la agenda legislativa del gobierno sean sometidas a la

³ González Casanova, Pablo. Teoría del Estado y Derecho Constitucional. Vicens-Vices. Barcelona. 1984. p. 316.

⁴ Andrade Sánchez, Eduardo. Introducción a la Ciencia Política. 3ª Ed. Oxford. México. 2005. pp. 63 y 64.

⁵ De los Santos Olivo, I. Plebiscito y referéndum. Concepciones terminológicas entre la democracia directa y la representativa. Puntual tratamiento en el constitucionalismo estatal mexicano y comparado. Instituto de Investigaciones Jurídicas UNAM. México. 2010. p. 493.

aprobación directa del electorado. En el caso de que la medida sea aprobada en referéndum tendrá fuerza de ley, aunque el gobierno se oponga.⁶

9. En suma, el referéndum es una institución democrática mediante la cual un órgano o autoridad del Estado realiza una consulta a la ciudadanía o cuerpo electoral para que manifiesten su afirmativa o negativa respecto al asunto que es sometido a su consideración. La propuesta es realizada por los representantes constitucionales, a los representados, es decir, al pueblo.

B. PROCEDIMIENTO DE LA SOLICITUD DE REFERÉNDUM LEGISLATIVO.

10. **Naturaleza.** El referéndum legislativo es el mecanismo de participación reconocido en la *Constitución Local* y la *Ley de Participación Ciudadana*, por el cual la ciudadanía manifiesta su aprobación a 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.

11. **Quién lo puede solicitar.** Podrán solicitar el referéndum legislativo, entre otros, las y los ciudadanos que representan cuando menos el 0.5% de la Lista Nominal del Estado, entendiéndose por Listado Nominal a la base de datos en posesión del *INE* que contiene a toda la población que solicitó su inscripción al padrón del estado y cuentan ya con su credencial para votar con fotografía vigente.

12. **Ante quién se presenta la solicitud.** La solicitud de referéndum legislativo realizada por ciudadanos podrá presentarse ante el *Instituto Electoral* en un plazo de treinta días hábiles contados a partir del día siguiente en que se publique la norma o normas que se pretendan someter a consulta en el Periódico Oficial del Estado.

13. **De la solicitud de referéndum legislativo.** Toda solicitud de referéndum legislativo deberá presentarse en las formas oficiales que elabore y distribuya en forma gratuita el *Instituto Electoral*, y cumplirá con los siguientes elementos:

- a) Nombre del representante común de los promoventes;
- b) Domicilio legal del representante común que señala para oír y recibir toda clase de notificaciones;
- c) Indicación de la norma o normas objeto de referéndum;
- d) Autoridad de la que emana la materia de referéndum;

⁶ Butler, David y Ranney, Austin. A comparative study of practice and theory. Estados Unidos. 1983. pp. 23 y 24.

- e) Exposición de motivos por los cuales se considera necesario someter la norma o normas a referéndum, y
- f) Nombre, firma y clave de la credencial para votar de cada uno de los ciudadanos.

14. Formato para recabar firmas. Este formato lo determina el *Instituto Electoral* y contiene los elementos siguientes:

- a) La norma o normas que se pretenden someter a referéndum;
- b) Nombre del representante común;
- c) Número de registro y fecha de inscripción (información a ser llenada por el *Instituto Electoral*);
- d) El nombre, clave de elector de la credencial para votar con fotografía vigente, y firma.

15. Intervención del *INE* en la verificación de firmas. Recibida la solicitud por el *Instituto Electoral*, este a través de su órgano de dirección, y en términos del convenio que celebre con el *INE*, procederá a la verificación de los datos de las credenciales para votar.

16. Cumplimiento de requisitos (primera etapa). En un plazo no mayor a cinco días hábiles contados a partir del día siguiente al de la recepción de la solicitud, el *Consejo General* debe resolver si la solicitud cumple con los requisitos legales previstos en el numeral 13 de este considerando. En el supuesto de cumplirlos, el *Instituto Electoral* deberá notificar al *Congreso del Estado* y a los solicitantes, de lo contrario desechará de plano la solicitud.

17. Notificación al Congreso del Estado. La notificación al *Congreso del Estado* deberá contener por lo menos:

- a) La mención de la norma o normas objeto de referéndum;
- b) La exposición de motivos contenida en la solicitud del promovente, y
- c) El plazo, contado a partir del día siguiente de la notificación, que se le otorga para hacer llegar sus consideraciones ante el *Instituto Electoral*.

18. Análisis de la trascendencia o intrascendencia (segunda etapa). El *Consejo General* de manera fundada y motivada, previo estudio de la *Comisión*, determinará si la norma o normas que se proponen someter a referéndum legislativo son trascendentes para la vida pública del estado. Para tales efectos la *Comisión* podrá auxiliarse para la elaboración de su estudio, de los órganos de gobierno, instituciones de educación superior, organizaciones no gubernamentales, u organismos ciudadanizados relacionados con la materia de que se trate.

19. Procedencia o improcedencia de la solicitud (tercera etapa). Dentro del plazo de quince días hábiles contados a partir de la fecha en que se reciba la contestación de parte del *Congreso del Estado*, el *Consejo General* deberá emitir el Acuerdo que declare la procedencia o improcedencia del referéndum legislativo.

20. Emisión de la convocatoria. Declarada durante la tercera etapa la procedencia de la solicitud, el *Consejo General* deberá expedir y difundir con una anticipación de cuando menos sesenta días hábiles antes de la fecha de la votación, la convocatoria pública que deberá contener:

- a) Referencia de la norma o normas que se propone someter a referéndum;
- b) Transcripción clara y sucinta de los motivos a favor o en contra expuestos;
- c) Fecha en que habrá de realizarse la votación;
- d) Horario de votación;
- e) Requisitos para participar;
- f) Lugar y fecha de la emisión de la convocatoria, y
- g) Pregunta o preguntas conforme a las que los electores expresarán su aprobación o rechazo.

21. Organización y desarrollo del referéndum legislativo. El *Instituto Electoral*, según las necesidades del proceso, su naturaleza y el ámbito territorial de su aplicación, en su caso, establecerá la estructura requerida para su realización, asimismo desarrollará los trabajos de organización, consulta, computo respectivo, y declaración de validez de los resultados. Estos últimos los remitirá al órgano o autoridad competente cuando adquieran el carácter de definitivos.

22. Votación y adopción de la decisión. El referéndum legislativo sólo podrá ser rechazado o aprobado por la mayoría de votos de las y los electores, siempre y cuando hayan participado en el proceso cuando menos el diez por ciento de las y los ciudadanos que votaron de acuerdo al Listado Nominal utilizado en la elección de diputaciones inmediata anterior.

23. Ampliación de plazos y términos. El *Consejo General* tendrá facultades para ampliar los plazos y términos señalados en los numerales anteriores, cuando:

- a) Exista imposibilidad material para realizar las actividades o actos previstos para el proceso de referéndum, y
- b) Resulte conveniente para un mejor y debido cumplimiento de las diversas etapas del proceso de referéndum.

IV. ESTUDIO DE LAS CAUSALES DE IMPROCEDENCIA.

1. Que verificado y determinado por el *Consejo General* el cumplimiento de la primera etapa (antecedente 16), así como concluida la segunda con la determinación de que las normas que se pretenden someter a consideración de la ciudadanía son trascendentes para la vida pública del estado (antecedente 21), el momento procesal oportuno para analizar las causales de improcedencia previstas en el artículo 47 de la *Ley de Participación Ciudadana*, es en la última etapa o fase, misma que tiene como objeto total el análisis para la emisión del Acuerdo de procedencia, o en su caso, improcedencia.

2. Lo anterior, se desprende del criterio sostenido por el Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California al resolver los recursos de inconformidad RI-33/2018 y RI-39/2018 acumulados, así como RI-30/2019⁷ y lo razonado por la Sala Regional Guadalajara del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el Juicio para la Protección de los Derechos Políticos Electorales del Ciudadano SG-JDC-10/2019 y su acumulado, que en su conjunto coinciden en lo siguiente:

...

3. Tercera fase, procedencia o improcedencia.

Una vez, concluida la fase anterior, esto es, emitido el dictamen en el que se determine que el acto que se pretende someter a consideración de la ciudadanía es trascendente para la vida pública del Estado, el Consejo General deberá emitir el acuerdo que declare la procedencia o improcedencia del plebiscito, para lo cual deberá analizar si, en su caso, se actualiza alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 47 de la Ley de Participación.

De lo anterior se desprende que, como lo razonó la responsable, el momento procesal oportuno para analizar las causales de improcedencia previstas en el artículo 47 de la Ley de Participación, es en la última fase, que incluso, es el objeto total de análisis para la emisión del Acuerdo de procedencia o en su caso improcedencia.

...

3. Que, en atención al numeral primero del presente considerando, el artículo 47 de la *Ley de Participación Ciudadana* define cuáles son las causales de improcedencia, siendo las siguientes:

- I. El acto o norma no sean trascendente para la vida pública;
- II. El acto o norma no sean objeto de plebiscito o referéndum;

⁷ Sentencia del Recurso de Inconformidad RI-30/2019, Tribunal de Justicia Electoral del Estado de Baja California, marzo de 2019, página 12, consultable en: <https://www.tje-bc.gob.mx/sentencias/1551580140RI30SENT.pdf>

- III. El escrito de solicitud se haya presentado en forma extemporánea;
- IV. La promoción realizada por ciudadanos, no cuente con firmas de apoyo auténticas; los ciudadanos firmantes no aparezcan incluidos en la Lista Nominal, o el porcentaje sea menor al requerido por esta Ley; los datos del escrito no concuerden con los datos registrados en el Padrón;
- V. El acto objeto del plebiscito se haya consumado y no puedan restituirse las cosas a la situación que guardaban con anterioridad;
- VI. La norma o normas objeto de referéndum se hayan modificado;
- VII. La norma objeto del referéndum no exista, y
- VIII. El escrito de solicitud sea insultante, atente contra las instituciones o sea ilegible o su exposición de motivos no contenga una relación directa entre los motivos expuestos y el acto o norma.

4. Ahora, en relación con la causal de improcedencia prevista en la fracción II correspondiente a que la norma o normas no sea objeto de referéndum, tenemos que el artículo 28 de la *Ley de Participación Ciudadana* establece un catálogo de materias vedadas para ser objeto de consulta, siendo las que se enlistan enseguida:

- I. Tributario o fiscal;
- II. Egresos del Estado;
- III. Régimen interno y de organización de la Administración Pública del Estado;
- IV. Regulación Interna del Congreso del Estado;
- V. Regulación Interna del Poder Judicial del Estado, y
- VI. Las que determine la Constitución del Estado, y demás leyes.

5. En función de lo anterior tenemos que el legislador estableció una serie de causas que de configurarse alguna, tiene como consecuencia que el *Instituto Electoral*, decreta la improcedencia de la solicitud de referéndum.

6. Es oportuno señalar que, de acuerdo con la doctrina procesal las causales de improcedencia son una figura jurídica en la que por las razones expresamente previstas en la norma se desecha la acción intentada, sin resolver la cuestión de fondo planteada; esto es, la improcedencia de un proceso consiste en la inviabilidad de que el órgano de que se trate analice y resuelva el asunto que se plantea.

7. De este modo, el estudio de las causas de improcedencia debe ser anterior al estudio de fondo. El surtimiento de una de las causas traería como consecuencia, evidentemente, que la autoridad de que se trate no esté en condiciones de resolver la cuestión que se le plantea. Lo anterior, con apoyo en lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 814, publicada en el

Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, visible en la página 553, registro digital 394770, de rubro y contenido siguiente:

“IMPROCEDENCIA, CAUSALES DE. EN EL JUICIO DE AMPARO”.

Las causales de improcedencia del juicio de amparo, por ser de orden público deben estudiarse previamente, lo aleguen o no las partes, cualquiera que sea la instancia.

8. Aunado a ello, tenemos que el Alto Tribunal ha sostenido en su jurisprudencia que el juzgador no está obligado a analizar todas y cada una de las causales que estén previstas en la norma, para lo cual basta con que se avoque al estudio de aquellas que hayan hecho valer las partes o aquellas que oficiosamente considere aplicables. Tal como lo sostuvo en la tesis de jurisprudencia 285, publicada en el Apéndice del Semanario Judicial de la Federación 1917-1995, Tomo VI, Materia Común, página 191, registro digital 394241, de rubro y contenido siguiente:

“IMPROCEDENCIA. EL JUEZ NO ESTA OBLIGADO A ESTUDIAR OFICIOSAMENTE TODAS Y CADA UNA DE LAS CAUSALES PREVISTAS EN EL ARTICULO 73 DE LA LEY DE AMPARO”.

Si el juez de Distrito no encuentra causal de improcedencia que amerite su estudio oficioso para sobreseer en el juicio, no está obligado a hacerse cargo del estudio de todas y cada una de las contempladas en el artículo 73 de la Ley de Amparo, ya que el último párrafo de dicho precepto no lo obliga a que analice todos y cada uno de los supuestos de improcedencia contenidos en la Ley, bastando que estudie y se pronuncie sobre las causales específicamente invocadas por las partes y las que oficiosamente considere aplicables, para tener por satisfecho el precepto en comento.

9. Sobre este aspecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha concluido en tesis que un motivo manifiesto e indudable de improcedencia es aquel que está plenamente demostrado, debiendo entender por ‘manifiesto’ lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por ‘indudable’, que se tiene la certeza y plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro y evidente que es. Lo anterior con apoyo en las tesis LXXI/2002 ubicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XVI, relativo a julio de 2002, página 448, que indica:

“DEMANDA DE AMPARO. DE NO EXISTIR CAUSA DE IMPROCEDENCIA NOTORIA E INDUDABLE, O TENER DUDA DE SU OPERANCIA, EL JUEZ DE DISTRITO DEBE ADMITIRLA A TRÁMITE Y NO DESECHARLA DE PLANO”.

El Juez de Distrito debe desechar una demanda de amparo cuando encuentre un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, debiendo entender por ‘manifiesto’ lo que se advierte en forma patente, notoria y absolutamente clara y, por ‘indudable’, que se tiene la certeza y

plena convicción de algún hecho, esto es, que no puede ponerse en duda por lo claro y evidente que es. En ese sentido, se concluye que un motivo manifiesto e indudable de improcedencia es aquel que está plenamente demostrado, toda vez que se ha advertido en forma patente y absolutamente clara de la lectura del escrito de demanda, de los escritos aclaratorios o de los documentos que se anexan a esas promociones, de manera que aun en el supuesto de admitirse la demanda de amparo y sustanciarse el procedimiento, no sería posible arribar a una convicción diversa, independientemente de los elementos que pudieran allegar las partes, esto es, para advertir la notoria e indudable improcedencia en un caso concreto, debe atenderse al escrito de demanda y a los anexos que se acompañen y así considerarla probada sin lugar a dudas, ya sea porque los hechos en que se apoya hayan sido manifestados claramente por el promovente o por virtud de que estén acreditados con elementos de juicio indubitables, de modo tal que los informes justificados que rindan las autoridades responsables, los alegatos y las pruebas que éstas y las demás partes hagan valer en el procedimiento, no sean necesarios para configurar dicha improcedencia ni tampoco puedan desvirtuar su contenido, por lo que de no actualizarse esos requisitos, es decir, de no existir la causa de improcedencia manifiesta e indudable o tener duda de su operancia, no debe ser desechada la demanda, pues, de lo contrario, se estaría privando al quejoso de su derecho a instar el juicio de garantías contra un acto que le causa perjuicio y, por ende, debe admitirse a trámite la demanda de amparo a fin de estudiar debidamente la cuestión planteada."

10. En el mismo tenor, el Alto Tribunal sostiene que si de la simple lectura de la demanda, sus anexos o, en su caso, de los escritos aclaratorios se aprecia la existencia de un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, quien conozca la desechará de plano. Ilustrativa a lo anterior la tesis aislada III.5o.A.16 K (10a.), publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 72, noviembre de 2019, Tomo III, página 2328, Materia Común, registro digital 2020957, de contenido siguiente:

“DEMANDA DE AMPARO INDIRECTO. SU DESECHAMIENTO DE PLANO POR EXISTIR UN MOTIVO MANIFIESTO E INDUDABLE DE IMPROCEDENCIA DEBE ADVERTIRSE EXCLUSIVAMENTE DE SU LECTURA, ANEXOS O, EN SU CASO, DE LOS ESCRITOS ACLARATORIOS”.

El artículo 113 de la Ley de Amparo establece que el órgano jurisdiccional que conozca del juicio de amparo indirecto examinará el escrito de demanda y, si existiera un motivo manifiesto e indudable de improcedencia, la desechará de plano. Ello significa que dichas características deben advertirse exclusivamente de la demanda, anexos o de los escritos aclaratorios, sin que el Juez de Distrito pueda apoyarse en constancias ajenas a esos documentos. Es así, porque si se requieren datos o acreditar hechos que no se aprecien de la simple lectura de la demanda, sus anexos o, en su caso, de los escritos aclaratorios, entonces el motivo de improcedencia deja de ser manifiesto e indudable, dado que se necesitaron mayores elementos para justificar la causal de inejercibilidad. Por tanto, ante la imposibilidad de constatar la improcedencia del juicio de amparo indirecto con lo allegado por el quejoso, lo procedente es admitir su demanda, sin perjuicio de que, una vez que se cuente con mayores datos, se provea lo conducente al sobreseimiento del juicio.

11. Expuesto lo anterior, y con base en ello, procede que esta *Comisión* determine, por ser una cuestión de orden público y de estudio preferente, si en el caso que nos ocupa se actualiza alguna de las causales de improcedencia previstas en el artículo 47 de la *Ley de Participación Ciudadana*, pues de ser así, existiría impedimento para la válida constitución del procedimiento y, en su caso, para emitir una resolución.

12. Ahora bien, para esta *Comisión*, con independencia de los planteamientos realizados por el *Congreso del Estado*, así como aquellos emitidos por los promoventes de la solicitud de referéndum legislativo, en el presente asunto, de un estudio analítico y oficioso de las causales de improcedencia, se evidencia un impedimento para resolver esta solicitud como procedente por la razón prevista en la fracción II del artículo 47 de la *Ley de Participación Ciudadana*, misma que consiste en que el acto o norma no sea objeto de referéndum, por los motivos que se explican a continuación.

13. Como se expuso en el antecedente 5 de este Acuerdo, el *Congreso del Estado* emitió el Decreto 36 mediante el cual se aprobó la reforma a los artículos 132, 133, 134, 135 y 136 del Código Penal para el Estado de Baja California; la reforma a los artículos 30 y 33 de la Ley de Víctimas para el Estado de Baja California; así como la reforma al artículo 26; la adición de una Sección XV al Capítulo Cuarto, denominado "DE LA INTERRUPCIÓN LEGAL DEL EMBARAZO"; así como la adición de los numerales 50 NONIES y 50 DECIES, todos de la Ley de Salud Pública para el Estado de Baja California, mismo que fue publicado en el Periódico Oficial del Estado en fecha 12 de noviembre de 2021. Con motivo de lo anterior, un grupo de ciudadanas y ciudadanos presentaron ante el *Instituto Electoral* una solicitud de referéndum legislativo con la finalidad de que se consulte a la ciudadanía si está a favor o en contra de las reformas realizadas por el Poder Reformador en el Decreto mencionado.

14. Cumplidos los trámites previstos en la *Ley de Participación Ciudadana*, este *Instituto Electoral* determinó que la solicitud de referéndum legislativo cumplía con los requisitos legales, concluyendo la primera etapa del procedimiento.

15. En atención a la segunda etapa del procedimiento de referéndum relativa a la determinación de la trascendencia o intrascendencia, el *Consejo General* determinó mediante el Dictamen Dos de la *Comisión* que las normas que se pretenden someter a consulta, revisten el carácter de trascendente para la vida pública del estado.

16. Teniendo como origen el hecho que de conformidad con la fracción VI del artículo 28 de la *Ley de Participación Ciudadana* sostiene que no podrán someterse a

referéndum aquellas normas sobre las materias que determine la Constitución del Estado, y demás leyes y no obstante de que la solicitud de referéndum legislativo posee el carácter de trascendente para la vida pública del estado, ésta resulta improcedente, toda vez que las normas que se pretenden someter a consulta no son objeto de referéndum, dejando entonces sin materia, la solicitud de mérito.

17. En relación con esta conceptualización, tomando en cuenta el objeto, principios rectores de la participación ciudadana, es decir, la libertad, la democracia, la corresponsabilidad, la solidaridad, el bien general, la subsidiariedad, la legalidad, la sustentabilidad y la equidad, y el criterio sistemático⁸, se obtiene que el legislador local estableció en la *Ley de Participación Ciudadana*, que no serán objeto aquellas normas que determine la Constitución del Estado y demás leyes.

18. Al respecto la *Constitución Local* en su artículo 7; en concordancia con el diverso 1 de la *Constitución General*, establece que el estado de Baja California acata plenamente y asegura a todos sus habitantes los derechos humanos reconocidos en la *Constitución General*, y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como las garantías para su protección, y los demás derechos que reconoce dicha Constitución, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que establece la *Constitución General*.

19. De igual forma, en su apartado A) mandata que las normas relativas a los Derechos Humanos se interpretarán de conformidad con la *Constitución General* y con los Tratados Internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia. Asimismo, prohíbe toda discriminación motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anular o menoscabar los derechos y libertades de las personas.

20. Para efectos de lo anterior, el mismo precepto legal, instruye a todas las autoridades para que, en el ámbito de sus competencias, promuevan, respeten, protejan y garanticen los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

⁸ Consiste en determinar el sentido y alcance de una disposición, a la luz de otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo o sistema jurídico. SUP-JDC-695/2007.

21. Acompaña a lo anterior, el criterio que sostiene el Alto Tribunal respecto a que el principio de progresividad exige a todas las autoridades del Estado Mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado Mexicano. Ilustra la jurisprudencia 35/2019, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 63, Tomo I, página 980, Materia Constitucional y Común, registro digital 2019325, de contenido siguiente:

“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU NATURALEZA Y FUNCIÓN EN EL ESTADO MEXICANO”.

El principio de progresividad que rige en materia de los derechos humanos implica tanto gradualidad como progreso. La gradualidad se refiere a que, generalmente, la efectividad de los derechos humanos no se logra de manera inmediata, sino que conlleva todo un proceso que supone definir metas a corto, mediano y largo plazos. Por su parte, el progreso implica que el disfrute de los derechos siempre debe mejorar. En tal sentido, el principio de progresividad de los derechos humanos se relaciona no sólo con la prohibición de regresividad del disfrute de los derechos fundamentales, sino también con la obligación positiva de promoverlos de manera progresiva y gradual, pues como lo señaló el Constituyente Permanente, el Estado mexicano tiene el mandato constitucional de realizar todos los cambios y transformaciones necesarias en la estructura económica, social, política y cultural del país, de manera que se garantice que todas las personas puedan disfrutar de sus derechos humanos. Por tanto, el principio aludido exige a todas las autoridades del Estado mexicano, en el ámbito de su competencia, incrementar el grado de tutela en la promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos y también les impide, en virtud de su expresión de no regresividad, adoptar medidas que sin plena justificación constitucional disminuyan el nivel de la protección a los derechos humanos de quienes se someten al orden jurídico del Estado mexicano.

22. Bajo ese punto de conexión, el principio de progresividad previsto en la *Constitución General*, *Constitución Local* y en diversos Tratados Internacionales ratificados por México, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad y en sentido positivo deriva para el aplicador el deber de interpretar las normas de manera que se amplíe el alcance y tutela de los derechos humanos. Tal como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia 85/2017, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 47, Tomo I, página 189, Materia Constitucional, registro digital 2015305, de rubro y contenido siguiente:

“PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. SU CONCEPTO Y EXIGENCIAS POSITIVAS Y NEGATIVAS”.

El principio de progresividad está previsto en el artículo 1o. constitucional y en diversos tratados internacionales ratificados por México. Dicho principio, en términos generales, ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad, de acuerdo con las circunstancias fácticas y jurídicas. Es posible diseccionar este principio en varias exigencias de carácter tanto positivo como negativo, dirigidas a los creadores de las normas jurídicas y a sus aplicadores, con independencia del carácter formal de las autoridades respectivas, ya sean legislativas, administrativas o judiciales. En sentido positivo, del principio de progresividad derivan para el legislador (sea formal o material) la obligación de ampliar el alcance y la tutela de los derechos humanos; y para el aplicador, el deber de interpretar las normas de manera que se amplíen, en lo posible jurídicamente, esos aspectos de los derechos. En sentido negativo, impone una prohibición de regresividad: el legislador tiene prohibido, en principio, emitir actos legislativos que limiten, restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que en determinado momento ya se reconocía a los derechos humanos, y el aplicador tiene prohibido interpretar las normas sobre derechos humanos de manera regresiva, esto es, atribuyéndoles un sentido que implique desconocer la extensión de los derechos humanos y su nivel de tutela admitido previamente. En congruencia con este principio, el alcance y nivel de protección reconocidos a los derechos humanos tanto por la Constitución como por los tratados internacionales, deben ser concebidos como un mínimo que el Estado Mexicano tiene la obligación inmediata de respetar (no regresividad) y, a la vez, el punto de partida para su desarrollo gradual (deber positivo de progresar).

23. En el mismo orden de ideas y en lo que corresponde a que no serán objeto de referéndum las normas que determinen las demás leyes, resulta oportuno precisar la relación que guarda dicho instrumento o mecanismo de participación ciudadana, con el de consulta popular, definiéndose a este último por la Ley Federal de Consulta Popular como el instrumento de participación por el cual la ciudadanía, a través de la emisión del voto libre, secreto, directo, personal e intransferible, toman parte de las decisiones de los poderes públicos respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional o regional, instrumento que de igual forma se contempla en el ámbito constitucional desde el 20 de diciembre de 2019, en el artículo 35, fracción VIII de la *Constitución General*.

24. Al respecto, la citada Ley Federal, establece en el artículo 11, fracción I, que no podrán ser objeto de consulta popular, la restricción de los derechos humanos reconocidos por la *Constitución General* y los respectivos tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, lo anterior en similitud con lo mandado por la *Constitución General* en su artículo 35, fracción VIII, numeral 3.

25. Del estudio del precepto anterior, puede concluirse que el Constituyente Permanente buscó dotar a la ciudadanía de un instrumento de participación ciudadana

robusto que le permitiera incidir en temas públicos de gran relevancia, pero sin dejar de lado su obligación constitucional de proteger los derechos humanos reconocidos en el bloque de constitucionalidad, atendiendo a los principios *pro persona* y de interpretación conforme que obligan a todas las autoridades a conducirse bajo el parámetro de regularidad constitucional, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

26. En lo que respecta al ámbito local, si bien el legislador buscó incorporar los mandatos constitucionales derivados de la reforma de 2011, en el texto legal únicamente adicionó las figuras de la consulta popular en sentido estricto y el presupuesto participativo, sin adecuar el contenido de los otros instrumentos de participación ciudadana previstos en la **normatividad de la materia**, tal y como lo demuestra el mismo artículo 47 de la *Ley de Participación Ciudadana*, que se ha mantenido sin modificaciones desde su publicación en el Periódico Oficial del Estado el 16 de febrero de 2001 o el artículo 28, que si bien se reformó el 5 de agosto de 2011, no tomó en cuenta elementos preponderantes de la reforma en materia de derechos humanos.

27. Con relación a la posible colisión entre los **derechos** humanos y la instrumentación de los mecanismos de democracia directa, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se pronunció al respecto en la Revisión de Constitucionalidad 1/2020 al determinar que es claro, que se debe excluir del ámbito de aplicación de dichos instrumentos, el cúmulo de competencias que sirven para garantizar derechos humanos, pues si bien existe el derecho a ser consultado, dicha prerrogativa acepta ciertos límites constitucionales previstos en el numeral 3 de la fracción VIII del artículo 35 constitucional.

28. Robustece lo anterior, lo resuelto por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso *Gelman vs Uruguay*⁹, donde estableció que el hecho de que una ley (Ley de Caducidad) haya sido aprobada en un régimen democrático y aún ratificada o respaldada por la ciudadanía en dos ocasiones (referéndum en 1989 y plebiscito en 2009) no le concede -automáticamente, ni por sí sola- legitimidad ante el Derecho Internacional.

⁹ Corte IDH, *Gelman vs Uruguay*, Sentencia de 24 de febrero de 2011. Disponible en: https://www.corteidh.or.cr/docs/casos/articulos/seriec_221_esp1.pdf

29. En el caso de referencia, la Corte Interamericana también señaló que la sola existencia de un régimen democrático no garantiza, *per se*, el permanente respeto del Derecho Internacional, incluyendo el de los Derechos Humanos. La legitimación democrática de determinados hechos o actos en una sociedad está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos reconocidos en tratados, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales, por lo que, particularmente en casos de graves violaciones a las normas del Derecho Internacional, la protección de los Derechos Humanos constituye un límite infranqueable a la regla de mayorías, es decir, a la esfera de lo “susceptible de ser decidido” por parte de las mayorías en instancias democráticas, en las cuales también debe primar un “control de convencionalidad” que es obligación y tarea de cualquier autoridad pública y no sólo del Poder Judicial.

30. En relación con las consideraciones vertidas, resulta oportuno destacar la obligación de armonizar la porción normativa interna con lo establecido en ordenamientos jurídicos internacionales a fin de dar uniformidad, coherencia y consistencia a un bloque normativo, tal y como lo sostuvo la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la Jurisprudencia 171 A, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 2, Tomo IV, página 4441, Materia Constitucional y Administrativa, registro digital 2023266, de rubro y contenido:

“NORMAS DE DERECHO INTERNO. SU INTERPRETACIÓN Y APLICACIÓN DEBEN ARMONIZARSE NECESARIAMENTE CON EL DERECHO INTERNACIONAL CONVENCIONAL”.

El Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis aislada P. IX/2007, de rubro: “TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL.”, estableció el principio de la supremacía del derecho internacional sobre el derecho interno, así como que, mediante la suscripción de un convenio internacional, el Estado Mexicano contrae libremente obligaciones frente a la comunidad internacional que no pueden ser desconocidas invocando normas de derecho interno, pues incluso su incumplimiento supone, por lo demás, una responsabilidad de carácter internacional. Así, en aplicación de esas directrices, no solamente resulta necesario que el operador jurídico acuda, en principio, a los diversos métodos de interpretación para asignar un contenido específico a las normas jurídicas acorde al derecho interno, sino que además, debe verificar la existencia de un instrumento internacional adoptado por México, exactamente aplicable a la materia de estudio y, luego, habiéndolo, es necesario que armonice la porción normativa interna con lo establecido en ese ordenamiento jurídico internacional, todo ello a fin de darle uniformidad, coherencia y consistencia a un bloque normativo; de tal forma que se respete lo que acordó México con otros

Estados, como consecuencia de las obligaciones recíprocas, conforme al marco jurídico establecido en la Convención de Viena sobre el Derecho de los Tratados.

31. En el mismo sentido, es de destacarse la fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana, pues el principio pro persona obliga a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. Lo anterior en cumplimiento al mandato constitucional establecido en el artículo 1 de la *Constitución General*. Tal y como lo sostuvo el Alto Tribunal en la jurisprudencia 21/2014, publicada en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 5, abril de 2014, Tomo I, página 204, Materia Común, registro digital 2006225, que indica:

“JURISPRUDENCIA EMITIDA POR LA CORTE INTERAMERICANA DE DERECHOS HUMANOS. ES VINCULANTE PARA LOS JUECES MEXICANOS SIEMPRE QUE SEA MÁS FAVORABLE A LA PERSONA.”

Los criterios jurisprudenciales de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, con independencia de que el Estado Mexicano haya sido parte en el litigio ante dicho tribunal, resultan vinculantes para los Jueces nacionales al constituir una extensión de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, toda vez que en dichos criterios se determina el contenido de los derechos humanos establecidos en ese tratado. La fuerza vinculante de la jurisprudencia interamericana se desprende del propio mandato establecido en el artículo 1o. constitucional, pues el principio pro persona obliga a los Jueces nacionales a resolver cada caso atendiendo a la interpretación más favorable a la persona. En cumplimiento de este mandato constitucional, los operadores jurídicos deben atender a lo siguiente: (i) cuando el criterio se haya emitido en un caso en el que el Estado Mexicano no haya sido parte, la aplicabilidad del precedente al caso específico debe determinarse con base en la verificación de la existencia de las mismas razones que motivaron el pronunciamiento; (ii) en todos los casos en que sea posible, debe armonizarse la jurisprudencia interamericana con la nacional; y (iii) de ser imposible la armonización, debe aplicarse el criterio que resulte más favorecedor para la protección de los derechos humanos.

32. Asimismo, la Corte Interamericana menciona a tribunales nacionales que se han referido a los límites de la democracia en relación con la protección de derechos fundamentales, destacando la jurisprudencia de varios tribunales de Estados Unidos de América, como por ejemplo el caso *Perry vs. Schwarzenegger*¹⁰, en donde se declara que el referéndum sobre personas del mismo sexo era inconstitucional porque impedía al Estado de California cumplir con su obligación de no discriminar a las personas que deseaban contraer matrimonio de conformidad con la Enmienda 14 de la Constitución de dicho país. Y donde a ese propósito, la Corte Suprema expresó “los derechos fundamentales no pueden ser sometidos a votación; no dependen de los resultados de elecciones.”

¹⁰ *Perry v. Schwarzenegger (Challenge to Proposition 8)* 10-16696, Corte de Apelaciones del Noveno Circuito, Estados Unidos.

33. Aunado a lo anterior, en el marco de los Derechos Humanos para reformas constitucionales, la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas en el libro *Derechos Humanos y Procesos Constituyentes*, manifiesta que todos los procesos democráticos requieren el respeto y la protección de los derechos humanos.¹¹ Esto debe ser así en las herramientas de participación ciudadana, pues de lo contrario, su celebración y, lo que es más importante, los resultados que de ellas deriven, podrían diferir sustancialmente de las opciones preferidas por la población.

34. En ese sentido, la Comisión Interamericana de Derechos Humanos establece que los progresos alcanzados en la protección de Derechos Humanos son irreversibles¹², de modo que será posible expandir el ámbito de protección de los derechos, pero no restringirlos, por lo que puede ser viable someterlos a mecanismos de democracia directa, en tanto amplíen o extiendan su marco de protección, pero nunca con el objetivo, de dejarlos sin efectos o disminuirlos.

35. En suma, el *Instituto Electoral* tiene la obligación de respetar el principio de progresividad, entendiendo por este, la toma de medidas graduales que un sistema jurídico adopta con la intención de ampliar las facultades o derechos de la ciudadanía. Este principio se relaciona estrechamente con la prohibición de retroceder o dar marcha atrás a los niveles de protección alcanzados en las diversas esferas jurídicas de los individuos. Así pues, tomando en consideración que nuestra nación está sujeta a cumplir con los Tratados Internacionales a los que se adhiere, y que la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto que, debido a las implicaciones específicas de la realidad mexicana, como lo son la marginación económica y social, las mujeres y personas con capacidad de gestar tienen derecho a determinar el sentido de sus vidas, a decir sobre sus cuerpos, a preservar su dignidad humana, su autonomía, el desarrollo de su personalidad, a gozar de plena igualdad jurídica, de condiciones óptimas para su salud (psicológica y física) y decidir acerca de su capacidad reproductiva. Lo anterior, halla su sustento en la Acción de Inconstitucionalidad 148/2017¹³, misma que, a saberse, concierne los rasgos que a continuación se describen:

¹¹ *Derechos Humanos y Procesos Constituyentes*, Publicación de las Naciones Unidas preparada por la Oficina del Alto Comisionado de las Naciones Unidas para los Derechos Humanos (ACNUDH), Nueva York y Ginebra, 2018, página 17, consultable en:

https://www.ohchr.org/sites/default/files/Documents/Publications/ConstitutionMaking_SP.pdf

¹² *Justicia Juvenil y Derechos Humanos en las Américas*, Organización de los Estados Americanos, 2011, páginas 44 y 45, disponible en <https://www.oas.org/es/cidh/infancia/docs/pdf/justiciajuvenil.pdf>

¹³ Sentencia de Acción de Inconstitucionalidad 148/2017 (numerales 53 a 240) resuelta por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de septiembre de dos mil veintiuno. Documento disponible en: https://www.dof.gob.mx/nota_detalle.php?codigo=5640922&fecha=19/01/2022&print=true

A. Dignidad Humana.

60. Este Pleno sostiene que para definir los contornos internos y externos del derecho a decidir, debe acudirse –por principio– al contenido que irradia el derecho a la dignidad humana, al ser éste el fundamento, condición y base del resto de los derechos humanos reconocidos constitucional y convencionalmente. Así, la dignidad humana como origen, esencia y fin de todos los derechos humanos establecidos en el artículo 1 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, reconoce una calidad única y excepcional a todo ser humano por el simple hecho de serlo, cuya plena eficacia debe ser respetada y protegida integralmente sin excepción alguna.

61. Este Pleno ha sido claro en reconocer el valor superior de la dignidad humana, al afirmar que en el ser humano hay una dignidad que debe ser respetada en todo caso, constituyéndose como el presupuesto esencial del resto de los derechos fundamentales en cuanto son necesarios para que los individuos desarrollen integralmente su personalidad, dentro de los que se encuentran, entre otros, el derecho a la vida, a la integridad física y psíquica, al honor, a la privacidad, al nombre, a la propia imagen, al libre desarrollo de la personalidad y al estado civil. Además, aun cuando estos derechos personalísimos no se enuncian expresamente en la Constitución General de la República, están implícitos en nuestra norma fundamental, así como en los tratados internacionales suscritos por México y, en todo caso, deben entenderse como derechos derivados del reconocimiento al derecho a la dignidad humana, pues sólo a través de su pleno respeto podrá hablarse de un ser humano en toda su dignidad.

...

64. La dignidad humana reconoce la especificidad de esas condiciones singulares y —puesta en perspectiva con los elementos que enseguida serán reseñados—, se funda en la idea central de que la mujer y las personas con capacidad de gestar pueden disponer libremente de su cuerpo y puede construir su identidad y destino autónomamente, libre de imposiciones o transgresiones, esta concepción no puede ser de otra manera, pues parte de reconocer los elementos que las definen y el despliegue de las libertades mínimas para el desarrollo de su vida en plenitud.

B. Autonomía y Libre Desarrollo de la Personalidad.

65. Dentro de la narrativa de la dignidad humana que, como se describió, es fuente y origen del resto de las prerrogativas de carácter específico, tienen un rol protagónico la autonomía personal, el libre desarrollo de la personalidad y la protección del ámbito íntimo de las personas, pues consisten en la capacidad de elegir y materializar libremente planes de vida e ideales de excelencia humana, sin la intervención injustificada de terceros o del propio poder estatal. Este Tribunal Pleno ha sostenido que la persona tiene derecho a elegir en forma libre y autónoma su proyecto de vida, así como la manera en que logrará las metas y objetivos que, para ella, son relevantes.

...

68. La autonomía y el libre desarrollo de la personalidad brindan cobertura a la "libertad de acción" que permite realizar cualquier actividad que el individuo considere necesaria para el desarrollo de su personalidad, así como también brinda protección a una "esfera de intimidad" en contra de las incursiones externas que limitan la capacidad para tomar ciertas decisiones a través de las cuales se ejerce la autonomía personal. En el tópic que aquí concierne, la manifestación directa es que la decisión de la mujer y personas con capacidad de gestar de ser madre o no está tutelada por los alcances de este derecho, a partir de que ellas son las únicas que por su intrínseca dignidad pueden decidir el curso que habrá de tomar su vida, de manera tal que debe reconocerse la existencia de un margen mínimo de decisión íntima de interrumpir o continuar su embarazo.

...

74. De esta forma, el derecho a decidir funge como instrumento para ejercer el libre desarrollo de la personalidad, la autonomía personal y la protección de la intimidad, de manera que le permite a la mujer o a la persona con capacidad de gestar, en relación con la posibilidad de ser madre, elegir quién quiere ser, pues no puede perderse de vista que, desde esta apreciación, se reconoce que en la maternidad subyace la noción de voluntad, de deseo de que la vida personal atraviese por tal faceta. En el seno de esta controversia debe partirse del reconocimiento de la individualidad e identidad de las mujeres y las personas con capacidad de gestar, de modo que esta es la razón por la que la libertad se juzga tan personal, tan íntima, tan fundamental, lo que constituye la raíz de la obligación estatal de brindarle un ámbito de protección.

...

81. La laicidad debe ser concebida como una cualidad democrática, ya que **significa** que el Estado respeta y valora positivamente que las personas tengan creencias religiosas, éticas, ideológicas y de conciencia, pero se asegura que el Estado y las confesiones religiosas se encuentren separados. Esta óptica permite advertir que la constitucionalización del derecho a decidir reconoce la existencia de una multiplicidad de perfiles éticos, de conciencia y de religión, y se define como un presupuesto para la coexistencia armónica de cualquier convicción, en el sentido de que su diseño evita la imposición de cualquier visión por encima de otra, entendiendo al ser humano como racional y responsable de sus propias decisiones en pleno respeto de la propia autodeterminación.

82. La definición del derecho a decidir como una prerrogativa esencial de las mujeres y de las personas con capacidad de gestar constituye un mecanismo de reconocimiento de su autonomía, pero trasciende a lo público en relación con la posición de plenos derechos con que éstas cuentan en el Estado Mexicano, como parte del proceso de la propia y singular definición de su identidad, y de su plena individualidad política, social, económica, laboral, sexual, reproductiva y cultural.

83. De esta trascendental determinación, se tiene que la laicidad, se presenta en los hechos como una garantía para los derechos de las mujeres y de las personas con capacidad de gestar,

en cuanto mecanismo de reivindicación de la razón sobre el dogma, y consecuentemente como un proyecto de emancipación intelectual que conlleva el reconocimiento de la libertad y autonomía de las personas en cuanto a la definición de sus convicciones y creencias. Laicidad y autonomía se fortalecen mutuamente al dejar a los individuos una esfera de soberanía amplia en la determinación de sus creencias, modelos de virtud humana y medios para alcanzarlos, así como para decidir libremente sobre los aspectos fundamentales de su existencia, entre ellos, los asuntos relacionados con su sexualidad y reproducción, sin la injerencia del Estado ni de ninguna institución.

C. Igualdad jurídica.

...

88. De tal manera, el reconocimiento del **derecho a elegir tiene** la pretensión de eliminar la posibilidad de que exista una discriminación basada en género en materia de maternidad y derechos reproductivos. Se trata de reconocer que la mujer y las personas con capacidad de gestar pueden desplegar estos derechos desde sus propias características, en un plano de igualdad de género que privilegie la capacidad femenina (y las correspondientes a cualquier otra identidad de género) de tomar decisiones responsables sobre su plan de vida e integridad corporal, entendiendo por una problemática de género *"...las identidades, las funciones y los atributos construidos socialmente de la mujer y el hombre y al significado social y cultural que la sociedad atribuye a esas diferencias biológicas, lo que da lugar a relaciones jerárquicas entre hombres y mujeres y a la distribución de facultades y derechos en favor del hombre y en detrimento de la mujer..."*.

...

90. El derecho a decidir se construye sobre la igualdad de género que supone la **eliminación** de los estereotipos que pueden asignarse a la mujer (o a las personas con capacidad de gestar) en relación con su disfrute del derecho a la sexualidad. Además, en la libertad de decisión en materia reproductiva, se trata de disociar el constructo social tradicional que empató los conceptos mujer y maternidad, para subrayar que esto último *"no es destino, sino una acción que, para ejercerse a plenitud, requiere ser producto de una decisión voluntaria"*.

...

93. La ausencia de un reconocimiento de los elementos que definen a la mujer (y a las personas con capacidad de gestar), así como la carencia de instrumentos, como el derecho a decidir, supondrían la correlativa lesión a la igualdad de género, es decir, una discriminación basada en prácticas o costumbres ancladas en concepciones que asignan un rol social a la mujer (o a las personas con capacidad de gestar) que anula su dignidad y la posibilidad de elegir un plan de vida autónomo e individual (lo que incluye la obligación de ser madre). Este tipo de cargas impuestas por la construcción de estereotipos redundan y se traducen en mecanismos que perpetúan el ejercicio de la violencia contra mujeres, niñas, adolescentes y personas con capacidad de gestar.

...

108. Conforme a estas bases, este Alto Tribunal advierte que no cabe duda que es un deber del Estado Mexicano eliminar los estereotipos que puedan traducirse en violencia de género; los textos normativos, internacionales y nacionales, son coincidentes en la importancia de incluir como pilar y fundamento del derecho a decidir, la prerrogativa de las mujeres a no ser víctima de discriminación por género, pues, desde su individualidad le imprime una fuerza categórica de origen a la posición de las mujeres en la sociedad.

D. Derecho a la salud (psicológica y física) y libertad reproductiva.

...

110. La salud de la mujer y de las personas con **capacidad de gestar**, como eslabón esencial para poder elegir si prosigue o anula el proceso de gestación, debe aquilatarse –en un primer sentido– como el derecho a mantener un óptimo estado psicoemocional. Esta aproximación parte de concebir el derecho a elegir como la decisión más íntima, personal, y una de las más trascendentales, que se pueden enfrentar, de manera tal que deben desterrarse las limitaciones que inhiban por completo la posibilidad de reflexionar, debatir en el fuero interno y analizar – conforme a las convicciones y planes personales– las posibilidades que presenta el futuro cuando, habiendo concebido, la maternidad se puede convertir en realidad, con la finalidad de mantener un pleno estado psicológico y emocional. Es decir, aquí la presencia del derecho a la salud se asocia con la libertad mínima de poder reflexionar una decisión, lo que constituye un paso primario al resto del impacto del derecho a la salud en el derecho a elegir.

111. Esta apreciación también pretende desmitificar la afirmación de que el reconocimiento del derecho a decidir puede traducirse en asignar un valor menor al acto de concebir, pues por el contrario, el objetivo es apreciarlo en toda su magnitud, destacando que sólo la participación decidida de la mujer puede brindar la mayor protección a los elementos en juego, concretamente: su derecho a elegir y la tutela al bien constitucionalmente relevante que es el producto de la concepción (aspecto que será desarrollado a detalle más adelante), reconociendo en todo momento la mayor trascendencia que tal dilema supone para el fuero interno de la persona (mujer o persona gestante), y que sólo mediante el libre ejercicio del derecho a decidir se puede garantizar la protección más adecuada de su condición psicológica

...

117. Merece mención especial lo dicho en relación con esta temática por la Corte Interamericana de Derechos Humanos, pues se encuentra centrado en el mismo entendimiento sostenido a lo largo de esta consideración, específicamente en que debe garantizarse el acceso a condiciones que le aseguren a la persona una existencia digna, incluida el cuidado de la salud, ante lo cual, los Estados tienen la obligación de garantizar la creación de las condiciones que se requieren para que no se produzcan violaciones de ese derecho. De hecho, esa propia Corte ha establecido, expresamente, que la autonomía reproductiva y el acceso a los servicios de salud están amparados por este derecho; así como la decisión de ser o no madre.

...

121. En este esquema, los aspectos relacionados con la posibilidad de la interrupción del embarazo conllevan, por definición, la natural asistencia sanitaria (psicológica y física), de manera que el derecho a la salud y las libertades asociadas a éste –recién descritas– son condiciones indispensables del derecho a elegir el curso de la vida reproductiva, como un medio de protección basado en el principio de no discriminación que implica que los establecimientos, bienes y servicios de salud deben ser accesibles, de hecho y de derecho, a los sectores más vulnerables y marginados de la población.

...

129. De la misma manera en que se expuso para los puntos previos, queda claro que la relación específica entre salud y derechos reproductivos forman parte de un todo cuyo centro de acción son las mujeres y las personas con capacidad de gestar, puesto que se vincula de forma intrínseca con los atributos relacionados con el ejercicio de su propio plan de vida y la conducción de éste a través de la protección y búsqueda del más amplio **bienestar** en un marco de igualdad jurídica.

E. El derecho a decidir y sus implicaciones específicas.

130. Sobre la base considerativa desarrollada en los apartados **previos**, **este** Tribunal Pleno reconoce la influencia que cada derecho y principio en la construcción del derecho a decidir; asimismo, reconoce que todos y cada uno de los elementos que integralmente aportan la dignidad humana, la autonomía, el libre desarrollo de la personalidad, la igualdad jurídica, el derecho a la salud (psicológica y física) y la libertad reproductiva, constituyen piezas esenciales en este entramado constitucional y convencional, que confluyen para determinar que la titularidad del referido derecho fundamental corresponde a la mujer y las personas con capacidad de gestar, y que éste consiste en la posibilidad de acceder libremente a un procedimiento de interrupción segura del embarazo.

131. La constitucionalización del derecho a decidir, permite sostener que no tiene cabida dentro de la doctrina jurisprudencial de este Tribunal Constitucional, un escenario en el cual la mujer y las personas con capacidad de gestar no puedan plantearse el dilema de continuar o interrumpir su embarazo por un corto periodo de tiempo al inicio de la gestación, pues ello equivaldría a asumir que su dignidad y autonomía personal pueden modularse y restringirse en función de supuestos basados en un constructo social que, antes que personas independientes, las configura como instrumentos de procreación, lo que además conllevaría una lesión de origen a su integridad psicoemocional al limitar las posibilidades en relación con su plan y proyecto de vida, e impediría alcanzar el bienestar integral en su carácter de meta permanente del derecho a la salud.

132. Conforme a esta narrativa, los pilares que sostienen el derecho a decidir la vida reproductiva irradian elementos que, unidos, configuran la noción de justicia reproductiva que comprende el derecho a la autodeterminación, vinculado al principio más amplio de autonomía corporal que es

el derecho a la integridad física y psicológica. La decisión de ser madre o no, una vez que ha ocurrido el momento de la concepción y conforme a la intrínseca dignidad de la mujer y de las personas con capacidad de gestar, se debe presumir racional y deliberada, que considera a la autonomía personal y al libre desarrollo de la personalidad en términos de realización y responsabilidad individual.

133. La libertad reproductiva, en su vertiente específica del derecho a decidir, implica que no corresponde al Estado conocer o evaluar las razones para continuar o interrumpir su embarazo ya que pertenecen a la esfera de intimidad de la mujer y de las personas con capacidad de gestar, y que pueden ser de la más diversa índole, lo que comprende razones médicas (físicas y psicológicas), económicas, familiares, sociales, entre otras.

...

36. Al respecto, se debe tener en cuenta y destacar la reforma constitucional del artículo 94 de la Constitución General en marzo de 2021, por la que se adicionó el párrafo décimo segundo y donde se crea una nueva forma de crear jurisprudencia, es decir, la jurisprudencia por precedentes obligatorios, donde las razones que justifiquen las decisiones contenidas en las sentencias que dicte el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación; como lo es la citada acción de inconstitucionalidad 148/2017, constituyen precedentes obligatorios para todas las autoridades jurisdiccionales de la federación y de las entidades federativas cuando sean tomadas por mayoría de ocho votos; determinación que fue aprobada -por cuanto a su resolutive segundo se refiere- por unanimidad de 10 votos. Lo anterior también en sincronía con lo establecido en el artículo 222 de la Ley de Amparo, reglamentaria de los artículos 103 y 107 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

37. Es oportuno volver a señalar que la figura del referéndum legislativo 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 tanto estas no sean objeto de dicho instrumento de participación ciudadana, como las de las materias que determine la *Constitución Local* y demás leyes, pues esto implicaría desconocer el contenido de las nuevas normas, lo que atentaría contra el nuevo bloque constitucional. Situación que, como ya se explicó, acontece con la presente solicitud de referéndum que pretende se consulten normas jurídicas que, de su simple lectura, de forma manifiesta e indudable versan sobre derechos consagrados en la *Constitución Local*, *Constitución General* y en Tratados Internacionales.

38. En consecuencia, si bien es cierto que el *Instituto Electoral*, tiene como uno de sus fines primigenios el promover la participación ciudadana en Baja California, no puede ignorar su obligación derivada de los ordenamientos constitucionales general y local, de promover, proteger, respetar y garantizar en el ámbito de sus competencias, los derechos humanos reconocidos por el Estado Mexicano, lo natural es decretar la improcedencia de la solicitud de referéndum legislativo bajo estudio, en virtud de reconocer un derecho humano, pues afirmar lo contrario sería lo mismo que aceptar que el ejercicio de un derecho adquirido y reconocido por el ordenamiento jurídico depende del voto de una mayoría, vulnerando la no regresividad y la progresividad de los derechos humanos, configurándose así una causal evidente que torna innecesario analizar el fondo del asunto y los planteamientos vertidos por los promoventes.

Por lo antes expuesto, fundado y motivado, esta *Comisión* somete a la consideración del *Consejo General* los siguientes:

ACUERDOS

PRIMERO. Se resuelve la improcedencia de la solicitud de referéndum legislativo identificada con la clave IEEBC/CG/REF001/13-01-2022, de conformidad con lo expuesto en los considerandos del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Se instruye a la Secretaría Ejecutiva del *Instituto Electoral* notifique en forma personal el contenido del presente Acuerdo al grupo de ciudadanas y ciudadanos promoventes de la solicitud de referéndum legislativo IEEBC/CG/REF001/13-01-2022, por conducto de su representante común, en el domicilio acreditado para oír y recibir notificaciones.

TERCERO. Se instruye a la Secretaría Ejecutiva del *Instituto Electoral* notifique por oficio el contenido del presente Acuerdo a la XXIV Legislatura del Congreso del Estado de Baja California, por conducto de la Presidencia de la Mesa Directiva.

CUARTO. Publíquese el presente Acuerdo en el portal de internet institucional, en términos de lo señalado en el artículo 22, párrafo cuarto, del *Reglamento Interior*.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión de dictaminación virtual de la Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica el 07 de abril de 2022, por mayoría de votos de la Consejera Electoral, Guadalupe Flores Meza, en su carácter de vocal, y del Consejero Electoral, Abel Alfredo Muñoz Pedraza, en su carácter de Presidente, con uno en contra del Consejero Jorge Alberto Aranda Miranda, en su carácter de vocal.



C. ABEL ALFREDO MUÑOZ PEDRAZA
PRESIDENTE



C. GUADALUPE FLORES MEZA
VOCAL



C. JORGE ALBERTO ARANDA MIRANDA
VOCAL



C. IRIS BERENICE ANGÉLICA LOZANO RIVAS
SECRETARIA TÉCNICA



VOTO RAZONADO QUE FORMULA EL CONSEJERO ELECTORAL JAVIER BIELMA SÁNCHEZ EN RELACIÓN CON EL ACUERDO DE LA COMISIÓN DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA Y EDUCACIÓN CÍVICA POR EL QUE SE PROPONE AL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL DE BAJA CALIFORNIA RESOLVER LA TERCERA ETAPA RELATIVA A LA IMPROCEDENCIA DE LA SOLICITUD DE REFERÉNDUM LEGISLATIVO IDENTIFICADA CON LA CLAVE DE EXPEDIENTE IEEBC/CG/REF001/13-01-2022.

Con fundamento en lo dispuesto en el artículo 19, párrafo 3, inciso c), del Reglamento Interior del Instituto Estatal Electoral de Baja California, emito este para exponer las razones por las cuales voté a favor del Acuerdo que la Comisión de Participación Ciudadana y Educación Cívica IEEBC/CPCyEC/PA02/2022, las cuales contribuyen a fortalecer la postura de este Consejo General con respecto a la improcedencia de la solicitud de referéndum legislativo de clave IEEBC/CG/REF001/13-01-2022.

Para exponer mi postura en este asunto, empezaré por destacar los antecedentes relevantes del caso; después fijaré la problemática a dilucidar y finalmente analizaré si la solicitud encuentra una causal de improcedencia que haga inviable su realización.

Antecedentes relevantes

1. El 12 de noviembre de 2021 se publicó en el Periódico Oficial del Estado el Decreto 36 del Congreso del Estado por el cual se reformaron diversos artículos del Código Penal para el Estado de Baja California, de la Ley de Víctimas para el Estado de Baja California y de la Ley de Salud Pública del Estado de Baja California (Decreto 36).

2. El 13 de enero de 2022, un grupo de ciudadanas y ciudadanos de Baja California presentaron ante el Instituto Estatal Electoral de Baja California (Instituto) una solicitud de referéndum legislativo para someter a consulta el Decreto 36 del Congreso del Estado.

3. El 15 de marzo de 2022, el Consejo General en sesión extraordinaria determinó que la solicitud de referéndum legislativo cumplió con los requisitos formales previstos en la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Baja California (Ley de Participación Ciudadana).

Problemática

Del análisis de la solicitud de referéndum legislativo promovido por un grupo de ciudadanas y ciudadanos es posible definir el problema jurídico a dilucidar, el cual consiste en determinar si es conforme al marco jurídico vigente someter a consulta de la ciudadanía las normas contenidas en el Decreto 36.

Solución

En términos de los artículos 5, Apartado C, y 8, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Baja California (Constitución Local) se reconoce que uno de los instrumentos de participación ciudadana es el Referéndum, y que es derecho de la ciudadanía participar en este tipo de procesos democráticos.

De acuerdo con el artículo 26 de la Ley de Participación Ciudadana este Instituto es responsable de la organización y desarrollo de los procesos de referéndum, sea de naturaleza constitucional o legislativa.

Cumplidos los requisitos objetivos que prevé el artículo 32 de la Ley de Participación Ciudadana, este Consejo General debe determinar si una solicitud de referéndum resulta procedente, para lo cual en primer término debe descartar que no se actualice ninguna de las causales de improcedencia que señala el artículo 47 de la Ley, de entre las cuales destaca la relativa a que las normas objeto de referéndum no sean materia para consultarse vía dicho instrumento, prevista en la fracción II de dicho artículo.

Así, tenemos que la propia Ley de Participación Ciudadana en su artículo 28 nos indica un catálogo de materias específicas y adicional se establece en su fracción VI la posibilidad de que tanto la Constitución Política del Estado y otras leyes puedan determinar restricciones en las que no es posible consultar a la ciudadanía.

El marco jurídico expuesto, demuestra que el derecho a la consulta vía referéndum no es absoluto y encuentra diversas restricciones constitucionalmente y legalmente válidas.

Ahora bien, para poder arribar a estas posibles restricciones dispuestas en la Constitución Local y otras leyes, es necesario tomar en cuenta lo siguiente.

La Constitución Local en su artículo 7 se destaca que el Estado acata plenamente y asegura a todos sus habitantes los derechos humanos reconocidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (Constitución Federal), y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, **cuyo ejercicio no podrá restringirse** ni suspenderse salvo por causas expresas en la propia Constitución Federal, es decir, la Norma Suprema. Lo anterior es así, pues el artículo 133 de la Constitución Federal reconoce a esta y a los tratados internacionales como la Ley Suprema de toda la República.

Bajo ese tenor, debemos partir de que la reforma constitucional del año 2011 al artículo 1º de la Constitución Federal mandata que las normas que versan sobre derechos humanos deben interpretarse de conformidad con dicha Constitución y los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Sobre el particular, cabe destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación (Suprema Corte o Alto Tribunal) resolvió en el expediente VARIOS 912/2010 que todas las autoridades del país deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y los tratados internacionales favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Esto significa, que el sentido dado por el Alto Tribunal al párrafo segundo del artículo 1º de la Constitución que refiere como deben interpretarse las normas relativas a derechos humanos, es un deber impuesto no solo a jueces sino a todas las autoridades del país, lo que incluye a las administrativas como este Instituto Electoral.

Expuesto lo anterior, es importante tomar en cuenta que la Ley de Participación Ciudadana en su artículo 4 estipula que, la interpretación de las disposiciones de esa Ley se hará atendiendo, entre otros aspectos, a los criterios gramatical, sistemático y funcional.

Para entender los alcances de estos métodos interpretativos resulta conveniente retomar lo resuelto por la Sala Superior al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-695/2007, en el que se analizan estos métodos, concluyendo lo siguiente:

- a) **El criterio gramatical** consiste en precisar el significado del lenguaje legal empleado en determinado precepto jurídico, cuando genera dudas o produce confusiones;
- b) **El criterio sistemático** consiste en determinar el sentido y alcance de una disposición, a la luz de otras disposiciones o principios pertenecientes al mismo contexto normativo o sistema jurídico, y
- c) **El criterio funcional** consiste en tomar en cuenta los diversos factores relacionados con la creación, aplicación y funcionamiento de la norma jurídica en cuestión.

A la luz de la interpretación sistemática y funcional es posible acudir a otras normas jurídicas previstas en diversos ordenamientos que conforman el sistema jurídico, a fin de dotar de alcance, contenido y propósito al enunciado normativo previsto en la fracción VI del artículo 28 de la Ley de Participación Ciudadana, cuando señala que serán materias vedadas para un referéndum aquellas que determine la Constitución Local o las leyes.

Ahora, previo a arribar a la improcedencia debe tenerse presente que el contenido del Decreto 36 que se pretende someter a consulta, tuvo por núcleo esencial despenalizar el aborto en Baja California, permitiendo que las mujeres y personas con capacidad de gestar tuvieran la oportunidad de interrumpir legalmente su embarazo hasta las doce semanas de gestación, entre otras modificaciones a los ordenamientos legales objeto del Decreto.

Con base en ello, es preciso formular la siguiente pregunta: ¿Las normas contenidas en el Decreto 36 del Congreso del Estado reconocen o contienen algún derecho humano que deba protegerse y respetarse?

Para responder esta pregunta resultan importantes las consideraciones dadas por el Alto Tribunal de nuestro país al resolver la acción de inconstitucionalidad 148/2017.

No pasa inadvertido, que el precedente generado a partir de dicha sentencia resulta obligatorio para las y los jueces de todo el país; sin embargo, las consideraciones expuestas resultan orientadoras y relevantes para el presente asunto, pues a partir de la revisión de la constitucionalidad de normas penales del Estado de Coahuila de Zaragoza (similares a las establecidas por el Congreso del Estado), la Suprema Corte concluyó que estas eran inconstitucionales al penalizar o criminalizar de manera absoluta la interrupción total del embarazo.

Partiendo de esta interpretación hecha por la Suprema Corte, tenemos que las normas contenidas en el Decreto 36 reconocen los derechos humanos que el Alto Tribunal identificó al fallar este caso emblemático, derechos humanos a la dignidad humana, a la autonomía y libre desarrollo de la personalidad; a la igualdad jurídica; a la salud y a la libertad reproductiva, los cuales señaló la Suprema Corte en su conjunto constituyen el derecho a la libertad de decisión de todas las mujeres.

Las consideraciones del Alto Tribunal de nuestro país, precisan que el Estado al criminalizar la interrupción del embarazo sanciona una conducta enraizada en una serie de derechos que posee la mujer y las personas con capacidad de gestar, y que participan de la decisión de abortar, es decir, sancionar la interrupción voluntaria del embarazo implica un límite a todos de estos derechos humanos, concluyó la Corte.

Conclusión

Con base en lo hasta aquí expuesto, es posible arribar a la conclusión mediante los métodos interpretativos sistemático y funcional reconocidos en la Ley de Participación Ciudadana, que de la lectura y análisis de los artículos 1º de la Constitución Federal, 7 de la Constitución Local, y 28 y 47 de la Ley de Participación Ciudadana, que una de las restricciones previstas en la Constitución Local para someter a referéndum estriba en que la norma o normas que se pretendan consultar tengan por objeto restringir los derechos humanos previstos en la Constitución Federal y en la Constitución Estatal.

La causal invocada es manifiesta e indubitable, tal como lo exige la doctrina jurisprudencial de la Suprema Corte¹, entendiéndose que lo manifiesto es lo que se advierte clara y patentemente, y lo indudable consiste en que se tenga la certeza y plena seguridad de que la causa de improcedencia efectivamente se actualiza en el caso concreto.

Esto es así, porque tanto la Constitución Federal y la Constitución Local, en sus artículos 1, tercer párrafo, y 7, Apartado A, segundo párrafo, respectivamente, mandatan que todas las autoridades deben promover, **respetar, proteger** y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y **progresividad**.

¹ Tesis de Jurisprudencia VII.1o.C.J/1: DEMANDA DE AMPARO. DESECHAMIENTO POR MANIFIESTA E INDUDABLE IMPROCEDENCIA, consultable en: <https://sif2.scjn.gob.mx/detalle/tesis/197719>

De estos principios, destaca el de progresividad, el cual tal y como se explica en el Acuerdo ordena ampliar el alcance y la protección de los derechos humanos en la mayor medida posible hasta lograr su plena efectividad. De igual manera, dicho principio incluye una cláusula de no regresividad, la cual consiste en que el legislador no puede emitir actos legislativos que limiten restrinjan, eliminen o desconozcan el alcance y la tutela que ya se reconocía a los derechos humanos. Así mismo, el aplicador no puede interpretar las normas sobre derechos humanos atribuyéndoles un sentido que implique desconocer su extensión y su nivel de tutela admitido previamente.

De este modo, si la Suprema Corte en su carácter de Tribunal Constitucional y máximo intérprete de la Constitución Federal fija un precedente en el que reconoce que las normas jurídicas de tipo penal que criminalizan la interrupción voluntaria del embarazo van en contra de diversos derechos humanos expresamente reconocidos en el bloque de constitucionalidad; esto, hace evidente que la consulta de referéndum legislativo sea inviable, en tanto pretende que la ciudadanía se pronuncie a favor o en contra sobre la restricción de los derechos fundamentales que han sido reconocidos a las mujeres por parte del Poder Legislativo del Estado al modificar las normas cuestionadas.

En consecuencia, el derecho fundamental a la consulta en el presente asunto debe ceder ante los derechos fundamentales que se reconocen en las normas objeto del Decreto 36, en virtud de que, en el Estado democrático y constitucional de derecho, la voluntad popular, tiene límites y en ningún caso puede pasar por encima de los derechos fundamentales, los cuales —por definición— son contramayoritarios.

Estas son las razones que sostienen mi voto razonado.



JAVIER BIELMA SÁNCHEZ
CONSEJERO ELECTORAL

