

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”.

ANTECEDENTES

- I. 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.
- II. 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.
- III. 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.
- IV. 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.
- V. 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 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.

- VI. 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, 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.
- 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.
- 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 cuenten 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.

- 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 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.
- 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.

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 presentan 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 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 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.

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 lo conducente acorde con la normatividad de la materia y lo hará del conocimiento de la Comisión Nacional de Vigilancia.

De este modo, se atribuye a la instancia administrativa la decisión sobre el destino último de la información pública que posea.

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.

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.

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 permite establecer que el supuesto de que las firmas de apoyo se dupliquen en más

del 20% entre dos consultas populares, tiene como consecuencia contabilizarlas sólo a la primera.

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, 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 grafoscopía 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 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

¹ FIRMA, PARA DETERMINAR SU AUTENTICIDAD SE REQUIERE PRUEBA PERICIAL EN MATERIA GRAFOSCOPICA. 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.

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 de apoyo sí corresponda 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 estimar la proporción de firmas que coinciden con la firma anotada en el registro electoral de cada ciudadano.
- La muestra obtenida tendrá la mayor varianza, es decir, donde podría esperarse que la mitad de las firmas coincidirán y la otra mitad no ($p = 0.5$).

³ FIRMA. PARA DETERMINAR SU FALSEDAD SE REQUIERE DE LA PERICIAL RELATIVA EN GRAFOSCOPIA 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.

- La estimación de la proporción de firmas coincidentes tendrá una precisión de $\pm 4.0\%$ con una confianza del 95%.

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.

XXXVII. En relación a la ruta final del informe de verificación se incluye al Consejo General del Instituto Nacional Electoral como una instancia que necesariamente deba conocerlo y aprobarlo.

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 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 4º.

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, debe entenderse que la remisión del informe la hará una vez que el Consejo General lo conozca y apruebe.

No se pierde de vista que el artículo 65 de la Ley Federal de Consulta Popular establece que el recurso de apelación previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en materia Electoral, será procedente para impugnar el informe que rinda el Secretario Ejecutivo del Instituto sobre el resultado de verificación del porcentaje señalado en la Constitución, así como el informe del Consejo General respecto del resultado de la consulta popular.

En el primer caso y en concordancia con la interpretación antes citada, debe entenderse que la impugnación podrá presentarse una vez que el Consejo General apruebe el informe sobre el resultado de verificación del requisito porcentual.

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 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 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 Artículo Sexto Transitorio de la Ley Federal de Consulta Popular; 4, párrafo 1 y 2, inciso A), a); 5, párrafo 1, inciso n) del Reglamento Interior del Instituto Federal Electoral; y en los acuerdos CG224/2010, CG304/2010, CG712/2012, CG68/2013 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 sesión _____ del Consejo General celebrada el ____ de _____ de dos mil catorce, por votación _____ de los Consejeros Electorales_____.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**