

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

**EXPEDIENTE:** SUP-JDC-5225/2015

**ACTOR:** OMAR PAVEL GARCÍA  
GARCÍA

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
OTRORA TRIBUNAL ESTATAL  
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL  
DEL ESTADO DE OAXACA

**MAGISTRADA PONENTE:** MARÍA  
DEL CARMEN ALANIS FIGUEROA

**SECRETARIOS:** ANDRÉS CARLOS  
VÁZQUEZ MURILLO Y ROBERTO  
JIMÉNEZ REYES

Ciudad de México, a veintisiete de enero de dos mil dieciséis.

**S E N T E N C I A:**

Que recae al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, promovido por Omar Pavel García García, a fin de impugnar la sentencia dictada por el entonces Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Electoral del Estado de Oaxaca, en el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano JDC/42/2015, y

**R E S U L T A N D O:**

**I. Antecedentes.** De los hechos narrados y de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:

**a.** En su oportunidad, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, recibió el oficio por medio del cual el Gobernador del Estado, solicitó que ese organismo electoral organizara la consulta ciudadana en el Municipio de Oaxaca de Juárez, sobre la construcción

**SUP-JDC-5225/2015**

del Centro Cultural y de Convenciones de Oaxaca, en las faldas del Cerro del Fortín.

**b.** El once de septiembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, emitió el acuerdo IEEPCP-CG-6/2015, denominado: "ACUERDO IEEPCO-CG-6/2015 RESPECTO DE LA SOLICITUD PLANTEADA POR EL GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO LIBRE Y SOBERANO DE OAXACA, LICENCIADO GABINO CUÉ MONTEAGUDO, PARA QUE EL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL Y DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA DE OAXACA, ORGANICE LA CONSULTA CIUDADANA EN EL MUNICIPIO DE OAXACA DE JUÁREZ, SOBRE LA PROCEDENCIA O NO DE LA CONSTRUCCIÓN DEL CENTRO CULTURAL Y DE CONVENCIONES DE OAXACA".

**c.** En dicho acuerdo, se facultó a la Comisión Permanente de Educación Cívica y Mecanismos de Participación Ciudadana del referido instituto, coordinara los trabajos relativos a la organización de la consulta.

**d.** El veintidós de septiembre de dos mil quince, se firmó el convenio respectivo para que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, realizara la consulta precisada.

**e.** El cuatro de octubre de dos mil quince, tuvo verificativo la consulta ciudadana.

## SUP-JDC-5225/2015

f. El cinco siguiente, se llevó a cabo el cómputo final de la consulta, por parte de la Comisión de Educación Cívica y Mecanismos de Participación Ciudadana del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca.

g. En la misma fecha, el Pleno de la Suprema Corte de la Justicia de la Nación, resolvió las acciones de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas 57/2015, 59/2015, 61/2015, 62/2015 y 63/2015, formuladas por diversos partidos políticos a fin de controvertir diversas disposiciones de la Constitución Política y de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, ambas del Estado de Oaxaca, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

### SE RESUELVE:

**PRIMERO.** Son procedentes las acciones de inconstitucionalidad 53/2015 y 61/2015.

**SEGUNDO.** Es parcialmente procedente la acción de inconstitucionalidad 62/2015 y parcialmente procedente y parcialmente fundada la acción de inconstitucionalidad 57/2015.

**TERCERO.** Es procedente y fundada la acción de inconstitucionalidad 59/2015.

**CUARTO.** Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 57/2015 respecto de los artículos 25, apartado F, párrafo primero, y 113, fracción I, párrafos décimo y décimo sexto, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

**QUINTO.** Se sobresee en la acción de inconstitucionalidad 62/2015 respecto de los artículos 79, 90, numeral 2, inciso b), 111, 149, 150, y 188, numeral 1, inciso b), segunda parte, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.

**SEXTO.** Se reconoce la validez de los artículos 33, fracción V, párrafos primero y segundo; 35, párrafo segundo; 68, fracción III, párrafo primero, y 79, fracción XXI, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca.

## SUP-JDC-5225/2015

**SÉPTIMO.** Se reconoce la validez de los artículos 59, fracción LI, en la porción normativa que indica "*titulares de los órganos constitucionales autónomos*", y 114, párrafo primero, en la porción normativa que señala "*Congreso del Estado*", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, al tenor de la interpretación conforme en virtud de la cual, dentro de los órganos constitucionales autónomos referidos en esos numerales, no se encuentran el Instituto Electoral y el Tribunal Electoral locales.

**OCTAVO.** Se declara la invalidez de los artículos 25, apartado B, fracciones II, párrafo tercero, y XIV, 35, párrafo cuarto, en las porciones normativas que indican "*la Fiscal o el Fiscal General del Estado de Oaxaca así como los Fiscales Especiales*" y "*Las Magistradas y Magistrados*", y 68, fracción I, en la porción normativa que dice "*o vecino con residencia efectiva no menor de tres años inmediatamente anteriores al día de los comicios*", y fracción III, segundo párrafo, en la porción normativa que prevé "*Las Magistradas y Magistrados del Tribunal Estatal Electoral de Oaxaca*", de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, en términos del apartado VIII, temas 1, 3 y 4, de la presente ejecutoria; declaraciones de invalidez que surtirán sus efectos con motivo de la notificación de estos puntos resolutiveos al Congreso de dicho Estado.

**NOVENO.** Se declara la invalidez total del Decreto 1290, publicado el nueve de julio de dos mil quince en el tomo XCII, extra, del Periódico Oficial del Estado de Oaxaca, por medio del cual se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, a partir de que se notifiquen estos puntos resolutiveos al Congreso del referido Estado.

**DÉCIMO.** Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Semanario Judicial de la Federación y en el Periódico Oficial del Estado de Oaxaca.

**h.** En desacuerdo con lo anterior, el ocho de octubre de dos mil quince, el ahora actor promovió *per saltum* demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, la cual se ingresó a esta Sala Superior con el número de expediente SUP-JDC-4306/2015.

**i.** El catorce de octubre de dos mil quince, este órgano jurisdiccional federal emitió sentencia en el recurso de apelación SUP-RAP-696/2015 y sus acumulados SUP-RAP-705/2015 y SUP-JDC-4306/2015, en el

## **SUP-JDC-5225/2015**

sentido de reencauzar los medios de defensa al entonces Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial de Oaxaca, a fin de que dicho órgano emitiera las determinaciones que en derecho correspondieran.

**j.** El veintinueve de octubre del año próximo pasado, el aludido órgano jurisdiccional local, dictó sentencia en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano JDC/42/2015 en el sentido de desechar el juicio ciudadano, dada la falta de interés jurídico del accionante.

**k.** A fin de combatir esa determinación, el pasado cinco de noviembre de dos mil quince, Omar Pavel García García promovió juicio de revisión constitucional electoral, el cual se identificó con la clave de expediente SUP-JRC-733/2015 y se reencauzó a juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.

**l.** El pasado veinticinco de noviembre de dos mil quince, esta Sala Superior emitió sentencia en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-4397/2015, en el sentido de revocar la sentencia reclamada, a fin de que el tribunal responsable, de no advertir alguna otra causal de improcedencia, analizara el fondo del asunto.

**m.** El siete de diciembre de ese año, el entonces Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, dictó resolución en el sentido de declarar infundados los agravios planteados y, por ende, confirmar en lo que fueron materia de impugnación los actos reclamados.

**I. Juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano.** Con el objeto de controvertir dicha determinación, el ahora actor promovió el medio de defensa que ahora nos ocupa.

**II. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó, admitió y declaró la instrucción del medio de defensa, y

**C O N S I D E R A N D O :**

**PRIMERO.- Competencia.** Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el juicio al rubro indicado, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción V, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 186, fracción III, inciso c), 189, fracción I, inciso e), y 199, fracción VII, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 79, párrafo 1, 80, párrafo 1, inciso f), 83, párrafo 1, inciso a), fracción III, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque se trata de un juicio promovido por un ciudadano, quien alega la vulneración a su derecho político electoral de participar en una consulta popular.

**SEGUNDO. Requisitos del medio de impugnación.** El medio de impugnación reúne los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 4, 7, párrafo 1, 8, párrafo 1, 9, párrafo 1, 12, párrafo 1, incisos a) y b), 13, párrafo 1, inciso b), 19, párrafo 1, inciso e), 79, párrafo 1, y

80, párrafo 1, inciso f), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se razona a continuación:

**1. Requisitos formales.** En este particular se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque el actor: 1) Precisa su nombre; 2) Señala domicilio para oír y recibir notificaciones; 3) Identifica el acto controvertido; 4) Menciona a la autoridad responsable; 5) Narra los hechos en los que basa su demanda; 6) Expresa los conceptos de agravio que la sustentan; 7) Ofrece pruebas, y 8) Asienta su firma autógrafa.

**2. Oportunidad.** El escrito para promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al rubro identificado, fue presentado dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, toda vez que la sentencia controvertida le fue notificada al ciudadano actor el pasado diez de diciembre de dos mil quince, y su escrito de demanda lo presentó el dieciséis siguiente, no debiendo contemplarse dentro del cómputo, los días doce y trece, al tratarse de días inhábiles, por ser sábado y domingo.

**3. Legitimación.** El juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al rubro indicado, es promovido por Omar Pavel García García, por propio derecho, con lo cual se cumple el requisito de legitimación previsto en los artículos 13, párrafo 1, fracción

III, inciso b) y 79, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**4. Interés jurídico.** En el particular, el justiciable tiene interés jurídico para promover el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano en que se actúa, dado que impugna la sentencia por la que se confirmó los actos que reclamaba de la autoridad administrativa electoral local de Oaxaca.

**5. Definitividad y firmeza.** También se cumplen estos requisitos de procedibilidad, porque en la legislación aplicable del Estado de Oaxaca no está previsto medio de impugnación alguno que se deba agotar previamente, por el cual se pueda revocar, anular, modificar o confirmar, la sentencia ahora controvertida; por tanto, es definitiva y firme, para la procedibilidad del medio de impugnación en que se actúa.

**TERCERO. Estudio de fondo.** Del análisis del escrito de demanda signado por el inconforme, se desprende que sus alegaciones se encuentran encaminadas a cuestionar que el tribunal responsable:

- Indebidamente razonó que la figura de la consulta ciudadana sí tiene sustento en la normativa local del Estado de Oaxaca.
- Convalidara el que sólo participaron en la consulta ciudadanos habitantes de la ciudad de Oaxaca, y no así de otros Municipios de la entidad.

## SUP-JDC-5225/2015

- Desestimara sus disensos en torno a que: en la consulta no se utilizó listado nominal; no se emitió la convocatoria con la suficiente antelación; no se difundió debidamente a través de los medios de comunicación; no se ordenó con anticipación la suspensión gubernamental de los promocionales a favor de la citada obra.

Por cuestión de método, los agravios serán analizados en el orden que ha sido precisado.

a. El agravio relacionado con que la consulta ciudadana no tiene respaldo en la legislación del Estado de Oaxaca, resulta **infundado**.

Mediante Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el pasado nueve de agosto de dos mil doce, por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia política, se modificó el contenido del artículo 35 constitucional<sup>1</sup>, que establece los derechos de la

---

<sup>1</sup> Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

VII. Iniciar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen esta Constitución y la Ley del Congreso. El Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia le otorgue la ley, y

VIII. Votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las que se sujetarán a lo siguiente:

1o. Serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición de:

a) El Presidente de la República;

b) El equivalente al treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión; o

c) Los ciudadanos, en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, en los términos que determine la ley.

Con excepción de la hipótesis prevista en el inciso c) anterior, la petición deberá ser aprobada por la mayoría de cada Cámara del Congreso de la Unión,

2o. Cuando la participación total corresponda, al menos, al cuarenta por ciento de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores, el resultado será vinculativo para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes;

3o. No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por esta Constitución; los principios consagrados en el artículo 40 de la misma; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. La Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá, previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta;

ciudadanía en materia política, para introducir dos mecanismos de democracia directa: la iniciativa ciudadana y la consulta popular

Esta modificación por parte del Poder Revisor de la Constitución implica un cambio en el paradigma del Sistema Político Mexicano, al incorporar a nivel constitucional instituciones de democracia directa, a la par de la democracia representativa que tradicionalmente lo caracterizó, inscribiéndose en la tendencia de las democracias de la región.<sup>2</sup>

En el dictamen emitido por las Comisiones Unidas de Puntos Constitucionales, de la Reforma de Estado y de Estudios Legislativos, de la Minuta de Proyecto de Decreto que reforma diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de reforma política, se precisó que:

[...]

### III. CONTENIDO GENERAL

La participación ciudadana está en el centro de las propuestas que ahora se someten a consideración de los senadores. Para la formulación de las propuestas de reforma contenidas en el proyecto de decreto, los grupos de trabajo analizaron las contenidas en las iniciativas, las que en diferentes foros han expresado organizaciones de la sociedad civil, especialistas e interesados en el tema y, además del derecho comparado, las normas constitucionales y experiencias que en otras naciones democráticas se han vivido en estas mismas materias.

---

4o. El Instituto Federal Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito establecido en el inciso c) del apartado 1o. de la presente fracción, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados;

5o. La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal;

6o. Las resoluciones del Instituto Federal Electoral podrán ser impugnadas en los términos de lo dispuesto en la fracción VI del artículo 41, así como de la fracción III del artículo 99 de esta Constitución; y

7o. Las leyes establecerán lo conducente para hacer efectivo lo dispuesto en la presente fracción.

<sup>2</sup> Chile, Colombia, Costa Rica, Ecuador, Guatemala, Honduras, Nicaragua, Panamá, Paraguay, Perú, República Dominicana, Uruguay y Venezuela, entre otros.

## SUP-JDC-5225/2015

Se trata de abrir nuevos cauces a la participación directa de la ciudadanía, a través de fórmulas y procedimientos que estimulen el interés de la sociedad en los asuntos públicos y los procesos comiciales, sin por ello debilitar el sistema electoral que en México se ha construido a lo largo de más de tres décadas.

[...]

Asimismo, debe valorarse la propuesta de llevar a la Carta Magna el derecho de los ciudadanos, en el número que establecería la propia Constitución, a presentar ante el Congreso de la Unión iniciativas de ley o decreto. La iniciativa ciudadana ha permitido, en otras experiencias, estimular el interés de la sociedad por el trabajo y las decisiones del Congreso o Parlamento; ha fortalecido la vinculación entre representantes y representados, al propiciar en los primeros una práctica de mayor contacto con sus electores y ha permitido que el derecho de minoría consustancial a la democracia moderna, encuentre una nueva forma de expresión.

A las candidaturas independientes y la iniciativa ciudadana, este dictamen propone añadir la consulta popular en temas de trascendencia nacional. Esa figura, como se plantea en el proyecto de decreto, es una variante de otras formas de la llamada “democracia semidirecta” como lo son el plebiscito y el referéndum. La singularidad de la consulta ciudadana es que puede ser activada – propuesta- por un determinado número de ciudadanos, en el porcentaje respecto de la lista nominal de electores que definiría la propia Constitución, y con los demás requisitos que determine la ley. Tanto el Ejecutivo Federal como una minoría de legisladores, en cualquiera de las dos cámaras, puede activar el mecanismo de la consulta popular, pero en todo caso, se requerirá que sea aprobada por mayoría de votos en las dos cámaras, y no así para las consultas convocadas por los ciudadanos. La propia Constitución señalará las materias que no podrán ser objeto de consulta popular, tales como la derogación de derechos humanos, los ingresos y gastos del Estado o la forma de gobierno consagrada en el artículo 40 de la propia Carta Magna, la materia electoral; la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada permanente. Previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolverá sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta. [...]

#### IV. CONSIDERACIONES

[...]

##### INICIATIVA CIUDADANA

En los últimos años, México ha transitado hacia un modelo democrático capaz de generar una alternancia en los Poderes Ejecutivo y Legislativo. No obstante, esta transición no ha sido suficiente para asegurar una

## SUP-JDC-5225/2015

representatividad en la cual la ciudadanía incida eficazmente en la toma de decisiones de interés público y en la que se incluyan los temas de interés ciudadano en la agenda legislativa. Por esta razón, resulta indispensable complementar nuestra actual democracia representativa con mecanismo de democracia directa que sean capaces de resarcir estas deficiencias.

Una de figuras de participación ciudadana que cuenta con un mayor consenso como forma de expresión directa del interés de la ciudadanía en los asuntos públicos es la de iniciativa ciudadana. Con el objeto específico de permitir al ciudadano delinear los espacios, las políticas, los derechos, así como otros factores sociales, económicos y políticos entre los que se desenvuelve, se propone reconocer a los ciudadanos el derecho de iniciar leyes.

En México los ciudadanos no cuentan con ningún mecanismo para incidir de manera directa en la agenda legislativa. De acuerdo con el artículo 71 constitucional, los únicos actores que tienen el derecho de iniciar leyes o decretos son el Presidente de la República, los legisladores federales y los Congresos locales.

Si un ciudadano o grupo de ciudadanos desean promover un cambio a la legislación, tienen que acudir con algún legislador y pedir su intermediación ante el Congreso.

Son varios los conceptos que se desarrollan respecto al concepto de Iniciativa Ciudadana.

*“Es el derecho que se le confiere al pueblo para hacer propuestas de ley al Poder Legislativo, reconocido en algunas constituciones a favor del pueblo, estableciéndose como único requisito que la iniciativa sea presentada por cierto número de ciudadanos. Consiste en la transmisión de la potestad de iniciar el procedimiento de revisión constitucional o de formación de la ley formal, a una determinada fracción del cuerpo electoral.*

*Es el procedimiento que permite a los votantes proponer una modificación legislativa o una enmienda constitucional, al formular peticiones que tienen que satisfacer requisitos predeterminados.*

*Es una figura jurídica por el que se concede derecho al pueblo a fin de presentar propuestas al gobierno a los gobernantes establecidos”.*

Es así, como los conceptos anteriores forman y dan sentido a todo un régimen de participación directa de la ciudadanía.

La iniciativa ciudadana puede considerarse como una forma más evolucionada de hacer política, ya que implica un compromiso no sólo de la parte gubernamental por llevar a cabo sus tareas, sino que la ciudadanía, una parte

## SUP-JDC-5225/2015

de ella, se involucra en forma directa en la generación de ideas y propuestas para transformar el sistema legal.

Es así que en la idea de una democracia directa, se van a plantear compromisos más fortalecidos de ambas partes, tanto de la clase política como de los gobernados.

La propuesta consiste en reformar el artículo 35 constitucional para establecer como derecho de los ciudadanos presentar leyes, en los términos y con los requisitos que señalen la Constitución y la Ley del Congreso. Así como establecer que el Instituto Federal Electoral tendrá las facultades que en esta materia les otorgue la ley.

Y en correlación con lo anterior, se reforma el artículo 71 constitucional para establecer a los ciudadanos como sujetos constitucionalmente legitimados para iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, siempre que esas iniciativas cuenten con el respaldo de al menos el equivalente al 0.25% de la lista nominal de electores, en los términos que señale la Ley del Congreso.

- a) Introduce nuevos temas a la agenda legislativa.- A través de esta facultad, los ciudadanos pueden introducir nuevos temas en la agenda legislativa, que de otro manera, difícilmente formarían parte de ésta, ya sea porque son contrario a los intereses de los legisladores o simplemente porque no sean relevantes para ellos.
- b) Aumenta el costo de no discutir temas relevantes para los ciudadanos.- Las iniciativas, al estar respaldadas por un número importante de ciudadanos, cuenta con una legitimidad que difícilmente puede ser ignorada por los legisladores que se encargarán de dictaminarla.

Cabe señalar que la Ley del Congreso establecerá un procedimiento expedito para que las iniciativas de ley presentadas por los ciudadanos pueden ser analizadas, discutidas y votadas en un plazo breve.

### CONSULTA POPULAR

Las democracias modernas son, por definición, representativas. Es decir, se trata de formas de gobierno en las que el proceso de toma de decisiones involucra a representantes elegidos popularmente mediante sufragio universal, que son quienes en nombre de sus representados procesan y adaptan las decisiones colectivas. La participación de los ciudadanos en ese proceso se concreta, en primera instancia, en el ejercicio del derecho de votar para elegir a quienes los representarán en las fases sucesivas del proceso de adopción de las decisiones políticas. Esa participación de los ciudadanos en el proceso democrático de decisión en México se ha venido ampliando y garantizando a través de múltiples reformas constitucionales y legales que hoy permiten el

## SUP-JDC-5225/2015

ejercicio de las libertades políticas en un contexto jurídico e institucional caracterizado por la existencia de varios mecanismos de garantía.

Sin embargo, a la par de los mecanismos de democracia representativa, ha existido una tendencia, en las constituciones de la segunda postguerra, a introducir algunas fórmulas adicionales que tienen la finalidad de multiplicar los espacios de la participación ciudadana en los procesos de decisión política. Estas fórmulas de la así llamada democracia "semidirecta", como el referéndum, el plebiscito y la iniciativa popular, han tenido una gran proliferación en el constitucionalismo contemporáneo como complementos de la representación democrática.

En América Latina, por ejemplo, todas las constituciones, salvo las de México y de República Dominicana, contemplan algún mecanismo de participación directa de los ciudadanos en los procesos de decisión política.

Estos mecanismos tienen la virtud de estimular la participación política de los ciudadanos más allá de las elecciones, al permitirles intervenir en la discusión pública de temas de relevancia nacional que ameriten un pronunciamiento explícito de los ciudadanos que corre paralelo al debate y a las decisiones que se adoptan por los órganos representativos del Estado, en primer lugar, las instancias parlamentarias o legislativas.

Es particularmente necesario asumir que estos mecanismos no son, ni deben ser, sustantivos de las instancias de representación política en los procesos de decisión colectiva. Las fórmulas o métodos de la democracia "semidirecta", adecuadamente reguladas, son las instancias complementarias y subsidiarias de la democracia representativa. En efecto, su uso exclusivo y una regulación inadecuada pueden terminar por erosionar las instituciones representativas y dar pie a lo que en el ámbito de la teoría política se conoce como "democracia plebiscitaria, que, en realidad, sólo en apariencia es una democracia, pues ahí se anidan graves pulsiones autoritarias. Los totalitarismos del siglo XX nos recuerdan con claridad que los sistemas autocráticos siempre utilizan evocaciones directas "al pueblo" como una manera de legitimación.

Cabe señalar que el recurso a estos mecanismo de consulta a los ciudadanos no son ajenos al ordenamiento jurídico mexicano. Existen varias entidades federativas en donde el marco normativo local introduce instrumentos a través de los cuales los ciudadanos pueden expresar su sentir en torno a temas de importancia para sus respectivas sociedades. En esa circunstancia se encuentran los Estados de Baja California, Colima, Chihuahua, Guanajuato, Jalisco, Tlaxcala y Veracruz.

Estas comisiones unidas reconocen, por un lado, la importancia de contar con un mecanismo a nivel federal que permita al conjunto de ciudadanos de la República expresarse en torno al sentido que deben tener las decisiones relativas a los asuntos de gran importancia nacional, pero también asumimos

## SUP-JDC-5225/2015

que la introducción, sin controles adecuados, de mecanismos de la llamada democracia "semidirecta", puede lograr el efecto contrario al de la consolidación y fortalecimiento del régimen democrático y propiciar la erosión y eventual vaciamiento.

Hay una plena convicción de que, con una adecuada regulación, la introducción de mecanismos que supongan el involucramiento de los ciudadanos en los procesos de decisión colectiva puede aumentar y fortalecer la participación política de éstos y con ello contribuir a construir una ciudadanía más fuerte, consciente y atenta a los problemas que la aquejan y corresponsable de las soluciones colectivas que se adopten para enfrentarlos.

La figura de la consulta popular, aunada a la de iniciativa ciudadana, puede ser un mecanismo que permita fortalecer el proceso de decisión democrática en la medida en la que se abre otro canal para que propuestas legislativas, en este caso realizadas directamente por grupos ciudadanos, sean conocidas y tomadas en consideración por las Cámaras del Congreso de la Unión.

A juicio de estas comisiones dictaminadoras, se considera que, ponderando las experiencias comparadas, resulta pertinente incorporar a través de la figura de la consulta popular la posibilidad de que exista ese pronunciamiento directo de los ciudadanos en relación con asuntos de gran trascendencia nacional de manera que su voluntad, vinculante conforme determine la ley, para el Congreso de la Unión en caso de reunirse determinados requisitos de participación, deba ser asumida por el Poder Legislativo en el procesamiento de la decisión que corresponda.

La consulta popular, como mecanismo de participación e intervención de los ciudadanos en la toma de decisiones, relacionadas con temas relevantes, constituye además una vía para poder resolver, a través de la consulta a la base política de la sociedad, eventuales diferendos relativos a temas de suma importancia que se presenten en los órganos representativos o entre éstos.

Atendiendo a esa finalidad estas comisiones unidas consideran que este mecanismo debe poder ser inducido mediante solicitud que puedan realizar tanto el titular del Poder Ejecutivo, como una parte de los integrantes de alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión, e incluso un grupo de ciudadanos, equivalente al dos por ciento de los inscritos en la lista nominal electores en la elección federal previa.

Por otra parte, al tratarse de un mecanismo cuyos resultados, de alcanzarse un índice de participación en la consulta, resultarán vinculantes para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes, resulta pertinente que, con independencia de quién haya solicitado la realización de una consulta popular, exista una aprobación respecto de la realización de la misma por parte de la mayoría de los integrantes de cada una de las cámaras en las que se deposita la función legislativa federal, respecto a

## SUP-JDC-5225/2015

las consultas convocadas por el Presidente de la República o el porcentaje establecido para los integrantes de cualquiera de las cámaras del Congreso, requisito que no será aplicable para las consultas convocadas por los ciudadanos. Este requisito, lejos de constituir un impedimento o un obstáculo innecesario, representa una garantía para que las consultas populares no se conviertan en un instrumento sustitutivo de las instancias democrático-representativas por excelencia, sino que implique un acompañamiento de los órganos que tendrán la responsabilidad y la obligación de procesar normativamente la voluntad ciudadana expresada en la consulta. En ese sentido, el requisito de contar con esa mayoría para convocar a la consulta expresa el compromiso del Congreso –y en ese sentido es la mejor garantía– de acatar en sus términos la voluntad ciudadana manifestada en ella.

Es sabido que la formulación de una pregunta que debe ser sometida a la consulta de los ciudadanos, constituye un aspecto especialmente delicado, pues su redacción puede, eventualmente, condicionar el sentido de la respuesta. Por su propia naturaleza, las consultas populares, como todos los demás mecanismos de democracia directa en los que se recaba la opinión de los ciudadanos, supone respuestas simplificadas que en la mayoría de los casos, suele reducirse a una alternativa entre dos posibles respuestas.

Esporádicamente pueden preverse alternativas más complejas. Ello implica que el modo de plantear la pregunta resulta determinante para el adecuado desarrollo de este ejercicio democrático. En ese sentido, el presente dictamen plantea que previo a la convocatoria que realice el Congreso de la Unión, la Suprema Corte de Justicia de la Nación resuelva la constitucionalidad de la materia de la consulta.

Consecuentemente, la ley que regule esta modalidad de participación ciudadana deberá contener los procedimientos y mecanismos que deberán seguirse para que todo el proceso de organización y desarrollo de la consulta se rija por los principios de objetividad, imparcialidad y certeza. Por ello, se dispone que las consultas populares serán responsabilidad, en términos de su organización y realización del Instituto Federal Electoral, en forma íntegra. En propio Instituto deberá certificar, en su caso, la veracidad de la promoción ciudadana al respecto.

La experiencia comparada enseña que todos los mecanismos de consulta popular o de otros mecanismos de democracia “semidirecta” (referéndum o plebiscito), cuando tienen un carácter vinculante para los poderes públicos, están sujetos a la existencia de un quórum de participación ciudadana. En ese mismo sentido, este dictamen plantea establecer un umbral de participación para que el resultado de la consulta popular sea vinculante para los poderes Ejecutivo y Legislativo federales y para las autoridades competentes, consistente en que un porcentaje de al menos al cuarenta por ciento más uno del total de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de electores que corresponda haya acudido y participado con su voto en la consulta.

## SUP-JDC-5225/2015

En relación con los temas sobre los que pueden versar las consultas populares, se considera pertinente establecer ciertas materias en las cuales no procese este tipo de ejercicio y que se asume están reservadas, en cuanto a la capacidad de decisión, exclusivamente a la competencia de las Cámaras del Congreso de la Unión, conjuntamente o de manera exclusiva de alguna de ellas de conformidad a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Esas materias, en las que no procede la realización de consultas populares son; la electoral, los ingresos y gastos del Estado, la seguridad nacional y la organización, funcionamiento y disciplina de las Fuerzas Armadas.

Por lo que hace a los tiempos para realizar el ejercicio mediante el cual los ciudadanos darán respuesta a la o las preguntas planteadas a través de las consultas populares, se propone que la realización de las consultas populares coincida con la fecha de realización de la jornada electoral federal, es decir, el primer domingo de junio de cada tres años. Ello no implica que a lo largo del periodo que media entre dos elecciones no pueda proponerse la realización de la consulta popular y determinarse su procedencia por parte del Congreso, sino que el ejercicio específico de someter a la consideración ciudadana la o las preguntas en las que la consulta se articule coincidirá con la jornada electoral federal. En virtud de lo anterior, en caso de que no haya sido solicitada y aprobada la realización de una sola consulta, sino de varias en el periodo que media entre dos elecciones federales, las preguntas correspondientes a todas ellas serán sometidas a la consideración de los ciudadanos de manera simultánea y concurrente con la fecha de realización de las elecciones respectivas.

Lo anterior obedece esencialmente a dos razones fundamentales: en primer lugar a simplificar desde un punto de vista logístico y de racionalidad de esfuerzo y gasto, la realización de las consultas populares, pues en vez de instalar específicamente centros de votación en los cuales los ciudadanos pueden emitir su opinión respecto de las preguntas sometidas a su consideración, se aprovecharía la logística que en cada elección federal despliega el Instituto Federal Electoral para instalar en todo el país las Mesas Directivas de casilla, órganos en los cuales, además del procesamiento y escrutinio de los votos emitidos en las elecciones que correspondan, serán responsable de recibir y procesar las respuestas de los ciudadanos sobre los temas sometidos a su consulta.

Por otra parte, la concurrencia de las consultas populares con los procesos electorales federales tiene también la finalidad de inyectar en la discusión electoral un contenido programático en el debate público que tendrá que ver con los temas sobre los cuales versarán dichas consultas. Una de las características que han distinguido las recientes contiendas electorales es el escaso debate programático e ideológico, centrando la atención en los candidatos y en los lemas de sus campañas, más que en las plataformas

## SUP-JDC-5225/2015

electorales que los partidos políticos tienen la obligación de presentar y registrar ante las autoridades electorales. La coincidencia de las consultas populares con las elecciones puede ser, en ese sentido, una oportunidad para reivindicar la importancia de la confrontación pacífica de ideas y de contenidos programáticos en el marco de las precampañas y campañas electorales.

Finalmente, lo anterior implica que la organización, desarrollo, cómputo y declaración de los resultados de la o las consultas ciudadanas que se realicen cada tres años, esté a cargo del Instituto Federal Electoral, para lo cual la ley establecerá puntualmente los actos y los procedimientos que dicho Instituto deberá desplegar para la adecuada realización de las consultas, así como de la verificación del requisito del número de ciudadanos que deben respaldar la solicitud de realización de la consulta cuando sea el caso.

[...]

En la doctrina no existe un consenso sobre la definición de la democracia directa, ni una definición homogénea sobre las modalidades que se puede adoptar, a través del ejercicio del voto directo y universal.<sup>3</sup>

El reconocimiento de la iniciativa popular ciudadana, así como la consulta popular resulta relevante porque implica el reconocimiento de los métodos de democracia directa como un derecho humano. De esta forma, los mecanismos establecidos en la Constitución no son los únicos se pueden prever, por lo que a nivel local, el legislador está en condiciones, en ejercicio de su libertad configurativa, de establecer otros mecanismos de democracia directa.

Ahora bien, el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que en el ejercicio de las funciones de las autoridades electorales, son principios rectores: la

---

<sup>3</sup> Zovatto, Daniel. *Las instituciones de la democracia directa*. En: Lissidini, Alicia; Welp Yanina y Zovatto, Daniel (compiladores). *Democracias en movimiento, mecanismos de democracia directa y participativa en América Latina*. Universidad Nacional Autónoma de México, Centro de Investigaciones sobre Democracia Directa e Instituto Internacional para la Democracia y la Asistencia Electoral. México, 2014, pp. 13-14.

## SUP-JDC-5225/2015

certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, así mismo, establece que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, conforme a las bases que la misma Constitución dispone y lo que determinen las leyes. Por tanto, la organización de los procedimientos de democracia directa que impliquen el ejercicio del sufragio ciudadano establecidos en las legislaciones locales, corresponde a dichos órganos.

Por su parte, el numeral 24, fracción I, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, dispone que son prerrogativas de los ciudadanos del Estado, votar en las elecciones populares y participar en los procesos de plebiscito, referéndum, revocación de mandato, audiencia pública, cabildo en sesión abierta, consejos consultivos y en los que establezcan las leyes.

En consonancia, el artículo 25, Base C, del referido precepto constitucional local, reconoce como mecanismos de participación ciudadana: el voto libre y secreto, el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, la audiencia pública, el cabildo en sesión abierta y los consejos consultivos ciudadanos; que serán regulados por la Constitución y la ley.

Así las cosas, define que: a) El *plebiscito* es el instrumento mediante el cual los ciudadanos del Estado, por medio del sufragio libre, directo, secreto y universal, podrán objetar las determinaciones de naturaleza administrativa emitidas por el Poder Ejecutivo del Estado, que podrá ser

## SUP-JDC-5225/2015

solicitado por el 2% de los miembros del Congreso local o el 20% de los ciudadanos inscritos en la lista nominal de electores del Estado; b) El *referéndum* es la consulta a los ciudadanos del Estado que se realiza por medio del sufragio libre, directo, secreto y universal, para que expresen su voluntad únicamente sobre la creación o reforma de normas o preceptos de carácter general y/o de normas secundarias; c) La *revocación de mandato* del Gobernador del Estado procede cuando se presenten los supuestos y se cumplan determinados requisitos; d) Las autoridades administrativas estatales y municipales, en el ámbito de su competencia, establecerán obligatoriamente *audiencias públicas* y periódicas para que los ciudadanos del Estado, de manera directa, les planteen asuntos de interés público en los términos que determine la Ley; e) Los ayuntamientos y en su caso los consejos municipales están obligados a celebrar sesiones de *Cabildo con carácter público*, en las que los ciudadanos del municipio podrán expresar su opinión sobre los problemas que observen y apuntar posibles soluciones, y f) Los órganos autónomos del Estado deberán contar con *consejos consultivos* ciudadanos de carácter honorífico.

En consonancia, el numeral 114 Ter, de la referida Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, precisa que la organización, desarrollo, vigilancia y calificación de las elecciones, plebiscitos, referendos y revocación de mandato en el Estado, estará a cargo de un órgano denominado Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca y del Instituto Nacional Electoral, mismo que gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus

## **SUP-JDC-5225/2015**

decisiones, en términos de lo previsto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución y la Legislación estatales.

Dicho Instituto contará, con las facultades relacionadas con el desempeño de las actividades relativas a la capacitación electoral, la educación cívica, el desarrollo de materiales electorales impresos y electrónicos, la preparación de la jornada electoral y los procesos de plebiscito, referéndum y, en su caso, revocación de mandato, la realización de cómputos, la calificación, la declaración de validez de las elecciones y el otorgamiento de constancias, así como la remisión del expediente del cómputo al Tribunal Estatal Electoral, para los efectos constitucionales.

En contexto, el numeral 13, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca<sup>4</sup>, dispone que son prerrogativas de los ciudadanos oaxaqueños, votar y participar en las elecciones, así como en los procesos de participación ciudadana.

El artículo 30, párrafos 1, 2, 3 y 4, de dicha ley electoral, dispone que el Instituto Nacional Electoral y el Instituto son las autoridades electorales depositarias de la función estatal de organizar las elecciones locales y los procesos de participación ciudadana en el Estado Libre y Soberano de Oaxaca conforme a la ley de la materia, así mismo prevé que el ente público denominado Instituto, es un organismo público local de carácter permanente, profesional en su desempeño, con personalidad jurídica y

---

<sup>4</sup> Cabe precisar que si bien dicha ley electoral, dadas las violaciones al procedimiento legislativo, fue declarada inconstitucional por el pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, se encontraba vigente cuando se celebró la consulta ciudadana en la ciudad de Oaxaca de Juárez.

**SUP-JDC-5225/2015**

patrimonio propio, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y reglamentarias en materia electoral.

El Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, gozará de autonomía presupuestal en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, la ley electoral local, y demás ordenamientos aplicables, según corresponda.

Por su parte, el artículo 31, fracciones I, II y IX, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca, establece que son fines del Instituto, entre otros, contribuir al desarrollo de la vida democrática del Estado; fomentar el ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano, promover y difundir la educación cívica y la cultura democrática en el Estado, y ser garante de los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, interculturalidad, pluriculturalidad, máxima publicidad, objetividad y pluralismo jurídico.

En correlación, el artículo 1, de la Ley de Participación Ciudadana de Oaxaca, sanciona que dicha ley es de orden público e interés general, la cual se aplicará en todo el territorio del Estado de Oaxaca.

En su párrafo 3, dispone que dicha ley es reglamentaria del apartado C del Artículo 25, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano

**SUP-JDC-5225/2015**

de Oaxaca; es de orden público e interés general, y se aplicará en todo el territorio del Estado de Oaxaca.

También, precisa que la regulación de los mecanismos de participación previstos no impedirá el desarrollo de otras formas de participación ciudadana en la vida política, económica, social y cultural del Estado o del Municipio, ni el ejercicio de otros derechos ciudadanos previstos en otros ordenamientos.

Por su parte, el numeral 2 de dicho ordenamiento jurídico, señala que dicha ley tiene por objeto: I. Establecer y garantizar el derecho de la ciudadanía a participar directamente en la toma de decisiones públicas fundamentales por medio de los mecanismos de consulta popular que al efecto se reconocen, de conformidad con la Constitución Estatal y demás leyes aplicables; II. Asegurar, mediante la participación y opiniones ciudadanas, el ejercicio legal, democrático y transparente del poder público; III. Establecer y regular los mecanismos vinculatorios de participación ciudadana; y IV. Fortalecer el desarrollo de una cultura democrática y deliberativa de los asuntos públicos que son del interés ciudadano.

A su vez, el artículo 3, fracciones V y VII, del citado ordenamiento jurídico, precisa que se entenderá por participación ciudadana: el derecho de todo ciudadano oaxaqueño a participar en la toma de decisiones públicas fundamentales a través de los mecanismos previstos por dicha ley, mientras que por consulta popular: los mecanismos de consulta ciudadana celebrados a través de procesos de votación que

## **SUP-JDC-5225/2015**

están regulados y reconocidos en la propia ley de participación ciudadana.

El numeral 12 de dicho cuerpo normativo, establece que los mecanismos de participación ciudadana objeto de dicha ley son: el plebiscito, el referéndum, la revocación de mandato, la audiencia pública, el cabildo en sesión abierta y los consejos consultivos ciudadanos.

En los artículos 15 a 62, de la multicitada ley ciudadana, se describen los alcances de cada una de esas figuras, los requisitos que de forma particular se exigen para su procedencia y desarrollo.

Una vez delineado lo anterior, resulta importan tener presente en el ámbito de los derechos humanos, cómo se encuentra protegidas figuras de democracia directa como la que ahora nos ocupa, en los instrumentos internacionales de los Estado Mexicano es parte.

Así, puede señalarse que el artículo 21, apartado 1, de la Declaración Universal de Derechos Humanos, refiere que toda persona tiene derecho a participar en el gobierno de su país, directamente o por medio de representantes libremente escogidos.

El numeral 23, apartado 1, inciso a), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, precisa que todos los ciudadanos deben gozar de derechos y oportunidades, como el de participar en la dirección de los asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos.

De igual forma, el Comité de Derechos Humanos, garante del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos ha considerado en torno a la Democracia Participativa lo siguiente:

**Los ciudadanos también participan directamente en la dirección de los asuntos públicos cuando eligen o modifican la constitución o deciden cuestiones de interés público mediante referendos u otros procesos electorales realizados de conformidad con el apartado b). Los ciudadanos pueden participar directamente asistiendo a asambleas populares facultadas para adoptar decisiones sobre cuestiones locales o sobre los asuntos de una determinada comunidad por conducto de órganos creados para representar a grupos de ciudadanos en las consultas con los poderes públicos.**

El derecho a votar en elecciones y referendos debe estar establecido por la ley y sólo podrá ser objeto de restricciones razonables, como la fijación de un límite mínimo de edad para poder ejercer tal derecho.

Las personas con derecho de voto deben ser libres de votar a favor de cualquier candidato y a favor o en contra de cualquier propuesta que se someta a referéndum o plebiscito, y de apoyar al gobierno u oponerse a él, sin influencia ni coacción indebida de ningún tipo que pueda desvirtuar o inhibir la libre expresión de la voluntad de los electores. Estos deberán poder formarse una opinión de manera independiente, libres de toda violencia, amenaza de violencia, presión o manipulación de cualquier tipo.<sup>5</sup>

De igual manera, el Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, ha tenido a bien en 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. Esta característica se halla en la base de la distinción clásica entre democracia

---

<sup>5</sup> U.N. Doc. HRI/GEN/1/Rev.7 at 194 (1996), Observación General No. 25, Comentarios generales adoptados por el Comité de los Derechos Humanos, Artículo 25 - La participación en los asuntos públicos y el derecho de voto, 57º período de sesiones, párrafos: 6, 10 y 19.

directa y democracia representativa y también de la frecuente contraposición de estos dos modelos de democracia como si fuesen dos modelos políticos irreconciliables. Pero la cuestión es más compleja.- Los mecanismos de democracia directa, al quitarle poder legislativo a los representantes, pueden debilitar el papel de los políticos y, por ende, el de los partidos. Pero estos mecanismos pueden tener un rol positivo. **Por un lado, la participación directa de los ciudadanos en la toma de decisiones públicas puede servir como un contrapeso contra intereses minoritarios que intenten prevenir que los intereses de los ciudadanos se plasmen en políticas públicas. Los mecanismos de democracia directa ofrecen un medio, formal o institucional, de controlar al Estado.** Por otro lado, la posibilidad de usar estos mecanismos sirve para prevenir que los representantes no se distancien de los ciudadanos y, por lo tanto, para reforzar el nexo entre representantes y representados. En efecto, en ciertas circunstancias, los mecanismos de democracia directa iniciados por los ciudadanos pueden fortalecer la democracia representativa, sirviendo “como una válvula de escape institucional intermitente que contrarresta las acciones perversas o la ausencia de respuestas por parte de las instituciones representativas y de los políticos”. Y obligan así a una mayor “sincronización entre élites partidarias y ciudadanos.”<sup>6</sup>

De igual forma, en el contexto Universal de Derechos Humanos, se ha insistido en la importancia de la Democracia no sólo como una modalidad en la que se ejercer el poder sino como un Derecho de participación de los ciudadanos en todos los aspectos de la vida:

**La Democracia, el desarrollo y el respeto por los Derechos Humanos y de las libertades fundamentales son conceptos interdependientes que se refuerzan mutuamente.** La democracia se basa en la voluntad del pueblo, libertad expresada, para determinar su propio régimen político, económico, social y cultural, y en su plena participación en todos los aspectos de la vida.<sup>7</sup>

De igual manera, dentro del contexto interamericano, los artículos 2 y 6, de la Carta Democrática Interamericana disponen lo siguiente:

<sup>6</sup> Programa de Naciones Unidas para el Desarrollo, Organización de los Estados Americanos, “Nuestra Democracia”, 2010, páginas 125 a 128.

<sup>7</sup> Aprobada por la Conferencia Mundial de Derechos Humanos el 25 de junio de 1993, ONU Doc. A/CONF. 157/23 (1993) Texto Original: “8. Democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms are interdependent and mutually reinforcing. Democracy is based on the freely expressed will of the people to determine their own political, economic, social and cultural systems and their full participation in all aspects of their lives. In the context of the above, the promotion and protection of human rights and fundamental freedoms at the national and international levels should be universal and conducted without conditions attached. The international community should support the strengthening and promoting of democracy, development and respect for human rights and fundamental freedoms in the entire world.”

**Artículo 2**

**El ejercicio efectivo de la democracia representativa es la base del estado de derecho y los regímenes constitucionales de los Estados Miembros de la Organización de los Estados Americanos.** La democracia representativa se refuerza y profundiza con la participación permanente, ética y responsable de la ciudadanía en un marco de legalidad conforme al respectivo orden constitucional.

**Artículo 6**

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

A partir de lo anterior, como se adelantó, no le asiste la razón al inconforme en su alegación, en el sentido de que es ilegal la consulta ciudadana realizada, en atención a que no tiene sustento en la normativa del Estado de Oaxaca.

Esto, en atención a que la interpretación sistemática y funcional de los artículos 35, fracciones I, VII y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 24, fracción I, y 25, Base C, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 1, 2, 3, fracciones V y VII, de la Ley de Participación Ciudadana del Estado de Oaxaca, así como 21 de la Declaración Universal de Derechos Humanos, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, conduce estimar que si la participación ciudadana constituye una prerrogativa de los ciudadanos y habitantes del Estado de Oaxaca, a intervenir y participar, individual o colectivamente, en las decisiones públicas, en la

## **SUP-JDC-5225/2015**

formulación, ejecución y evaluación de las políticas, programas y actos de gobierno; mientras que la consulta ciudadana representa un instrumento de participación, por el que mediante un proceso de votación democrático y transparente, se somete a consideración de la ciudadanía, acciones de gobierno que tengan un impacto trascendental, y la ley que regula los mecanismos de participación ciudadana de Oaxaca establece la posibilidad de que se puedan implementar otras formas de participación, distintas a las expresamente reguladas, así como también el que se respeten el ejercicio de otros derechos ciudadanos que pudieran encontrarse previstos en diversos cuerpos normativos; ello conduce a estimar que la figura de la consulta ciudadana, tiene pleno respaldo en la normativa del Estado de Oaxaca.

Por ende, no puede estimarse que la consulta desarrollada por la autoridad administrativa electoral de Oaxaca, sobre la procedencia o no de la construcción del Centro Cultural y de Convenciones de Oaxaca, en las faldas del Cerro del Fortín, no tenga fundamento que la respalde, ya que como se ha puesto en evidencia, la efectuada cuenta con reconocimiento en la entidad, al tratarse una práctica inmersa en la participación democrática directa, a fin de la ciudadanía pueda opinar en la toma de decisiones del gobierno que impacten en su desarrollo, respecto a temas trascendentales.

Conforme a lo expuesto, toda vez que los medios de democracia directa están reconocidos, tanto a nivel constitucional, como por los tratados internacionales, como un derecho humano en materia política, resulta ajustado a derecho el que se hubiese adoptado una interpretación que

**SUP-JDC-5225/2015**

favoreciera su implementación y eficacia y no su imposibilidad al no encontrarse expresamente regulada la realización de una consulta iniciada por el Ejecutivo del Estado.

Lo anterior, además resulta congruente con el principio de progresividad en la interpretación de los derechos humanos, establecido en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, al prever que en la interpretación de las normas relativas a derechos humanos deberá prevalecer el principio *pro persona*, entendido a fin de ampliar y maximizar su ejercicio y ámbito de protección.

En esa misma vertiente, no le asiste la razón al inconforme al señalar que no es posible reconocer la consulta ciudadana en la entidad, dado que no se encuentran previstas en la legislación local, las reglas a las cuales se ajustará su implementación. Lo anterior, ya que no era indispensable que para poderla desarrollar se encontraran definidas en ley, las bases y criterios a los cuales debía sujetarse.

Efectivamente, si el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, de conformidad con lo señalado por los numerales 114 Ter, de la Constitución local y 63, de la Ley de Participación Ciudadana de esa entidad, es el responsable de la organización, desarrollo, vigilancia y calificación de las elecciones, así como del desarrollo directo de los mecanismos de participación ciudadana de plebiscito, referéndum y revocación del mandato, deviene inconcuso que al margen de que cuenta con una serie de facultades expresas que le permiten desahogar todo lo relacionado con esos

## **SUP-JDC-5225/2015**

procedimientos, cuenta también con facultades implícitas, que le autorizan darle cauce a aquéllos mecanismos de participación ciudadana que aunque no se encuentran expresamente reconocidos, sí están amparados en el ordenamiento jurídico del Estado de Oaxaca, tal y como acontece con la consulta ciudadana.

En esa vertiente, si la consulta popular constituye una forma de participación ciudadana, de la que gozan los ciudadanos oaxaqueños a fin de intervenir directamente en las decisiones públicas fundamentales, y el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, tiene entre sus fines contribuir al desarrollo de la vida democrática del Estado; fomentar el ejercicio de los derechos político-electorales del ciudadano, así como promover y difundir la educación cívica y la cultura democrática en el Estado, y ser garante de los principios rectores de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, interculturalidad, pluriculturalidad, máxima publicidad, objetividad y pluralismo jurídico, deviene inconcuso que contaba con facultades para desarrollar un procedimiento *ad hoc*, en el que se estableciera el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados, a fin de materializar la consulta que le fue solicitado organizara.

Tal situación, según se advierte en la especie aconteció, pues la autoridad administrativa electoral de Oaxaca, emitió un conjunto de acuerdos a fin de lograr su plena operatividad y efectividad, través de los cuales definió las bases y directrices bajo las cuales se ajustaría el desarrollo de la consulta que le fue solicitada implementara, a fin de que

## SUP-JDC-5225/2015

la ciudadanía de la ciudad capital pudiera ejercer su voto de manera libre y secreta, y expresara su opinión en torno a la pertinencia de la construcción del multicitado Centro de Convenciones en el Cerro del Fortín, en el Municipio de Oaxaca de Juárez.

En efecto, para la regulación del procedimiento de consulta ciudadana, la autoridad electoral local, a través de su Comisión Permanente de Educación Cívica y Mecanismos de Participación Ciudadana, emitió los siguientes acuerdos:

1. El acuerdo CPECYMPC-1/2015 de veintitrés de septiembre de dos mil quince, *“mediante el cual se aprueba el plan de trabajo para la realización de la consulta ciudadana sobre la procedencia o no de la construcción del Centro Cultural y de Convenciones de Oaxaca en las faldas del Cerro del Fortín”*. En dicho documento, se definieron como objetivos definir: a) Las acciones necesarias y suficientes que se requieren para organizar y desarrollar la consulta ciudadana”; b) La ruta crítica en la que se establecen claramente las fechas en las que se realizarán cada una de las acciones para organizar y desarrollar la consulta ciudadana; y c) La cuantificación de los recursos materiales y humanos que son necesarios para organizar y desarrollar la consulta ciudadana.

2. El acuerdo CPECYMPC-2/2015 de veinticinco de septiembre de dos mil quince, *“mediante el cual se aprueban los documentos, su contenido y material a utilizarse para la realización de la consulta ciudadana sobre la procedencia o no de la construcción del Centro Cultural y de*

## SUP-JDC-5225/2015

*Convenciones de Oaxaca en las faldas del Cerro del Fortín*". A través de dicho acuerdo, además de que se aprobaron los documentos, su contenido y el material a utilizarse para la realización de la consulta ciudadana, de conformidad con la propuesta y los formatos contenidos en el anexo del citado acuerdo, se definió que la pregunta sobre la que sería consultada la ciudadanía del Municipio de Oaxaca de Juárez, consistiría en: ¿Cuál es su opinión respecto que se construya el Centro Cultural y de Convenciones de Oaxaca en el Cerro del Fortín?, siendo las posibles respuestas: a) De acuerdo que se construya en el Cerro del fortín; b) En desacuerdo que se construya en el Cerro del Fortín.

3. El acuerdo CPECYMPC-3/2015 de veinticinco de septiembre de dos mil quince, *"mediante el cual se aprueban los lineamientos sobre los que deberán de conducir su actuar los entes, organismos, asociaciones y cualquier sujeto que intervenga en la organización y realización de la consulta ciudadana sobre la procedencia o no de la construcción del Centro Cultural y de Convenciones de Oaxaca en las faldas del Cerro del Fortín"*.

4. El acuerdo CPECYMPC-4/2015 de veintiséis de septiembre de dos mil quince, *"mediante el cual se reformula la pregunta a aplicarse en la consulta ciudadana sobre la procedencia o no de la construcción del Centro Cultural y de Convenciones de Oaxaca en las faldas del Cerro del Fortín"*. A través de dicho acuerdo se determinó reformular la pregunta que se haría a la ciudadanía para quedar: ¿Cuál es su opinión respecto que se construya el Centro Cultural y de Convenciones de Oaxaca en el Cerro del Fortín, donde lo plantea el gobierno del Estado?,

**SUP-JDC-5225/2015**

estableciéndose como posibles respuestas: a) De acuerdo que se construya; b) En desacuerdo con que se construya.

5. El acuerdo CPECYMPC-5/2015 de primero de octubre de dos mil quince, *“por el que se establecen como días de reflexión el viernes dos y el sábado tres de octubre de dos mil quince, para la celebración de la consulta ciudadana sobre la procedencia o no de la construcción del Centro Cultural y de Convenciones de Oaxaca en las faldas del Cerro del Fortín”*.

6. El acuerdo CPECYMPC-6/2015 de primero de octubre de dos mil quince, *“por el que se aprueba la ubicación e integración de las mesas receptoras de opinión que se instalarán en la consulta ciudadana sobre la procedencia o no de la construcción del Centro Cultural y de Convenciones de Oaxaca en las faldas del Cerro del Fortín”*. En dicho acuerdo, se aprobó el listado de ubicación de ciento cuarenta y siete mesas receptoras de opinión y la integración de las mismas que se instarían para la realización de la consulta.

Por lo anterior, como se adelantó, debe desestimarse la alegación planteada.

**b.** Por otro lado, resulta sustancialmente **fundado** y suficiente para **revocar** la sentencia impugnada, el motivo de disenso relacionado con que, indebidamente el tribunal responsable validó el que la consulta ciudadana sólo se hubiese aplicado a los ciudadanos del Municipio de Oaxaca y no de otros Ayuntamientos de la entidad.

El ejercicio del sufragio ciudadano mediante los mecanismos de democracia directa, constituye un medio por el cual la ciudadanía dispone de la soberanía que conforme al artículo 39 Constitucional le corresponde originariamente. Tradicionalmente, se delegaba su ejercicio en representantes populares democráticamente electos, pero como ya se precisó en el apartado anterior, las vías de democracia directa constituyen una forma de involucrar a la ciudadanía en decisiones fundamentales para el país, y complemento de la democracia representativa.

Por tanto, al igual que en las elecciones de representantes populares, debe garantizarse el voto universal, libre, secreto y directo; así como las demás garantías establecidas constitucionalmente para su ejercicio, como la de igualdad.<sup>8</sup>

La universalidad del sufragio es un presupuesto de toda elección democrática. Se funda en el principio de un hombre, un voto y pretende el máximo ensanchamiento de las personas que pueden ejercerlo. Para considerar que el sufragio reúne la calidad de universal no debe restringirse ni por razón de la riqueza (censitario) ni por razón de la capacidad intelectual (capacitario);<sup>9</sup> a lo que podríamos añadir como categorías que no deben ser base para establecer limitantes el género o pertenencia étnica.

---

<sup>8</sup> Artículos 41, Base I, párrafo segundo, y 116, fracción IV, inciso a), Constitucionales.

<sup>9</sup> Arnaldo Alcubilla, Enrique; *Sufragio*, en Diccionario Electoral, Centro de Asesoría y Promoción Electoral (CAPEL) del Instituto Interamericano de Derechos Humanos, UNAM, IIJ, TEPJF, IFE, México, 2003, tomo II, p. 1208.

## SUP-JDC-5225/2015

En este sentido, el artículo 23, párrafo 1, fracción b), de la Convención Americana de Derechos Humanos, establece como condiciones del derecho a votar y ser elegidos, la realización de elecciones periódicas y auténticas, realizadas mediante el sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.

Al respecto, el Código de Buenas Prácticas para Referéndums de la Comisión Europea para la Democracia por el Derecho (Comisión de Venecia)<sup>10</sup>, en el numeral 1, recomienda que en los referéndums debe garantizarse la universalidad del sufragio, que puede sujetarse a condiciones de edad, nacionalidad, residencia, así como restricciones al derecho de voto declaradas por tribunal competente bajo ciertas condiciones.

Si bien el Código de Buenas Prácticas citado se refiere a al referéndum, ya se mencionó que no existe una nomenclatura uniforme para los mecanismos de democracia directa y su configuración depende de las decisiones legislativas adoptadas en su oportunidad.

Al respecto, Zovatto considera que consulta popular, plebiscito o referéndum son términos utilizados de forma indistinta en América Latina y que el elemento que los caracteriza es que se somete de forma directa a la ciudadanía una cuestión determinada, a sea una norma de carácter general o un acto de gobierno<sup>11</sup>. Por tanto, el elemento determinante es que se consulte a la ciudadanía un tema trascendente y ésta decida a través del voto ciudadano, tal como sucede en el caso.

<sup>10</sup> Consultable en [http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD\(2007\)008-e](http://www.venice.coe.int/webforms/documents/default.aspx?pdffile=CDL-AD(2007)008-e)

<sup>11</sup> *Óp. cit.* Zovatto, p. 16.

Ahora bien, el principio de universalidad del sufragio se relaciona directamente con el ámbito respecto del cual se va a tomar la decisión. Así, cuando se trata de elegir a la integración de un ayuntamiento, dicho principio se respeta si se garantiza el derecho a votar a las y los residentes del municipio; para la elección de una diputación de mayoría relativa, ya sea local o federal, a las y los que tengan residencia en la circunscripción uninominal correspondiente; en el caso de una gubernatura a las y los del Estado; y así para todos los cargos de elección popular.

De esta forma, cuando se trata de un mecanismo de democracia directa se debe garantizar el ejercicio del voto a cualquier ciudadano que se encuentre vinculado con la decisión, a fin de garantizar la universalidad del sufragio.

En el caso, se considera que limitar la consulta a la Ciudad de Oaxaca de Juárez transgrede el principio de universalidad del sufragio, pues la construcción de un centro cultural en el Cerro del Fortín es una cuestión que interesa a todos los habitantes de la entidad.

Para llegar a tal conclusión, debe tenerse presente que el pasado veinte de agosto de dos mil quince, el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Oaxaca, solicitó al presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de la entidad, su colaboración a fin de que ese organismo electoral, realizara la consulta ciudadana en el Municipio de Oaxaca de Juárez, sobre la procedencia o no de la

## **SUP-JDC-5225/2015**

construcción del Centro Cultural y de Convenciones de Oaxaca, en las faldas del Cerro del Fortín de dicha ciudad.

En atención a la solicitud realizada, el referido Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, a través del acuerdo IEEPCO-CG-6/2015, determinó autorizar al Consejero Presidente del Consejo General del Instituto que celebrara el convenio de apoyo y colaboración con el Gobierno del Estado de Oaxaca, para la organización de la consulta ciudadana en el Municipio de Oaxaca de Juárez, una vez que el Titular del Poder Ejecutivo Local, precisara ciertos aspectos referentes al desarrollo de la consulta, así como los alcances de participación de cada una de las partes, por lo que estimó necesario se le informara: *a)* El objeto de la consulta; *b)* las propuestas que serían consultadas a la ciudadanía; *c)* El ámbito territorial en que se llevaría a cabo la consulta; *d)* El universo de ciudadanos a quienes estaba dirigida la consulta; y *e)* La fecha en que se solicitaba se realizara la consulta.

En desahogo a lo anterior, el diecisiete de septiembre de dos mil quince, el Gobernador del Estado de Oaxaca, informó que:

- El objeto de la consulta ciudadana era conocer la opinión de los ciudadanos sobre la procedencia o no de la construcción del proyecto Centro Cultural y de Convenciones de Oaxaca, en el Municipio de Oaxaca de Juárez, en las faldas del Cerro del Fortín;
- Respecto a la pregunta sobre la que sería consultada la ciudadanía del Municipio de Oaxaca de Juárez, dejó su elaboración a la

## **SUP-JDC-5225/2015**

Comisión Permanente de Educación Cívica y Mecanismos de Participación Ciudadana del Instituto encargada de la consulta;

- El ámbito territorial en el que se llevaría a cabo la consulta se circunscribirá al Municipio de Oaxaca de Juárez;
- Podrían participar las ciudadanas y ciudadanos inscritos en las listas nominales del Municipio de Oaxaca de Juárez, y
- La consulta ciudadana se llevaría a cabo el domingo cuatro de octubre de dos mil quince.

A partir de lo anterior, se instaló la Comisión Permanente de Educación Cívica y Mecanismos de Participación Ciudadana del Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, a fin de que coordinara de manera general los trabajos relativos a la realización de la consulta.

Conforme a lo anterior, el pasado cuatro de octubre de dos mil quince se realizó la consulta ciudadana, celebrándose la sesión de cómputo final el cinco siguiente, obteniéndose los resultados siguientes: 13,209 sufragios “De acuerdo que se construya” y 5,504 votos “En desacuerdo que se construya”.

La valoración de los acuerdos a que se ha hecho referencia, de conformidad con lo señalado por los numerales 14 y 16, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral,

## SUP-JDC-5225/2015

pone en evidencia que el Titular del Poder Ejecutivo Estatal del Estado de Oaxaca, desde el oficio GEO/082/2015 que dirigió al Consejero Presidente del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, a fin de que dicho organismo se encargara de realizar una consulta ciudadana, sobre la procedencia o no de la construcción del Centro Cultural y de Convenciones de Oaxaca, delimitó dos aspectos trascendentales en torno a la consulta, tales como su objeto y ámbito territorial de aplicación.

Esto, ya que señaló que se solicitaba se aplicara la consulta a fin de conocer la opinión de los ciudadanos del Municipio de Oaxaca de Juárez, sobre la procedencia o no de la construcción del Centro Cultural y de Convenciones de Oaxaca, en las faldas del Cerro del Fortín de la ciudad de Oaxaca.

La determinación de tales aspectos, se reiteró por el referido Gobernador, en el oficio que posteriormente remitió en desahogo al requerimiento que se le formuló, a fin de que precisara: El ámbito territorial en que se llevará a cabo la consulta, a lo que respondió que: *“el ámbito territorial en el que se llevará a cabo la consulta se circunscribirá al Municipio de Oaxaca de Juárez”* y respecto a El Universo de ciudadanas y ciudadanos a quienes va dirigida la consulta y quiénes podrán participar en la misma, respondió que: *“Podrán participar las ciudadanas y ciudadanos inscritos en las listas nominales del Municipio de Oaxaca de Juárez”*.

## **SUP-JDC-5225/2015**

Una vez que quedaron delineados esos puntos, como se señaló en líneas precedentes, fue entonces que el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, a través de su Comisión Permanente de Educación Cívica y Participación Ciudadana, se dio a la tarea de implementar las acciones necesarias para la preparación y desarrollo de la consulta, de conformidad con el plan de trabajo que previamente delineó a fin de que, en términos de lo solicitado, los ciudadanos radicada en la ciudad de Oaxaca de Juárez, a través de su voto, expresaran su opinión respecto a la construcción del Centro Cultural y de Convenciones de Oaxaca, en el Cerro del Fortín en dicha ciudad capital.

El Cerro del Fortín, además de que constituye el punto geográfico más elevado de la ciudad de Oaxaca, ha sido considerado como un patrimonio ecológico y cultural de la sociedad oaxaqueña.

Efectivamente, el Cerro del Fortín tiene una significación que trasciende a todo el Estado, pues se ha instituido como una unidad de los pueblos y comunidades indígenas que cohabitan en el Estado de Oaxaca. Su importancia deriva, entre otras razones, de que en él se celebra la fiesta tradicional conocida como Guelaguetza, en donde la interculturalidad y la riqueza de los diversos pueblos que habitan en dicha entidad se hace presentes y, por ende se trata de un patrimonio identitario de las mismas, así como de todas y todos los oaxaqueños.

Como parte de sus orígenes, se ha hecho referencia al *Homenaje Racial*<sup>12</sup> de mil novecientos treinta y dos, para celebrar el IV Centenario de la elevación de Oaxaca de Juárez a la categoría de ciudad. Entonces se llevaron a cabo dos semanas de festejos que, entre otras cosas, incluyó el referido *Homenaje Racial*, celebrado en el Cerro del Fortín, con delegaciones de diversos grupos del interior del Estado, llevado a cabo en el Cerro de Fortín en un espacio elaborado para tal efecto denominado *Rotonda de la Azucena*.<sup>13</sup>

Sin embargo, para el autor citado, el verdadero antecedente de la fiesta de la Guelaguetza se encuentra en la festividad conocida como Lunes del Cerro, celebrada en los dos lunes siguientes al 16 de julio, en la que la gente solía acudir al Cerro del Fortín para pasar el día.<sup>14</sup> Lizama considera que la única coincidencia con el *Homenaje Racial* es que en los orígenes de la Guelaguetza, se utilizó la *Rotonda de la Azucena* para su celebración y la existencia de delegaciones de las diferentes regiones existentes en Oaxaca.

Sobre el origen de la tradición de los Lunes del Cerro, se ha dicho que tiene sus orígenes en los festejos realizados en la época prehispánica para honrar a Xilonen, diosa del maíz tierno, además de otros, en honor al Ehécatl, dios del viento, nombre que llevaba el cerro del Fortín, sin que

---

<sup>12</sup> Para una descripción más detallada del Homenaje véase Lizama Quijano, Jesús, *La Guelaguetza en Oaxaca. Fiesta, relaciones interétnicas y procesos de construcción simbólica en el contexto urbano*. CIESAS, primera edición, México, 2006, pp. 107-122.

<sup>13</sup> *Op. cit. supra*, pp. 78-79.

<sup>14</sup> *Ibidem* p. 123.

existan crónicas que refieran el origen de los Lunes del Cerro en esas tradiciones.<sup>15</sup>

Durante la época colonial, los lunes del cerro se realizaron después de las celebraciones religiosas dedicadas a la Virgen del Carmen y en el contexto de las procesiones de Corpus Christi.<sup>16</sup>

En las primeras décadas del siglo XX, los Lunes del Cerro se consolidó como la fiesta de la ciudad, a partir del 1928 tomó un cariz más regional, cuando puede considerarse como típica, propia y auténtica, la Danza de la Pluma comenzó a ejecutarse en el cerro y se consolidó durante los años 30 a los 50. Durante los años 30, el Ayuntamiento de la Ciudad determinó designar a la diosa Centéotl o diosa del maíz tierno, a quien supuestamente se le dedicaban estas fiestas en la época prehispánica.<sup>17</sup>

Durante los años 50, las festividades de la Guelaguetza adquirieron su forma actual, que consiste en una representación de danzas y bailables de las ocho regiones en que se encuentra dividido el estado de Oaxaca: Cañada, Costa, Istmo de Tehuantepec, Mixteca, Papaloapan, Sierra Sur, Sierra Norte, y Valles Centrales, durante los Lunes del Cerro.<sup>18</sup>

Con el paso del tiempo, la *Rotonda de la Azucena* resultó insuficiente para acoger a la gente que acudía a presenciar el espectáculo, lo cual hizo necesario un nuevo escenario en el Cerro del Fortín, que quedó listo

---

<sup>15</sup> Audiffred Bustamante, Enrique; García, Margarita; et al. *Guelaguetza, cultura, magia y color*. En Periódico *Noticias*, Oaxaca, 17 de julio de 1995, citado en *Op. cit.* Lizama, p. 124.

<sup>16</sup> Cortés Osorio, Luis. *Octava: Lunes del Cerro*. En Periódico *Noticias*, Oaxaca, 27 de julio de 1982, citado en *Op. cit.* Lizama, p. 124.

<sup>17</sup> *Op. cit.* Lizama, p. 126-127.

<sup>18</sup> *Ibidem*, pp. 134-135.

en noviembre de 1974, estrenándose en julio de 1975, y cambiaría el nombre por el de *Auditorio Guelaguetza*.<sup>19</sup>

Lo anterior pone de relieve que la importancia del Cerro del Fortín y la celebración de un Centro Cultural en él resulta de importancia trascendente para todas y todos los oaxaqueños y no exclusivamente a los residentes en la capital, pues representa un elemento fundamental de la identidad social y cultural, pues las festividades celebradas en el representan un sincretismo entre tradiciones indígenas ancestrales y manifestaciones culturales actuales.

De acuerdo con el autor citado, las fiestas oaxaqueñas no son sólo un tiempo de diversión, sino también un espacio de interacción social que proporcional sustento a las identidades de una población heterogénea. En un Estado lleno de fiestas, la Guelaguetza surge como una fiesta que tipifica no sólo a la ciudad de Oaxaca de Juárez y a sus habitantes sino a toda la entidad, como elemento que diera sustento a su identidad, que al paso de pocos años se convirtió en la máxima fiesta de los oaxaqueños.<sup>20</sup>

La Guelaguetza y su celebración en el Cerro del Fortín es resultado de un proceso de construcción de la identidad de las y los oaxaqueños, en el que han incidido tanto elementos prehispánicos, como coloniales, religiosos y festivos, así como elementos de tradicionales y de la modernidad que imprimen a la festividad de un sincretismo particular que logra reunir e identificar lo que significa ser oaxaqueño en la actualidad,

---

<sup>19</sup> *Ibidem*, p. 158.

<sup>20</sup> *Ibidem*, p. 77.

## **SUP-JDC-5225/2015**

tanto residentes de la Ciudad de Oaxaca, como de los pueblos y comunidades de todo el Estado, por lo cual genera un sentido de pertenencia entre todas y todos los habitantes del Estado.

Asimismo, la importancia del Cerro del Fortín se evidencia con la inscripción del Centro Histórico de la Ciudad de Oaxaca, al cual pertenece dicho cerro, así como Monte Albán, en la Lista de Patrimonio Mundial de la Humanidad de la Organización de las Naciones Unidas para la Educación, la Ciencia y la Cultura (UNESCO por sus siglas en inglés).<sup>21</sup>

Teniendo en cuenta que el tema sobre el cual se pretendía que los ciudadanos ejercieran su voto, respecto a si estaban de acuerdo o en desacuerdo con la construcción del citado Centro de Convenciones a las faldas del “Cerro del Fortín” tenía una trascendencia significativa de la población, pues implicaba la potencial afectación a una área natural y de alto valor social, deviene inconcuso que la consulta ciudadana, no se debió dirigir a consultar sólo a los ciudadanos de la ciudad capital, a pesar de que ahí se encuentra ubicada el área sobre la cual se pretendía edificar el proyecto señalado, sino que debió contemplar a toda la ciudadanía del Estado de Oaxaca, con el fin de respetar el principio de sufragio universal.

Efectivamente, si bien el objeto de la solicitud de consulta que formuló el Gobernador del Estado de Oaxaca resultaba viable, puesto que constituyó una forma legítima para que la ciudadanía de la citada

---

<sup>21</sup> <http://whc.unesco.org/en/list/415/>

## **SUP-JDC-5225/2015**

entidad, de manera individual, pudiera dar su opinión respecto a la pertinencia en la ejecución de una obra en la ciudad de Oaxaca de Juárez, no lo es menos que, la autoridad administrativa electoral de la entidad, soslayó considerar que lo pedido, debió abarcar al resto de la ciudadanía de la entidad dado que rebasaba el ámbito territorial de la ciudad de Oaxaca de Juárez, ya que si bien se trataba de un proyecto a desarrollarse en dicha ciudad, sus repercusiones no sólo trascendían a los oaxaqueños radicados en ese lugar, sino que sus consecuencias se irradiaban en todo el Estado.

Se afirma lo anterior, en atención a que no se trataba de una obra menor y, menos aún, su proyección no se pensó en cualquier lugar, sino que como se anotó en líneas precedentes, su potencial edificación se definió en el Cerro del Fortín, el cual según se ha puesto de relieve en líneas precedentes, se trata de una zona que tiene un reconocido valor natural y social en el Estado de Oaxaca.

Ciertamente, el Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Oaxaca, como autoridad máxima encargada de la función electoral de organización, desarrollo, vigilancia y calificación de las elecciones en la entidad, dado que tenía perfectamente definido cuál era el objeto de la consulta, debió analizarla de manera integral en correlación a los propósitos que se pretendían alcanzar, lo cual le hubiese permitido arribar a la convicción que la importancia de la temática planteada, rebasaba el ámbito municipal de la ciudad de Oaxaca de Juárez, por lo que antes de calificarla de procedente, debió determinar que su implementación se ampliara a fin de que todos los ciudadanos de la

## **SUP-JDC-5225/2015**

entidad, a través de su voto, expresaran su opinión respecto a la pertinencia de la construcción propuesta, con lo cual soslayó los fines, que le impone la propia Constitución y la ley de la materia, como lo es hacer efectivo el acceso de los ciudadanos a los mecanismos de participación ciudadana.

Esa situación, precisamente distorsionó todo el proceso desde su etapa de organización, pues se diseñó un plan de trabajo para efectuar la consulta, exclusivamente sobre la población del Ayuntamiento de Oaxaca de Juárez, con lo cual el principio de universalidad del sufragio se afectó de manera sustancial.

En esa consecución de ideas, resulta claro que la falta de inclusión de toda la ciudadanía del Estado de Oaxaca, a fin de que pudiera ejercer su voto, se tradujo, asimismo, en una violación a su derecho de participación en una consulta ciudadana, consagrado en los numerales 35, fracciones I, VII y VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, 25 apartado C, y 114 Ter, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Oaxaca; 1, 2 y 6, fracción IV, de la Ley de Participación Ciudadana de Oaxaca, y los instrumentos internacionales en materia de derechos humanos que tutelan dicha forma de participación ciudadana. Esto es así, ya que como se ha venido diciendo, se coartó su posibilidad de que fueran considerados en el proceso que se implementó para que a través de su voto, participaran en la toma de decisiones sobre un tema de carácter trascendental para los oaxaqueños

## **SUP-JDC-5225/2015**

Conforme a lo expresado, resulta inconcuso que es equivocada la conclusión a la que arribó el tribunal responsable, en el sentido de que no se irrogaba perjuicio al derecho de votar del ahora actor, al razonar que resultaba acorde que la consulta sólo se hubiese efectuado en la demarcación territorial en donde se tenía programado construir el citado Centro Cultural y de Convenciones de Oaxaca, ya que como se ha venido diciendo, se debió ponderar que el potencial impacto de esa obra no sólo repercutía en la sociedad de la ciudad capital, sino en el resto de la población de la entidad.

**CUARTO.- Efectos de la sentencia.** En atención a lo expuesto, dado que la consulta ciudadana desarrollada el pasado cuatro de octubre de dos mil quince, se realizó sin considerar la participación de la totalidad de los ciudadanos del Estado de Oaxaca, lo conducente es **revocar** la sentencia emitida por el entonces Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano JDC/42/2015 y, por ende, **dejar sin efectos** los resultados en el acta de cómputo final de la consulta ciudadana, celebrada el pasado cinco de octubre de dos mil quince, realizada por la Comisión de Educación Cívica y Mecanismos de Participación Ciudadana de Oaxaca, así como la validez del proceso de consulta ciudadana.

Dado el sentido del fallo, se torna innecesario pronunciarse sobre el resto de las alegaciones planteadas por el inconforme, dado que ningún efecto práctico tendría su estudio.

Por lo expuesto se,

**RESUELVE:**

**PRIMERO.-** Se **revoca** la sentencia dictada por entonces Tribunal Estatal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, en el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano JDC/42/2015.

**SEGUNDO.-** Se **deja sin efectos** los resultados del acta de cómputo final de la consulta ciudadana, celebrada el pasado cinco de octubre de dos mil quince, realizada por la Comisión de Educación Cívica y Mecanismos de Participación Ciudadana de Oaxaca, así como la validez del proceso de consulta ciudadana.

**NOTIFÍQUESE; como corresponda.**

Devuélvanse los documentos que correspondan; en su oportunidad, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **UNANIMIDAD** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Subsecretaría General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

**MAGISTRADO PRESIDENTE**

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MARÍA DEL CARMEN  
ALANIS FIGUEROA**

**FLAVIO GALVÁN RIVERA**

**MAGISTRADO**

**MAGISTRADO**

**MANUEL GONZÁLEZ  
OROPEZA**

**SALVADOR OLIMPO NAVA  
GOMAR**

**MAGISTRADO**

**PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ**

**SUBSECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**