



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

DIRECCIÓN EJECUTIVA DEL
REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES
RECIBIDO

7 JUN SEP 26 1

14:31

INE/CG154/2014

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS "CRITERIOS DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES EN MATERIA DE VERIFICACIÓN DEL APOYO CIUDADANO PARA LA CONSULTA POPULAR"

ANTECEDENTES

- I. El 10 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que prevé en el artículo 1, párrafos primero, segundo y tercero, lo siguiente:

* ...

Artículo 1o. *En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.*

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

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

..."



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

INE/CG154/2014

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBAN LOS "CRITERIOS DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES EN MATERIA DE VERIFICACIÓN DEL APOYO CIUDADANO PARA LA CONSULTA POPULAR"

ANTECEDENTES

- I. El 10 de junio de 2011, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se modifica la denominación del Capítulo I del Título Primero y reforma diversos artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mismo que prevé en el artículo 1, párrafos primero, segundo y tercero, lo siguiente:

" ...

Artículo 1o. En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

" ...



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

- II. El 9 de agosto de 2012, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *"Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política"*, en el cual, se reforma el artículo 35 de la propia Constitución, que señala como derecho del ciudadano, votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional.
- III. El 10 de febrero de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el *"Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral"*, en el cual, se reforma el artículo 35 de la carta magna, que señala que es el Instituto Nacional Electoral quien tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del dos por ciento de los inscritos en la Lista Nominal de Electores, así como la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las consultas populares.
- IV. El 14 de marzo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el decreto por el que se expide la Ley Federal de Consulta Popular, con el objeto de regular el procedimiento para la convocatoria, organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de la Consulta Popular, el cual prevé en el artículo Quinto Transitorio lo que a la letra sigue:
- “ ...
- Quinto. Por única ocasión los requisitos relativos al aviso de intención y al formato para la obtención de firmas a los que se refiere esta Ley, no serán aplicables a las peticiones de consultas ciudadanas que hayan sido presentadas al Congreso de la Unión con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley*
- ...”
- V. El 7 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el formato para la obtención de firmas, dispuesto en el artículo 15 de la Ley Federal de Consulta Popular.
- VI. El 23 de mayo de 2014, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el *"Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación"*



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

en materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos”, el cual abroga el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales y establece como una de las atribuciones del Instituto Nacional Electoral la de emitir criterios generales para garantizar el desarrollo de los mecanismos de participación ciudadana previstos en las leyes federales que para tal efecto se emitan, con el fin de que los ciudadanos participen, individual o colectivamente, en las decisiones públicas.

- VII. El 3 de septiembre de 2014, la Comisión del Registro Federal de Electores propuso a este Consejo General, la aprobación de un *Proyecto de Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueban los “Criterios del Registro Federal de Electores en materia de Verificación del Apoyo Ciudadano para la Consulta Popular”*.

CONSIDERACIONES

- I. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral es competente para conocer y, en su caso, aprobar los *“Criterios del Registro Federal de Electores en materia de Verificación del Apoyo Ciudadano para la Consulta Popular”*, conforme a lo previsto en los artículos 35, fracción VIII, apartado 1o, inciso c) y apartado 4o; 41, párrafo segundo, Base V, Apartado A, párrafo primero y segundo y Apartado B, inciso a), numeral 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29; 30, párrafo 1, inciso a), c), d) y f) y 2; 31, párrafo 1; 32, párrafo 2, inciso I); 34, párrafo 1, inciso a); 35; 44, párrafo 1, incisos gg) y jj) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; 3; Capítulo III, Sección Primera y artículo Sexto Transitorio de la Ley Federal de Consulta Popular; 4, párrafo 1 y 2, inciso A), a) y 5, párrafo 1, inciso n) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral.
- II. El artículo 35, párrafo primero, fracción VIII, apartado 1º, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mandata que son derechos del ciudadano, entre otros, votar en las consultas populares sobre temas de trascendencia nacional, las cuales, serán convocadas por el Congreso de la Unión a petición, en su caso, de los ciudadanos,



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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.

- III. Asimismo, el propio artículo 35, fracción VIII, apartado 4º de la Carta Magna, en relación con el artículo 32, párrafo primero y artículo Sexto Transitorio de la Ley Federal de Consulta Popular, disponen que el Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del requisito señalado en el párrafo que precede.
- IV. Bajo ese contexto, el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado B, inciso a), numeral 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que corresponde al Instituto Nacional Electoral, en los términos establecidos por la Constitución Federal y las leyes, para los Procesos Electorales Federales y locales, el Padrón Electoral y la lista de electores.
- V. Así también, de acuerdo con el artículo 126, párrafos 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Nacional Electoral prestará por conducto de la Dirección Ejecutiva competente y de sus Vocalías en las Juntas Locales y Distritales Ejecutivas, los servicios inherentes al Registro Federal de Electores, mismo que es de carácter permanente, de interés público y tiene por objeto cumplir con lo previsto en el artículo 41 constitucional sobre el Padrón Electoral.
- VI. Es de señalar, que con fundamento en el artículo 54, párrafo 1, incisos b), c) y d) de la ley general electoral, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores tiene, entre otras atribuciones, la de formar, revisar, actualizar el Padrón Electoral y expedir la Credencial para Votar conforme al procedimiento establecido en el Capítulo Segundo del Título Primero del Libro Cuarto de esa ley general.
- VII. Cabe mencionar, que el artículo 54, párrafo 1, inciso n) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales prevé como atribución de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, proceder a la verificación del porcentaje de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores requerido para solicitar Consulta Popular o iniciar leyes o decretos ante el Congreso de la Unión, en términos de lo previsto en las leyes.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

- VIII.** De esta manera, el artículo 128 de la ley general en comento, menciona que en el Padrón Electoral constará la información básica de los varones y mujeres mexicanos, mayores de 18 años que han presentado la solicitud a que se refiere el párrafo 1 del artículo 135 de esa ley, agrupados en dos secciones, la de ciudadanos residentes en México y la de ciudadanos residentes en el extranjero.
- IX.** Por su parte, el artículo 131, párrafo 1 de la ley de la materia, prevé que el Instituto Nacional Electoral debe incluir a los ciudadanos en las secciones del Registro Federal de Electores y expedirles la Credencial para Votar.
- X.** En esa guisa, de conformidad con lo previsto en el artículo 131, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Credencial para Votar es el documento indispensable para que los ciudadanos puedan ejercer su derecho de voto.
- XI.** De igual forma, acorde a lo dispuesto en el artículo 135, párrafo 1 de la ley general electoral para la incorporación al Padrón Electoral se requerirá solicitud individual en que consten firma, huellas dactilares y fotografía del ciudadano, en los términos del artículo 140 de la ley general referida.
- XII.** Bajo ese contexto, el artículo 136, párrafo 1 de la ley general electoral, mandata que los ciudadanos tendrán la obligación de acudir a las oficinas o módulos que determine el Instituto, a fin de solicitar y obtener su Credencial para Votar.
- XIII.** Así, el artículo 147, párrafo 1 de la ley comicial, prevé que las listas nominales de electores son las relaciones elaboradas por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores que contienen el nombre de las personas incluidas en el Padrón Electoral, agrupadas por distrito y sección, a quienes se ha expedido y entregado su Credencial para Votar.
- XIV.** De conformidad con lo dispuesto en el artículo 156, párrafo 5 de la ley general electoral, la Credencial para Votar tendrá una vigencia de 10 años, contados a partir del año de su emisión, a cuyo término el ciudadano deberá solicitar una nueva credencial.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

- XV.** Asimismo, mediante Acuerdos CG224/2010, CG304/2010, CG712/2012 y CG68/2013, el órgano máximo de dirección del entonces Instituto Federal Electoral, estableció el límite de vigencia de las credenciales para votar denominadas "03", "09", "12", y en consecuencia la exclusión, de los registros de ciudadanos cuanten con estas credenciales, de la Lista Nominal de Electores.
- XVI.** En esa línea, el Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral, mediante Acuerdo CG262/2013, aprobó que las credenciales para votar que tengan como recuadros para el marcaje del año de la elección federal los siguientes 00 03 06 09 denominadas "09" y 12 03 06 09 denominadas "12", puedan ser utilizadas por los ciudadanos mexicanos en territorio extranjero.
- XVII.** Por lo que respecta a las credenciales para votar denominadas "15" y "18", éstas son vigentes, en términos del Acuerdo INE/CG50/2014, aprobado por el Consejo General de este Instituto.
- XVIII.** Por otra parte, la Ley Federal de Consulta Popular, prevé en el artículo 3, párrafo primero, que la aplicación de sus normas corresponde al Congreso de la Unión, a la Suprema Corte de Justicia de la Unión, a este Instituto y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sus respectivos ámbitos de competencia.
- XIX.** En esos términos, el artículo 4, párrafo primero de la propia Ley Federal de Consulta Popular, menciona que la consulta popular es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido, mediante el que expresan su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional.
- XX.** Bajo esa perspectiva, el artículo 7 y 8 de la Ley Federal de Consulta Popular se pronuncian en el sentido de que votar en las consultas populares constituye un derecho y una obligación de los ciudadanos para participar en la toma de decisiones sobre temas de trascendencia nacional, así como, que la consulta o consultas populares a que convoque el Congreso, se realizarán el mismo día de la Jornada Electoral federal.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

- XXI.** Como se advierte en el artículo 10 de la ley federal citada, son requisitos para participar en la consulta popular: ser ciudadano mexicano conforme al artículo 34 de la Constitución, estar inscrito en el Padrón Electoral, tener credencial para votar con fotografía vigente y no estar suspendido en sus derechos políticos.
- XXII.** Ahora bien, el artículo 13 de la ley citada en el párrafo precedente, la petición de consulta popular podrá presentarse ante las Cámaras del Congreso según corresponda, en términos de esta ley, a partir del uno de septiembre del segundo año de ejercicio de cada legislatura y hasta el quince de septiembre del año previo a aquel en que se realice la Jornada Electoral federal.
- XXIII.** En ese sentido, los ciudadanos que deseen presentar una petición de consulta popular para la jornada de consulta inmediata siguiente, deberán dar Aviso de Intención al Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda a través del formato que al efecto determine dicha Cámara, ello acorde con lo previsto por el artículo 14 de la ley federal en comento.
- XXIV.** Al efecto, el artículo 15, párrafo primero contempla que el formato para la obtención de firmas lo determinarán las Cámaras del Congreso de la Unión, previa consulta al Instituto Nacional Electoral, preservando que cumpla con los requisitos previstos para ello y que deberá contener por lo menos: el tema de trascendencia nacional planteado, la propuesta de pregunta, el número de folio de cada hoja, el nombre, firma, la clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la Credencial para Votar vigente, y la fecha de expedición.
- XXV.** Es importante mencionar los requisitos establecidos por la ley federal referida para formular la petición de consulta popular, se encuentran detallados en los artículos 21 y 23; el primer numeral refiere al nombre completo y firma del solicitante o solicitantes; el propósito de la consulta y los argumentos por los cuales el tema se considera de trascendencia nacional; y la pregunta que se proponga. Mientras que el segundo se refiere al supuesto de que la consulta provenga de ciudadanos y añade el nombre completo y domicilio del representante para recibir notificaciones y un anexo que contenga los nombres completos de los



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

ciudadanos y su firma, la clave de elector y el número de OCR de la credencial para votar con fotografía vigente.

- XXVI.** Asimismo, el artículo 32, párrafo segundo y 33, párrafo primero de la ley federal citada, señala que el Instituto Nacional Electoral contará con un plazo no mayor a treinta días naturales, contados a partir de la recepción del expediente que le remita el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, para constatar que los ciudadanos aparezcan en la Lista Nominal de Electores; así también, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, verificará que los nombres de quienes hayan suscrito la consulta popular, aparezcan en las listas nominales de electores y que la suma corresponda en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de la lista nominal de electores.
- XXVII.** De manera que, una vez que se alcanzó el requisito porcentual a que se refiere el párrafo anterior, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores deberá realizar un ejercicio muestral para corroborar la autenticidad de las firmas de acuerdo a los criterios que defina al respecto la propia Dirección Ejecutiva, tal como lo señala el párrafo segundo del artículo 33 de la Ley Federal de Consulta Popular.
- XXVIII.** Finalizada la verificación correspondiente, de conformidad con el artículo 34 de la ley federal referida, el Secretario Ejecutivo del Instituto presentará un informe detallado y desagregado a la Cámara solicitante del Congreso dentro del plazo señalado en el artículo 33 de la ley federal en comento, el resultado de la revisión de que los ciudadanos aparecen en la lista nominal de electores del Instituto, el cual deberá contener el número total de ciudadanos firmantes; el número total de ciudadanos firmantes que se encuentren en la lista nominal de electores y su porcentaje; el número de ciudadanos firmantes que no se encuentren en la lista nominal de electores y su porcentaje; el número de ciudadanos que no hayan sido contabilizados en virtud de que hayan firmado una consulta popular anterior; los resultados del ejercicio muestral; y los ciudadanos que hayan sido dados de baja de la lista nominal por alguno de los supuestos de la ley electoral.
- XXIX.** Ahora bien, el artículo 30, párrafo 1, incisos a) y f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que son fines del Instituto contribuir al desarrollo de la vida democrática y velar por la autenticidad y efectividad del sufragio.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

- XXX.** El recuento de las disposiciones legales y constitucionales, así como su interpretación sistemática y funcional, permiten concluir que el Consejo General de este Instituto, válidamente puede pronunciarse sobre la aprobación de *"Criterios del Registro Federal de Electores en materia de Verificación del Apoyo Ciudadano para la Consulta Popular"*, a efecto de que las actividades que le han sido atribuidas a este Instituto en el rubro de consultas populares, se lleven a cabo con apego a la legalidad, certeza, imparcialidad, objetividad, independencia y máxima publicidad.
- XXXI.** De esta forma, los referidos Criterios definen situaciones específicas previstas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley Federal de Consulta Popular, de manera que propician certeza respecto de la actuación del Instituto Nacional Electoral.
- XXXII.** En el rubro de la verificación del requisito porcentual a que se refieren los artículos 35 fracción VIII apartado 1º inciso c) de la Carta Magna y 12 fracción III, de la Ley Federal de Consulta Popular, los Criterios establecen dos fechas de corte de la Lista Nominal de Electores con la finalidad de otorgar certeza a los ciudadanos que deseen presentar una consulta popular.

Al respecto, se establece un criterio general que contempla dos momentos determinantes para el caso de consultas populares que se presenten en un contexto ordinario que suponga el plazo completo para realizarlo:

- Un corte de la Lista Nominal de Electores que deberá conocerse a partir del momento de la presentación del Aviso de Intención ante el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, lo cual permitirá que los ciudadanos que han dado el referido aviso conozcan el número exacto de firmas necesarias para alcanzar el requisito porcentual del 2% de la Lista Nominal de Electores.
- Un corte de la Lista Nominal de Electores que corresponderá a la fecha de presentación de la solicitud de consulta popular ante el Presidente de la Mesa Directiva de cualquiera de las Cámaras y que servirá como referencia para verificar que los nombres de quienes hayan suscrito la consulta popular aparezcan en la Lista Nominal de Electores.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Con esta disposición los ciudadanos que decidan presentar una solicitud de consulta popular y emprendan las actividades necesarias para recabar firmas, previo cumplimiento de las formalidades respectivas, conocerán el número de firmas que requieren para cumplir con el requisito porcentual, lo que se traduce en certeza plena de los alcances que deben tener sus actividades con ese fin.

Además, sabrán que la verificación de los nombres se realizará con respecto a un corte de la Lista Nominal de Electores que corresponderá a la fecha de presentación de su solicitud.

En cuanto a esta fecha de corte es relevante señalar que la razón para establecerla en ese momento responde a la necesidad de contar con la referencia más actualizada de la Lista Nominal de Electores, lo que permitirá eliminar con precisión los registros que, en ese momento, se encuentren en los supuestos de baja que prevé la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales como defunción, suspensión de derechos políticos, domicilios irregulares o pérdida de vigencia de la Credencial para Votar.

Por otra parte, debido a que la Ley Federal de Consulta Popular entró en vigor el pasado 15 de marzo de 2014 y en su régimen Transitorio estableció un tratamiento extraordinario para las consultas populares que se presenten en la víspera del Proceso Electoral Federal 2014 – 2015, entonces es necesario definir criterios específicos para tales casos.

En efecto, el referido régimen Transitorio estableció que el periodo de recepción de la consulta popular a que se refiere la Ley, en el artículo 13, por única ocasión iniciaría a partir del día siguiente a la entrada en vigor del presente Decreto (Segundo Transitorio) y que, por única ocasión, los requisitos relativos al aviso de intención y al formato para la obtención de firmas a los que se refiere la Ley, no serán aplicables a las peticiones de consultas ciudadanas que hayan sido presentadas al Congreso de la Unión con anterioridad a la entrada en vigor de la presente Ley (Transitorio Quinto).

Por virtud de la reducción del plazo para presentar una solicitud de consulta popular en el año 2014 y la posibilidad de eximir de los



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

requisitos formales en casos concretos, entonces el criterio específico debe establecer dos momentos de corte:

- Un corte de la Lista Nominal de Electores al 14 de marzo de 2014 que corresponde a la fecha de publicación de la Ley Federal de Consulta Popular y el día de corte de los informes semanales que arroja el Sistema Integral de Información del Registro Federal de Electores (SIIRFE). Esta fecha fungirá como referencia del número exacto de firmas necesarias para alcanzar el requisito porcentual del 2% de la Lista Nominal de Electores.
- Un corte de la Lista Nominal de Electores que corresponderá a la fecha de presentación de la solicitud de consulta popular ante el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda y que servirá como referencia para verificar que los nombres de quienes hayan suscrito la consulta popular aparezcan en la Lista Nominal de Electores.

Es relevante precisar que la fecha de corte del informe semanal que arroja el SIIRFE, particularmente el Subsistema de Información Ejecutiva, es una referencia ineludible para establecer como fecha el 14 de marzo de 2014, debido a que el sistema se encuentra programado para realizar cortes semanales (cada viernes) y mensuales de la Lista Nominal de Electores y no permite realizar cortes diferentes hacia el pasado.

No se pierde de vista que los Criterios sí prevén cortes con fechas precisas para el caso del segundo supuesto, que corresponde a la fecha de presentación de la solicitud de consulta popular; sin embargo, eso es posible técnicamente debido a que el SIIRFE puede ser programado el mismo día de la presentación para que realice un corte específico.

De manera que al existir la posibilidad de cortes programados al futuro, es igualmente viable realizar esos cortes de la Lista Nominal de Electores ante la presentación de una solicitud de consulta popular.

En ese sentido, este criterio específico se diferencia del general en el primer corte de la Lista Nominal de Electores y tiene como finalidad otorgar certeza plena a todos los interesados en presentar una solicitud de consulta popular, aun cuando hubiesen iniciado actividades para recabar firmas sin cumplir las formalidades establecidas en la Ley



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Federal de Consulta Popular, la cual se hace cargo de eximirlos por única ocasión.

Es importante precisar que para el caso de este tipo de solicitudes, el corte al 14 de marzo de 2014 de la Lista Nominal de Electores fue de 77'075,136 de registros, de modo que el 2% corresponde a 1'541,503 registros, que representa la cifra que se requerirá para cumplir con el requisito porcentual en el caso de las consultas populares que se presenten en la víspera del Proceso Electoral Federal 2014 – 2015.

De esta forma, con ambos criterios se establece un rasero parejo para las consultas que eventualmente puedan presentarse y se genera certeza en cuanto al número de firmas requeridas, mientras que el factor que sigue determinando el corte de la Lista Nominal de Electores para la verificación respectiva de esos registros, es la fecha de presentación.

XXXIII. En lo que concierne a la recepción, manejo y resguardo de los documentos que provengan de cualquiera de las Cámaras del Congreso de la Unión y contengan las solicitudes de consulta popular presentadas por ciudadanos y sus anexos, se establecen distintos mecanismos de control y verificación.

Para la recepción del expediente se prevé que el Instituto expida un acuse de recibo que detalle el contenido de los documentos que se reciban y con ello se otorgue certeza a las partes involucradas.

Sobre la utilización de la información que se reciba y la que eventualmente se capture en bases de datos por motivo del ejercicio de verificación, se establece que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores garantizará que sea únicamente para los fines establecidos en la Ley Federal de Consulta Popular y los propios Criterios, haciendo énfasis en la salvaguarda y protección de los datos personales de los ciudadanos que se encuentren en los expedientes.

Esta disposición constituye un mandato irrestricto para que el manejo documental y de cualquier información que surja como parte de la verificación, cumpla con los cánones constitucionales en materia de acceso a la información y protección de datos personales.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

En el rubro del destino final de la información que se genere a propósito de la verificación, los Criterios establecen que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores determinará su archivo, acorde con la normatividad de la materia y lo hará del conocimiento de la Comisión Nacional de Vigilancia y de la Comisión del Registro Federal de Electores.

Mientras que una vez concluida la revisión ante este Instituto, se remitirán a la Cámara que corresponda la solicitud de consulta popular y los anexos respectivos.

- XXXIV.** En el renglón que se refiere al ejercicio de verificación del requisito porcentual, los Criterios desarrollan el método específico que seguirá la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores y la forma para clasificar los registros.

El método contempla una primera actividad que consiste en numerar consecutivamente todos y cada uno de los registros.

A partir de este primer insumo, se deberá elaborar una base de datos que contenga los datos que aparezcan en cada uno de los formatos que formen parte del expediente.

Podrá confeccionarse a través de un ejercicio de transcripción en caso de que la información se entregue en formato físico o conciliarse contra la base de datos en formato electrónico que pudiese acompañar la solicitud, previa verificación de que los elementos contenidos en la base de datos formulada por el solicitante tienen sustento documental.

Estas actividades preliminares otorgan certeza del universo de registros y permiten un control preciso de la información a partir de su sistematización.

Posteriormente, deberá realizarse una búsqueda inicial de cada uno de los registros en la Lista Nominal de Electores. Se prevé que esta tarea incluya indistintamente la clave de elector o el OCR que aparezcan en los formatos, con la finalidad de que la búsqueda sea lo suficientemente amplia y no restrinja la posibilidad de hallazgos.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Esta búsqueda constituirá una criba preliminar que clasificará los registros encontrados.

Es importante mencionar que como parte de esta tarea, deberán identificarse los registros que hayan sido excluidos temporalmente de la Lista Nominal de Electores por virtud de un trámite de actualización y contabilizarse en el mismo universo de registros encontrados.

Con este criterio se salvaguardan los derechos de los ciudadanos que, por una cuestión que no les resulta imputable y responde a los procedimientos operativos y administrativos del Registro Federal de Electores, se encuentren temporalmente excluidos de la Lista Nominal de Electores.

Se trata de una disposición cuya racionalidad descansa en la maximización de derechos en los términos que lo ordena la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Como parte de la búsqueda inicial deberán verificarse el archivo histórico del Padrón Electoral para corroborar las bajas que se encuentren registradas de la Lista Nominal de Electores.

Finalmente, el ejercicio se complementará con una segunda búsqueda que elimine cualquier posibilidad de errores de captura de este Instituto.

De esta forma la autoridad administrativa actúa bajo la lógica de la garantía irrestricta de los derechos de los ciudadanos y asume una carga que le obliga a emprender todas las acciones necesarias para realizar una búsqueda exhaustiva y exacta.

- XXXV.** En el rubro de los registros que no se computarán, los Criterios retoman los supuestos establecidos en la Ley General de Consulta Popular y ponen énfasis en el que se refiere a los ciudadanos que respalden más de una consulta popular en una proporción mayor al 20%.

Es relevante precisar que la Ley Federal de Consulta Popular establece en su artículo 12 que no procederá el trámite de las consultas que sean respaldadas por los mismos ciudadanos cuando éstos rebasen el 20% de las firmas de apoyo y sólo procederá la primera solicitud.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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

Una interpretación sistemática de tales disposiciones legales, y a fin de potenciar los derechos político-electorales de los ciudadanos que apoyan la consulta popular, permite establecer que en el supuesto de que las firmas de apoyo se dupliquen en más del 20% entre dos consultas populares, se restarán de la consulta que haya sido recibida con posterioridad en el Instituto, los registros que excedan el porcentaje antes referido.

Al respecto, para otorgar claridad sobre la forma de realizar esa verificación, primero se establece el método que seguirá la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para identificar este tipo de casos, el cual debe respetar invariablemente el orden de prelación de las solicitudes de consulta popular, además de que se incorpora un ejemplo que ilustra el orden de comparación.

Adicionalmente, se fijan un par de criterios relevantes del ejercicio comparativo: la independencia de comparación entre solicitudes de consulta que impide mezclar o sumar registros de más de dos solicitudes y la referencia única del 20%.

Sobre este último aspecto, se establece un criterio que señala como referencia única que ese 20% debe calcularse con respecto al total de firmas requeridas para la consulta popular, es decir, el 2% de la Lista Nominal de Electores.

De esta forma, en el caso de las consultas populares que se presenten en la víspera del Proceso Electoral Federal 2014 – 2015, corresponde a 308,300 registros que es igual al 20% de 1'541,503 (2% de la Lista Nominal de Electores al 14 de marzo de 2014).

Mientras que, en el caso de las consultas populares que se presenten en otro periodo, la cifra corresponderá al 20% de la cifra requerida de firmas,



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

la cual se conocerá en función de la fecha en que se presente el Aviso de Intención ante la Cámara respectiva.

XXXVI. En lo que se refiere a la verificación muestral de las firmas que acompañan la solicitud de consulta popular, los Criterios cumplen cabalmente con la exigencia que plantea la Ley Federal de Consulta Popular respecto de los alcances de ese ejercicio que suponen corroborar la autenticidad de las firmas de apoyo.

Con ese objetivo, se establece un ejercicio de visitas domiciliarias, asumiendo que es la única forma que permitiría a este Instituto corroborar la autenticidad de las firmas

Al respecto, debe considerarse que la autenticidad sólo puede corroborarse a través de dictámenes periciales en materia de grafoscopia que implican un nivel técnico y de especialización específicos. Además, la realización de tales dictámenes requiere documentos originales con trazos y rasgos procedentes de la autografía de las personas involucradas, así como las que van a servir de base para la confrontación.

Tales características del ejercicio de la grafoscopia dan cuenta de tres factores indispensables: especialización, muestras caligráficas y tiempo de elaboración.

Sobre los alcances de las periciales en grafoscopia como único medio para determinar autenticidad de las firmas, existen múltiples criterios emitidos por instancias del Poder Judicial de la Federación que los detallan.

En primer término, ha establecido que para determinar si la firma que aparece en un documento es o no original de una persona (autógrafa), no basta la simple comparación con otra atribuida a la misma mano que se realice, sino que es necesario llevar a cabo la verificación de su falsedad o autenticidad mediante prueba grafoscópica, ya que aunque la diferencia en la forma pudiera resaltarse con una mera observación superficial, lo correcto es que solamente a través de la mencionada



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

prueba pericial, se puede determinar si fue estampada por la persona a quien se considera autora o bien por otra distinta.¹

Además, se le ha atribuido el carácter de indispensable a esta prueba pericial para determinar la referida autenticidad, señalando que para establecer si una firma corresponde a determinada persona en concreto, no basta la simple comparación con otra que realice el órgano respectivo, sino que es necesario comprobar la falsedad o autenticidad de la firma mediante la aportación de la prueba pericial grafoscópica, con la cual se puede determinar si fue estampada por la persona a quien se considera autora, o bien, por otra distinta, y que tal prueba se lleve a cabo con las formalidades destacadas.²

En el mismo sentido se ha pronunciado cuando debe determinarse la falsedad de una firma, al respecto señaló que en los casos en que se argumente la falsedad de una firma estampada en un documento, debe demostrarse con las pruebas idóneas para ello, entre las que se encuentra la pericial en grafoscopia y caligrafía, sin importar que a simple vista se adviertan notorias diferencias entre la firma cuestionada y la auténtica, atendiendo a que, para determinar lo relativo, se requieren conocimientos científicos y técnicos especiales que no son propios de los juzgadores, y que no pueden ser reemplazados con una confrontación a simple vista, pues existe la posibilidad de que, aun discrepando, las firmas pertenezcan a una misma persona.³

De manera que no existe duda sobre el único medio técnico y especializado para corroborar autenticidad de las firmas.

En ese sentido, el Instituto Nacional Electoral debe verificar la autenticidad de las firmas, es decir, que la firma que obre en un formato

¹ FIRMA. PARA DETERMINAR SU AUTENTICIDAD SE REQUIERE PRUEBA PERICIAL EN MATERIA GRAFOSCÓPICA. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVI, septiembre de 202, página 1269, Tribunales Colegiados de Circuito, Tesis III 20c.J/17

² PRUEBA PERICIAL GRAFOSCÓPICA EN MATERIA FISCAL. RESULTA INDISPENSABLE SU DESAHOGO PARA DETERMINAR LA AUTENTICIDAD DE LA FIRMA IMPUGNADA DE FALSA. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. 174640. VIII.3o.55 A. Tribunales Colegiados de Circuito. Novena Época. Tomo XXIV, Julio de 2006, Pág. 1321.

³ FIRMA. PARA DETERMINAR SU FALSEDAD SE REQUIERE DE LA PERICIAL RELATIVA EN GRAFOSCOPÍA Y CALIGRAFÍA AUN CUANDO SEA NOTORIA SU DISCREPANCIA CON LA AUTÉNTICA. 159967. VI.1o.C.175 C (9a.). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XII, Septiembre de 2012, Pág. 1764.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

de apoyo si correspondiera a la persona que se le atribuye y no solamente si existe similitud.

Sin embargo, en el Instituto no existen personas con el perfil para realizar esa labor, aunado a que el plazo para culminar la verificación de apoyo ciudadano, incluido el ejercicio muestral, es limitado. Lo que implica que tampoco existe tiempo para que el Instituto se auxilie de peritos en grafoscopia.

Ante tales circunstancias, los Criterios consideran que la forma idónea de instrumentar el ejercicio muestral es a partir de un esquema de visitas a los ciudadanos para constatar si efectivamente suscribieron el formato de apoyo de la consulta popular respectiva.

Sólo de esta forma, a través de una muestra representativa, se podrá constatar la autenticidad de las firmas en los términos que los plantea la Ley Federal de Consulta Popular.

Lo anterior se realizará de acuerdo con diseño sistemático con arranque aleatorio, empleando como criterio de ordenación el número consecutivo que se haya asignado a cada uno de los registros encontrados.

En tanto que el tamaño de la muestra se calculará con un margen de error máximo de $\pm 4\%$ y un intervalo de confianza mínimo de 95%.

Para determinar el tamaño de muestra se deben de tomar en cuenta algunas consideraciones:

- El propósito de este esquema de muestreo es identificar a los ciudadanos que reconocen haber firmado el Formato para la obtención de firmas ciudadanas para la consulta popular.
- La muestra obtenida tendrá la mayor varianza, es decir, donde podría esperarse que la mitad de los ciudadanos confirmen haber firmado la consulta y la otra mitad no ($p = 0.5$).
- El diseño de la muestra se basa en una precisión de $\pm 4.0\%$ con una confianza del 95%.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Ahora bien, a efecto de agilizar el trabajo de las visitas domiciliarias mediante las cuales se lleve a cabo verificación y corroboración de la autenticación de las firmas, se considera conveniente que este Consejo General, determine que la selección de la muestra para el ejercicio de la actividad en campo, se realice en dos momentos.

Estas precisiones y el resto de las cuestiones técnicas involucradas con la muestra y el ejercicio respectivo forman parte integral de los criterios desarrollados por la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores en un anexo técnico.

Para el ejercicio de visitas se prevé tomar las acciones necesarias para garantizar que los funcionarios que las realicen se encuentren debidamente capacitados para llevar a cabo las entrevistas y, en ningún caso, se desincentive la respuesta.

Con ese objetivo los Criterios establecen que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores elaborará un protocolo que detalle la metodología de las visitas domiciliarias, el cual se hará del conocimiento a los integrantes del Consejo General del Instituto, de la Comisión del Registro Federal de Electores y a los representantes de los partidos políticos acreditados en la Comisión de Vigilancia.

XXXVII. Con relación a la ruta final del informe de verificación, se considera oportuno que sea el Secretario Ejecutivo del Instituto quien deba remitirlo directamente a la Cámara que corresponda.

Una vez remitido el informe a la Cámara que corresponda por el Secretario Ejecutivo, es conveniente que el Consejo General conozca el contenido del informe en la sesión inmediata posterior que celebre.

Al respecto, se parte de la premisa de que el ejercicio de verificación del apoyo ciudadano a las consultas populares por parte del Instituto concluye con un informe que debe ser remitido a la Cámara correspondiente.

De manera que una interpretación sistemática y funcional de las disposiciones referentes a la consulta popular, permite reconocer la existencia de un mandato constitucional y legal al Instituto Nacional



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Electoral en torno a la verificación del requisito porcentual de ese tipo de ejercicios ciudadanos.

En principio, la Constitución señala que el Instituto Nacional Electoral tendrá a su cargo, en forma directa, la verificación del dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores, según el artículo 35, fracción VIII, apartado 4°.

Por su parte, la Ley contiene dos previsiones al respecto: primero, responsabiliza al Instituto de verificar el requisito porcentual y le otorga un plazo para tal efecto; y segundo, precisa las consecuencias de que el Instituto determine o no el cumplimiento del requisito porcentual, tal como lo establecen los artículos 28 fracciones II y III y 32 de la Ley Federal de Consulta Popular.

Por tanto, no obstante que la propia Ley señala que el Secretario Ejecutivo será el que presentará el informe final ante la Cámara correspondiente, este documento se hará del conocimiento del Consejo General del Instituto en la sesión inmediata posterior.

Lo anterior atendiendo a la trascendencia de la atribución constitucional del Instituto Nacional Electoral de verificar el porcentaje de apoyo ciudadano para realizar una consulta popular y que el resultado de la verificación respectiva será lo que se reporte en el informe que el Secretario Ejecutivo entregue a la Cámara respectiva.

XXXVIII. De esta manera, la aprobación de los Criterios con las precisiones antes descritas conducirá a la obtención de la certeza y brindará claridad sobre los procedimientos y los resultados en el ejercicio del derecho de los ciudadanos a participar en la vida democrática del país.

El objeto de los Criterios es que la verificación que realice el Instituto Nacional Electoral, por conducto de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, sea acorde a las disposiciones constitucionales y legales aplicables, es decir, a través de actividades planeadas, coordinadas y ejecutadas con base en reglas y normas previamente establecidas.

Estos Criterios permitirán al Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, contar con procedimientos específicos



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

para la ejecución de las actividades derivadas de las disposiciones constitucionales y legales en la verificación de los registros de aquellos ciudadanos que apoyan la Consulta Popular y la corroboración de la autenticidad de las firmas.

XXXIX. Con base en los argumentos expuestos, se considera oportuno que este Consejo General apruebe los *"Criterios del Registro Federal de Electores en materia de Verificación del Apoyo Ciudadano para la Consulta Popular"*, sin perjuicio de que posteriormente se expidan disposiciones normativas que se refieran a la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados de las consultas populares.

XL. Con la finalidad de dar cumplimiento a los *"Criterios del Registro Federal de Electores en materia de Verificación del Apoyo Ciudadano para la Consulta Popular"*, resulta necesario instruir a la Junta General Ejecutiva para asegurar que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, cuente con los recursos necesarios para el cumplimiento de las atribuciones del Instituto Nacional Electoral en materia de Consulta Popular y, en su caso, emita los manuales y procedimientos específicos que garanticen la operación de los Criterios.

Finalmente, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 43, párrafo 1; 45, párrafo 1, inciso o) y 46, párrafo 1, inciso k) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, este Consejo General considera conveniente que el Consejero Presidente instruya a la Secretaría Ejecutiva a efecto de que provea lo necesario para que el presente Acuerdo sea publicado en el Diario Oficial de la Federación.

En razón de los Resultandos y Consideraciones expresados, con fundamento en los artículos 1, párrafos primero, segundo y tercero; 35, fracción VIII, apartado 1o, inciso c) y apartado 4o; 41, párrafo segundo, Base V, Apartado A, párrafo primero y segundo y Apartado B, inciso a), numeral 3 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 29, 30, párrafo 1, inciso a), c), d) y f) y 2; 31, párrafo 1; 32, párrafo 2, inciso l); 34, párrafo 1, inciso a); 35; 43, párrafo 1; 44, párrafo 1, incisos gg) y jj); 45, párrafo 1, inciso o) y 46, párrafo 1, inciso k); 54, párrafos 1, incisos b), c) y d); 126, párrafo 1, 2; 131; 132, párrafo 1; 135, párrafo 1; 136, párrafo 1; 147, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; artículo 3; 4; 7; 8; 9, párrafo 1, inciso VII; 10; 13; 14; 15; 21; 23; Capítulo III, Sección Primera y artículos Quinto y Sexto Transitorio de la Ley Federal de Consulta Popular; 4, párrafo 1 y 2, inciso A), a); 5, párrafo 1, inciso n)



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral; y en los Acuerdos CG224/2010, CG304/2010, CG712/2012, CG66/2013 y CG262/2013 del Consejo General del otrora Instituto Federal Electoral, así como el INE/CG50/2014 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral; este Consejo General, en ejercicio de las facultades que le otorga el artículo 44, párrafo 1, inciso gg) de la ley de la materia, emite los siguientes:

ACUERDOS

Primero. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprueba los *"Criterios del Registro Federal de Electores en materia de Verificación del Apoyo Ciudadano para la Consulta Popular"*, los cuales se acompañan al presente Acuerdo y forman parte integral del mismo.

Segundo. Se instruye a la Junta General Ejecutiva, tome las medidas y Acuerdos necesarios a fin de garantizar que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, cuente con los recursos necesarios para el cumplimiento de sus atribuciones en materia de Consulta Popular.

Tercero. Se instruye a la Junta General Ejecutiva para que, por conducto de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, se emitan, en su caso, los manuales y procedimientos específicos que garanticen la operación de los Criterios aprobados en el Punto Primero de este Acuerdo.

Cuarto. El presente Acuerdo entrará en vigor a partir de su aprobación por este Consejo General.

Quinto. Publíquese el presente Acuerdo en el Diario Oficial de la Federación.

El presente Acuerdo fue aprobado en lo general en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 10 de septiembre de dos mil catorce, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

Se aprobó en lo particular el inciso b) del Criterio 10, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez, Licenciado Javier Santiago Castillo y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

Se aprobó en lo particular el inciso d) del Criterio 10, por seis votos a favor de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Maestro Arturo Sánchez Gutiérrez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello, y cinco votos en contra de los Consejeros Electorales, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Maestra Beatriz Eugenia Galindo Centeno, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles y Licenciado Javier Santiago Castillo.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL



**CRITERIOS DEL REGISTRO FEDERAL DE
ELECTORES EN MATERIA DE VERIFICACIÓN DEL
APOYO CIUDADANO PARA LA CONSULTA
POPULAR**

Septiembre de 2014



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL



Instituto Nacional Electoral

Para el cumplimiento de las atribuciones en materia de Consulta Popular a que se refiere el artículo 35, fracción VIII, Apartado 4º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, con relación a lo establecido en la Sección Primera del Capítulo III de la Ley Federal de Consulta Popular; con base en las facultades del artículo 32, párrafo 2, inciso i) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por lo que respecta a las atribuciones de verificación del apoyo ciudadano y para corroborar la autenticidad de las firmas, se emiten por parte del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, los siguientes Criterios:

CRITERIOS DEL REGISTRO FEDERAL DE ELECTORES EN MATERIA DE VERIFICACIÓN DEL APOYO CIUDADANO PARA LA CONSULTA POPULAR

Procedimiento para la verificación del Apoyo Ciudadano

1. Una vez que se reciba el expediente de la Consulta Popular, por parte del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, el Instituto Nacional Electoral expedirá el acuse respectivo que detalle la documentación recibida y entregará el expediente a la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, para que lleve a cabo la verificación del apoyo ciudadano dentro del plazo de 30 días naturales en los términos señalados por la Ley Federal de Consulta Popular.

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores identificará los materiales que conforman el archivo del expediente para su clasificación y cuantificación, y elaborará el acta que corresponda a la revisión del expediente.

2. El corte de la Lista Nominal de Electores que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores utilizará para la verificación del porcentaje de ciudadanos que se requiere para efectuar la Consulta Popular, a que se refieren los artículos 35, fracción VIII, numeral 1º, inciso c) de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 32, párrafo primero y 33, párrafo primero de la Ley Federal de Consulta Popular, será el correspondiente a la fecha en que se reciba el Aviso de Intención en la Cámara que corresponda.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL



Instituto Nacional Electoral

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores publicará semanalmente, en el portal de internet del Instituto, el número de ciudadanos que conforman la Lista Nominal de Electores, con la finalidad de que los promoventes conozcan esa información para los efectos correspondientes.

El corte para constatar que los ciudadanos que apoyan la Consulta Popular aparecen en la Lista Nominal de Electores, será el correspondiente a la fecha en que se reciba la petición por parte de la Cámara que corresponda.

Para el caso de las Consultas Populares que tuvieran lugar en la jornada electoral federal de 2015, la fecha de corte de la Lista Nominal de Electores para la verificación del porcentaje de ciudadanos será el día 14 de marzo de 2014, y para constatar que los ciudadanos aparezcan en la Lista Nominal de Electores, será la correspondiente al día en que se reciba la petición por la Cámara que corresponda.

3. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, una vez que haya recibido los documentos por parte de la Cámara correspondiente, hará una recepción detallada que incluya foliar cada uno de los formatos que contienen las firmas de apoyo a la consulta popular y dejar evidencia documental del número de registros que contiene cada uno de ellos.
4. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores integrará, a partir de la captura de la información contenida en los formatos, una base de datos con los ciudadanos que apoyan y respaldan la solicitud de Consulta Popular, misma que contendrá el número consecutivo asignado durante la captura, nombre completo, reconocimiento óptico de caracteres (OCR) y clave de elector de la Credencial para Votar de cada uno de los ciudadanos, así como folio y entidad federativa donde fue recabada la información.

Para el caso de que la información se reciba adicionalmente en formato electrónico, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores podrá utilizarla como insumo para la generación de la base de datos a que se refiere el párrafo anterior, previa verificación de que los elementos contenidos en la base de datos formulada por el solicitante tienen sustento documental.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL



Instituto Nacional Electoral

5. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores garantizará que la información que reciba y capture sea utilizada estrictamente para los fines establecidos en la Ley Federal de Consulta Popular y los presentes Criterios, salvaguardando la protección de los datos personales de los ciudadanos que se encuentren contenidos en el expediente.

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores resguardará y clasificará la información y documentación que genere para esos fines, además de aquella contenida en el expediente recibido del Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, en la modalidad que ésta la entregue, y la clasificará en términos de la normatividad aplicable.

Una vez concluida la revisión, se remitirán a la Cámara que corresponda la solicitud de Consulta Popular y los anexos respectivos, en tanto que la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores determinará el archivo correspondiente de la información y documentación que se hubiese generado por la verificación de conformidad con la normatividad aplicable, lo que será de conocimiento de la Comisión Nacional de Vigilancia y de la Comisión del Registro Federal de Electores.

6. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores solamente computará un registro por ciudadano para el caso de que el mismo ciudadano se encuentre más de una vez en los formatos para la obtención de firmas ciudadanas para la Consulta Popular que corresponda.
7. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizará una búsqueda en la Lista Nominal de Electores con las claves de elector u OCR que aparecen en los formatos, conforme a la fecha de corte mencionada en el numeral 2.

En los casos que el registro sea localizado, se clasificará como "Encontrado".

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores con el fin de salvaguardar los derechos de los ciudadanos que hayan realizado un trámite de actualización al Padrón Electoral y, como consecuencia, hayan sido excluidos temporalmente de la Lista Nominal de Electores durante el plazo



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL



Instituto Nacional Electoral

en el que se dio el Aviso de Intención de Consulta Popular y hasta la fecha de corte señalada en el numeral 2 de estos Criterios, clasificará como "Encontrado" el registro correspondiente.

8. Aquellos registros que no sean localizados en la primera búsqueda en la Lista Nominal de Electores, se revisarán en el archivo histórico del Padrón Electoral.

En caso de ser localizado dicho registro en el archivo histórico del Padrón Electoral, se asentará la causa así como la fecha en que fue dado de baja, y se catalogará como "Baja".

9. En caso de que no se localicen registros en las búsquedas realizadas conforme a los numerales 7 y 8 de los presentes Criterios, se confirmarán los datos asentados en los formatos y se efectuará una segunda búsqueda en la Lista Nominal de Electores y en el archivo histórico del Padrón Electoral, a efecto de eliminar algún posible error derivado de la captura.

Aquellos registros que no sean localizados en esta búsqueda, serán clasificados como "No encontrado".

10. Los registros no se computarán para efectos del porcentaje requerido, cuando:
 - a) Se presenten nombres con datos incompletos, falsos o erróneos, o ilegibles, que resulten del procedimiento indicado en el numeral 9 y serán clasificados como "No encontrado";
 - b) No se acompañen de la clave de elector y el OCR de la Credencial para Votar; salvo en aquellas peticiones de consulta popular que hayan sido presentadas con anterioridad a la entrada en vigor de la Ley Federal de Consulta Popular, en términos de lo dispuesto en el Transitorio Quinto de la Ley.
 - c) No esté asentada la firma y/o la huella dactilar del ciudadano en la relación correspondiente;



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL



Instituto Nacional Electoral

- d) Se identifique que más del 20% de las firmas requeridas para cumplir el requisito porcentual del 2% de ciudadanos registrados en la Lista Nominal de Electores, respalden más de una Consulta Popular.
- e) El ciudadano haya sido excluido de la Lista Nominal de Electores por defunción, suspensión de derechos políticos, domicilios irregulares o pérdida de vigencia de la Credencial para Votar.

En términos del inciso d) del presente apartado, cuando se reciban en el Instituto varias solicitudes de Consulta Popular, serán compulsadas conforme al orden en que fueron recibidas con la finalidad de verificar el porcentaje de registros duplicados.

A manera de ejemplo, en el supuesto de que se reciba en el Instituto la consulta popular "A", después la consulta popular "B" y posteriormente la consulta popular "C", se actuará de la siguiente manera:

Las firmas de apoyo de la consulta popular "B" serán comparadas con las firmas de apoyo de la consulta popular "A"; y las firmas de apoyo de la consulta popular "C" serán comparadas, primero, con las firmas de la consulta popular "A" y, posteriormente, con las firmas de la consulta "B", y así sucesivamente.

Para efectos de la identificación de más del 20%, la duplicidad de registros se contabilizará de manera independiente para cada consulta popular que se compare.

Cuando se identifique que más del 20% de ciudadanos respalda más de una consulta una vez realizada la compulsación respectiva, se contabilizarán todas las firmas duplicadas únicamente a favor de la primera consulta popular que haya sido recibida en el Instituto. En este caso, se restarán de la consulta que haya sido recibida con posterioridad en el Instituto, los registros que excedan el porcentaje antes referido.

El porcentaje del 20% a que se refiere el inciso d) de este apartado, se considerará sobre el número total de los registros requeridos para cumplir el



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL



Instituto Nacional Electoral

requisito del 2% de ciudadanos registrados en la Lista Nominal de Electores que apoyan la consulta popular.

En el informe de la consulta que es sujeta de verificación, se hará el señalamiento de aquellas firmas que no se contabilizaron por estar en el supuesto a que se refiere el inciso d) de este numeral.

Porcentaje de registros a verificar

11. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores verificará, sobre el universo total de registros clasificados como **"Encontrado"**, que se colme el requisito del 2% de ciudadanos en la Lista Nominal de Electores que apoyan la Consulta Popular, con base en la fecha de corte mencionada en el numeral 2, en cuyo caso procederá a efectuar el ejercicio muestral conforme al numeral siguiente.

En caso de que no se colme el requisito establecido, no se realizará el ejercicio muestral y se elaborará el informe de resultados a que se refiere el artículo 34 de la Ley Federal de Consulta Popular.

Ejercicio muestral sobre el porcentaje de autenticidad de firmas

12. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizará un ejercicio muestral a fin de corroborar la autenticidad de firmas, en los términos señalados por el artículo 33, párrafo segundo de la Ley Federal de Consulta Popular, para lo cual, el universo o población para este ejercicio, será la base de datos que contiene a todos los ciudadanos cuyo registro está catalogado como **"Encontrado"**.

A efecto de agilizar el trabajo de las visitas domiciliarias, la muestra se podrá seleccionar en dos momentos.

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores seleccionará una muestra de acuerdo con un diseño sistemático con arranque aleatorio, empleando como criterio de ordenación el número consecutivo que se haya asignado a cada uno de los registros catalogados como **"Encontrado"**.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL



Instituto Nacional Electoral

El tamaño de la muestra se calculará con un margen de error máximo de $\pm 4\%$ y un intervalo de confianza mínimo de 95%. La determinación del tamaño de la muestra y el diseño de muestreo se encuentran establecidos en el **Anexo Técnico** que se acompaña a los presentes Criterios.

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores realizará la selección de la muestra en un acto público.

13. Para corroborar la autenticidad de las firmas que llevará a cabo la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, se realizarán visitas domiciliarias a aquellos ciudadanos que fueron seleccionados en la muestra.

La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores elaborará el protocolo que detalle la metodología para realizar las visitas domiciliarias, el cual se hará del conocimiento a los integrantes del Consejo General del Instituto, de la Comisión del Registro Federal de Electores y a los representantes de los partidos políticos acreditados en la Comisión Nacional de Vigilancia.

El protocolo que para tal efecto elabore la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, deberá considerar invariablemente a los siguientes ejes articuladores:

- a) La utilización de un lenguaje sencillo y didáctico que genere confianza en el destinatario, y
- b) La formulación de cuestionamientos que guarden una secuencia lógica, clara y precisa.

Informe de la verificación

14. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, con base en los resultados que arroje el procedimiento de verificación en la Lista Nominal de Electores de los registros de los ciudadanos que apoyan y respaldan la solicitud de Consulta Popular, elaborará un informe de resultados que deberá contener lo siguiente:



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL



Instituto Nacional Electoral

- a) El número total de ciudadanos firmantes;
 - b) El número de ciudadanos firmantes clasificados como "Encontrado" que se encuentran en la Lista Nominal de Electores y su porcentaje;
 - c) El número de ciudadanos firmantes clasificados como "Baja" o "No encontrado" (en la Lista Nominal de Electores), así como su porcentaje respecto de la totalidad de firmas entregadas;
 - d) El número de ciudadanos que no hayan sido contabilizados en virtud de que ya habían firmado una consulta popular anterior para el mismo proceso electoral, en términos de la Ley Federal de Consulta Popular;
 - e) Los resultados del ejercicio muestral, y
 - f) El número de ciudadanos que hayan sido excluidos de la Lista Nominal de Electores, por encontrarse en alguno de los supuestos previstos en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, o en los Acuerdos del Consejo General de este Instituto.
15. La Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores remitirá al Secretario Ejecutivo el informe de resultados, garantizando que sea dentro del plazo de 30 días naturales que establece el artículo 32 de la Ley Federal de Consulta Popular.
16. El informe de resultados será presentado en el plazo previsto en la ley a la Cámara solicitante por el Secretario Ejecutivo.
17. El informe de resultados será presentado al Consejo General, exclusivamente para su conocimiento en la sesión inmediata posterior que celebre, después de su envío a la Cámara solicitante.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Anexo Técnico

Criterios del Registro Federal de Electores en materia de verificación del apoyo ciudadano para la Consulta Popular

Ejercicio muestral para corroborar la autenticidad de las firmas en las solicitudes de Consulta Popular

El artículo 33 de la Ley General de Consulta Popular establece lo siguiente:

"Artículo 33. El Instituto, a través de la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores dentro del plazo a que se refiere el artículo anterior, verificará que los nombres de quienes hayan suscrito la consulta popular aparezcan en las listas nominales de electores y que la suma corresponda en un número equivalente, al menos, al dos por ciento de la lista nominal de electores.

Una vez que se alcanzó el requisito porcentual a que se refiere el párrafo anterior, la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores deberá realizar un ejercicio muestral para corroborar la autenticidad de las firmas de acuerdo a los criterios que defina al respecto la propia Dirección Ejecutiva."

Para dar cumplimiento al párrafo segundo de este artículo y dada la facultad legal que tiene la Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores para establecer los criterios que orientarán el ejercicio muestral, es preciso determinar el tamaño de muestra y posteriormente, el diseño de muestreo para elegir a los elementos, en este caso registros de ciudadanos, que formarán parte de la muestra.

Determinación del tamaño de muestra

El universo o población para corroborar la autenticidad de las firmas, es la base de datos que contiene a todos los ciudadanos catalogados como "Encontrado", es decir, aquellos ciudadanos que hayan suscrito la consulta popular y que se encuentran debidamente registrados en la Lista Nominal.

Para determinar el tamaño de muestra se deben de tomar en cuenta algunas consideraciones:



Anexo Técnico

Criterios del Registro Federal de Electores en materia de verificación del apoyo ciudadano para la Consulta Popular

- El propósito de este esquema de muestreo es identificar a los ciudadanos que reconocen haber firmado el Formato para la obtención de firmas ciudadanas para consulta popular.
- La muestra obtenida tendrá la mayor varianza, es decir, donde podría esperarse que la mitad de los ciudadanos confirmen haber firmado la consulta y la otra mitad no [$p = 0.5$].
- El diseño de la muestra se basa en una precisión de $\pm 4.0\%$ con una confianza del 95%.

En la determinación del tamaño de muestra se utilizaron las siguientes expresiones matemáticas¹:

$$n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0}{N}}$$

donde:

n : tamaño de muestra

$$n_0 = \frac{Z^2 p(1-p)}{\delta^2}$$

p : proporción de firmas coincidentes (en este caso 0.5)

Z : valor de la abscisa de una distribución normal estándar correspondiente a una probabilidad acumulada de 97.5% (un valor de 1.96)

δ : precisión (margen de error máximo deseado, en este caso 4.0%)

N : tamaño de la población (número de ciudadanos catalogados como "Encontrado")

¹ W. G. Cochran [1998]. Técnicas de Muestreo. Compañía Editorial Continental, S. A. de C.V. pp. 107-108



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Anexo Técnico

Criterios del Registro Federal de Electores en materia de verificación del apoyo ciudadano para la Consulta Popular

Estas expresiones matemáticas dependen del tamaño de la población (N) y éste se va a ir modificando de acuerdo al porcentaje de ciudadanos que se encuentren efectivamente en la Lista Nominal, los que estén catalogados como "Encontrado".

Por lo que es necesario calcular diferentes escenarios para determinar el tamaño de muestra, donde se propongan diversos tamaños de la Lista Nominal y opciones de porcentajes de ciudadanos que efectivamente se encuentran en dichos listados nominales (ver *apéndice*).

De acuerdo con estos posibles escenarios y la explicación presentada en el *apéndice*, se obtuvo suficiente evidencia estadística para determinar que el tamaño de muestra recomendable es de **600 ciudadanos**.

Ahora bien, para asegurar que se autentifiquen efectivamente las 600 firmas, se necesita calcular una sobre muestra de acuerdo a dos criterios:

- El porcentaje de ciudadanos que no viven en el domicilio registrado en su credencial, que de acuerdo a la Verificación Nacional Muestral de 2014 es de un 20%.
- El porcentaje de no respuesta que se estima en un 15%.

Dadas las consideraciones anteriores, el tamaño de muestra que se recomienda seleccionar en la base de datos de los ciudadanos que hayan suscrito la consulta popular y que se encuentran debidamente registrados en la Lista Nominal, es de **850 ciudadanos**, con el objetivo de autenticar un total de **600 firmas**.

Selección de la muestra

Una vez determinado el tamaño de muestra, ésta se seleccionará de acuerdo a un diseño de muestreo sistemático con arranque aleatorio, donde la primera unidad se selecciona de manera aleatoria y el resto, automáticamente de acuerdo con un plan determinado.²

² P.V. Sukhatme , Teoría de Encuesta por Muestreo, Fondo de Cultura Económica, p.419



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Anexo Técnico

Criterios del Registro Federal de Electores en materia de verificación del apoyo ciudadano para la Consulta Popular

Para seleccionar a la muestra, se seguirá el siguiente proceso:

1. Se ordenará a la población en forma ascendente, empleado como criterio de ordenación al número consecutivo que se asignó a cada uno de los ciudadanos relacionados en la base de datos de los ciudadanos clasificados como "Encontrado".
2. Dado que se conoce el tamaño de la población (N) y el de la muestra (n) se calcula a $k = \frac{N}{n}$.
3. Se selecciona con un algoritmo generador de números aleatorios, un número aleatorio r entre 1 y k . Este número r se utilizará para elegir al primer elemento de la muestra.
4. El segundo elemento a seleccionar será el de posición $r + k$, el tercero será el correspondiente a $r + 2k$, y así sucesivamente, el i -ésimo elemento a seleccionar será el $r + (i - 1)k$, hasta completar el tamaño de muestra n .

Una vez seleccionada la muestra, se procederá a la verificación de la autenticidad de las firmas.

Apéndice

En las siguientes tablas se muestran los resultados de la formulación de distintos escenarios que tienen como objetivo determinar el tamaño de muestra idóneo para realizar el ejercicio muestral para corroborar la autenticidad de las firmas.

Tabla1. Escenarios del número de ciudadanos que pueden formar a la población

En esta tabla se calcularon distintos escenarios de tamaños de la población de acuerdo a diferentes opciones de tamaños de Lista Nominal y porcentajes de ciudadanos que se encuentran debidamente registrados en dicho listado.



Anexo Técnico

Criterios del Registro Federal de Electores en materia de verificación del apoyo ciudadano para la Consulta Popular

Lista Nominal	Porcentaje de los ciudadanos solicitantes y debidamente registrados respecto a la Lista Nominal			
	2.0%	3.0%	4.0%	5.0%
80,000,000	1,600,000	2,400,000	3,200,000	4,000,000
85,000,000	1,700,000	2,550,000	3,400,000	4,250,000
90,000,000	1,800,000	2,700,000	3,600,000	4,500,000
95,000,000	1,900,000	2,850,000	3,800,000	4,750,000
100,000,000	2,000,000	3,000,000	4,000,000	5,000,000

Tabla 2. Escenarios de tamaños de muestra

Bajo los mismos escenarios planteados en la Tabla 1, en esta tabla se muestran los resultados de los cálculos de diferentes tamaños de muestra de acuerdo a las expresiones matemáticas presentadas en las páginas 1 y 2 de esta nota técnica.

Lista Nominal	Porcentaje de los ciudadanos solicitantes y debidamente registrados respecto a la Lista Nominal			
	2.0%	3.0%	4.0%	5.0%
80,000,000	600.00	600.08	600.12	600.14
85,000,000	600.02	600.09	600.12	600.14
90,000,000	600.03	600.09	600.13	600.15
95,000,000	600.04	600.10	600.13	600.15
100,000,000	600.05	600.11	600.14	600.16

Se observa que a pesar de que se registren importantes cambios en el tamaño de la población (ver tabla 1) cuyo $\text{rango} = \text{máxima} - \text{mínimo} = 5,000,000 - 1,600,000 = 3,400,000$; no sucede lo mismo con el tamaño de muestra, donde el $\text{rango} = \text{máxima} - \text{mínimo} = 600.16 - 600.00 = 0.16$, es decir, grandes cambios en el tamaño de la población, no implican cambios de la misma magnitud en el tamaño de la muestra.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

Anexo Técnico

Criterios del Registro Federal de Electores en materia de verificación del apoyo ciudadano para la Consulta Popular

Esta situación sucede debido a que en la expresión matemática para calcular el tamaño de muestra:

$$n = \frac{n_0}{1 + \frac{n_0}{N}}$$

Conforme aumenta el tamaño de la población (N), el cociente $\frac{n_0}{N}$ tenderá a cero y se mantendrá el tamaño de muestra n_0 , que siempre será de 600.23.

Por lo expuesto anteriormente, es claro que la propuesta de un tamaño de muestra de **600 ciudadanos** es suficiente para estimar con un 95% de confianza y una precisión de $\pm 4.0\%$, a la proporción de firmas auténticas en la población.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

México D.F. a 11 de septiembre de 2014

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

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

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

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

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



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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

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

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

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

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

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



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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

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

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

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

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

El primero de ellos, contiene dos normas permisivas:

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

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



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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

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

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

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

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

En efecto, el artículo 1 de la constitucional señala:

En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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

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

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

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

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

Artículo 6

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

Artículo 7

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



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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

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

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

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

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

Así entonces, la norma constitucional determina que:

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

La norma secundaria, por su parte, indica que:

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

AL
5



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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

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

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

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

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

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

AE
7



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

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

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

1. Los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social.

Artículo 2. Deber de Adoptar Disposiciones de Derecho Interno

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

Artículo 2

1. Cada uno de los Estados Partes en el presente Pacto se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social [Subrayado propio].

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



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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

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

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

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

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

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



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

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

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

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

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

BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO

CONSEJERA ELECTORAL



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

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

En armonía con lo anterior, el mismo artículo constitucional establece que las normas relativas a los derechos humanos deben interpretarse de conformidad con la Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia y que todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

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

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

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

I. Racionalidad de los mecanismos de participación ciudadana.

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

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



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES**

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

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

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

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

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

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

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

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

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

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

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

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

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

Los alcances del texto constitucional se pueden delinear así:

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

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

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

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

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

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

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

¹ VÁZQUEZ LUIS, Daniel y SERRANO, Sandra, *Los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. Apuntes para su aplicación práctica*, Biblioteca Virtual del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, p. 136. Disponible en http://www.conatrib.org.mx/html/Paneles/Paneles/PanelV_Principios/Universalidad_Interdependencia_Indivisibilidad/Progresividad_SandraSerranoDanielVazquez.pdf

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

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

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

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

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

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

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

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

⁵ Amparo en revisión 75/2009, SCJN.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

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

MTR. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

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

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

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

III. Requisitos y restricciones de la Consulta Popular

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

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



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES**

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

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

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

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

Para el caso particular interesa tener presente el contenido de los artículos 12 y 33 de la Ley Federal de Consulta Popular y el artículo 54 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

El primero de ellos, contiene dos normas permisivas:

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

No obstante, en la primera norma, si bien tiene un carácter potestativo, condiciona la aprobación de la consulta a un porcentaje de ciudadanos que apoye la petición, esto es, el dos por ciento de los ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores.

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

Además, el enunciado normativo contenido en el artículo 54, párrafo 1, inciso n) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, prescribe como obligación de la



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES**

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

Dirección Ejecutiva del Registro Federal de Electores, verificar el porcentaje de ciudadanos requerido para solicitar la consulta popular.

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

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

En el ámbito de las disposiciones convencionales, la participación de la ciudadanía en las decisiones relativas a su propio desarrollo es un derecho y una responsabilidad. Es también una condición necesaria para el pleno y efectivo ejercicio de la democracia. Promover y fomentar diversas formas de participación fortalece la democracia (artículo 6 Carta Democrática Interamericana).

Mientras que la democracia es indispensable para el ejercicio efectivo de las libertades fundamentales y los derechos humanos, en su carácter universal, indivisible e interdependiente, consagrados en las respectivas constituciones de los Estados y en los instrumentos interamericanos e internacionales de derechos humanos (artículo 6 Carta Democrática Interamericana).

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

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

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

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

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

La norma constitucional determina que:

- El objeto de la consulta consiste en someter temas de trascendencia nacional.
- Establece los sujetos que pueden solicitar la convocatoria.
- No podrá ser objeto de consulta: la restricción a los derechos humanos reconocidos en la constitución, los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución; la materia electoral; los ingresos y gastos del Estado; la seguridad nacional, y la organización, funcionamiento y disciplina de la Fuerza Armada Permanente.
- Si la consulta la solicitan los ciudadanos, debe ir respaldada de un porcentaje del dos por ciento de los inscritos en el listado nominal.

La norma secundaria, por su parte, indica que:

- La Suprema Corte determinará la constitucionalidad de la pregunta.
- La decisión será vinculante, siempre que el 40% de ciudadanos inscritos en la Lista Nominal de Electores la apruebe.
- Establece un procedimiento a seguir.



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

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

- Determina los requisitos que debe contener la petición.

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

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

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

Lo anterior, porque, como se dijo, todas las autoridades, en materia de derechos humanos, tienen la obligación de promoverlos, respetarlos, protegerlos y garantizarlos, bien sea que implemente los mecanismos necesarios para hacer efectivo el derecho o que adopte la interpretación más favorable al ciudadano.

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

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



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES**

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

MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

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

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

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

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

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

Esta obligación de las autoridades está claramente identificada en instrumentos internacionales, particularmente la Convención Americana sobre los Derechos Humanos establece que los Estados Partes en esta Convención se comprometen a respetar los derechos y libertades reconocidos en ella y a garantizar su libre y pleno ejercicio a toda persona que esté sujeta a su jurisdicción, sin discriminación alguna por motivos de raza, color, sexo, idioma, religión, opiniones políticas o de cualquier otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (artículo 1).



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

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

MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

Añade que, si el ejercicio de los derechos y libertades mencionados en el artículo 1 no estuviere ya garantizado por disposiciones legislativas o de otro carácter, los Estados Partes se comprometen a adoptar, con arreglo a sus procedimientos constitucionales y a las disposiciones de esta Convención, las medidas legislativas o de otro carácter que fueren necesarias para hacer efectivos tales derechos y libertades (artículo 2).

Por su parte, en el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos Cada uno de los Estados Partes se compromete a respetar y a garantizar a todos los individuos que se encuentren en su territorio y estén sujetos a su jurisdicción los derechos reconocidos en el presente Pacto, sin distinción alguna de raza, color, sexo, idioma, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o cualquier otra condición social (artículo 2.1.)

Destaca además que en el caso *Cabrera García y Montiel Flores vs México*, el Juez Ad-Hoc, Eduardo Ferrer Mac-Gregor, en el voto razonado que presentó, sostuvo que *cuando un Estado es Parte de un tratado internacional como la Convención Americana, todos sus órganos, incluidos sus jueces, también están sometidos a aquél, lo cual les obliga a velar por que los efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin.*

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

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



Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL

VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES

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

MTR. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

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

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

Al contrario, si se pone frente a frente el derecho a manifestarse democráticamente en un tema de trascendencia nacional versus el supuesto control del apoyo ciudadano, para que éstos no puedan apoyar más de una consulta popular de forma que rebase el 20% del porcentaje requerido; no tiene comparación la protección del derecho, pues se permitiría la expresión ciudadana y si, efectivamente, existiera alguna manipulación al conseguir el apoyo, eso, necesariamente, se vería reflejado en el resultado de la consulta.

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

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



**Instituto Nacional Electoral
CONSEJO GENERAL**

**VOTO PARTICULAR
CONSEJEROS ELECTORALES**

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

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

MTRA. ADRIANA M. FAVELA HERRERA

CONSEJERA ELECTORAL

**LIC. ALEJANDRA PAMELA SAN
MARTÍN RÍOS Y VALLES**

CONSEJERA ELECTORAL

MTRO. MARCO ANTONIO BAÑOS MARTÍNEZ

CONSEJERO ELECTORAL