Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Consulta Popular, presentada por senadores del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano.

Los suscritos, **Senadores del Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**, con fundamento en el artículo 71, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y el artículo 8, fracción I del Reglamento del Senado de la República, sometemos a consideración la siguiente **Iniciativa con proyecto de decreto que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Consulta Popular.**

**EXPOSICIÓN DE MOTIVOS**

**I.** El artículo 40 constitucional establece a la democracia como principio inamovible del Estado Mexicano:

*Artículo 40. Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica y federal, compuesta por Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior, y por la Ciudad de México, unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental.*

En un régimen democrático los ciudadanos deben concebirse como activos protagonistas de su propio destino; es decir, debiera haber una corresponsabilidad entre autoridades y ciudadanos por los hechos públicos, al ser tener estos últimos el derecho de participar en la de toma de decisiones de trascendencia pública. La participación ciudadana en los asuntos públicos profundiza el ejercicio de la democracia al promover espacios de interacción entre los ciudadanos y el Estado.

Por esta razón, es importante que la consulta popular se modifique con el objetivo de potenciar la participación ciudadana; no se puede excluir a la ciudadanía de ser consultada sobre los asuntos de interés nacional que involucran a todos, sería un acto antidemocrático y falto de legitimidad. Es por ello que la democracia directa, debe asumir un rol protagónico, activo y propositivo dentro de las acciones de gobierno, tanto a nivel comunitario, regional y nacional. Uno de sus retos es crear una sociedad integrada por ciudadanos activos, organizados y preparados para asumir un papel dinámico en la escena política.

Actualmente, la Consulta Popular es el mecanismo de participación por el cual los ciudadanos ejercen su derecho, a través del voto emitido, de expresar su opinión respecto de uno o varios temas de trascendencia nacional; este mecanismo de participación ciudadana se establece en el artículo 35, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos como un derecho político de los ciudadanos. Aunque este mecanismo aparenta ser en la forma un mecanismo de participación ciudadana, su mismo diseño la hace en realidad una consulta política: un instrumento de estrategia por parte de los partidos políticos y el Presidente, para poner uno o varios temas de su agenda a discusión pública. Esto se debe a las siguientes razones:

* Los requerimientos para iniciar una consulta son muy altos para la ciudadanía (dos por ciento del padrón electoral), pero no así para el Presidente de la República o para el Poder Legislativo, que requiere el mismo porcentaje que para interponer dos acciones de inconstitucionalidad.
* Al prohibir el gasto público y los ingresos del Estado como temas de discusión en la consulta popular, se evita que la ciudadanía pueda usar la consulta popular como instrumento de contraloría pública.
* La Constitución establece que “La consulta popular se realizará el mismo día de la jornada electoral federal” lo que implica que en el mejor de los casos puede haber una consulta popular cada tres años.
* En la Ley Federal de Consulta Popular se establece que se podrá realizar solo una pregunta.

Todo esto la vuelve casi imposible de implementar, pues es el mismo requisito para lograr una candidatura independiente. Para efectos de análisis, en las elecciones presidenciales de 2018, un ciudadano requeriría recabar 866,593 firmas en un periodo de poco más de cuatro meses (127 días).Sin embargo, ni siquiera los partidos políticos han podido, con los recursos públicos que reciben y su capacidad de organización, aplicar la consulta popular, toda vez que los intentos hechos para tal efecto en 2015 fueron impugnados con éxito en la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

**II.**Los beneficios que la tecnología ha traído a la sociedad son importantes; se vive actualmente en una época de auge tecnológico en el que la comunicación global no es una posibilidad, sino un hecho que representa una oportunidad invaluable de innovar en todos los ámbitos de la interacción social; la materia político-electoral no es la excepción. Ante dicho panorama, surge la idea de la democracia electrónica o digital, la cual se entiende como participación de los ciudadanos y los actores políticos en los procesos democráticos mediante el uso de tecnologías informáticas.

En la democracia digital constituye el empleo de herramientas como páginas web, blogs, email, foros, chats, videoconferencias, medios electrónicos y redes sociales (Facebook, Twitter, etcétera) para permitir una mayor interacción entre los integrantes del tejido social, así como una reconfiguración de la relación que guardan los mismos. Esta inclusión tecnológica puede ser una herramienta valiosa que permita la organización más eficiente de los comicios electorales y un más fácil ejercicio de los derechos políticos.El desarrollo de la democracia electrónica posee tres etapas:

* 1945-1960: Uso de modelos tecnológicos y científicos en la administración pública
* 1960-1980: Transmisión de información por medio de la televisión privada y la creación de redes locales, también conocida como “teledemocracia”.
* 1980- actualidad: Creación de una red mundial de información, a este periodo se le puede denominar como “ciberdemocracia”.

La democracia electrónica- que no debe ser confundida con gobierno electrónico- entiende las posibilidades de intercambio de información, del debate de la misma y de la toma colectiva de decisiones y de la creación de consensos por medio de las tecnologías de la información. Lo que ésta guarda en común con el gobierno electrónico es la creación de canales de comunicación electrónicos entre gobernantes y gobernados. Ahora bien, las acciones que quedan comprendidas por el concepto de democracia electrónica pueden clasificarse en tres categorías:

* Acciones informativas electrónicas: Fomentan la transparencia de los actos de la autoridad mediante su difusion en espacios públicos electrónicos.
* Acciones de discusión y reflexión en torno a temas relacionados con la convivencia político-social entre individuos o entre éstos y el Estado mediante aplicaciones electrónicas.
* Acciones de toma de decisión o participación democrática mediante el uso de facilitadores tecnológicos que acerquen al ciudadano a ese objetivo.

Un instrumento de la democracia electrónica es la urna electrónica, la máquina utilizada para ejercer el voto de una forma electrónica; su implementación representa una tendencia ascendiente que surgió en Bélgica y que en Latinoamérica ha sido implementado por Brasil. Y aunque dicho dispositivo no tiene aplicación nacional, se ha implementado a nivel local en Coahuila, Jalisco y el Distrito Federal, entre otras.

El primer antecedente de dicho sistema surge en 2001, cuando el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Coahuila (IEPCC), en su Ley de Instituciones Políticas y Procedimientos Electorales en su artículo 171 permitió la utilización de medios electrónicos para recopilar sufragios. Bajo el nombre de “Democracia Digital”, dicho sistema  de votación electrónica presentó su primer prototipo de máquina de voto en marzo de 2003  y en fecha 25 de septiembre de 2005 hizo su primer ejercicio comicial, con 42 urnas electrónicas, cuyos resultados tuvieron efectos vinculantes.

Por otra parte, en el Distrito Federal se presentó uno de los modelos más consolidados de votación electrónica. A partir de un convenio celebrado con el gobierno brasileño, el Instituto Electoral del Distrito Federal hizo uso en 2003 de urnas brasileñas para realizar una prueba no vinculante, la cual dio buenos resultados.

De ahí que dicho instituto electoral invitó al Instituto Politécnico Nacional, el Instituto Tecnológico y de Estudios Superiores de Monterrey, la Universidad Autónoma Metropolitana y la Universidad Nacional Autónoma de México para desarrollar un prototipo de Urna Electrónica con un alto grado de seguridad y confiabilidad de la que después se crearon 60. Estas máquinas fueron utilizadas en las elecciones del 2006  para una prueba no vinculante y para el 2008 se llegaron a más de 30 ejercicios vinculantes; lo anterior resultó en la incorporación en el Código Electoral del Distrito Federal de la votación por medios electrónicos y de las urnas.

Dichos desarrollos reverberaron en esfuerzos de reforma electoral en el Estado de Jalisco y que resultó en una prueba piloto durante los comicios locales de julio de 2006, para después hacerse posteriores ejercicios no vinculantes realizados cada año hasta 2009 y uno vinculante hecho ese mismo año para Tuxcueca, Gómez Farías y San Cristóbal de la Barranca, con una participación de 15,683 votantes. Para el proceso del 2012, se utilizaron en la entidad 972 urnas electrónicas en 43 de 125 municipios con efectos vinculantes que representó medio millón de electores.

El uso de las urnas electrónicas ha resistido con éxito el escrutinio judicial: Ante una falla mecánica de una urna en Jalisco, se buscó impugnar la votación recibida ante la Sala Jalisco del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, pero la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación revocó la resolución de la inferior. En el Distrito Federal, ninguna de las 40 Urnas Electrónicas utilizadas para un ejercicio vinculante fue impugnada en lo particular, pero al ser impugnado uno de los distritos electorales donde se hallaban algunas urnas, el Tribunal Electoral del Distrito Federal corroboró que la votación recibida coincidiera con los votos impresos almacenados dentro de la misma.

Otra innovación tecnológica de importancia que puede ser de gran uso para la democracia mexicana es aquella del voto electrónico realizado por Internet, la cual podría ser utilizada para facilitar el ejercicio del sufragio de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Al igual que la urna electoral, este es un sistema novedoso, pero al mismo tiempo de uso probado: El Instituto Electoral del Distrito Federal ha sido pionero al recibir la votación de los ciudadanos inscritos en el Padrón Electoral en el Distrito Federal y que residen en el extranjero por medio del programa “Voto Chilango”, aplicado en el proceso electoral del 2012 para la elección del Jefe de Gobierno.

Este programa de voto por internet en el Distrito Federal fue impugnado ante el Tribunal Electoral del Distrito Federal, el cual lo prohibió; sin embargo, en la revisión hecha por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, se revocó la resolución anterior y se hizo un pronunciamiento en el que se hizo notar que el voto por Internet cubría todas las garantías del derecho constitucional a votar.

**III.** El artículo primero de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece el derecho a la igualdad:

*Artículo 1o. (…)*

*(…)*

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

Este derecho es amplio y generoso, y aunque existen acciones visibles que tienden a la igualdad, como protocolos de acción, medidas de acción afirmativa, sanciones y otros, suele pasar que las acciones cotidianas se pierden. En materia de discapacidades, la accesibilidad es un elemento que subyace a una igualdad sustantiva para este sector de la población, pues no solo se mejora su calidad de vida, sino que se les reconoce como parte importante de la sociedad mexicana, al tomárseles en cuenta en su diseño. En este sentido, como punto de partida, sirve definir este concepto:

*Accesibilidad es el conjunto de características que debe disponer un entorno urbano, edificación, producto, servicio o medio de comunicación para ser utilizado en condiciones de comodidad, seguridad, igualdad y autonomía por todas las personas, incluso por aquellas con capacidades motrices o sensoriales diferentes.*

Para las personas con discapacidad, ejercer su derecho y obligación de votar, es una cuestión que conlleva una serie de obstáculos: En primer lugar, no siempre existen las facilidades para que puedan llegar fácilmente a las urnas y en segundo, aun en las mismas, no siempre se atienden sus necesidades a la hora de emitir su voto. Esto no resulta fácil, pues existen diversas discapacidades que deben de tomarse en cuenta a la hora de elaborar la tarea de logística electoral y para diseñar los instrumentos de votos. Falta entonces, que se implemente el diseño universal, el cual se define por el Center for Universal Design como: *“…diseño de productos y entornos aptos para el uso del mayor número de personas sin necesidad de adaptaciones ni de un diseño especializado”.*Este paradigma del diseño comprende a su vez siete principios:

1. *Uso equiparable: El diseño es útil y vendible a personas con diversas capacidades.*
2. *Uso flexible: El diseño se acomoda a un amplio rango de preferencias y habilidades individuales.*
3. *Simple e intuitivo: El uso del diseño es fácil de entender, atendiendo a la experiencia, conocimientos, habilidades lingüísticas o grado de concentración actual del usuario.*
4. *Información perceptible: El diseño comunica de manera eficaz la información necesaria para el usuario, atendiendo a las condiciones ambientales o a las capacidades sensoriales del usuario.*
5. *Tolerancia al error: El diseño minimiza los riesgos y las consecuencias adversas de acciones involuntarias o accidentales.*
6. *Que exija poco esfuerzo físico: El diseño puede ser usado eficaz y confortablemente y con un mínimo de fatiga.*
7. *Tamaño y espacio para el acceso y uso: Que proporcione un tamaño y espacio apropiados para el acceso, alcance, manipulación y uso, atendiendo al tamaño del cuerpo, la postura o la movilidad del usuario.*

Para una igualdad sustantiva en el ejercicio de los derechos políticos, los principios antes mencionados deben incorporarse al diseño de boletas y al desarrollo de la logística electoral; por ello, la presente propuesta buscará incorporar la accesibilidad y el diseño universal a las consultas populares.

**IV.** Con la reforma constitucional de 2014 en materia electoral se incorporaron avances importantes en el modelo de voto de los ciudadanos mexicanos desde el exterior, entre los que destaca la posibilidad de que los electores que radican en el extranjero puedan realizar su sufragio. Lo anterior, gracias a un convenio suscrito con la Secretaría de Relaciones Exteriores, el ocho de febrero del 2016, en el cual, por conducto del Instituto Nacional Electoral, se instauró un programa de credencialización de mexicanos migrantes.

Con este convenio la credencialización se ha consolidado paulatinamente como un nuevo derecho que han adquirido los mexicanos migrantes, ya que ahora pueden tramitar su credencial en los consulados de México en Estados Unidos, que les serviría para votar y como identificación. Según datos del Instituto Nacional Electoral, hasta el pasado 27 de marzo de este año se tienen registrados más de 309 mil trámites realizados y más de 260 mil credenciales entregadas en el extranjero.

Otro aspecto importante, que introduce la reforma constitucional, es la posibilidad de implementar un sistema Voto Electrónico que permita a nuestros connacionales migrantes emitir su voto. En ese sentido, el artículo 343 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales señala algunos de los requisitos que debe tener el Sistema de Voto Electrónico:

*Artículo 343.*

*1. El Consejo General determinará la forma en que los ciudadanos en el extranjero remitirán su voto al Instituto o en su caso, a los Organismos Públicos Locales.*

*2. El sistema de voto por medios electrónicos que apruebe el Consejo General del Instituto, deberá cumplir con lo siguiente:*

*a) Ser auditable en cada una de las etapas de su desarrollo e implementación;*  
*b) Darle oportunidad al votante de corroborar el sentido de su voto antes de su emisión;*  
*c) Evitar la coacción del voto, garantizando el sufragio libre y en secreto;*  
*d) Garantizar que quien emite el voto, sea el ciudadano mexicano residente en el extranjero que tiene derecho a hacerlo;*  
*e) Garantizar que el ciudadano mexicano residente en el extranjero no pueda emitir más de un voto, por la vía electrónica u otra de las previstas en esta Ley, y*  
*f) Contar con un programa de resultados electorales en tiempo real, público y confiable.*

*3. El Instituto emitirá los lineamientos tendientes a resguardar la seguridad del voto*

Asimismo, el artículo treceavo transitorio de la misma ley, de manera clara, ordena que el Sistema de Voto Electrónico se podrá llevar a cabo una vez que el Instituto Nacional Electoral, informe públicamente que se ha comprobado que el sistema a utilizar para la emisión del voto cumple con las siguientes condiciones:

***Décimo Tercero.****El voto de los mexicanos en el extranjero por vía electrónica, se realizará hasta en tanto el Instituto Nacional Electoral haga pública la comprobación del sistema a utilizar para la emisión del voto en dicha modalidad. Para tal efecto, deberá contar con el dictamen de al menos dos empresas de prestigio internacional. Dicho sistema deberá acreditar certeza absoluta y seguridad comprobada, a efecto de garantizar el efectivo ejercicio del derecho al voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero. Para ello, el sistema que establezca el Instituto deberá garantizar, entre otros aspectos:*

*a) Que quien emite el voto, sea el ciudadano mexicano residente en el extranjero, que tiene derecho a hacerlo;*  
*b) Que el ciudadano mexicano residente en el extranjero no pueda emitir más de un voto, por la vía electrónica u otra de las previstas en esta Ley;*  
*c) Que el sufragio sea libre y secreto, y*  
*d) La efectiva emisión, transmisión, recepción y cómputo del voto emitido.*

*En caso de que el Instituto determine la adopción de un sistema para la emisión del voto de los ciudadanos mexicanos residentes en el extranjero, deberá realizar la comprobación a que se refiere el presente transitorio antes de que inicie el proceso electoral del año 2018. De no contar con dicha comprobación para el proceso electoral referido, lo dispuesto en este transitorio será aplicable para los procesos electorales subsecuentes, hasta que se cuente con la comprobación respectiva.*

De lo anterior se puede ver que el sistema de voto electrónico es ley vigente en nuestro país, y es posible implementar en las consultas populares que se convoquen por conducto del Congreso de la Unión; para ello es necesario adecuar la Ley Federal de Consulta Popular.

La propuesta actual se maneja como una implementacion de acciones de participacion democratica por medio de facilitadores tecnológicos a fin de permitir que las consultas populares se puedan realizar mediante el voto electrónico en temas de trascendencia nacional. Lo cual permitirá reducir costos a mediano y largo plazo en el desarrollo de las jornadas de consulta popular.

Se propone también eliminar lo relativo a que los connacionales migrantes radicados en el extranjero solo podrán votar, cuando la consulta coincida con la elección del Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, en razón, de que limita y restringe el derecho humano a la participación en los temas de trascendencia nacional.

Se incluyen a la accesibilidad y al diseño universal como parámetros de diseño de los instrumentos de participación ciudadana y se crean órganos especializados en esta materia y en tecnologías de la información y comunicación para asesor y crear propuestas para la consideración del Instituto Nacional Electoral.

En ese sentido, la Cámara de Diputados aprobó en lo general y en lo particular en fecha 6 de marzo de 2014, el proyecto de decreto que expide la Ley Federal de Consulta Popular, reglamentaria de la reforma constitucional en materia político-electoral enviándola al Ejecutivo para sus efectos constitucionales, quien procedió a su publicación en el Diario Oficial de la Federación en fecha 14 de Marzo de 2014.

El cuerpo normativo en comento, que cabe mencionar fue aprobado en lo general con  362 votos a favor, 57 en contra y 4 abstenciones, establece que serán objeto de consulta popular los temas considerados de trascendencia nacional, cuando contengan elementos que repercutan en la mayor parte del territorio o que impacten en una parte significativa de la Población, y la trascendencia de los temas serán calificados por la mayoría de los legisladores en cada Cámara del Congreso, con excepción de la consulta propuesta por los Ciudadanos, en cuyo caso lo resolverá la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Determina  de igual forma que podrán solicitar una consulta popular el Presidente de la República, el 33 por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso o los ciudadanos en un número al menos del dos por ciento de los inscritos en la lista nominal de electores.

Haciendo especial énfasis en que será la autoridad electoral la encargada de promover y difundir la consulta popular y de ninguna manera podrá estar dirigida a influir en las preferencias de la ciudadanía, a favor o en contra de esta consulta.  
  
Son pues indudables las bondades contenidas en esta Ley, cuyo propósito es fortalecer nuestra democracia, dando una participación directa a los ciudadanos a fin de que opinen y se manifiesten libremente sobre temas que consideren relevantes.

Lamentable que la misma  deviene en inoperante e inconstitucional, ya que en el cuerpo de varios de sus artículos hace referencia al Código Federal de Instituciones y Procedimientos, que es un cuerpo normativo sin vigencia en virtud de haber sido abrogado conforme a lo dispuesto por el artículo segundo Transitorio de la Ley  General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Cabe enfatizar que la manera en la cual las normas jurídicas funcionan sólo puede ser entendida a partir de la operatividad del propio sistema jurídico, el cual funciona y se nutre en virtud de un orden cronológico haber cuenta que las normas que lo integran tienen eficacia a través del tiempo hacia el futuro y en ocasiones incluso hacia el pasado, esto posibilita en casos específicos tanto la retroactividad como la aplicación de normas no vigentes.

En el caso que nos ocupa, tenemos que Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el 23 de mayo de 2014, entrando en vigor, conforme a lo dispuesto en su artículo Primero Transitorio al día siguiente de su publicación, que vino a abrogar el Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Sin embargo esto de ninguna manera justifica la indolencia en la  cual incurrieron los legisladores federales, habida cuenta que el artículo Séptimo Transitorio de la Ley General de Instituciones  y Procedimientos Electorales, les impone la obligación de armonizar  en un plazo no mayor a ciento ochenta días, su legislación conforme al  decreto que contiene dicha norma.

A la fecha han pasado casi cuatro años sin que se haya hecho la armonización correspondiente, situación que sea por descuido, negligencia o dolo, implica un grave daño a la democracia participativa y a los derechos del ciudadano, como lo es su derecho a participar activamente en los asuntos políticos con la finalidad de que la gente decida sobre qué es mejor para el desarrollo propio y el de su colectividad.

Es un hecho notorio que nuestra democracia formal y meramente procedimental es de calidad deficiente y sus instituciones muestran una clara degradación. Es también innegable la falta de respeto que los legisladores a nivel federal han demostrado ante esta ley de importancia trascendental para el ciudadano.

Esta falta de democracia no puede sino demostrar una conducta lesiva a los intereses del ciudadano constitutiva de Responsabilidad de quienes con su omisión, desgano o franca corrupción, deciden que esta Ley este de adorno, en virtud de que en este momento, no puede llevarse a cabo ninguna Consulta Popular a nivel Federal porque de entrada Conforme al artículo 47 de la Ley cuya reforma planteamos establece que:*“La jornada de consulta popular se sujetará al procedimiento dispuesto por el Título Tercero del****Libro Quinto del Código****para la celebración de la jornada electoral, con las particularidades que prevé la presente sección”*

Entendiendo por Código, conforme al artículo 3 de la citada ley al Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales, el cual como hemos reiterado quedo abrogado desde el 24 de mayo del 2014.

El procedimiento a seguir, así como la forma en la cual se incorporaran los resultados preliminares, y la declaración de validez están referidos a artículos del Código abrogado. Luego entonces como le es impuesto constitucionalmente a toda autoridad el fundamentar y motivar sus actos, no hay manera legal alguna de llevar a cabo una consulta popular, porque el cuerpo normativo al cual se refiere dejo de estar vigente.

Incurriendo por tanto en omisión legislativa absoluta y concreta, la cual existe cuando el legislador no cumple con lo ordenado, en un tiempo razonable o determinado, por la propia Ley Fundamental y, por tanto, es violatoria del principio de supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la Constitución no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y que sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado, máxime cuando ello implique una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección, como el de certeza, o una conculcación a derechos político-electorales de los ciudadanos.

Conforme al criterio emitido por la Suprema Corte de Justicia en las siguientes tesis:

***Época: Quinta Época***  
***Registro: 1662***  
***Instancia:***  
***TipoTesis: Jurisprudencia***  
***Fuente: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, TEPJF***  
***Localización: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 107 y 108.***  
***Materia(s): Electoral***  
***Tesis: XXIX/2013***  
***Pag. 107***

***Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 6, Número 13, 2013, páginas 107 y 108.***  
***OMISIÓN LEGISLATIVA EN MATERIA ELECTORAL. EN SU CARÁCTER ABSOLUTO Y CONCRETO ES VIOLATORIA DEL PRINCIPIO DE SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL.***

*De la interpretación sistemática y funcional de los artículos 1°, párrafo tercero, 35, 116, párrafo segundo, fracción IV, inciso b), 133; así como del tercero transitorio del Decreto de nueve de agosto de dos mil doce, por el que se reformaron y adicionaron diversas disposiciones, todos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se colige que cualquier autoridad tiene la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, entre los que se encuentran los de carácter político-electoral; que la función electoral se orienta, entre otros, por el principio de certeza; que el orden jurídico mexicano, se rige por la supremacía constitucional y la fuerza vinculante de la Carta Magna y que el Constituyente Permanente otorgó un plazo no mayor a un año para que los Congresos de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal realizaran las adecuaciones necesarias a su legislación secundaria en materia de candidaturas independientes. En ese sentido, la omisión legislativa absoluta y concreta se configura cuando el legislador no cumple con lo ordenado, en un tiempo razonable o determinado, por la propia Ley Fundamental y, por tanto, es violatoria del principio de supremacía constitucional, teniendo en cuenta que la Constitución no puede ser tomada como una mera declaración política, sino que constituye la norma fundamental y suprema de todo el ordenamiento jurídico y que sus mandatos resultan primordiales para el adecuado funcionamiento del Estado, máxime cuando ello implique una inobservancia de los principios constitucionales que deben regir toda elección, como el de certeza, o una conculcación a derechos político-electorales de los ciudadanos.*

***Juicio de revisión constitucional electoral. SUP-JRC-122/2013.—Actor: Partido Acción Nacional.—Autoridad responsable: Sexagésima Primera Legislatura del Congreso del Estado de Tamaulipas.—2 de octubre de 2013.—Unanimidad de votos.—Ponente: José Alejandro Luna Ramos.—Secretarios: José Eduardo Vargas Aguilar, Emilio Zacarías Gálvez y Fernando Ramírez Barrios.***

***La Sala Superior en sesión pública celebrada el dieciséis de octubre de dos mil trece, aprobó por unanimidad de seis votos la tesis que antecede.***

***Época: Novena Época***

***Registro: 175872***

***Instancia: Pleno***

***Tipo de Tesis: Jurisprudencia***

***Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta***

***Tomo XXIII, Febrero de 2006***

***Materia(s): Constitucional***

***Tesis: P./J. 11/2006***

***Página: 1527***

***OMISIONES LEGISLATIVAS. SUS TIPOS.***

*En atención al principio de división funcional de poderes, los órganos legislativos del Estado cuentan con facultades o competencias de ejercicio potestativo y de ejercicio obligatorio, y en su desarrollo pueden incurrir en diversos tipos de omisiones. Por un lado, puede darse una omisión absoluta cuando aquéllos simplemente no han ejercido su competencia de crear leyes ni han externado normativamente voluntad alguna para hacerlo; por otro lado, puede presentarse una omisión relativa cuando al haber ejercido su competencia, lo hacen de manera parcial o simplemente no la realizan integralmente, impidiendo el correcto desarrollo y eficacia de su función creadora de leyes. Ahora bien, combinando ambos tipos de competencias o facultades -de ejercicio obligatorio y de ejercicio potestativo-, y de omisiones -absolutas y relativas-, pueden presentarse las siguientes omisiones legislativas: a) Absolutas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo tiene la obligación o mandato de expedir una determinada ley y no lo ha hecho; b) Relativas en competencias de ejercicio obligatorio, cuando el órgano legislativo emite una ley teniendo una obligación o un mandato para hacerlo, pero lo realiza de manera incompleta o deficiente; c) Absolutas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide no actuar debido a que no hay ningún mandato u obligación que así se lo imponga; y, d) Relativas en competencias de ejercicio potestativo, en las que el órgano legislativo decide hacer uso de su competencia potestativa para legislar, pero al emitir la ley lo hace de manera incompleta o deficiente.*

***Controversia constitucional 14/2005. Municipio de Centro del Estado de Tabasco. 3 de octubre de 2005. Unanimidad de diez votos. Ausente: Margarita Beatriz Luna Ramos. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Raúl Manuel Mejía Garza.***

***El Tribunal Pleno, el tres de enero en curso, aprobó, con el número 11/2006, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a tres de enero de dos mil seis.***

*Los Promoventes, respetuosos e impulsores de los temas que atañen a la participación ciudadana, habiéndonos percatado de la omisión a la**reforma de los preceptos legales invocados, que en vía de armonización tenían la obligación de realizar los legisladores a nivel federal, en un plazo no mayor a ciento ochenta días, consideramos que es de máxima prioridad, atender la presente iniciativa, entendiendo que nuestra Constitución Federal prevé que ni aun en caso de podrán suspenderse los derechos políticos –transcribo-*

***Artículo 29.****En los casos de invasión, perturbación grave de la paz pública, o de cualquier otro que ponga a la sociedad en grave peligro o conflicto, solamente el Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, con la aprobación del Congreso de la Unión o de la Comisión Permanente cuando aquel no estuviere reunido, podrá restringir o suspender en todo el país o en lugar determinado el ejercicio de los derechos y las garantías que fuesen obstáculo para hacer frente, rápida y fácilmente a la situación; pero deberá hacerlo por un tiempo limitado, por medio de prevenciones generales y sin que la restricción o suspensión se contraiga a determinada persona. Si la restricción o suspensión tuviese lugar hallándose el Congreso reunido, éste concederá las autorizaciones que estime necesarias para que el Ejecutivo haga frente a la situación; pero si se verificase en tiempo de receso, se convocará de inmediato al Congreso para que las acuerde.*

*En los decretos que se expidan, no podrá restringirse ni suspenderse el ejercicio de los derechos a la no discriminación, al reconocimiento de la personalidad jurídica, a la vida, a la integridad personal, a la protección a la familia, al nombre, a la nacionalidad; los derechos de la niñez;****los derechos políticos****; las libertades de pensamiento, conciencia y de profesar creencia religiosa alguna; el principio de legalidad y retroactividad; la prohibición de la pena de muerte; la prohibición de la esclavitud y la servidumbre; la prohibición de la desaparición forzada y la tortura; ni las garantías judiciales indispensables para la protección de tales derechos.*

*La restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías debe estar fundada y motivada en los términos establecidos por esta Constitución y ser proporcional al peligro a que se hace frente, observando en todo momento los principios de legalidad, racionalidad, proclamación, publicidad y no discriminación.*

*Cuando se ponga fin a la restricción o suspensión del ejercicio de los derechos y garantías, bien sea por cumplirse el plazo o porque así lo decrete el Congreso, todas las medidas legales y administrativas adoptadas durante su vigencia quedarán sin efecto de forma inmediata. El Ejecutivo no podrá hacer observaciones al decreto mediante el cual el Congreso revoque la restricción o suspensión.*

*Los decretos expedidos por el Ejecutivo durante la restricción o suspensión, serán revisados de oficio e inmediatamente por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que deberá pronunciarse con la mayor prontitud sobre su constitucionalidad y validez.*

En ese sentido, los derechos humanos de las personas deberán ser protegidos y garantizados por mandato constitucional, otorgando en todo momento, la protección más amplia a todas las personas, a fin de cumplir con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

Mediante la presente iniciativa de reforma a la Ley Federal de Consulta Popular se plantea lo siguiente:

* Disminuir el porcentaje requerido para iniciar una consulta popular por parte de la ciudadanía del dos por ciento al punto veinticinco.
* Incluir el gasto público y los egresos del Estado como tema de trascendencia nacional sujeto a la consulta popular.
* Establecer que se podrán realizar hasta tres preguntas en diferentes temas.
* Proponer que la Consulta Popular se pueda realizar, por lo menos, en dos ocasiones al año, a fin de generar la posibilidad que el pueblo decida las políticas públicas aplicables para el año inmediato siguiente.
* Incluir a las tecnologías de la información y comunicación (TICs) dentro de los términos y condiciones que el Instituto Nacional Electoral puede establecer en la consulta popular. Esto permitirá un ahorro en el ejercicio de las consultas, toda vez que medios como la urna electrónica y el voto por internet son reutilizables y baratos a largo plazo.
* Establecer la accesibilidad y el diseño universal dentro de las prioridades de la consulta popular, a efecto de dar un derecho efectivo a los distintos grupos de personas con discapacidad que no encuentran en las boletas actuales un medio efectivo para ejercer su voto. Es decir, el INE tiene que garantizar que los medios que se usen para la consulta popular sean accesibles a la mayor cantidad de personas y se diseñen de una forma tal, que abarquen el mayor grupo de personas sin que medie un rediseño del instrumento utilizado. Asimismo, se busca que los instrumentos de consulta popular se implementen de una forma tal que incluyan a sectores sociales que no han sido tratados con igualdad, por ejemplo, los pueblos originarios, los afrodescendientes, las lesbianas, homosexuales, transgéneros, transformistas, bisexuales, intersexuales, entre otros.

Por lo anteriormente expuesto, se somete a consideración la siguiente iniciativa.

**DECRETO**

**Que reforma y adiciona diversas disposiciones de la Ley Federal de Consulta Popular.**

**ARTÍCULO ÚNICO.**Se reforman los artículos 8, 9 fracción II, 11, 13, 14, 15, 19, 21, 26, 27, 28, 30, 33 fracción V, 35, 53 primer párrafo, 57 y 63, y se adicionan los artículos 66, 67, 68, 69 y 70 de la Ley Federal de Consulta Popular, para quedar como sigue:

Artículo 8. **El Congreso deberá convocar por lo menos a dos Consultas Populares al año.**

Artículo 9. Para efectos de esta Ley se entenderá:

I. (…)

II.**Ley : Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales;**

III.a VIII. (…)

Artículo 11. No podrán ser objeto de consulta popular:

I.     La restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución;

II.    Los principios consagrados en el artículo 40 de la Constitución;

III.   La materia electoral;

IV.   Los ingresos del Estado;

Artículo 13. La petición de consulta popular podrá presentarse ante las Cámaras del Congreso según corresponda, en cualquier tiempo**, pero los solicitantes serán informados con anticipación de la procedencia o no, de su solicitud.**

Artículo 14. Los ciudadanos que deseen presentar una petición de consulta popular 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.

(…)  
(…)  
(…)

Artículo 15. El formato para la obtención de firmas lo determinarán las Cámaras del Congreso de la Unión, previa consulta al Instituto, preservando que cumpla con los requisitos que señala esta Ley y que deberá contener por lo menos:

I. El tema de trascendencia nacional planteado;

II. La**s** propuestas de pregunta**s**;

III. a V. (…)

(…)

El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda dará cuenta de los Avisos de intención que no hayan sido formalizados con la presentación de la solicitud de consulta popular **en términos**de esta Ley o que no se hayan entregado en el formato correspondiente para la obtención de firmas, los cuales serán archivados como asuntos total y definitivamente concluidos.

Artículo 19. El Presidente de la República y los legisladores federales, podrán retirar su solicitud de consulta popular hasta antes de que se publique la Convocatoria en el Diario Oficial de la Federación. Retirada la petición, podrán presentar una nueva petición de consulta, siempre que se realice **en términos**de esta Ley.

SECCIÓN CUARTA

DE LOS REQUISITOS

Artículo 21. Toda petición de consulta popular deberá estar contenida en un escrito que cumplirá, por lo menos, con los siguientes elementos:

I. a III. (…)

**S**e podrá**n** formular **hasta tres** pregunta**s** en la petición de consulta popular.

SECCIÓN QUINTA

DEL PROCEDIMIENTO PARA LA CONVOCATORIA

Artículo 26. Cuando la petición de consulta popular provenga del Presidente de la República, se seguirá el siguiente procedimiento:

I. El Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen dará cuenta de la misma y la enviará directamente a la Suprema Corte junto con la**s** propuesta**s** de pregunta**s** formulada**s** para que resuelva y le notifique sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de veinte días naturales;

II. (…)

a) Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la**s** pregunta**s** deriven directamente de la**s** materia**s** de la consulta; no sea**n** tendenciosa**s** o contenga**n** juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible, y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo **en cada una de las preguntas**.

b) Realizar las modificaciones conducentes a la**s** pregunta**s**, a fin de garantizar que la**s** misma**s** sea**n** congruente**s** con la materia de la consulta y cumpla con los criterios enunciados en el inciso anterior.

c). (…)

III. (…)

IV. Si la resolución de la Suprema Corte es en el sentido de reconocer la constitucionalidad de la**s** materia**s**, la**s** pregunta**s** contenida**s** en la resolución, no podrá ser objeto de modificaciones posteriores por el Congreso, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara de origen, publicará la resolución en la Gaceta Parlamentaria y turnará la petición a la Comisión de Gobernación y, en su caso, a las comisiones que correspondan, según la materia de la petición, para su análisis y dictamen;

V. (…)

VI. (…)

Artículo 27. Cuando la petición de consulta popular provenga de por lo menos el treinta y tres por ciento de los integrantes de cualquiera de las Cámaras del Congreso, se seguirá el siguiente procedimiento:

I. (…)

II. (…)

III. Aprobada la petición por el Congreso, la Cámara revisora la enviará a la Suprema Corte junto con las propuesta**s** de pregunta**s** para que **las** resuelva**n** y le notifique sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de veinte días naturales;

IV. (…)

V.  (…)

VI. (…)

Artículo 28. Cuando la petición provenga de los ciudadanos se seguirá el siguiente procedimiento:

I. (…)

II. (…)

III. En el caso de que el Instituto determine que se cumple el requisito establecido en la fracción I, el Presidente de la Mesa Directiva de la Cámara que corresponda, publicará el informe en la Gaceta Parlamentaria y enviará la petición a la Suprema Corte, junto con la**s** propuesta**s** de pregunta**s**de los peticionarios para que **las** resuelva sobre su constitucionalidad dentro de un plazo de veinte días naturales;

IV. (…)

a) Resolver sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta popular y revisar que la**s** pregunta**s** derive**n** directamente de la**s** materia**s** de la consulta; no sea tendenciosa o contenga juicios de valor; emplee lenguaje neutro, sencillo y comprensible; y produzca una respuesta categórica en sentido positivo o negativo.

b) Realizar, en su caso, las modificaciones conducentes a la**s** pregunta**s** a fin de garantizar que la**s** misma**s** sea**n**congruente**s**con la**s** materia**s** de la consulta y cumpla con los criterios enunciados en el inciso anterior.

c) (…)

V. Si la resolución de la Suprema Corte es en el sentido de reconocer la constitucionalidad de la**s** materia**s**, la**s** pregunta**s** contenida**s** en la resolución, no podrá ser objeto de modificaciones posteriores por el Congreso;

VI. (…) y

VII. (…).

Artículo 30. La Convocatoria de consulta popular deberá contener:

I. (…) a la II. (…);

III. Breve descripción de la**s** materia**s** sobre**los** tema**s** de trascendencia nacional que se somete**rán** a consulta;

IV. La**s**pregunta**s** a consultar, y

V. (…)

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.

Las firmas no se computarán para los efectos del porcentaje requerido cuando:

I. a IV. (…)

**V.**Los ciudadanos hayan sido dados de baja de la lista nominal por alguno de los supuestos previstos en**la Ley.**

Artículo 35.El Instituto es responsable del ejercicio de la función estatal de la organización y desarrollo de **por lo menos** **dos** consultas populares **al año**y **usando las tecnologías y medios de comunicación necesarias para** llevar a cabo la **captación y** promoción del voto, en términos de esta Ley.

**En caso de que se instrumente el voto electrónico, el Instituto será responsable de aprobar el modelo de boleta electoral electrónica, documentación, instructivos, herramientas y materiales que se requieran para el ejercicio del voto electrónico.**

Artículo 47. La jornada de consulta popular se sujetará al procedimiento dispuesto por el**Título Tercero de la Ley, con las particularidades previstas en la presente sección.**

Artículo 53. Una vez concluido el escrutinio y cómputo de las elecciones constitucionales  **de acuerdo a lo dispuesto en el Título Tercero de la Ley,** se procederá a realizar el escrutinio y cómputo de la consulta popular en cada casilla, conforme a las siguientes reglas:

I. a VI. (…)

Artículo 57. El Instituto incorporará al sistema de informática para recabar los resultados preliminares, los relativos a la consulta popular **en términos de lo dispuesto Capitulo II, articulo 307 de la Ley**.

Artículo 63. Transcurridos los plazos de impugnación y, en su caso, habiendo causado ejecutoria las resoluciones del Tribunal Electoral, el Consejo General del Instituto realizará la declaración de validez del proceso de consulta popular, aplicando en lo conducente **lo previsto en el Título Tercero de la Ley**, levantando acta de resultados finales del cómputo nacional, y la remitirá a la Suprema Corte, a fin de que se proceda conforme a los términos establecidos en esta Ley.

**CAPÍTULO VI**

**DEL DISEÑO DE LOS INSTRUMENTOS DE PARTICIPACIÓN CIUDADANA**

**Artículo 66. El Instituto Nacional Electoral deberá diseñar los instrumentos de participación ciudadana privilegiando el acceso y el diseño universal y los implementará de forma que se incluyan a todos los sectores sociales. Para ello, podrá crear un Consejo Consultivo de Accesibilidad que le genere una propuesta de diseño y que le brinde asesoría.**

**Artículo 67. Para la correcta implementación de las tecnologías de la información y comunicación en las consultas populares, el Instituto Nacional Electoral podrá crear un Consejo Consultivo de Tecnologías de la Información y Comunicación que le genere una propuesta de diseño y que le brinde asesoría.**

**Artículo 68. Los Consejos Consultivos antes mencionados estarán integrados por diez consejeros honorarios, quienes durarán cuatro años en su encargo y que serán electos por el voto de dos terceras partes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Las propuestas para consejeros deberán emanar de la sociedad civil y de instituciones académicas en los términos que acuerde el Consejo General.**

**Artículo 69. Los Consejos Consultivos deberán someter a consideración del Consejo General una propuesta unida y para tal efecto, podrán llevar sus trabajos de forma separada o conjunta.**

**Artículo 70.  El Instituto Nacional Electoral proveerá los recursos necesarios para el buen funcionamiento de los Consejos Consultivos.**

**TRANSITORIOS**

**ÚNICO**. El presente Decreto entrará en vigor al día siguiente de su publicación en el Diario Oficial de la Federación.

**ATENTAMENTE**

**Grupo Parlamentario de Movimiento Ciudadano**

**Senado de la República**

**LXIV Legislatura**

**30 de octubre del 2018**

|  |  |
| --- | --- |
| **Patricia Mercado Castro** | **Clemente Castañeda Hoeflich** |
| **Verónica Delgadillo García** | **Samuel García Sepúlveda** |
| **Indira Kempis Martínez** | **Juan Quiñonez Ruiz** |
| **Dante Delgado Rannauro** | |

https://www.ine.mx/candidaturasindependientes/

https://www.excelsior.com.mx/nacional/fracasa-consulta-popular/1237233

Vargas Solano, Nestor,  E-Democracia en el Distrito Federal, Instituto de Investigaciones Jurídicas de la UNAM, LXII Legislatura, H. Congreso del Estado de Veracruz, <http://biblio.juridicas.unam.mx/libros/7/3191/17.pdf>

*Idem.*

*Idem.*

Diaz, Ortiz, Angel Rafael, El voto electrónico en México. Las Urnas Electrónicas y el voto por internet, <http://www.ieecolima.org.mx/temporales/votoelectronico.pdf>

*Idem*.

*Idem*.

*Idem*.

“Que es el Voto Chilango?, *Elecciones México*, http://www.infoeleccionesmexico.com/estado-voto-chilango-voto-distrito-federal-desde-extranjero-16.html

http://www.ciudadaccesible.cl/wp-content/uploads/2012/06/manual\_accesibilidad\_universal1.pdf

http://www.ciudadaccesible.cl/?p=1499

“Hablemos de Diseño Universal”, Consejo Nacional para el Desarrollo y la Inclusión de las Personas con Discapacidad.   
https://www.gob.mx/conadis/articulos/diseno-universal?idiom=es

https://www.gob.mx/sre/prensa/firman-ine-y-sre-convenio-de-colaboracion-para-credencializacion-en-el-exterior

http://www.milenio.com/opinion/enrique-andrade-gonzalez/columna-enrique-andrade-gonzalez/el-voto-electronico-por-internet-para-mexicanos-en-el-extranjero