



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-46/2020

ACTOR: PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL
DEL INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ

SECRETARIADO: CARLOS VARGAS
BACA Y MARIANA SANTISTEBAN
VALENCIA

Ciudad de México, a dos de septiembre de dos mil veinte.

S E N T E N C I A

Que dicta la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el recurso al rubro indicado, en el sentido de **revocar** el Acuerdo INE/CG187/2020 del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el se ejerce facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, para los procesos electorales locales concurrentes con el proceso electoral federal 2020-2021¹.

I N D I C E

A N T E C E D E N T E S	2
C O N S I D E R A N D O	3

¹ En adelante PEF

ANTECEDENTES

1. **I. Antecedentes.** De los hechos narrados en la demanda, así como de las constancias que obran en el expediente, se advierte lo siguiente:
2. **A. Solicitud de ejercicio de facultad de atracción.** El cuatro de agosto del presente año, los consejeros electorales Adriana Margarita Favela Herrera, Dania Paola Ravel Cuevas, Jaime Rivera Velázquez y José Roberto Ruíz Saldaña solicitaron poner a consideración del Consejo General del Instituto Nacional Electoral que se ejerciera facultad de atracción con la finalidad de que se fijen fechas para la conclusión del periodo de precampañas y para recabar apoyo ciudadano, respecto de los procesos electorales locales concurrentes con el PEF.
3. **B. Acuerdo INE/CG187/2020.** El siete de agosto siguiente, el Consejo General del INE ejerció facultad de atracción y determinó una fecha única para la conclusión de los periodos precampañas y así como el relativo a recabar apoyo ciudadano en aquellos procesos electorales locales concurrentes con el PEF.
4. **II. Demanda.** En contra de dicha determinación, el trece de agosto, el Partido Revolucionario Institucional² interpuso recurso de apelación ante la autoridad responsable.
5. **III. Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, se integró el expediente SUP-RAP-46/2020, mismo que fue

² En lo sucesivo, PRI.



turnado a la Ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral³.

6. **IV. Trámite.** En su oportunidad, la Magistrada instructora radicó el recurso y admitió a trámite la demanda y, al no existir actuación pendiente de desahogar, declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.
7. **VI. Sesión pública y engrose.** En sesión pública de dos de septiembre del presente año, por mayoría de votos, se rechazó el proyecto formulado y se encargó al Magistrado José Luis Vargas Valdez el engrose correspondiente.

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

PRIMERO. Jurisdicción y competencia

8. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y esta Sala Superior es competente para conocer y resolver el presente asunto, al tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional en contra de un acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral⁴, por el que se ejerció facultad de atracción, para determinar una fecha única para la conclusión de los periodos precampañas y así como el relativo a recabar apoyo ciudadano en aquellos procesos electorales locales concurrentes con el PEF.

³ En lo sucesivo, Ley de Medios.

⁴ En adelante INE.

SUP-RAP-46/2020

9. Lo anterior, con fundamento en los artículos 41, párrafo tercero, Base VI; 99, párrafo cuarto fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso g); 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como en los artículos 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

SEGUNDO. Justificación para resolver en sesión no presencial.

10. La Sala Superior, en el Acuerdo General número 2/2020, autorizó la resolución no presencial de los medios de impugnación, con motivo de la pandemia originada por la enfermedad COVID-19. Al respecto, en los numerales I y IV, se previó que la decisión de sesionar de forma no presencial era una medida de carácter extraordinario y excepcional, por lo que su vigencia dependería de la situación sanitaria que atravesase el país.
11. Posteriormente, mediante el diverso Acuerdo General 4/2020, la Sala Superior emitió los Lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación a través de videoconferencia.
12. Finalmente, la Sala Superior expidió el diverso Acuerdo General 6/2020, por el que se establecieron criterios adicionales para la resolución de asuntos en sesiones no presenciales. En dicho acuerdo se determinó que pueden ser objeto de resolución, entre otros, aquellos asuntos que se relacionen con los procesos electorales a desollarse este año.



13. En ese sentido, el presente medio de impugnación puede ser objeto de resolución en sesión por videoconferencia, ya que en el acto impugnado se determinó el ejercicio de la facultad de atracción por parte del INE, a efecto de establecer fechas únicas para la terminación de los periodos de precampaña y apoyo ciudadano en los procesos electorales locales concurrentes con el PEF, por lo que es evidente que se trata de una temática relacionada con los procesos comiciales que se desarrollaran el presente año.

TERCERO. Requisitos de procedencia.

14. La demanda del recurso de apelación cumple con los requisitos establecidos en los artículos 7, párrafo 2; 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); 44, inciso a); y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios, como enseguida se demuestra:
15. **A. Forma.** La demanda fue presentada por escrito ante la autoridad responsable, en ella se hace constar el nombre y la firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político recurrente; el domicilio para recibir notificaciones; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios ocasionados y los preceptos transgredidos.
16. **B. Oportunidad.** El recurso de apelación fue presentado con oportunidad, pues el acuerdo INE/CG187/2020 fue aprobado el siete de agosto de dos mil veinte, en tanto que el escrito de demanda se presentó ante la responsable el siguiente trece, por

SUP-RAP-46/2020

lo que es evidente que lo hizo dentro del plazo de cuatro días, sin contar los días sábado y domingo, al ser inhábiles.

17. **C. Legitimación y personería.** El recurso de apelación fue interpuesto por el Partido Revolucionario Institucional, quien comparece por conducto de su representante acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, cuestión que reconoce la autoridad responsable al rendir su informe circunstanciado.
18. **D. Interés jurídico.** Se cumple el requisito porque el recurrente, como partido político, está facultado para deducir las acciones tuitivas de intereses difusos que sean necesarias para impugnar cualquier acto de la etapa de preparación de los procesos electorales⁵ y, en el caso, controvierte un acuerdo por medio del cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ejercer facultad de atracción a efecto de modificar las fechas de conclusión de las precampañas y el periodo de obtención de apoyo ciudadano de los procesos electorales locales concurrentes con el PEF.
19. **E. Definitividad.** Se satisface este requisito de procedencia, porque no existe otro medio de impugnación que resulte idóneo para controvertir el acto impugnado y que deba agotarse antes de acudir a esta instancia.
20. Al estar colmados los requisitos de procedencia, y toda vez que esta Sala Superior no advierte de oficio que se actualice alguna

⁵ Véase la jurisprudencia 15/2000, de rubro: "PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES". Publicada en: Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 23 a 25.



causal de improcedencia, se realiza el estudio de fondo de la controversia planteada por el partido apelante.

CUARTO. Estudio de fondo

Agravios

21. El partido político recurrente pretende que esta Sala Superior revoque el acuerdo mediante la cual se aprobó ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo de precampañas y el relativo para recabar el apoyo ciudadano para los procesos electorales locales concurrentes con el proceso electoral federal 2020-2021, en razón de lo siguiente:
22. A) El INE no le otorgó garantía de audiencia previo a la emisión del acuerdo impugnado, siendo que mediante oficio solicitó al Secretario Ejecutivo modificar los bloques de conclusión de la precampaña, a partir de la solicitud de diversos de sus Comités Estatales, sin que se le diera una respuesta formal.
23. B) Le causa afectación que el INE hubiera modificado el inicio de las precampañas federales a efecto de que comiencen el veintitrés de diciembre de dos mil veinte y concluyan el treinta y uno de enero de dos mil veintiuno, siendo que en términos del artículo 226, párrafo 2, inciso b) de la LGIPE, deberían comenzar en la primera semana de enero de dos mil veintiuno.
24. C) Con independencia de la finalidad de la homologación de las precampañas y periodo de obtención del apoyo ciudadano federales y locales sustentada en el acuerdo impugnado, el INE omitió considerar que en los procesos electorales federales en los que únicamente se renueve la cámara de diputados, el inicio

SUP-RAP-46/2020

de las precampañas constituye el límite para la presentación de convenios de coalición, en términos del artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), numeral 2, de la reforma constitucional de dos mil catorce, artículo 226, numeral 2, inciso b) de la LGIPE; 87 de la Ley General de Partidos Políticos y el artículo 276, párrafo primero, del Reglamento de Elecciones.

25. D) En el caso de Nuevo León, el INE omitió analizar aspectos que permitirían determinar si la fecha definida para la conclusión de precampañas (ocho de enero de dos mil veinte) fue la mejor medida para cumplir los fines constitucionales de los procesos electorales en la etapa de preparación y evitar afectación a los derechos político-electorales.
26. En consecuencia, el recurrente plantea que se reponga el procedimiento a efecto de que el INE emita una nueva determinación motivada, en la que se considere procedente que el trámite de la solicitud de atracción, el mismo se realice por la vía ordinaria, en la que se considere la información que brinden los OPLEs y se conceda al PRI un plazo oportuno para ejercer su garantía de audiencia respecto de las propuestas que se realicen entre las autoridades electorales, nacional y las locales.
27. Esta Sala Superior, considera que los agravios relacionados con la insuficiente motivación del acuerdo impugnado son **fundados y suficientes para revocar**, y dejar sin efectos, el acuerdo impugnado, en atención a los siguientes razonamientos.

Marco jurídico.



28. En primer término, resulta necesario precisar la normativa aplicable al presente caso bajo análisis.
29. En el artículo 41, párrafo tercero, Base V, apartado C, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, dispone que:

...

En los supuestos que establezca la ley y con la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral podrá:

...

c) Atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los órganos electorales locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

...

30. Por su parte, en el artículo 124, de la LGIPE se regula la facultad de atracción, en los siguientes términos:

Artículo 124.

1. En el caso de la facultad de atracción a que se refiere el inciso c) del Apartado C, de la Base V del artículo 41 de la Constitución, la petición sólo podrá formularse por al menos cuatro de los Consejeros Electorales del Instituto o la mayoría del Consejo General del Organismo Público Local. El Consejo General ejercerá la facultad de atracción siempre que exista la aprobación de una mayoría de cuando menos ocho votos.

2. La petición deberá contener los elementos señalados en el párrafo 4 del artículo 121 y podrá presentarse en cualquier momento.

3. Se considera que una cuestión es trascendente cuando la naturaleza intrínseca del asunto permita que éste revista un interés superlativo reflejado en la gravedad del tema, es decir,

SUP-RAP-46/2020

en la posible afectación o alteración del desarrollo del proceso electoral o de los principios de la función electoral local.

4. Para la atracción de un asunto a fin de sentar un criterio de interpretación, el Instituto deberá valorar su carácter excepcional o novedoso, así como el alcance que la resolución pueda producir tanto para la sociedad en general, como para la función electoral local, por la fijación de un criterio jurídico para casos futuros o la complejidad sistemática de los mismos.

5. Las resoluciones correspondientes a esta función las emitirá el Consejo General con apoyo en el trabajo de sus comisiones y con apoyo del Consejo General del Organismo Público Local. Estas decisiones podrán ser impugnadas ante el Tribunal Electoral.

31. Por su parte, el Reglamento de Elecciones⁶ señala lo siguiente:

Artículo 60.

1. La solicitud de atracción podrá ser formulada por al menos cuatro de los Consejeros Electorales del Consejo General o con la aprobación de la mayoría de votos de los integrantes del Órgano Superior de Dirección del OPL.

2. Para determinar la trascendencia del asunto que se solicita atraer, se deberá atender al interés superior reflejado en la gravedad o complejidad del tema, que pueda afectar o alterar el desarrollo del proceso electoral respectivo o los principios rectores de la función electoral local.

Artículo 61.

1. Para la atracción de un asunto, a fin de sentar un criterio de interpretación, se entenderá por:

a) Excepcional: aquello que se aparta de lo ordinario o de lo sucedido comúnmente, y

b) Novedoso: lo que no ha ocurrido con anterioridad, de manera que no exista un caso precedente que sirva de referente respecto al modo de proceder.

Artículo 62.

1. Admitida la solicitud, y a fin de resolver lo conducente, la Secretaría Ejecutiva podrá allegarse de elementos de convicción en las formas siguientes:

⁶ En adelante Reglamento.



- a) Requerir información a autoridades federales, estatales o municipales sobre el tema que sea materia de la atracción;
- b) Ordenar la práctica de diligencias para mejor proveer mediante la función de Oficialía Electoral;
- c) Solicitar dictámenes u opiniones a las comisiones, direcciones ejecutivas o unidades técnicas del Instituto, acerca del tema o problemática del asunto cuya atracción se solicita, y
- d) Pedir información a los OPL acerca del tema o procedimiento que sea materia de la atracción.

2. La investigación que se realice durante la sustanciación del procedimiento, no podrá durar más de diez días hábiles cuando la solicitud se hubiera presentado fuera de proceso electoral, de lo contrario, dicho plazo se computará en días naturales.

3. Las juntas locales y distritales ejecutivas coadyuvarán en los actos y diligencias que les sean instruidos con motivo del procedimiento a que se refiere el presente Capítulo.

Artículo 63.

1. Concluida la investigación, se declarará el cierre de la instrucción a fin de elaborar el proyecto de resolución correspondiente dentro de los cinco días hábiles siguientes cuando la solicitud se hubiera presentado fuera de proceso electoral, de lo contrario, dicho plazo se computará en días naturales. Dichos plazos podrán duplicarse siempre que se justifique en el acuerdo correspondiente.

2. La Secretaría Ejecutiva pondrá a consideración del Consejo General, el proyecto de resolución respectivo, en la siguiente sesión que celebre.

Artículo 64.

1. Cuando por la urgencia del asunto se requiera sustanciar un procedimiento en forma más expedita, el Consejo General podrá resolver sobre la solicitud respectiva sin agotar los plazos y las etapas previstas para el procedimiento ordinario establecido.

Caso concreto.

32. Ahora bien, en el caso concreto, en torno a la deficiente motivación del acuerdo impugnado, cabe destacar que el PRI aduce que conforme a lo dispuesto por el artículo 124 de la

SUP-RAP-46/2020

LGIPE, las determinaciones relacionadas con las facultades de atracción deben emitirse con apoyo en el trabajo de las comisiones del Consejo General del INE y del Consejo General de cada uno de los OPLEs involucrados, sin que en el caso se hubiera cumplido esto.

33. Ello, pues desde su perspectiva, por una parte, era necesario que la Unidad Técnica de Fiscalización del INE realizara un estudio que evidenciara la temporalidad necesaria para el ejercicio de las atribuciones respecto de los gastos de precampaña y para la obtención del apoyo ciudadano y lo remitiera a cada uno de los OPLEs a efecto de que éstos emitieran, de manera individual, un acuerdo respecto de la viabilidad o no de la modificación propuesta por el INE o expusieran una propuesta alterna, con fundamento en el artículo 62, párrafo primero, inciso d), del Reglamento de Elecciones.
34. De acuerdo con lo anterior, el partido recurrente considera que es insuficiente sustentar la facultad de atracción en las opiniones de las comisiones, direcciones ejecutivas o unidades técnicas del propio INE, toda vez que es necesario contar con información proporcionada por los OPLEs, pues el Consejo General debió convocar a los Consejos Locales a efecto de analizar las propuestas de fechas de conclusión de las precampañas y los periodos para la obtención del apoyo ciudadano, a fin de conocer si existían repercusiones presupuestales en el OPLE que pudieran impactar en el proceso electoral y analizar las particularidades de cada uno de los estados para evitar desestabilizaciones en el proceso.



35. Además, agrega que la autoridad responsable omitió considerar el impacto de las modificaciones en los procesos de elección interna de los partidos políticos y consideró elementos subjetivos para determinar la fecha de la conclusión de las precampañas, como lo es el relativo al número de ocasiones en que el Consejo General tendría que sesionar para conocer sobre los dictámenes de fiscalización relativos a las etapas de precampañas y recolección de apoyo ciudadano.
36. El recurrente destaca que, si bien al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-605/2017 y acumulados, la Sala Superior se pronunció respecto de la vía extraordinaria, el presente caso reviste particularidades diferentes; además que el INE ha tomado determinaciones similares respecto de procesos electorales previos, en los que sí consideró lo expuesto por el OPLE, por lo que la necesidad de un procedimiento expedito no exime al INE de exponer las razones en que sustenta la facultad de atracción.
37. Ahora bien, ha sido un criterio reiterado por parte de esta Sala Superior que el incumplimiento al deber de fundar y motivar se puede actualizar:
- 1) Por falta de fundamentación y motivación y,
 - 2) Derivado de la incorrecta o indebida fundamentación y motivación⁷.
38. Por su parte, la falta de fundamentación y motivación consiste en la omisión en que incurre la autoridad responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como de expresar

⁷ Similar criterio se sostuvo al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-524/2015.

SUP-RAP-46/2020

razonamientos lógicos-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de esas normas jurídicas.

39. En cambio, la indebida fundamentación de un acto o resolución existe cuando la autoridad responsable invoca algún precepto legal; sin embargo, no es aplicable al caso concreto porque las características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa o bien, cuando la autoridad responsable sí expresa las razones que tuvo en consideración para tomar determinada decisión, pero son discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.
40. Así, la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia de tales requisitos, mientras que, una indebida fundamentación y motivación supone la existencia de esos requisitos, pero con una divergencia entre las normas invocadas y los razonamientos formulados por la autoridad responsable, respecto del caso concreto.
41. Lo anterior, cobra especial relevancia pues los efectos en uno y otro caso son igualmente diversos, toda vez que, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación, en tanto que, en el segundo, la autoridad debe expresar correctamente, fundamentos y motivos diferentes a los que formuló en el acto o resolución impugnada.
42. En el caso que se analiza, este órgano jurisdiccional electoral federal considera que el agravio el agravio relativo a la presunta falta de fundamentación y motivación del Acuerdo impugnado, así como la falta de exhaustividad, que el PRI sustenta en la circunstancia de que el INE resolvió la solicitud de atracción sin allegarse de información de las áreas técnicas del propio INE,



así como de la información que debería ser proporcionada por los OPLEs es **fundado** y suficiente para revocar el acuerdo impugnado, pues tal omisión le impidió llevar a cabo una evaluación casuística de las condiciones jurídicas de cada entidad federativa, que considerara los posibles efectos de la determinación de una fecha única para la conclusión de las precampañas electorales, así como el relativo para recabar apoyo ciudadano, para los procesos electorales locales concurrentes con el PEF.

43. Al respecto, resulta relevante destacar que, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 124, párrafo 5, de la LGIPE, previamente transcrito, se advierte que tal **disposición legal prevé expresamente que las resoluciones que dicte el Consejo General, se emitirán con apoyo en el trabajo de sus comisiones y con apoyo del Consejo General del OPLE involucrado.**
44. Ahora bien, las disposiciones del Reglamento antes transcritas, deben ser interpretadas y aplicadas, en consonancia con el citado precepto legal.
45. En este sentido, si bien se puede advertir claramente que en el Reglamento de Elecciones se regulan dos vías para el trámite de la solicitud de la facultad de atracción: ordinaria y expedita, lo cierto es que, con independencia de la vía de que se trate, las citadas disposiciones del Reglamento, deben interpretarse en armonía con la disposición legal que regula tal atribución del INE.
46. Así, cabe advertir que una correcta lectura de las disposiciones del Reglamento antes transcritas, en particular del artículo 61,

SUP-RAP-46/2020

párrafo 1, permite arribar a la convicción de que, atendiendo a la materia de la solicitud de atracción, e incluso su complejidad, será la cantidad y serie de elementos de los que deberá allegarse la Secretaría Ejecutiva, pues aún y cuando la citada disposición no impone el deber de actuar de una manera concreta u otra, según cada caso, es claro que lo deja abierto a la situación fáctica que se pueda presentar, pues a partir de ello es que el ejercicio de dicha facultad podrá considerarse debidamente motivado o no, como ocurre respecto del caso concreto bajo análisis.

47. Sin embargo, es claro que, de conformidad con el artículo 124, párrafo 5, de la LGIPE, en cualquier caso, resulta un requisito ineludible el que se cuente con el apoyo del OPLE involucrado. Esto es, se trate de un procedimiento ordinario o uno expedito, siempre deberá contarse con la intervención del instituto electoral local relacionado con la materia de atracción.
48. A partir de lo anterior, se concluye que la determinación de la vía y de las acciones necesarias para revolver la solicitud de facultad de atracción, es casuístico y depende de la ponderación de las circunstancias concurrentes en el caso, pero cualquier supuesto, la decisión que finalmente adopte el Consejo General del INE deberá estar sustentada en la información, datos, e incluso opiniones que en su momento pueda brindar el OPLE involucrado, a efecto de considerar que tal determinación se encuentra debidamente motivada.
49. No es obstáculo para lo antes razonado, que el INE haya señalado que en el caso se actualizaba la urgencia por la proximidad del inicio del Proceso Electoral Federal 2020-2021



concurrente con treinta y dos procesos locales en la que se elegirán veintiún mil trescientos sesenta y ocho (21,368) cargos de elección popular, toda vez que se requerirían de por lo menos veintiún días de tramitar y sustanciar la solicitud conforme al procedimiento ordinario, lo cual implicaría resolver en una fecha muy cercana al inicio de los comicios, o bien, una vez iniciados algunos de ellos, tal consideración es por sí misma insuficiente para justificar el proceder de la autoridad responsable.

50. Además, resulta necesario evidenciar que el INE no justifica por qué no realizó previamente y con anticipación los trabajos necesarios para allegarse de dictámenes especializados de sus órganos técnicos y las OPLEs, y escuchar a los partidos políticos, sino esperó hasta el inicio del proceso electoral para hacerlo.
51. Incluso, resulta oportuno mencionar que si bien el antecedente del caso, en el acuerdo INE/CG386/2017, se siguió también por vía extraordinaria, sí se tomó en consideración las opiniones de los organismos públicos locales.
52. En esta resolución precedente se razonó que, dado que la resolución impactaba en las actividades que realizan los OPLEs para el desarrollo de los Procesos Electorales Locales, el dieciséis (16) de agosto de dos mil diecisiete (2017) mediante circular número INE/CVOPL/342/2016, el Consejero Electoral y presidente de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, Dr. Ciro Murayama Rendón, convocó a las y los Consejeros Presidentes de los OPL involucrados a una reunión de trabajo a efecto de analizar la propuesta para

SUP-RAP-46/2020

establecer una misma fecha para la conclusión de las precampañas y los periodos para recabar apoyo ciudadano de todos los aspirantes a candidatos independientes, federales y locales, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes.

53. Dicha reunión tuvo verificativo el día veintidós (22) de agosto de dos mil diecisiete (2017), con la asistencia de la totalidad de los Consejeros del INE y las y los presidentes de los OPLEs involucrados en la Resolución en cita.
54. Durante el desarrollo de dicha reunión de trabajo, las y los presidentes de los OPLEs expresaron sus comentarios y dudas sobre la propuesta, en virtud de que junto con la convocatoria se les circuló la documentación a revisar; no obstante, uno de los acuerdos fue abrir un periodo adicional para remitir, por escrito, sus observaciones y comentarios sobre la propuesta.
55. De tal forma, resulta claro que, como ha quedado razonado previamente, el INE estaba obligado a recabar información en aras de exponer y evaluar el contexto normativo de cada entidad federativa, pues si bien el artículo 62 del Reglamento de Elecciones deja a la discrecionalidad del INE la determinación de allegarse de mayores elementos para resolver, en el caso, existe el tiempo y las condiciones para convocar a las autoridades electorales locales, por lo que no se justifica el ejercicio de la facultad de atracción por la vía extraordinaria so pretexto del inminente inicio de los procesos electorales federal y locales, pues la propia legislación dispone que, en aquellos casos que la facultad se ejercite durante un proceso electoral,



los días se computarán como naturales y no hábiles, a fin de hacer expedito el procedimiento sin menoscabo de desahogar cada una de sus etapas.

56. Aunado a lo anterior, es evidente que el acuerdo bajo estudio también adolece de una motivación incompleta, porque sostiene que puede asumir la atribución de las OPLES para modificar plazos electorales, pero no se pronuncia sobre aquellas entidades en las cuales no hay tal atribución expresa.
57. Lo anterior es claro, toda vez el acuerdo se pronuncia sobre todas las entidades federativas, señalando que es evidente que el espíritu del legislador local, fue permitir a los OPLEs realizar los ajustes correspondientes a los plazos previstos en las leyes estatales, pero es omisa en pronunciarse sobre aquellas en las cuales no se prevé dicha facultad, no se confiere a todas las etapas, o se otorga solamente a los congresos locales.
58. Así, existen estados como Aguascalientes, cuya legislación es omisa en precisar la posibilidad de realizar ajustes a los plazos previstos en sus legislaciones; en Colima el Congreso del Estado realiza los ajustes a solicitud del OPLE, y en otros como Campeche, Colima, Guanajuato, Jalisco, Michoacán, Nayarit, Quintana Roo y Zacatecas el Congreso establece los ajustes en las elecciones extraordinarias. En otras no se prevé la posibilidad de realizar ajustes para las campañas y precampañas, o de realizar ajustes a los plazos para recabar apoyo ciudadano.
59. Por tanto, resulta erróneo afirmar que en todos los Estados las OPLEs tienen atribuciones para ajustar libremente los plazos de

SUP-RAP-46/2020

periodo de precampañas y recabar apoyo ciudadano, si ello no se encuentra debidamente razonado.

60. En este sentido, no le asiste la razón al INE cuando sustenta la decisión de no allegarse de mayores elementos, pues -por la naturaleza del tema- se trata de una **cuestión instrumental**, entendida como decisiones administrativas o jurídicas que tienen por objeto adoptar medidas que posibiliten en mayor medida y de manera eficaz el cumplimiento de los fines constitucionales, atribuciones y encomiendas que conforme con la Legislación Electoral nacional corresponden al INE y que no entrañen afectación de derechos político-electorales, pues precisamente la omisión de requerir información a las entidades federativas y señalar de forma genérica que, en la mayoría de ellas, los OPLEs tienen la atribución de modificar los plazos bajo los cuales se desarrolla el proceso electoral local, se trata de una afirmación que por su vaguedad deja de lado las repercusiones presupuestales en los Institutos locales, que pudieran impactar en el proceso electoral y omite analizar las particularidades de cada uno de los estados para evitar desestabilizaciones en los procesos electorales locales.
61. Tampoco escapa a esta Sala Superior, la necesidad de advertir que la aprobación del acuerdo donde se aceptó ejercer la facultad de atracción en el pasado proceso electoral se realizó conforme a un artículo transitorio de la LGIPE, que lo facultaba de forma extraordinaria.
62. En efecto, al aprobarse la resolución INE/CG386/2017, por la que se aprobó ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo de precampañas y el



relativo para recabar apoyo ciudadano en el pasado proceso electoral, se realizó con fundamento en el artículo Décimo Quinto Transitorio de la LGIPE, en concordancia al artículo Transitorio Segundo, apartado II, inciso a), de la reforma Constitucional en materia electoral de 2014, que establece una facultad extraordinaria a favor del Consejo General del INE para que, en todas aquellos casos plenamente justificados y excepcionales, se ajusten los plazos previstos en la propia ley general.

63. Sin embargo, en el acuerdo ahora impugnado, se señala que la razón de dicho artículo transitorio sigue aplicando para los procesos electorales posteriores, puesto que se sigue actualizando la necesidad de estandarizar actuaciones entre las diferentes autoridades locales, derivado de la distribución de competencias concurrentes; sin embargo, no se advierte que esté suficientemente razonado ante qué supuesto excepcional, se está en este momento, para determinar que sigue aplicándose esa disposición transitoria.
64. Ahora bien, esta Sala Superior considera que le asiste la razón al partido recurrente cuando aduce que el INE sustentó la modificación de la conclusión del periodo de la precampaña en aspectos subjetivos, como el número de sesiones que el INE debe realizar, cuando, a su consideración, debió allegarse de información puntual respecto de cada entidad federativa, a fin de llevar a cabo un análisis casuístico que le permitiera llevar a cabo la homologación de las fechas por bloques, a partir de diversos elementos y no solo el relativo a las cuestiones relacionadas con la fiscalización de la precampaña y del periodo de obtención del apoyo ciudadano, pues tales

SUP-RAP-46/2020

consideraciones no son suficientes para alterar de manera unilateral las reglas de la contienda.

65. En este sentido, se advierte que el INE no justifica por qué no realizó previamente y con anticipación los trabajos necesarios para allegarse de dictámenes especializados de sus órganos técnicos, de los OPLEs y, en su caso, escuchar a los partidos políticos, ante el inminente del inicio del Proceso Electoral Federal 2020-2021 concurrente con treinta y dos (32) procesos locales, cuando el desahogo del procedimiento ordinario para el ejercicio de la facultad de atracción requiere, por lo menos veintiún (21) días de trámite y esta no es una situación novedosa para la autoridad electoral, pues, como ésta lo reconoce desde el año de dos mil diecisiete se ha optado por homologar fechas de terminación de precampañas y periodos de obtención de apoyo ciudadano, en procesos electorales concurrentes con el federal.
66. Además, no escapa a esta autoridad jurisdiccional electoral federal que existen acciones de inconstitucionalidad presentadas por distintos partidos y organismos de derechos humanos que han impugnado las reformas electorales en diversas entidades federativas, y que en algunas de ellas las controversias versan sobre la modificación de plazos electorales, y se encuentran pendientes de resolverse.
67. A manera de ejemplo en la Acción de Inconstitucionalidad 135/2020 y su acumulada 138/2020, se controvierte la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa, y en la Acción 128/2020 y su acumulada 147/2020 donde se controvierte la Ley Electoral del Estado de Baja



California, la parte objeto de reforma y de impugnación es la temporalidad para el inicio del proceso electoral, del mes de septiembre a de diciembre de 2020, así como algunas fechas previstas para instalación de órganos y ajustes a procedimientos como candidaturas independientes⁸ por lo que resulta evidente que la autoridad electoral debió allegarse de mayores elementos respecto al ejercicio de la facultad de atracción, materia de la presente controversia.

68. Lo anterior resulta relevante, porque el INE debe considerar en la calendarización que propone que diversas leyes de los estados están impugnadas, por lo cual, debe evitarse que se dé el caso que se declare la inconstitucionalidad de algunas modificaciones e implique cambiar consecuentemente la calendarización aprobada.
69. El INE tampoco toma en cuenta que algunas entidades el periodo de precampaña inician en fechas distintas entre sí, y se acortan tiempos. Por ejemplo, donde están pendientes las acciones de inconstitucionalidad por la modificación del inicio del proceso electoral, de septiembre a diciembre, como es el caso de Sinaloa, se establece que la precampaña comprende del 24 de enero al 04 de marzo, y en Baja California de 22 de enero al 02 de marzo, quedando reducida con el acuerdo impugnado a su conclusión al 31 de enero de 2021, mientras que otros estados concluirán hasta el 22 de febrero de 2021. Por lo cual, se observa que existe una disparidad significativa en el periodo de precampañas, sin que el Consejo General

⁸ Considerando que puedan existir otras acciones de inconstitucionalidad pendientes en cuanto a estos temas.

SUP-RAP-46/2020

tomo estas circunstancias, y tampoco se calendarizan en particular las etapas de precampaña.

70. En consecuencia, al resultar fundado el concepto de agravio y toda vez que el partido recurrente ha alcanzado su pretensión, es innecesario el análisis de los ulteriores agravios, pues lo procedente conforme a Derecho es revocar el Acuerdo INE/CG187/2020, por el que se aprobó ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, para los procesos electorales locales concurrentes con el PEF 2020-2021 a efecto de que la autoridad electoral emita una nueva determinación que analice de manera casuística la situación de cada entidad federativa, en el ejercicio de la facultad de atracción correspondiente.

Efectos

71. De conformidad con lo que se ha venido exponiendo a lo largo de la presente ejecutoria, esta Sala Superior determina:
72. A) Revocar el Acuerdo INE/CG187/2020, por el que se aprobó ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, para los procesos electorales locales concurrentes con el PEF 2020-2021.
73. B) El Consejo General del Instituto Nacional Electoral deberá emitir una nueva determinación en la que analice de manera casuística la situación de cada entidad federativa, en el ejercicio de la facultad de atracción correspondiente.



74. C) Una vez emitido el acuerdo al que haya lugar, el mismo deberá ser notificado a esta Sala Superior, dentro de las veinticuatro horas siguientes a su aprobación, acompañando la documentación correspondiente.

Por lo expuesto y fundado, se aprueba el siguiente

RESOLUTIVO

ÚNICO. Se **revoca** el Acuerdo impugnado para los efectos precisados en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, **devuélvase** las constancias que correspondan y, acto seguido, **archívense** el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron y firmaron electrónicamente las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, así como de los Magistrados Indalfer Infante Gonzales y Reyes Rodríguez Mondragón, quienes formulan voto particular, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente resolución se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial

SUP-RAP-46/2020

de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.

VOTO PARTICULAR CONJUNTO QUE FORMULAN LA MAGISTRADA JANINE M. OTÁLORA MALASSIS Y LOS MAGISTRADOS INDALFER INFANTE GONZALES Y REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN, EN RELACIÓN CON LA SENTENCIA DICTADA EN EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-46/2020⁹

I. Introducción; II. Criterio mayoritario; y III. Razones que sustentan el voto particular

I. Introducción

Presentamos como voto particular el proyecto sometido al Pleno de la Sala Superior, por la ponencia de la magistrada Janine M. Otálora Malassis, en el cual se proponía confirmar la resolución INE/CG187/2020, por la que el Instituto Nacional Electoral¹⁰ aprobó ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, para los procesos electorales locales concurrentes con el proceso electoral federal 2021.

⁹ Con fundamento en los artículos 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral.

¹⁰ En adelante INE.



Lo anterior, porque disentimos del criterio mayoritario al advertir que el INE sí fundó y motivó la determinación que ante Sala Superior controvertió el PRI.

II. Criterio mayoritario

La mayoría de los integrantes de la Sala Superior determinó revocar la resolución controvertida, para el efecto de que el INE funde y motive su decisión, a partir de concluir que no cumplió con esos requisitos, esencialmente por los siguientes aspectos.

Por una parte, refieren que si bien el Reglamento de Elecciones regula dos vías para el trámite de la solicitud de la facultad de atracción: ordinaria y expedita, con independencia de la vía de que se trate, las citadas disposiciones del Reglamento, deben interpretarse en armonía con la disposición legal que regula tal atribución del INE y, en consecuencia, de conformidad con el artículo 124, párrafo 5, de la LGIPE, en cualquier caso, resulta un requisito ineludible contar con el apoyo del OPLE involucrado.

El INE no justificó por qué no realizó previamente y con anticipación los trabajos necesarios para allegarse de dictámenes especializados de sus órganos técnicos, de los OPLEs y, en su caso, escuchar a los partidos políticos, ante el inminente inicio del Proceso Electoral Federal 2020-2021 concurrente con treinta y dos (32) procesos locales, cuando el desahogo del procedimiento ordinario para el ejercicio de la facultad de atracción requiere, por lo menos veintiún (21) días de trámite y esta no es una situación novedosa para la autoridad electoral, pues, como ésta lo reconoce, desde el año de dos mil diecisiete se ha optado por homologar fechas de terminación de precampañas y periodos de obtención de apoyo ciudadano, en procesos electorales concurrentes con el federal.

Además, existen varias acciones de inconstitucionalidad presentadas por distintos partidos y organismos de derechos humanos que han impugnado las reformas electorales en diversas entidades federativas, y que en algunas de ellas las controversias versan sobre la modificación de plazos electorales, y se encuentran pendientes de resolverse.

SUP-RAP-46/2020

El INE tampoco tomó en cuenta que en algunas entidades el periodo de precampaña inicia en fechas distintas entre sí, y se acortan tiempos, por lo cual, se observa que existe una disparidad significativa en el periodo de precampañas, sin que el Consejo General considerara estas circunstancias, y tampoco se calendarizan en particular las etapas de precampaña.

Por otra parte, el Acuerdo adolece de una motivación incompleta, porque sostiene que puede asumir la atribución de los OPLES para modificar plazos electorales, pero no se pronuncia sobre aquellas entidades en las cuales no hay tal atribución expresa.

Aunado a lo anterior, consideran que le asiste la razón al partido recurrente cuando aduce que el INE sustentó la modificación de la conclusión del periodo de la precampaña en aspectos subjetivos.

III. Razones que sustentan el voto particular

A continuación, presentamos las consideraciones que fueron propuestas al Pleno de la Sala Superior ya que, a nuestro juicio, es la forma en cómo se debió resolver este recurso de apelación.

A partir de tener por cumplidos los requisitos de procedencia del recurso de apelación, de estar justificada la discusión y resolución del asunto mediante sesión no presencial, de conformidad con el Acuerdo General 6/2020, aprobado por la mayoría del Pleno de la Sala Superior, en atención al criterio relativo a la reanudación gradual de las actividades del INE, es necesario considerar el contexto del caso.

Contexto del caso

El origen del caso radica en la solicitud que cuatro consejeras y consejeros¹¹ del INE formularon ante el consejero presidente, con la finalidad que el Consejo General ejerza la facultad de atracción, para fijar fechas para la conclusión del periodo de precampañas y para recabar

¹¹ Adriana Favela, Dania Ravel, Jaime Rivera y José Roberto Ruíz.



apoyo ciudadano, durante todos los procesos electorales locales concurrentes con el PEF 2021¹².

Sustentaron la solicitud en que actualmente existen una diversidad de plazos y fechas que se prevén en las legislaciones de las entidades federativas, las cuales celebrarán sus procesos electorales locales de forma concurrente con la elección federal de dos mil veintiuno, tornando disfuncional y compleja la operación sincrónica de todas las actividades inherentes a los procesos electorales y, dada la urgencia del asunto ante la inminencia del inicio del proceso electoral federal y algunos locales concurrentes, solicitaron que se instruya el procedimiento de forma expedita, sin agotar los plazos y las etapas previstas para el procedimiento ordinario.

Ante la referida solicitud, el INE tenía dos posibilidades para el trámite: la vía ordinaria o la expedita, ambas previstas en el Reglamento de Elecciones.

El INE decidió realizar el trámite en la **vía extraordinaria** y concluyó que era fundada la solicitud y ejerció la facultad de atracción, fijando fechas para la conclusión del periodo de precampañas y para recabar apoyo ciudadano, durante todos los Procesos Electorales Locales concurrentes con el PEF.

Derivado de lo anterior, realizó una segmentación por bloques para la conclusión de los periodos:

a) Cuatro bloques para precampañas¹³ y

b) Cinco bloques para apoyo ciudadano¹⁴.

¹² Fundamentaron la solicitud en los arts. 41, base V, apartado C, segundo párrafo inciso c), de la Constitución; 124 de la LGIPE, así como los artículos 40, párrafos 2 y 6; 60, 61 y 64 del Reglamento de Elecciones del INE.

¹³ **Bloque 1:** Colima, Guerrero, Nuevo León y San Luis Potosí: **8 de enero de 2021**; **Bloque 2:** Aguascalientes, Baja California, Baja California Sur, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Durango, Guanajuato, Hidalgo, Michoacán, Morelos, Oaxaca, Sinaloa, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Zacatecas y Federal: 31 de enero de 2021; **Bloque 3:** Coahuila, Jalisco, Querétaro, Quintana Roo, y Yucatán: 12 de febrero de 2021 y **Bloque 4:** Campeche, Estado de México, Nayarit, Puebla, Sonora y Veracruz: **16 de febrero de 2021**.

¹⁴ **Bloque 1:** Ciudad de México, Colima, Guerrero, Nuevo León, San Luis Potosí, Oaxaca y Zacatecas: **8 de enero 2021**; **Bloque 2:** Aguascalientes, Chihuahua, Durango, Guanajuato, Morelos, Puebla, Tabasco y Yucatán: **19 de enero 2021**; Bloque 3: Federal y Tamaulipas: **31 de**

SUP-RAP-46/2020

Sustentó lo anterior, en que a partir de que se recorrió el inicio del proceso electoral local, resulta complicado establecer una fecha única para la conclusión de los periodos y precisó que a partir de los bloques la aprobación de los dictámenes relativos a la fiscalización sólo requerirá de dos sesiones, tanto de la Comisión de Fiscalización como del Consejo General.

Señaló que la duración de la precampaña y del apoyo ciudadano en cada Estado está determinada en la Ley local, por lo que es responsabilidad de los organismos públicos electorales locales¹⁵ determinar la duración y la fecha de inicio respectiva.

El INE explicó que la segmentación por bloques hace necesario ajustar los plazos del proceso de fiscalización. Esto, porque de aplicar los plazos previstos en la Ley General de Partidos Políticos se requerirían cincuenta y siete días, haciendo imposible la homologación de los plazos, de ahí que en cada bloque se adecuó el periodo de revisión de precampaña para obtener el resultado de la fiscalización antes del inicio de las campañas.

Finalmente, modificó el plazo previsto en el artículo 226, párrafo 2, inciso b) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁶, a efecto de que las precampañas federales inicien anticipadamente el veintitrés de diciembre de dos mil veinte —en lugar de que comiencen la primera semana de enero de dos mil veintiuno— y concluyan el treinta y uno de enero de dos mil veintiuno, respetando la duración de cuarenta días que prevé la Ley.

Las principales consideraciones en las que el INE sustentó su decisión son:

-En cuanto a la fundamentación y motivación para la homologación de los plazos, señaló que, en el transitorio Décimo Quinto de la reforma legal de la LGIPE en el dos mil catorce, otorgó al INE la facultad de realizar los ajustes a los plazos previstos en la Ley, disposición que no ha perdido

enero 2021; Bloque 4: Chiapas, Coahuila, Michoacán, Sinaloa, Tlaxcala, Baja California, Baja California Sur, Campeche, Hidalgo, Querétaro, Quintana Roo y Jalisco: **12 de febrero 2021** y **Bloque 5:** Estado de México, Nayarit, Sonora, y Veracruz: **22 de febrero 2021.**

¹⁵ En lo sucesivo, OPLE'S.

¹⁶ En lo sucesivo, LGIPE.



vigencia con el sólo paso del tiempo, porque en la medida que prevalezcan las condiciones de tiempo, modo o lugar por las que fueron establecidas, se mantiene su vigencia¹⁷.

-En cuanto a las facultades que atrajo, explicó que la mayoría de las legislaciones locales faculta a los OPLE'S para realizar los ajustes a los plazos previstos en ellas y, en consecuencia, ésta puede ser atraída por el INE, como un medio de control extraordinario:

*En dieciocho estados se pueden realizar ajustes a los plazos de las legislaciones locales¹⁸;

*En cinco estados se pueden ajustar plazos para las precampañas y campañas¹⁹;

*En catorce estados se pueden ajustar plazos de registro de candidatos²⁰;

*En veintidós estados se pueden ajustar plazos para recabar apoyo ciudadano²¹ y

*En veintiséis estados se pueden ajustar plazos para elecciones extraordinarias²².

-En cuanto al principio de reserva de Ley y la libertad de configuración legislativa que el Constituyente dejó a los Congresos Locales, explicó que está regulado en el artículo 116, fracción IV, inciso j) de la Constitución Federal.

-Para el caso de Aguascalientes, cuya legislación no dispone ajustes a los plazos, el INE señaló que eso no lo restringe a asumir con responsabilidad el ejercicio de esa determinación, porque es evidente que las autoridades locales tienen facultades implícitas para poder realizar ajustes, no solo a

¹⁷ Criterio sostenido por Sala Superior al resolver el SUP-RAP-298/2016.

¹⁸ Baja California, Campeche, Ciudad de México, Colima, Durango, Guanajuato, Michoacán, Nuevo León, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Yucatán, Veracruz y Zacatecas.

¹⁹ Baja California Sur, Chihuahua, Durango, Oaxaca y Querétaro.

²⁰ Baja California Sur, Campeche, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Jalisco, Oaxaca, Puebla, Quintana Roo, San Luis Potosí, Tabasco y Zacatecas.

²¹ Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Ciudad de México, Coahuila, Durango, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Morelos, Oaxaca, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Veracruz y Zacatecas.

²² Baja California y Baja California Sur, Campeche, Chiapas, Chihuahua, Coahuila, Colima, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, Oaxaca, Querétaro, Quintana Roo, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Veracruz y Zacatecas.

SUP-RAP-46/2020

los calendarios sino a su normatividad y a todo lo referente a la función electoral, en términos de lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), apartado 1, de la Constitución y la jurisprudencia 16/2010²³.

Señaló que una conclusión contraria dejaría aislado a ese estado y rompería con el principio de coherencia y unidad normativa, así como la estandarización y homologación de los procesos electorales motivo de la reforma de dos mil catorce.

-El INE evidenció la existencia de diversas fechas para el desarrollo de las etapas de los procesos electorales y la necesidad de homologarlas, entre otras, por las razones siguientes:

*Para poder fiscalizar las precampañas antes del inicio de los periodos de campañas y hacer viable la operación del sistema de fiscalización nacional. Explicó que en diversos estados el inicio del proceso se aplazó para diciembre y enero, generando que la emisión de la convocatoria para candidaturas independientes, la recepción de solicitudes de aspirantes a este tipo de candidaturas y su resolución sean más cortos y cercanos entre sí y reduce el tiempo de intercampañas.

La trascendencia de la fiscalización de los ingresos y gastos de precampañas radica en su vinculación con la procedencia de registro de candidaturas o su cancelación²⁴, y realizarla requiere de cincuenta y siete días, en términos de los artículos 79 y 80 de la LGPP, considerando el plazo con que cuentan los sujetos obligados para la presentación de sus informes, hasta el momento en que el Consejo General aprueba los dictámenes y resoluciones.

*A partir de fechas distintas para el inicio y conclusión de los periodos de precampaña y de apoyo ciudadano, se originarían distintos plazos para la presentación de los informes de ingresos y gastos y en consecuencia, distintos plazos para cada una de las etapas del proceso de fiscalización, lo cual afectaría la metodología en los trabajos de fiscalización y a la integralidad que se requiere para detectar si hay beneficios a diversas candidaturas del ámbito local y federal, aunado a que el Consejo General tendría que sesionar en repetidas ocasiones, en breve tiempo, y las determinaciones jurisdiccionales que se emitan respecto de cada etapa de fiscalización podría afectar la certeza.

²³ De rubro: FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES.

²⁴ Artículo 229, numeral 4 de la LGIPE: 4. Los precandidatos que rebasen el tope de gastos de precampaña establecido por el Consejo General serán sancionados con la cancelación de su registro o, en su caso, con la pérdida de la candidatura que hayan obtenido. En el último supuesto, los partidos conservan el derecho de realizar las sustituciones que procedan.



*El seguimiento a más de cuarenta periodos de captación de apoyo ciudadano.

*Ante fechas heterogéneas aumenta la complejidad del análisis de la propaganda difundida.

*Se pondría en riesgo las tareas técnico-operativas de radio y televisión, capacitación electoral, monitoreo, diseño e impresión, producción y almacenamiento, y distribución de los documentos y materiales electorales en los comicios federales y locales, así como para el voto de los ciudadanos residentes en el extranjero.

-A partir de lo anterior, determinó modificar las fechas proponiendo diversos bloques, para lo cual consideró los elementos siguientes: fecha de inicio de proceso electoral; cantidad de días previstos para las actividades; fecha de registro de candidaturas; tipo de cargos a elegir y número de veces que implicaría que el Consejo General tendría que sesionar.

Estudio de fondo

1. Planteamiento del caso

La pretensión del partido actor es que se revoque el Acuerdo y ordene reponer el procedimiento a efecto de que el INE emita una nueva determinación motivada con el apoyo de los OPLE'S y, de considerar procedente que el trámite de la solicitud de atracción se realice por la vía ordinaria, se conceda al PRI un plazo oportuno para ejercer su garantía de audiencia respecto de las propuestas que se realicen entre las autoridades electorales, nacional y las locales.

Solicita que se ordene al INE que fije como periodo de precampaña el comprendido del cuatro de enero al doce de febrero de dos mil veintiuno y en el caso específico de Nuevo León las precampañas concluyan el treinta y uno de enero (de conformidad con el segundo bloque).

Adicionalmente, que se mantenga el ajuste de los plazos únicamente respecto de los estados en los que el legislador sí otorgó atribuciones al OPLE en todas las fases del proceso, porque el INE no puede modificar directamente los plazos legales establecidos por los congresos locales.

SUP-RAP-46/2020

2. Decisión que en nuestro concepto debió aprobarse

En nuestra perspectiva, se debió **confirmar** el Acuerdo impugnado, toda vez que los agravios del recurrente resultan **infundados**, por una parte, e **inoperantes**, por otra.

Lo anterior, porque en nuestro concepto, el INE fundó y motivó la determinación de tramitar la solicitud de facultad de atracción por la vía expedita, los OPLE'S están facultados para ajustar los plazos de precampañas y obtención del apoyo ciudadano; las modificaciones realizadas son de naturaleza instrumental y no sustancial, de ahí que el INE no debía sujetarse a una temporalidad específica; y no existe vulneración al derecho de autodeterminación de los partidos políticos.

3. Metodología de estudio

Toda vez que del escrito de demanda se advierten diversos planteamientos, consideramos que, por cuestión de método, el análisis debió realizarse por temáticas a fin de que se eviten reiteraciones innecesarias, sin que ello impida, de resultar necesario, el análisis integral de todos los planteamientos,²⁵.

Por cuestión de estudio preferente y por ser de orden público, se tendría que analizar, en primer lugar, el agravio relativo a la garantía de audiencia, porque de resultar fundado sería suficiente para revocar y el PRI alcanzaría su pretensión.

De resultar infundado el referido agravio, se procedería al análisis de las alegaciones relativas a la vía y las relativas a la fundamentación y motivación del Acuerdo controvertido.

²⁵ Jurisprudencia 4/2000 de rubro "AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN". Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6.



De resultar infundado, enseguida se abordaría el agravio relativo a la vulneración al principio de reserva de ley y, posteriormente, y de ser necesario, se analizarían los planteamientos relacionados con la temporalidad en la que deben emitirse las modificaciones, los relacionados con el periodo para el registro de coaliciones y el derecho de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos y, finalmente el supuesto indebido análisis del bloque que debe corresponder al estado de Nuevo León.

4. Estudio de los conceptos de agravio

i. Vulneración a la garantía de audiencia

a) *Síntesis del agravio*

El PRI aduce que el INE no otorgó garantía de audiencia previo a la emisión del Acuerdo impugnado, siendo que mediante oficio PRI/REP-INE/438/2020 solicitó al Secretario Ejecutivo modificar los bloques de conclusión de la precampaña, a partir de la solicitud de diversos de sus Comités Estatales, sin que se le diera una respuesta formal.

Además, refiere que durante la sesión del Consejo General en la que se aprobó el Acuerdo controvertido, el partido actor solicitó que se analizara la posibilidad de generar un quinto bloque con fecha posterior a las ya establecidas, para los estados con procesos electorales que inician hasta enero de dos mil veintiuno.

b) *Decisión*

En nuestro concepto, el agravio es **inoperante**. Si bien es cierto que al partido no se le dio respuesta a la solicitud que efectuó previo a que tuviera verificativo la sesión del Consejo General en la cual se aprobó el acuerdo controvertido, lo cierto es que, el diecinueve de agosto del presente año, las Unidades Técnicas de Fiscalización y de Vinculación con los Organismos Públicos Electorales, mediante oficio INE/UTVOPL/UTF/001/2020 notificado ese mismo día al recurrente²⁶, le

²⁶ Según se advierte de la constancia que obra en el expediente, la respuesta fue enviada por correo electrónico a la representante del PRI.

SUP-RAP-46/2020

dieron a conocer los fundamentos y razones por lo cual no era posible acceder a su petición, con lo cual se salvaguardo su derecho de audiencia.

En efecto, en el citado oficio se le hizo saber que no era posible tener en cuenta su petición de hacer ajustes a los bloques sobre la fecha única de conclusión de las precampañas en los procesos electorales de Aguascalientes, Chiapas, Nuevo León y Coahuila, ya que tal modificación provocaría escenarios perjudiciales para las tareas de fiscalización en la etapa de precampaña, en razón de que acortarían los tiempos para desarrollar las diferentes etapas que conforman el procedimiento, con lo cual se podría vulnerar los principios de certeza y equidad, de ahí que debía prevalecer lo aprobado en el acuerdo controvertido.

Por tanto, al existir una respuesta sobre la solicitud que el PRI hizo mediante el escrito identificado con la clave PRI/REP-INE-INE/438/2020, consideramos que no hay vulneración a su derecho de audiencia como lo afirma en su escrito de demanda, ya que se le dieron los fundamentos y motivos por los cuales se consideró que la solicitud efectuado no procedía, de ahí que el agravio deviene en inoperante.

Además, en nuestro concepto, con la presentación del recurso de apelación se está tutelando su derecho a inconformarse de la determinación aprobada por el Consejo General en la cual se exponen las razones de su actuación.

ii) Vía idónea para tramitar la facultad de atracción e indebida fundamentación y motivación

a) Síntesis de agravio

El PRI aduce que la determinación del INE no es congruente con la solicitud que presentaron las y los consejeros, fundamentada en el procedimiento ordinario previsto en el artículo 62 del Reglamento de Elecciones, aunado a que únicamente puede atraer asuntos que son competencia de los OPLE'S cuando la trascendencia lo amerite, y no para



cuestiones instrumentales, administrativas o jurídicas como lo argumentó la responsable.

Por otra parte, aduce la vulneración a lo dispuesto en el referido artículo 124, conforme al cual las determinaciones relacionadas con las facultades de atracción deben emitirse con apoyo en el trabajo de las comisiones del Consejo General del INE y del Consejo General de los OPLE'S, sin que en el caso se hubiera cumplido esto.

A su consideración, era necesario que la Unidad Técnica de Fiscalización del INE realizara un estudio que evidenciara la temporalidad necesaria para el ejercicio de las atribuciones respecto de los gastos de precampaña y para la obtención del apoyo ciudadano y lo remitiera a los OPLE'S a efecto de que éstos emitieran un Acuerdo respecto de la viabilidad o no de la modificación propuesta por el INE o expusieran una propuesta alterna, con fundamento en el artículo 62, párrafo primero, inciso d) del Reglamento de Elecciones.

Considera que es insuficiente sustentar la facultad de atracción en las opiniones de las comisiones, direcciones ejecutivas o unidades técnicas del propio Instituto, toda vez que es necesario contar con información proporcionada por los OPLE'S.

El Consejo General debió solicitar dictámenes u opiniones de las áreas especializadas en términos del artículo 62 del Reglamento de elecciones y debió convocar a los Consejos Locales a efecto de analizar las propuestas de fechas de conclusión de las precampañas y los periodos para la obtención del apoyo ciudadano.

Lo anterior permitiría conocer si existían repercusiones presupuestales en el OPLE que pudiera impactar en el proceso electoral y analizar las particularidades de cada uno de los estados para evitar desestabilizaciones en el proceso.

Señala que el INE omitió considerar el impacto de las modificaciones en los procesos de elección interna de los partidos políticos.

SUP-RAP-46/2020

Por otra parte, el PRI aduce que el INE consideró elementos subjetivos para determinar la fecha de la conclusión de las precampañas, como lo es el relativo al número de ocasiones que el Consejo General tendría que sesionar, siendo que el actuar del INE no debió considerarse, máxime que se trata del cumplimiento de la finalidad para la cual fue creado.

Si bien al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-605/2017 y acumulados, la Sala Superior se pronunció respecto de la vía extraordinaria, el presente caso reviste particularidades diferentes, aunado a que si bien el INE ha tomado determinaciones similares respecto de procesos electorales previos, en esos casos sí consideró lo expuesto por el OPLE, lo cual no ocurrió en este caso y la necesidad de un procedimiento expedito no exime al Instituto de exponer las razones en que sustenta la facultad de atracción.

b) Decisión

En nuestro concepto, es **infundado** el agravio, por una parte, e, **inoperante** por otra.

Consideramos que el PRI parte de la idea errónea de que la vía expedita no es idónea para el trámite de la solicitud de facultad de atracción, por el hecho de que el INE no se allegó de información de sus áreas y por partes de los OPLE'S, soslayando que el Reglamento de Elecciones prevé dos vías para el trámite de las referidas solicitudes y cada una de ellas tiene sus particularidades.

En primer término, es importante destacar que el artículo 124, numeral 5 de la LGIPE regula la facultad de atracción, precisando los términos en que debe formularse la solicitud, los requisitos que debe contener la petición y refiere que el Consejo General emitirá las resoluciones correspondientes con apoyo en el trabajo de sus comisiones y con apoyo del Consejo General del OPLE.

La referida disposición ha sido particularizada en el Reglamento de Elecciones en el ejercicio de la facultad reglamentaria del INE, precisando o detallando las hipótesis o supuestos normativos para alcanzar los fines y



ejercer las atribuciones encomendadas, entre las cuales se encuentra la relativa a la facultad de atracción.

En efecto, tal como lo evidenció el Acuerdo controvertido, el referido Reglamento de elecciones regula dos vías para el trámite de la solicitud de la facultad de atracción: ordinaria²⁷ y expedita²⁸.

En el caso de la primera, se precisan las etapas que deben seguirse y los plazos para cada una de ellas, entre las que destacan la admisión, investigación (etapa en la que se pueden realizar diligencias para recabar información), cierre de la instrucción, elaboración del proyecto de resolución y aprobación del Consejo General del INE.

Entre las etapas que prevé el trámite ordinario, está el relativo a la **posibilidad** de que la Secretaría Ejecutiva del INE se allegue de elementos de convicción para resolver la solicitud. Esto, toda vez que el artículo 62, señala expresamente “admitida la solicitud, y a fin de resolver lo conducente, la Secretaría Ejecutiva **podrá** allegarse de elementos de convicción en las formas siguientes...”

- a) Requerir información a autoridades federales, estatales o municipales sobre el tema que sea materia de la atracción;
- b) Ordenar la práctica de diligencias para mejor proveer mediante la función de Oficialía Electoral;
- c) Solicitar dictámenes u opiniones a las comisiones, direcciones ejecutivas o unidades técnicas del Instituto, acerca del tema o problemática del asunto cuya atracción se solicita, y
- d) Pedir información a los OPLE’S acerca del tema o procedimiento que sea materia de la atracción.

A partir de lo anterior, se advierte que, en el trámite ordinario, el INE, en ejercicio de su facultad discrecional, **“puede” realizar los actos que prevé el referido artículo 62, con la finalidad de obtener mayores elementos, siendo que la citada disposición no impone el deber de actuar de esa manera, si no que únicamente regula la posibilidad de hacerlo.**

²⁷ Prevista en los artículos 62 y 63.

²⁸ En términos del artículo 64

SUP-RAP-46/2020

Por otra parte, el Reglamento de elecciones prevé en el artículo 64 que “Cuando por la **urgencia** del asunto se requiera sustanciar un procedimiento en forma más expedita, el Consejo General **podrá resolver sobre la solicitud respectiva sin agotar los plazos y las etapas** previstas para el procedimiento ordinario establecido”.

Lo anterior se traduce en que, previa justificación de la urgencia, el INE puede resolver la solicitud de facultad de atracción sin agotar las etapas previamente referidas, sin que el Reglamento de Elecciones exija algún otro requisito.

A partir de lo anterior, concluimos que **la determinación de la vía y de las acciones necesarias para resolver la solicitud de facultad de atracción, es casuístico y depende de la ponderación de las circunstancias concurrentes en el caso y el INE debe fundar y motivar su decisión.**

En primer término, es importante precisar que el incumplimiento al deber de fundar y motivar se puede actualizar: **1) Por falta de fundamentación y motivación y, 2) Derivado de la incorrecta o indebida fundamentación y motivación**²⁹.

La falta de fundamentación y motivación consiste en la omisión en que incurre la autoridad responsable de citar el o los preceptos que considere aplicables, así como de expresar razonamientos lógicos-jurídicos a fin de hacer evidente la aplicación de esas normas jurídicas.

En cambio, la indebida fundamentación de un acto o resolución existe cuando la autoridad responsable invoca algún precepto legal; sin embargo, no es aplicable al caso concreto porque las características particulares no actualizan su adecuación a la prescripción normativa.

Finalmente, hay indebida motivación cuando la autoridad responsable sí expresa las razones que tuvo en consideración para tomar determinada decisión, pero son discordantes con el contenido de la norma jurídica aplicable al caso.

²⁹ Similar criterio se sostuvo al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-524/2015.



En ese orden de ideas, es válido concluir que la falta de fundamentación y motivación implica la ausencia de tales requisitos, mientras que, una indebida fundamentación y motivación supone la existencia de esos requisitos, pero con una divergencia entre las normas invocadas y los razonamientos formulados por la autoridad responsable, respecto del caso concreto.

Aunado a ello, los efectos en uno y otro caso son igualmente diversos, toda vez que, en el primer supuesto será para que subsane la irregularidad expresando la fundamentación y motivación, en tanto que, en el segundo, la autoridad debe expresar correctamente, fundamentos y motivos diferentes a los que formuló en el acto o resolución impugnada.

A partir de lo anterior, y de la lectura al Acuerdo controvertido, consideramos que el INE sí fundó y motivó porqué la solicitud formulada por las y los consejeras electorales, debía tramitarse en la vía expedita y el PRI no formuló argumentos idóneos para evidenciar la ilegalidad de la decisión.

Al respecto, el INE señaló que en el caso se actualizaba la urgencia por la proximidad del inicio del Proceso Electoral Federal 2020-2021 concurrente con treinta y dos procesos locales en la que se elegirán 21,368 cargos de elección popular, toda vez que se requerirían de por lo menos veintiún días de tramitar y sustanciar la solicitud conforme al procedimiento ordinario, lo cual implicaría resolver en una fecha muy cercana al inicio de los comicios, o bien, una vez iniciados algunos de ellos.

Al respecto, el PRI se limita a referir que esos argumentos no son suficientes para justificar la urgencia, porque los temas planteados no se relacionan con el inicio del proceso electoral, sino con las precampañas y el periodo de obtención del apoyo ciudadano.

Desde nuestra perspectiva, los argumentos del partido actor son **inoperantes**. Por una parte, porque no controvierten de manera frontal las razones en las que el INE sustentó la urgencia y, por otra, porque omite manifestar porqué considera que los actos vinculados con las precampañas y apoyo ciudadano no guardan el carácter de urgente.

SUP-RAP-46/2020

Por otra parte, consideramos **infundado** el agravio relativo a que el INE se confundió y partió de la premisa errónea al considerar que la solicitud de atracción debía resolverse previo al inicio del proceso electoral federal o local, cuando en términos del artículo 124, párrafo segundo de la LGIPE, la facultad de atracción puede presentarse en cualquier momento.

Al respecto, si bien el referido artículo 124 señala lo que aduce el PRI, no existe pronunciamiento alguno de la fecha límite en la que debe quedar resuelta la facultad de atracción, aunado a que, en el caso, el INE motivó que la dimensión de los procesos electorales locales concurrente con la federal, hacía necesario dictar reglas claras para coadyuvar a la operatividad de las funciones electorales, sin que el PRI haya logrado desvirtuar esa urgencia.

Por otra parte, consideramos **infundado** el agravio relativo a la presunta falta de fundamentación y motivación del Acuerdo y la falta de exhaustividad que el PRI sustenta en la circunstancia de que el INE resolvió la solicitud de atracción sin allegarse de información de las áreas técnicas del propio Instituto, así como de información proporcionada por los OPLE'S.

Lo anterior, toda vez que el partido actor hace depender el agravio de la premisa incorrecta de que el INE necesariamente estaba obligado a recabar información, siendo que el demandado no estaba obligado a hacerlo porque, como ya se evidenció, por una parte, el artículo 62 del Reglamento de Elecciones deja a la discrecionalidad del INE la determinación de allegarse de mayores elementos para resolver y, por otra, el artículo 64 del mismo ordenamiento lo faculta para no agotar las etapas del trámite ordinario para los casos urgentes.

Urgencia que el Instituto fundó y motivó y que el PRI no logra desvirtuar con los argumentos que hace en su demanda.

Adicionalmente, el INE sustentó la decisión de que no era necesario allegarse de mayores elementos, en que la solicitud planteada, por la naturaleza del tema, corresponde a una **cuestión instrumental**, entendida por ésta aquellas decisiones administrativas o jurídicas del INE



que tienen por objeto adoptar medidas que posibiliten en mayor medida y de manera eficaz el cumplimiento de los fines constitucionales, atribuciones y encomiendas que conforme con la Legislación Electoral nacional corresponden al INE y que no entrañen afectación de derechos político-electorales.

El PRI omite controvertir esos razonamientos y se limita a señalar que de solicitar información a los OPLE'S se conocería cuáles son las repercusiones presupuestales en los Institutos locales, que pudieran impactar en el proceso electoral y analizar las particularidades de cada uno de los estados para evitar desestabilizaciones en el proceso.

Esos argumentos son genéricos y el PRI no remite prueba que acredite alguna posible afectación.

A partir de lo expuesto, consideramos **inoperante** el agravio por el cual el PRI refiere que el INE debió considerar lo expuesto por los OPLE'S porque así lo hizo al ejercer la facultad de atracción en casos similares. La calificativa deriva de que como ya se refirió, el PRI parte de la premisa inexacta de que el INE está obligado a actuar de forma similar en todos los casos, lo cual es inexacto porque, como se ha evidenciado, cada una de las decisiones del INE atiende a las particularidades del caso, de ahí que no sea procedente realizar una comparativa de las determinaciones.

Por otra parte, consideramos **inoperante** el agravio por el cual el PRI aduce que el INE sustentó la modificación de la conclusión del periodo de la precampaña en aspectos subjetivos, como el número de sesiones que el INE debe realizar, cuando, a su consideración, ese elemento no debió considerarse.

En nuestro concepto, el INE sustentó la homologación de las fechas por bloques en diversos elementos y no solo el relativo a las sesiones necesarias para resolver lo relativo a la fiscalización.

Sin embargo, el PRI únicamente controvierte el argumento relativo a las sesiones, y no formula argumento alguno respecto de la fecha de inicio del proceso electoral, la cantidad de días previstos para dichas actividades, la

SUP-RAP-46/2020

fecha de registro de candidaturas y el tipo de cargos a elegir, de ahí que Sala Superior no podría estudiar el agravio, en términos de lo sostenido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al señalar que los agravios son inoperantes cuando no se controvierten todas y cada una de las consideraciones contenidas en la sentencia recurrida³⁰, ya que al no controvertirse y, por ende, no demostrarse su ilegalidad, éstos continúan rigiendo el sentido de la resolución impugnada³¹.

Misma calificativa corresponde al agravio relativo a que las razones que aduce el INE, relacionadas con la fiscalización de la precampaña y del periodo de obtención del apoyo ciudadano, no son suficientes para alterar de manera unilateral las reglas de la contienda, porque esas circunstancias se limitan a cuestiones operativas propias del INE y no se relacionan con el adecuado desarrollo del proceso electoral 2020-2021.

Lo inoperante deriva de que se trata de afirmaciones genéricas que no controvierten frontalmente las razones expuestas por el INE, toda vez que el PRI omite evidenciar por qué, en su caso, no resulta trascendente contar con los resultados de la fiscalización, previo al inicio de las campañas electorales.

³⁰ Tiene aplicación a lo anterior la jurisprudencia de rubro: “AGRAVIOS INOPERANTES. SON AQUELLOS QUE NO COMBATEN TODAS LAS CONSIDERACIONES CONTENIDAS EN LA SENTENCIA RECURRIDA,” consultable en la Décima Época, Registro: 159947, Instancia: Primera Sala, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XIII, octubre de 2012, Tomo 2, Materia(s): Común, Tesis: 1a./J. 19/2012 (9a.), página: 731.

³¹ Sirve de sustento la jurisprudencia de rubro: “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. RESULTAN INOPERANTES POR INSUFICIENTES SI NO ATACAN TODOS LOS ARGUMENTOS QUE SUSTENTAN EL SENTIDO DE LA SENTENCIA COMBATIDA”, localizable en la Novena Época, Registro: 178786, Instancia: Tribunales Colegiados de Circuito, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXI, abril de 2005, Materia(s): Común, Tesis: IV.3o.A. J/4, página: 1138.

Adicionalmente, resultan aplicables las jurisprudencias de rubro “CONCEPTOS DE VIOLACION. SON INOPERANTES SI NO ATACAN LOS FUNDAMENTOS DEL FALLO RECLAMADO”, sustentada por la entonces Tercera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con Registro 269435, visible en la página 27, Volumen CXXVI, Cuarta Parte, Sexta Época del Semanario Judicial de la Federación.

Jurisprudencia de rubro “CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. SON INOPERANTES CUANDO LOS ARGUMENTOS EXPUESTOS POR EL QUEJOSO O EL RECURRENTE SON AMBIGUOS Y SUPERFICIALES”, con Registro 1003712, publicada en la página 2080, Apéndice de 2011, Tomo II. Procesal Constitucional 1. Común Segunda Parte - TCC Segunda Sección - Improcedencia y sobreseimiento.

Jurisprudencia sostenida por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, bajo la clave de identificación 1a./J. 85/2008, cuyo rubro es el siguiente: “AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE SÓLO PROFUNDIZAN O ABUNDAN EN LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN COMBATIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA.”



También, consideramos **inoperante** el agravio por el cual aduce que el INE omitió considerar el impacto de las modificaciones en los procesos de elección interna de los partidos políticos, porque se trata de una afirmación genérica sin evidenciar cuales son las afectaciones que, en su caso, se le generan.

Finalmente, consideramos **inoperante** el agravio por el cual el PRI refiere que el INE únicamente puede atraer asuntos que son competencia de los OPLE'S cuando la trascendencia lo amerite, y no para cuestiones instrumentales, administrativas o jurídicas.

El partido actor sustenta el agravio en el pronunciamiento que el INE realizó, respecto de que no era necesario allegarse de mayores elementos para resolver, porque la solicitud versaba sobre aspectos instrumentales.

En nuestro concepto, el PRI confunde la naturaleza instrumental del tema —homologación de fechas y plazos correspondientes a determinadas actividades en la organización de los procesos electorales—, con el carácter trascendente del mismo. Dicho en otras palabras, el partido actor concluye que al tratarse de una cuestión instrumental deja de ser trascendente.

Aunado a lo anterior, omite exponer las razones para evidenciar porqué, contrario a lo razonado por el INE, este asunto no reviste la trascendencia prevista en el artículo 124, numeral 3 de la LGIPE.

iii. Principio de reserva de ley

a) Síntesis del agravio

Del análisis al agravio hecho valer por el recurrente, se desprende que la violación al principio de reserva de ley la sustenta en la presunta vulneración a la distribución de competencias entre la autoridad electoral nacional y las de las entidades federativas, toda vez que sus planteamientos los encamina a evidenciar que el INE atrajo atribuciones que no fueron conferidas a los OPLE'S y, en consecuencia, vulneró las atribuciones del órgano legislativo.

SUP-RAP-46/2020

En los estados en que la Ley local no confirió a los OPLE'S la facultad de modificar los plazos, refiere que fue incorrecto que el INE sustentara su decisión de atraer dicha facultad en presuntas facultades implícitas de los Instituto electorales locales.

El PRI sustenta lo incorrecto en que en las Leyes locales no se detecta alguna laguna que deba ser colmada respecto de los plazos que fueron modificados por el INE, toda vez que cada uno de los ordenamientos refiere el plazo, término o fecha en que deben realizarse los actos, de ahí que no puede servir de sustento la jurisprudencia 16/2010 de la Sala Superior.

El recurrente señala que contrario a lo que el INE aduce, hay casos en los que los OPLE'S únicamente tienen atribuciones para ajustar algunas fases, como ajustar plazos para recabar apoyo ciudadano y otros solo para modificar las precampañas³².

Refiere el caso particular del OPLE de Nuevo León, quien únicamente tiene atribuciones para realizar ajustes a los plazos previstos en la Ley para algunas etapas del proceso, pero no la tienen para ajustar el calendario del proceso electoral local respecto de las precampañas, campañas y obtención del apoyo ciudadano.

Refiere que contrario a lo que el INE aduce, el artículo 116, fracción IV, inciso c), apartado 1 de la Constitución federal no prevé la atribución implícita para los OPLE'S de ajustar los plazos del proceso, para el caso de entidades federativas donde la legislación no concede a esa atribución.

Aduce que una disposición transitoria de un decreto por el que se expide una ley general no puede implicar un desconocimiento del régimen de distribución de competencias establecido en la Constitución.

b) Decisión

En nuestro concepto es **infundado** el agravio porque el PRI parte de la premisa incorrecta de que en algunos estados la Ley local no otorga

³² Aguascalientes, Baja California, Chiapas, Coahuila, Estado de México, Guanajuato, Guerrero, Hidalgo, Jalisco, Michoacán, Morelos, Nayarit, Nuevo León, .Puebla, Querétaro, Quintana Roo, San Luis Poto i, Sinaloa, Sonora, Tabasco, Tamaulipas, Tlaxcala, Yucatán, Veracruz y Zacatecas.



facultad a los OPLE´S para la modificación de plazos, por lo que no puede tener lugar la atracción de una facultad inexistente.

Lo infundado radica en que, contrario a lo aducido por el partido actor, a partir del marco constitucional, los OPLES sí están facultados para modificar los plazos relativos a los procesos electorales y, en consecuencia, el INE puede ejercer su facultad de atracción, de ahí que no existe invasión de competencias de los congresos locales y tampoco vulneración al principio de reserva de Ley.

Concluimos lo anterior a partir del criterio emitido por la Sala Superior al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS, en donde se concluyó, por una parte, que, si en términos de lo dispuesto en el artículo 41 constitucional, corresponde a los OPLE´S la preparación de la jornada electoral del proceso comicial local respectivo —reservando a su conocimiento atribuciones específicas, vinculadas, entre otras cuestiones, con la etapa de preparación de la jornada electoral de las contiendas estatales—, **en principio, tales órganos locales cuentan con atribuciones para emitir los actos relacionados con la fase de preparación de la jornada electoral, incluido el ajuste de los plazos atinentes, siempre que se justifique alguna causa extraordinaria** para ello.

Por otra parte, Sala Superior concluyó que, derivado de la reforma constitucional de dos mil catorce, el INE puede hacer suyas, o atraer, todas las atribuciones que constitucionalmente tengan encomendadas los OPLE´S, dentro de las cuales se incluye la preparación de la jornada electoral y, como parte de ésta, la calendarización —y, en su caso, los necesarios y justificados ajustes— de las diversas etapas del proceso electoral.

Por otra parte, consideramos que lo infundado del agravio radica en que el PRI se limita a señalar que de manera incorrecta el INE sustentó su decisión en la jurisprudencia 16/2010 de Sala Superior³³, cuando, a su

³³ De rubro: FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES.

SUP-RAP-46/2020

consideración, las leyes locales prevén los plazos aplicables y, en consecuencia, no existen lagunas que deban colmarse, por lo que no aplica la referida jurisprudencia.

En nuestro concepto, el PRI soslaya que los plazos previstos en las leyes locales resultan aplicables para situaciones ordinarias, es decir, cuando los OPLE'S efectúan las actividades para llevar a cabo las elecciones en sus entidades federativas, pero no para las extraordinarias, en las que derivado del cúmulo de elecciones a organizar y la aplicación estricta de las normas electorales en materia de fiscalización de INE, es imposible seguir los plazos previstos en la ley, sin que se vean afectados los principios de certeza y equidad de ahí que, contrario a lo que aduce, sí existe una falta de regulación respecto de los plazos que deben aplicarse en situaciones como la comentada.

En consecuencia, las manifestaciones del PRI no evidencian la ilegalidad de la determinación del INE, porque, contrario a su pretensión, debe interpretarse que, ante la omisión de las leyes locales de prever plazos aplicables para situaciones extraordinarias, los OPLE'S implícitamente, cuentan con las atribuciones necesarias para garantizar el cumplimiento de sus deberes y, en consecuencia, tienen facultades para realizar los ajustes necesarios que permitan llevar a cabo sus tareas, obligaciones o finalidades encomendadas constitucionalmente, así como para asegurar la protección de los derechos de los gobernados y de los principios que rigen la materia.

A partir de lo anterior, concluimos que, en el caso, se está en presencia de una situación totalmente extraordinaria, ante la concurrencia del proceso electoral federal con treinta y dos procesos electorales locales, por lo que existe una alta probabilidad de que las actividades ordinarias que deben llevarse a cabo durante el proceso electoral se tornen complejas dada su cantidad y, en consecuencia, no era posible su previsión en la ley.

Derivado de lo anterior, es necesario tomar determinaciones que coadyuven a la armonización de la función electoral y, en general, a la certeza, mediante la simplificación de las actividades de los procesos complejos y permitiendo a la autoridad administrativa planear sus



actividades para que, a pesar de su complejidad, puedan desarrollarse de forma eficaz y ordenada. Ello exige que la autoridad administrativa genere reglas, como la homologación, que le permitan hacer frente a su tarea de forma ordenada y eficiente, evitando escenarios de incertidumbre.

En consecuencia, con independencia de que existan estados en los que las leyes locales no faculten expresamente a los OPLE´S para modificar los plazos, resulta apegado a derecho concluir que la autoridad administrativa electoral local sí tiene dichas atribuciones de manera implícita y, en consecuencia, que el INE pueda atraerlas y tomar las medidas necesarias para cumplir los fines acordes a su función electoral.

Al caso resulta aplicable lo sostenido por Sala Superior en el precedente referido, al señalar que, aun suponiendo que hubiera elementos normativos que implicaran **diversas interpretaciones posibles respecto a las facultades de los OPLE´S para ajustar las fechas de sus respectivos calendarios electorales**, debe **privilegiarse una interpretación sistemática y funcional** que permita mantener la uniformidad de las fechas de los procesos electorales, el cumplimiento de los fines constitucionales de las autoridades administrativas y la observancia de los principios de certeza y equidad; así como para lograr la integridad del proceso electoral, lo que constituye un elemento más para justificar la homologación en los términos propuestos por el INE.

Para mejor referencia, a continuación, se precisan las principales razones que sostuvieron la determinación referida y que resultan aplicables al presente caso.

La reforma político-electoral de dos mil catorce, modificó, entre otras disposiciones, las contenidas en los artículos 41, Base V, apartados b y c, así como 116, fracción IV, incisos j) y k), de la Constitución, incorporando una cláusula o modelo de competencias nacionales, que se ejerce por el INE en su carácter de órgano constitucional autónomo, el que por disposición del Poder Reformador de aquélla, **está facultado para asumir atribuciones respecto de las finalidades constitucionales asignadas tanto en el ámbito federal como en el local**, con lo cual, su actuar no se ve limitado por la cláusula federal de

SUP-RAP-46/2020

los distintos centros de producción normativa.

A partir de lo anterior, el INE posee una competencia nacional respecto de la materia electoral, con lo cual, dicho órgano **puede ejercer atribuciones en los ámbitos federal y estatal**, en aquellos casos y bajo los requisitos expresos que la Constitución y la LGIPE dispongan.

En consecuencia, el INE puede, a través de una mayoría calificada de los integrantes de su órgano máximo de dirección: **a)** asumir la realización de las actividades de las autoridades electorales estatales, **b)** delegar a tales organismos el ejercicio de las atribuciones concurrentes que le corresponde a la autoridad nacional y, **c)** atraer cualquier asunto de la competencia de los organismos estatales, cuando su trascendencia lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Por otra parte, dentro del ámbito local, la reforma reservó algunas atribuciones a los Congresos de las entidades federativas, para lo cual estableció que las constituciones y leyes electorales deberían contener las reglas bajo las que deben desarrollarse las precampañas y las campañas electorales, así como la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes³⁴.

Lo anterior implica que la reforma constitucional reconoció atribuciones concurrentes y comunes a la autoridad electoral nacional, tanto en elecciones federales como en las correspondientes a las entidades federativas, esto es, un sistema dual o mixto en el que las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos electorales locales, quienes ejercerán funciones específicas, determinadas en la propia Constitución, así como en el respectivo marco normativo dispuesto por las legislaturas de cada entidad federativa.

En congruencia, la Constitución prevé que las constituciones y leyes electorales locales deberán contener las reglas con base a las que deben desarrollarse, entre otras actividades, las precampañas y las

³⁴ Artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos j y k, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.



campañas electorales, así como la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, reconociendo la atribución respectiva a los poderes legislativos de cada entidad federativa.³⁵

Derivado de lo anterior, el esquema constitucional relativo a la preparación, organización y desarrollo de las distintas etapas de los procesos electorales en las entidades federativas se reserva a la actuación de los OPLE'S y, en determinadas cuestiones, será la autoridad electoral nacional a la que corresponda actuar, tanto en las contiendas federales como en las locales.

Específicamente, en el caso de la atribución de hacerse cargo de la etapa de "preparación de la jornada electoral", se aprecia que el constituyente delegó al conocimiento de las autoridades administrativas electorales de cada entidad federativa, todas las actividades preliminares a la jornada electoral, con excepción de las expresamente reservadas a la competencia del INE.

En el caso, corresponderá a cada OPLE determinar la fecha de inicio del proceso electoral para renovar a las autoridades en la entidad, conocer de los procesos de selección de las candidaturas de los partidos políticos, validar las exigencias para acceder a las candidaturas independientes, atender las cuestiones relativas a las precampañas, el registro de candidaturas, campañas electorales e impresión y producción de material electoral, entre otras cuestiones, con apego a la legislación de la entidad.

Lo expuesto evidencia que **ordinariamente** compete a los OPLE'S desarrollar diversas actividades dentro de la etapa de preparación del proceso, dentro de los plazos previstos en el calendario dispuesto en la legislación local.

Las facultades que confieren los artículos 41 y 116, de la Constitución a los OPLE'S para organizar los comicios a nivel local, constituyen mandatos constitucionales de **eficacia directa para poder ser**

³⁵ Artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos j y k.

SUP-RAP-46/2020

desplegadas tratándose de la modificación de los plazos para la conclusión de las precampañas, recabar apoyo por parte de los aspirantes y establecer las fechas para la aprobación del registro de candidatos.

Con base en lo anterior, de presentarse circunstancias que pongan en riesgo el debido desarrollo del proceso electoral, los OPLE'S puedan acordar, fundado y motivando su determinación, las modificaciones pertinentes en el desarrollo de las actividades que comprenden el periodo de preparación de la jornada, privilegiando con su actuar, la debida observancia a los principios electorales constitucionales y la efectiva participación política de la ciudadanía, y de los diversos actores políticos y sociales, que concurran al proceso de renovación de las autoridades populares.

Esa determinación no se limita a los OPLE'S. El INE podrá acordar motivadamente el ajuste de las fechas, en caso de que le corresponda la organización íntegra del proceso electoral local o, como sucede en el caso, a través del ejercicio de la **facultad de atracción**, de las atribuciones que le corresponden a la autoridad administrativa electoral de la entidad.

Lo anterior se corrobora con la consulta a los documentos de origen y a la exposición de motivos de la reforma constitucional y legal recién detallada en los que se refirió expresamente que el INE podría asumir las actividades propias de la función electoral que correspondieran a los organismos públicos electorales locales, en caso de que existiera riesgo en la observancia de los principios rectores de la función electoral, o en caso de que así los solicitara la autoridad estatal.³⁶

En este tenor, se recalcó que correspondía a las autoridades electorales de las entidades federativas serían las responsables de organizar, difundir, promover y desarrollar las elecciones locales.

³⁶ Véase el Dictamen de la Comisión de Gobernación de la Cámara de Diputados con la Minuta con proyecto de Decreto que expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.



A través de esta lectura armónica del marco constitucional, es que se posibilita que, ante circunstancias extraordinarias, la autoridad electoral encargada de la organización de la elección pueda efectuar modificaciones en los plazos dispuestos para la etapa de preparación del proceso, que permitan tutelar el derecho de la ciudadanía a llevar a cabo la renovación libre, periódica y auténtica, de las autoridades constitucionales, por medio del sufragio popular, y en observancia a los principios constitucionales rectores de la materia.

La situación extraordinaria fue prevista por el legislador, y en ánimo de brindar posibilidades a la autoridad electoral de afrontarla de la mejor manera redactó el artículo Décimo Quinto transitorio de la ley comicial sustantiva, que establece textualmente lo siguiente:

DÉCIMO QUINTO. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en esta Ley a fin de garantizar la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales contenidos en la presente ley.

A partir de lo anterior, los plazos previstos en la LGIPE corresponden a los casos **ordinarios**, en los que los mismos sean acordes con los principios constitucionales en materia electoral y la debida ejecución de los procedimientos electorales, siendo que, ante supuestos **extraordinarios**, el legislador ha establecido una norma que permite que la autoridad electoral ajuste los plazos necesarios de manera excepcional, en aquellos casos que se justifique con base en tal precepto.

Al tratarse de un artículo transitorio, debe entenderse que solamente podrá ser aplicado en los casos en que se presente la situación extraordinaria que regula.

La situación extraordinaria se presenta por cuanto a la disparidad en la conclusión de las etapas de precampaña, recolección de apoyo ciudadano –en el caso de las candidaturas independientes–, y registro de candidaturas, de elecciones de autoridades estatales y federales cuya jornada electoral se llevará en la misma fecha; constituyen un escenario inédito en la organización de los procesos comiciales en el

SUP-RAP-46/2020

país, así como para el ejercicio de las atribuciones de la autoridad administrativa electoral nacional, como lo son la revisión de los ingresos y gastos de los aspirantes a las candidaturas ciudadanas y de los partidos, la asignación y monitoreo de propaganda en radio y televisión en el periodo de precampaña, así como la capacitación electoral; actividades que, invariablemente, trascienden en la validez y la observancia de los principios constitucionales, en todas las contiendas a efectuarse.

Sala Superior concluyó que el actuar del Consejo General responsable fue apegado a Derecho, porque se sustenta en una facultad reconocida en el texto constitucional y el marco legal, por la que atrajo para su conocimiento, de manera justificada y por circunstancias extraordinarias, una atribución que válidamente corresponde a las autoridades encargadas de la organización de los procesos electorales locales.

Precisadas las razones que sustentaron el precedente, consideramos que resultan aplicables al presente caso, toda vez que, de la fecha de su emisión al momento en que se resuelve este recurso de apelación, no se han actualizado circunstancias que lleven a emitir una determinación en otro sentido, a partir de una nueva reflexión.

Lo anterior se fortalece al considerar que también ha sido criterio de Sala Superior que la vigencia del artículo Décimo Quinto transitorio —prevé la facultad al INE para ajustar los plazos establecidos en la LGIPE— no pierde con el solo paso del tiempo y debe establecerse a partir de su aplicabilidad; es decir, mientras se den los supuestos para los que fue emitida, y no se encuentre expresamente derogada, la norma seguirá teniendo validez y por lo tanto debe ser aplicada³⁷.

En consecuencia, consideramos correcto que el INE sustentara su determinación en lo dispuesto en el referido artículo.

³⁷ Criterio sostenido en el SUP-RAP-298/2016 y acumulados, así como en el SUP-RAP-605/2017 y acumulados.



iv) Los cambios sustanciales deben ajustarse al plazo de noventa días previo al inicio del proceso electoral, previsto en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución y el principio de certeza

a) Síntesis del agravio

El INE vulnera el principio de reserva de Ley derivado de que la modificación de los plazos previstos en la Ley implica cambios sustanciales que alteran algún derecho u obligación para los actores políticos y, en consecuencia, generan que los sujetos que participarán en el proceso electoral no conozcan en forma clara las reglas a las que deben sujetarse y esto impacta en las acciones estratégicas que cada uno de ellos ya ha diseñado, como lo es respecto del presupuesto, cuestiones operativas, dejándolos en estado de indefensión.

Por otra parte, señala que el INE partió de la premisa errónea al considerar que la solicitud de atracción debía resolverse previo al inicio del proceso electoral federal o local, cuando en términos del artículo 124, párrafo segundo de la LGIPE, la facultad de atracción puede presentarse en cualquier momento, por lo que el INE confundió la referida facultad con la “asunción de la elección”, la cual no puede instaurarse una vez iniciado los procesos electorales.

A partir de lo anterior, refiere que en el caso no se cumple el supuesto de urgencia previsto en el artículo 64 del referido reglamento, porque los temas planteados en el Acuerdo controvertido no se relacionan con el inicio del proceso electoral sino con las precampañas y el periodo de obtención del apoyo ciudadano, de ahí que no es justificación suficiente o aducido por el INE.

b) Decisión

En nuestro concepto es **infundado** el agravio, porque contrario a lo aducido por el PRI, la naturaleza del acto impugnado no es de índole sustancial, sino instrumental, por lo que el INE no estaba obligado a

SUP-RAP-46/2020

observar el plazo de noventa días y, en consecuencia, no existe vulneración al principio de certeza en materia electoral³⁸.

El referido principio consiste en que los sujetos de Derecho que participan en un procedimiento electoral estén en posibilidad jurídica de conocer previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las que se deben sujetar todos los actores que han de intervenir, ya sean autoridades o gobernados³⁹.

Al respecto, el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución, establece que las leyes electorales federal y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse, y durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

De la interpretación del precepto constitucional en comento, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido⁴⁰ que la norma no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones en materia electoral ya sea dentro del plazo de noventa días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "modificaciones legales fundamentales".

Señaló que una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.

³⁸ Criterio similar se aplicó al resolver el SUP-RAP-605/2017 Y ACUMULADOS.

³⁹ Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 98/2006, sustentada por el Pleno del Máximo Tribunal de la Nación, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, que dice: "CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO.

⁴⁰ Resulta aplicable la jurisprudencia P./J. 87/2007, del Pleno de la Corte, de rubro: "ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN 'MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES', CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".



En el caso concreto, el INE no estaba obligado a apegarse al plazo de noventa días previos al inicio del proceso electoral, porque las modificaciones realizadas no constituyen modificaciones fundamentales; contrario a lo que aduce el PRI, los ajustes realizados no implican el otorgamiento, alteración o eliminación de algún derecho u obligación, dado que únicamente se trata de aspectos instrumentales para permitir la operatividad de las actividades que se desarrollarán durante los procesos comiciales y permiten homogeneizar los procesos locales concurrentes con el proceso federal.

Es importante considerar que los ajustes a las fechas, además de que no tienen la entidad de reforma legal —en tanto se realizan a través de un acuerdo general de índole administrativo con efectos en procesos concurrentes específicos—, no son fundamentales y tienen como única finalidad precisar, dar claridad, coherencia y homogeneidad a dichos procesos, desde su aspecto formal, dado que tienen aplicación contingente.

En consecuencia, los derechos de las y los ciudadanos y las obligaciones de las autoridades permanecen intocados.

La determinación del INE únicamente se traduce en una modificación en la temporalidad de la ejecución de diversas etapas del proceso electoral, situación que, por sí misma, no implica algún perjuicio para la ciudadanía, los partidos políticos o las autoridades locales.

En consecuencia, desde nuestra perspectiva, no asiste razón al PRI cuando aduce que se le ha dejado en estado de indefensión a partir de que las modificaciones impactan en las acciones estratégicas que cada partido diseña. Lo anterior, toda vez que es obligación de los partidos políticos apegarse a las leyes y a las determinaciones que emitan las autoridades administrativas electorales, sin que puedan alegar que dicho cumplimiento les genera afectación, máxime que en el caso el recurrente no desvirtuó las razones en las que se sustentó la modificación de los plazos.

SUP-RAP-46/2020

Finalmente, es importante destacar que el PRI plantea agravios contradictorios, por una parte, aduce que no era necesario que la solicitud de atracción se resolviera previo al inicio de los procesos electorales involucrados y, por otra, refiere que el INE actuó incorrectamente al modificar sustancialmente los plazos previstos en la Ley, los cuales debieron realizarse dentro del plazo de noventa días previo al inicio del proceso electoral.

Como ya evidenciamos, no le asiste la razón.

v) Plazo para el registro de coaliciones y principio de autodeterminación de los partidos políticos

a) Síntesis del agravio

Por una parte, el PRI refiere que le causa afectación que el INE hubiera modificado el inicio de las precampañas federales a efecto de que comiencen el veintitrés de diciembre de dos mil veinte y concluyan el treinta y uno de enero de dos mil veintiuno, siendo que en términos del artículo 226, párrafo 2, inciso b) de la LGIPE, deberían comenzar en la primera semana de enero de dos mil veintiuno.

Aduce que con independencia de la finalidad de la homologación de las precampañas y periodo de obtención del apoyo ciudadano federales y locales sustentada en el Acuerdo, el INE omitió considerar que en los procesos electorales federales en los que únicamente se renueve la cámara de diputados, el inicio de las precampañas constituye el límite para la presentación de convenios de coalición, en términos del artículo segundo transitorio, fracción I, inciso f), numeral 2, de la reforma constitucional de dos mil catorce, artículo 226, numeral 2, inciso b) de la LGIPE; 87 de la LGPP y el artículo 276, párrafo primero del Reglamento de Elecciones.

En consecuencia, la modificación implica obligarlo a presentar un convenio de coalición fuera de lo previsto en la Constitución federal y el reglamento de elecciones.



La decisión no es congruente con la solicitud de atracción formulada por los integrantes del Consejo y no es coherente ni respeta las definiciones de las legislaturas federal y locales.

Esta modificación no era indispensable ni necesaria para lograr el ejercicio armónico de las facultades de la autoridad.

A su consideración resulta más congruente que las precampañas inicien el cuatro de enero y concluyan el doce de febrero de dos mil veintiuno, en términos del tercer bloque propuesto en el Acuerdo, porque además de garantizar que los procesos de fiscalización sean más eficaces, no contraviene el periodo de obtención del apoyo ciudadano, el cual puede homologarse al cuarto bloque del Acuerdo.

Por otra parte, refiere que el Consejo General del INE, de manera indebida, determinó establecer solo cuatro bloques sin considerar las actividades que deben realizar los partidos al interior, como son: las convocatorias para el registro de candidaturas, el establecimiento de los convenios de coalición, vulnerando el principio de legalidad al indebidamente motivar su resolución y, consecuentemente, vulnerar los principios de autodeterminación y autoorganización de los partidos dado que ello obliga a que los plazos previstos en la normativa reglamentaria del partido se vean afectados dando inicio a otra etapa de las que establece el INE en el acuerdo.

En el caso particular de Aguascalientes, refiere que el artículo 132, fracción II, párrafo tercero, del Código Electoral del Estado, establece que cuando se renueve el Congreso del Estado y los ayuntamientos, el registro interno de precandidaturas se llevará a cabo en la última semana de enero, lo cual no es posible en el escenario del INE (las precampañas serían del dos y doce al treinta y uno de enero), de ahí que si esa entidad federativa pasa a formar parte del bloque tres en el cual la conclusión de las precampañas será el doce de febrero de dos mil veintiuno, no se verá afectada disposición alguna normativa y partidista, aunado a que también es funcional con las razones que expuso el Consejo General del INE para llevar a cabo esas homologaciones:

SUP-RAP-46/2020

En el caso de Chiapas y Coahuila, según el criterio de homologación del INE las precampañas serán del 21 al 31 de enero para Chiapas, y del 4 de enero al 12 de febrero para Coahuila.

Al respecto, el PRI aduce que en términos del artículo 5 del Reglamento para la Elección de Dirigentes y postulación de Candidaturas, el plazo para la expedición de la convocatoria y la fecha de pre-registro o de registro no será menor de diez días naturales.

Derivado de lo anterior, refiere que, entre el inicio del proceso electoral y el inicio de las precampañas en esos estados, solo hay cinco y tres días naturales de diferencia, respectivamente, lo que impide cumplir la norma partidista para llevar a cabo el proceso de registro de precandidaturas y analizar si el partido político celebrara algún convenio de coalición, elementos que el Consejo General del INE indebidamente no consideró.

En este caso su pretensión es que se integre un quinto bloque en el que se respeten los plazos previstos en la normativa partidista para llevar a cabo los actos previos al inicio de las precampañas.

b) Decisión

De lo expuesto en los anteriores conceptos de agravio, se advierte que la pretensión del apelante es que se revoque el acuerdo impugnado para el efecto de que se modifiquen los bloques para la conclusión del periodo precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, para los procesos electorales locales concurrentes con el PEF 2020-2021.

Su causa de pedir la sustenta en el hecho de que en su concepto el INE omitió observar lo previsto en los artículos 226, numeral 2, inciso b) de la LGIPE; 87 de la LGPP y 276, párrafo primero del Reglamento de Elecciones, con relación a las fechas para el inicio de las precampañas para la elección de diputados federales, así como para la presentación de los convenios de coalición, aunado a que con la determinación controvertida se vulnera el principio de autodeterminación y autoorganización de los partidos políticos al impedir que se emita la



convocatoria y se haga el registro de los precandidatos dentro de los plazos establecidos en su normativa interna.

En nuestro concepto es **infundada** la pretensión del recurrente, debido a que no se advierte una omisión por parte del Consejo General del INE en la aplicación de los preceptos a que alude, ni una vulneración a los principios de los principios de autodeterminación y autoorganización.

Esto, porque como evidenciamos en párrafos precedentes, el Consejo General del INE tiene la atribución de modificar los plazos previstos en la normativa electoral con la finalidad de garantizar que sus actividades se ajusten a los principios constitucionales de certeza y equidad que deben regir en los procesos electorales, por lo cual, no se advierte que haya omitido aplicar los artículos 226, párrafo 2, inciso b) de la LGIPE y 276, párrafo 1, del Reglamento de Elecciones, sino que tales plazos fueron modificados para homologar el término de las precampañas en la elecciones, federal y locales, a desarrollarse en dos mil veintiuno, así como la obtención del apoyo ciudadano para las candidaturas independientes, con la finalidad de que todas las etapas del procedimiento de fiscalización se pudieran llevar a cabo.

Por otra parte, los partidos políticos son el resultado del ejercicio de la libertad de asociación en materia política⁴¹, lo cual conlleva la necesidad de realizar interpretaciones de las disposiciones jurídicas relativas que aseguren o garanticen el puntual respeto de este derecho y su más amplia y acabada expresión, en cuanto que no se haga nugatorio o se menoscabe su ejercicio por un indebido actuar de la autoridad electoral.

En congruencia con lo anterior, desde la Constitución federal, se dispone que los partidos políticos deben cumplir sus finalidades atendiendo a lo previsto en los programas, principios e ideas que postulan, lo cual, a su vez, evidencia que desde el mismo texto constitucional se establece una amplia libertad o capacidad autoorganizativa en favor de dichos institutos políticos.

⁴¹ Previsto en los artículos 9º, párrafo primero, 35, fracción III, y 41, párrafo tercero, Base I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 22 y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, así como 16 y 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

SUP-RAP-46/2020

Sin embargo, esa libertad o capacidad autoorganizativa de los partidos políticos, no es absoluta ni ilimitada, ya que es susceptible de delimitación legal, siempre que se respete el núcleo básico o esencial del correspondiente derecho político-electoral fundamental de asociación, así como de otros derechos fundamentales de los propios ciudadanos afiliados, miembros o militantes; es decir, sin suprimir, desconocer o hacer nugatoria esa libertad, ya sea porque las limitaciones indebidamente fueran excesivas, innecesarias, no razonables o no las requiera el interés general, ni el orden público.

En el caso, no hay una vulneración a los principios de autodeterminación o autoorganización, ya que la medida adoptada por el Consejo General del INE es razonable, ya que no implica, como se puntualizó, el otorgamiento, alteración o eliminación de algún derecho u obligación, dado que únicamente se trata de aspectos instrumentales para permitir la operatividad de las actividades que se desarrollarán durante los procesos comiciales y permiten homogeneizar los procesos locales concurrentes con el proceso federal.

Es decir, es una medida necesaria para salvaguardar los principios de certeza y equidad en la revisión de los informes en materia de fiscalización que deben presentar los partidos políticos, sus precandidatos y aquellos ciudadanos que soliciten el apoyo para obtener una candidatura independiente.

Por lo cual, en nuestro concepto, no existe una vulneración al derecho a la autoorganización del partido político apelante, en razón de que la autoridad electoral no limitó el núcleo fundamental del derecho a la asociación, sino que reguló una actividad electoral en beneficio de los propios partidos políticos, sus precandidatos y de los ciudadanos que pretenden la postulación como candidatos independientes, al establecer, en observancia de los principios de certeza y equidad, que los plazos para la fiscalización de las precampañas se llevarán a cabo conforme a lo previsto en la normativa electoral, es decir, sin ninguna afectación para la presentación informes y revisión de los informes sobre los ingresos y egresos que se efectúen durante las precampañas y en el proceso de



obtención del apoyo ciudadano para obtener una candidatura independiente.

Además, conforme a lo considerado, los partidos políticos tienen la obligación de ajustar sus actividades conforme a lo previsto en la Constitución y la ley, así como a lo determinado por la autoridad electoral, al existir una limitación válida a su derecho de autodeterminación y autoorganización, por lo cual, debe ajustar sus actividades al marco legal temporal establecido en el acuerdo controvertido, de ahí que deben llevar los ajustes necesarios para expedir sus convocatorias para la designación de sus precandidatos, observando que los derechos políticos-electorales de sus militantes y simpatizantes se menoscaben.

vi) Indebido análisis del bloque que debe corresponder al Estado de Nuevo León.

a) Síntesis del agravio

El PRI señala que, en el caso de Nuevo León, el INE omitió analizar aspectos que permitirían determinar si la fecha definida para la conclusión de precampañas (ocho de enero de dos mil veinte) fue la mejor medida para cumplir los fines constitucionales de los procesos electorales en la etapa de preparación y evitar afectación a los derechos político-electorales.

Refiere que en ese caso no se advierte el criterio por el cual Nuevo León fue incluido en el primer grupo, esto es, si formaba parte del grupo de estados con cargos a gubernaturas que inician sus campañas en marzo de dos mil veintiuno, de aquellas cuyas precampañas pueden concluir el treinta y uno de enero de dos mil veintiuno, o bien, de estados con inicio del proceso electoral en enero y que, por la duración de la precampaña no pueden terminar el treinta y uno de enero.

b) Decisión

De lo expuesto por el recurrente, advertimos que el PRI se limita a señalar que el INE no consideró aspectos particulares del estado de Nuevo León

SUP-RAP-46/2020

que le llevarían a determinar si el bloque en el que fue incluido fue la mejor medida para cumplir los fines constitucionales.

En nuestro concepto es **inoperante** el agravio porque, como se ha evidenciado en el apartado del “contexto” de este voto particular, el INE sí especificó cuáles eran los elementos considerados para la conformación de cada uno de los bloques, y el PRI omite controvertir esos argumentos.

Al respecto, debe considerarse que la motivación de las decisiones del INE se encuentra contenida a lo largo del Acuerdo impugnado, y de la lectura integral de ese acto se advierten las particularidades de cada una de las entidades federativas, entre ellas Nuevo León, que, en su conjunto, proporcionan elementos para sostener la decisión a la que se llegó⁴².

En consecuencia, el PRI debió evidenciar porqué el bloque en el cual fue incluido el referido estado (primer bloque) le genera afectación, cuestión que no sucedió, de ahí que, en nuestro concepto, no resultaba procedente que Sala Superior analizara la viabilidad de la pretensión del PRI, relativa a que se incluya a Nuevo León en un quinto bloque.

No es óbice a lo anterior, el hecho de que en la sesión del Consejo General⁴³ en la cual se aprobó el Acuerdo controvertido, hubiera pedido que los estados de Aguascalientes y Nuevo León se recorrieran al cuarto bloque y que se estableciera un quinto bloque, a fin de que entidades como Coahuila y Chiapas, cuyos procesos inician hasta enero del año dos mil veintiuno, pudieran concluir precampañas a finales de febrero, porque con la respuesta dada en el oficio INE/UTVOPL/UTF/001/2020, se precisaron las razones por las que no era posible hacer los movimientos pretendidos.

Además de que, de la lectura del acuerdo impugnado, como se ha explicado, el INE precisó las razones y motivaciones de su actuación sin

⁴² En el Acuerdo se realizaron diversas precisiones respecto de cada uno de los estados: los cargos a elegir por estado (foja 20); la fecha de inicio de los procesos electorales locales 2020-2021 (foja 37); los plazos diferenciados previstos para las precampañas y campañas de Gobernador, precisando que en Nuevo León, la solicitud de candidaturas tiene una duración de veinticinco días y cuentan con cinco días para resolver, lo que significa que la resolución puede llevarse a cabo cuando la campaña ya ha dado inicio (foja 38); plazos diferenciados para renovar el Congreso Local (foja 39); plazos diferenciados para la renovación de Ayuntamientos (foja 40).

⁴³ Siete de agosto de dos mil veinte.



que el partido actor diseñe agravios que las desvirtúen de manera objetiva, máxime que la determinación hoy cuestionada persigue el cumplimiento de las obligaciones que se deberán llevar a cabo en el marco del próximo proceso electoral federal y las concurrencias de los diversos locales.

Con base en todo lo anterior, presentamos este voto particular conjunto porque consideramos que al resultar **inoperantes** e **infundados** los conceptos de agravio, en nuestro concepto lo procedente conforme a Derecho era confirmar el Acuerdo INE/CG187/2020.

Este documento fue autorizado mediante firmas electrónicas certificadas y tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.