

**RECURSOS DE APELACIÓN Y JUICIO
PARA LA PROTECCIÓN DE LOS
DERECHOS POLÍTICO ELECTORALES
DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTES: SUP-RAP-605/2017, SUP-RAP-606/2017, SUP-RAP-619/2017, SUP-RAP-632/2017 Y SUP-JDC-874/2017 ACUMULADOS

ACTORES:

PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, SOCIALDEMÓCRATA DE MORELOS Y MANUEL DE JESÚS CLOUTHIER CARRILLO

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

TERCERO INTERESADO: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO ENCARGADO DEL ENGROSE: INDALFER INFANTE GONZALES

SECRETARIOS: EDUARDO JACOBO NIETO GARCÍA, JORGE ARMANDO MEJÍA GÓMEZ, HÉCTOR DANIEL GARCÍA FIGUEROA, JOSÉ FRANCISCO CASTELLANOS MADRAZO, VÍCTOR MANUEL ROSAS LEAL, CHRISTOPHER AUGUSTO MARROQUÍN MITRE, PAULO ABRAHAM ORDAZ QUINTERO

Ciudad de México, a once de octubre de dos mil diecisiete.

VISTOS, para resolver los autos del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-874/2017,

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

así como de los recursos de apelación identificados con los números SUP-RAP-605/2017, SUP-RAP-606/2017 y SUP-RAP-632/2017, acumulados, interpuestos por el ciudadano Manuel Jesús Clouthier Carrillo y los partidos políticos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Socialdemócrata de Morelos, respectivamente, en contra de la resolución número **INE/CG386/2017**, de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹, “... *por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo de precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como para establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los procesos electorales locales concurrentes con el proceso electoral federal 2018*”; y el diverso recurso de apelación SUP-RAP-619/2017, interpuesto contra el acuerdo **INE/CG427/2017**, del mencionado Consejo General, por el cual se estableció el periodo de precampañas para el proceso electoral federal 2017-2018, así como diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con las mismas.

RESULTANDO

De las constancias de autos, así como de los antecedentes narrados en las demandas, se desprende lo siguiente:

I. Solicitud de ejercicio de facultad de atracción. El veinticinco de agosto de dos mil diecisiete, cuatro integrantes del Consejo General solicitaron al Presidente del referido cuerpo colegiado, que se pusiera a su consideración, la solicitud del ejercicio de la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la

¹ En lo sucesivo INE.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

conclusión del periodo de precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como para establecer las fechas para la aprobación del registro de candidaturas por las autoridades competentes para los procesos electorales locales concurrentes con el proceso electoral federal 2017-2018.

II. Primer acto impugnado. El veintiocho de agosto, el referido Consejo General aprobó el acuerdo **INE/CG386/2017**, de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, por el 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, así como para establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los procesos electorales locales concurrentes con el proceso electoral federal 2018”*.

III. Apelaciones y juicio ciudadano. Inconformes con tal determinación, los partidos Revolucionario Institucional, Acción Nacional y Socialdemócrata de Morelos interpusieron sendos recursos de apelación.

Por su parte, Manuel Jesús Clouthier Carillo presentó demanda de juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano, a fin de controvertir tanto la resolución INE/CG386/2017, como el Acuerdo General INE/CG387/2017.

IV. Turno. Recibidas las constancias en la Sala Superior, se integraron los expedientes correspondientes y se turnaron a la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, los medios impugnativos identificados con las claves SUP-RAP-605/2017, SUP-RAP-632/2017 y SUP-JDC-848/2017.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Por otra parte, el expediente SUP-RAP-606/2017, se turnó al Magistrado José Luis Vargas Valdez.

V. Escisión. Mediante acuerdo de veinticinco de septiembre, la Sala Superior determinó escindir la demanda del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano SUP-JDC-848/2017, a fin de que la impugnación de la resolución INE/CG386/2017, se analizada en forma independiente en un diverso expediente.

En tal virtud, se integró el expediente SUP-JDC-874/2017 y se turnó a la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso.

VI. Improcedencia de la primera ampliación de demanda. El veinticinco de septiembre, el representante del Partido Acción Nacional interpuso escrito de ampliación de demanda del recurso identificado con la clave SUP-RAP-606/2017.

La Sala Superior dictó acuerdo plenario en el que declaró improcedente la ampliación de la demanda recién relatada, toda vez que el partido controvirtió una determinación de la autoridad responsable, distinta a la impugnada en los presentes medios de impugnación.

En consecuencia, se ordenó el reencauzamiento de la ampliación a efecto de que se integrara un nuevo recurso de apelación.

VII. Improcedencia de la segunda ampliación de demanda. Mediante diverso escrito el Partido Acción Nacional presentó nueva

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

ampliación de demanda, la que por Acuerdo de Sala se ordenó reencauzar el citado escrito, al controvertirse el acuerdo IEEM/CG/165/2017, dictado por el Instituto Electoral del Estado de México, a recurso de apelación de la competencia del Tribunal Electoral de la referida entidad federativa para que, en plenitud de jurisdicción, resuelva lo que en Derecho proceda.

VIII. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada y el Magistrado instructores radicaron en su Ponencia los medios de impugnación de que se trata, admitiéndolos y, al encontrarse debidamente sustanciados los expedientes, declararon cerrada la instrucción a efecto de proceder al dictado de la resolución correspondiente.

IX. Segundo acto impugnado. En sesión extraordinaria de ocho de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral emitió el acuerdo **INE/CG427/2017**, por el cual estableció el periodo de precampañas para el proceso electoral federal 2017-2018, así como diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con las mismas.

X. Medio de impugnación. Inconforme con tal determinación, mediante escrito presentado el doce de septiembre del año en curso, el Partido Revolucionario Institucional interpuso recurso de apelación.

XI. Turno a la Ponencia. Recibidas las constancias atinentes, mediante proveído pronunciado por la Magistrada Presidenta de la Sala Superior, se acordó la integración del expediente SUP-RAP-619/2017, así como su turno a la Ponencia del Magistrado Reyes

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Rodríguez Mondragón, para los efectos previstos en el artículo 19, de la Ley General de Medios.

XII. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó en su Ponencia el recurso de apelación de que se trata, admitiéndolo y, al encontrarse debidamente sustanciado, declaró cerrada la instrucción a efecto de proceder al dictado de la resolución correspondiente.

XIII. Presentación y rechazo del proyecto de sentencia. En sesión pública de esta fecha, el Pleno de la Sala Superior rechazó por mayoría de votos el proyecto de sentencia presentado por la Ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso.

Por tal motivo, se designó como encargado del engrose al Magistrado Indalfer Infante Gonzales.

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

PRIMERO. Competencia. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver de los medios de impugnación al rubro indicados, de conformidad a lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI; 94, primer párrafo; 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184; 186, fracción III, incisos c) y g); 189, fracción I, incisos c) y e), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 3, párrafos 1 y 2, incisos b) y c), 4; 12, 13, 44, párrafo 1, inciso a), y 79, 83, párrafo 1, inciso a), y 84 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Lo anterior, porque los actos reclamados por los partidos políticos apelantes y el ciudadano promovente lo constituyen las resoluciones número **INE/CG386/2017**, de veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, dictada por el Consejo General del INE, que es un órgano central de dicho instituto y que consiste, en la expedición de una norma general encaminada a regular ciertos aspectos de la contienda electoral en las distintas elecciones federal y locales a celebrarse el próximo año, así como la identificada con la clave **INE/CG427/2017**, por la cual, se estableció el periodo de precampañas para el proceso electoral federal 2017-2018, así como diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con las mismas.

Esto es, en la especie, se controvierten actos emitidos por un órgano central del Instituto Nacional Electoral, en los que se ajustan las fechas dentro de los procesos comiciales federal y locales que tendrán verificativo en forma concurrente el primer domingo de julio de dos mil dieciocho.

SEGUNDO. Acumulación. Del análisis de los escritos de demanda que motivaron la integración de los expedientes identificados en con las claves **SUP-RAP-605/2017**, **SUP-RAP-606/2017** y **SUP-RAP-619/2017**, así como del juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-874/2017**, la Sala Superior advierte conexidad en la causa.

Lo anterior porque, en lo que respecta a los expedientes **SUP-RAP-605/2017**, **SUP-RAP-606/2017** y **SUP-JDC-874/2017** existe identidad en la autoridad responsable y el acto reclamado, en tanto, se impugna la resolución número **INE/CG386/2017**, del veintiocho de

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

agosto de dos mil diecisiete, emitida por el Consejo General del INE, *“por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo de precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como para establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los procesos electorales locales concurrentes con el proceso electoral federal 2018”*; resolución esta última, que también es impugnada en el SUP-RAP-632/2017.

Ahora, por cuanto hace al diverso recurso de apelación **SUP-RAP-619/2017**, en el que se controvierte el acuerdo **INE/CG427/2017**, emitido también por el Consejo General del INE *“por el que se establece el periodo de precampañas para el proceso electoral federal 2017-2018, así como diversos criterios y plazos de procedimientos relacionados con las mismas”*, tal determinación se encuentra vinculada en atención a que igualmente, se llevó a cabo el ajuste de plazos en el procedimiento aplicable para la selección de candidatos a cargos de elección popular.

Por tanto, a fin de resolver los medios de impugnación en forma conjunta, congruente, expedita y completa, conforme a lo previsto en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 31, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; y, 79, del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, lo conducente es decretar la acumulación de los expedientes números **SUP-RAP-606/2017**, **SUP-RAP-619/2017**, **SUP-RAP-632/2017** y **SUP-JDC-874/2017**, al diverso recurso de apelación identificado con la clave **SUP-RAP-605/2017**, por ser este último el que se recibió primero en la Oficialía de Partes de la Sala Superior.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

En consecuencia, glósese copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

TERCERO. Sobreseimiento. Procede el sobreseimiento en el recurso de apelación **SUP-RAP-632/2017**, dada la extemporaneidad en la presentación de la demanda por el Partido Socialdemócrata de Morelos.

Como ha sido referido, la resolución reclamada se emitió el veintiocho de agosto del año en curso.

En su resolutive séptimo, se ordenó su publicación inmediata en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta del Instituto Nacional Electoral y en la página de internet del propio Instituto.

En cumplimiento a lo anterior, la resolución controvertida se publicó en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de agosto pasado.

Por tanto, el plazo de cuatro días que establece la Ley General para controvertir² transcurrió del viernes primero, al miércoles seis de septiembre.

De esta manera, si la demanda se presentó hasta el quince de septiembre, su promoción resulta extemporánea.

No obsta a lo anterior, la fecha en que el Instituto Morelense de Procesos Electorales y Participación Ciudadana hubiese llevado a

² Artículo 8, párrafo 1, de la Ley General.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

cabo la notificación de la resolución a los partidos políticos ante él acreditados, ya que el acto reclamado fue debidamente publicitado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de agosto de dos mil diecisiete.

Al respecto, cabe indicar que, en términos del artículo 30, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, no requieren notificación personal y surten sus efectos al día siguiente de su publicación, los actos o resoluciones que, en los términos de las leyes aplicables o por acuerdo del órgano competente, deban hacerse públicos a través del Diario Oficial de la Federación.

En razón de lo expuesto³, procede **sobreseer** en el expediente **SUP-RAP-632/2017**, dada la extemporaneidad de la demanda.

CUARTO. Requisitos de procedibilidad. Las demandas de los medios de impugnación cumplen los requisitos establecidos en los artículos 8, 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso a); 40, párrafo 1, inciso b); 42 y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en razón de lo siguiente:

I. Forma. Las demandas se presentaron por escrito ante la autoridad responsable, consta el nombre y firma autógrafa de quienes promueven en representación de los partidos políticos apelantes o del propio ciudadano; se señala el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tales efectos; se identifica el acto impugnado; y, se mencionan los hechos y

³ Con fundamento en los artículos 8, párrafo 1, 9, párrafo 3 y 11, párrafo 1, inciso c) de la Ley General.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

motivos de inconformidad que, se aduce, les causa la resolución reclamada.

II. Oportunidad. Los recursos de apelación se interpusieron dentro del plazo legal de cuatro días previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

A efecto de llevar a cabo el cómputo del término de la presentación de los medios de impugnación en que se actúa, cabe precisar, que sólo deben tomarse en consideración los días hábiles, no así los sábados y domingos, porque en el momento de su aprobación aún no había iniciado algún proceso electoral –esto es, ni federal ni locales-, en términos de lo dispuesto por el artículo 7, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Para arribar a la conclusión relativa a la oportunidad de los medios impugnativos, se debe tener presente que respecto del primer acto combatido, éste se emitió el lunes veintiocho de agosto del año en curso y, según afirman los partidos políticos promoventes, -en argumentos no controvertidos de manera alguna por parte de la responsable-, les fue notificado al Partido Revolucionario Institucional el veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, mientras que al Partido Acción Nacional el día treinta del mismo mes y año.

Por ende, si el Partido Revolucionario Institucional presentó su escrito de demanda el día primero de septiembre, es evidente que su presentación fue oportuna.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Por su parte, el Partido Acción Nacional del Estado de México, presentó su demanda el cinco de septiembre, por lo que también es oportuna.

Lo anterior, por virtud de que el proceso electoral local en el Estado de México con el que se vincula la impugnación del citado partido, inició a partir del seis de septiembre, por virtud de que el artículo 235, del Código Electoral del Estado de México, dispone que el proceso electoral ordinario iniciará la primera semana de septiembre del año anterior al de la elección, siendo un hecho notorio que el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de México declaró el inicio de ese proceso en sesión del seis de septiembre de dos mil diecisiete⁴.

Por lo que se refiere al juicio ciudadano, se tiene en cuenta que el acuerdo impugnado fue publicado en el Diario Oficial de la Federación el treinta y uno de agosto del dos mil diecisiete, por lo que la notificación a través de este medio surte sus efectos al día hábil siguiente, esto es, el uno de septiembre del año en curso.

De esa manera, el plazo para la impugnación transcurrió para el mencionado ciudadano del cuatro al siete de septiembre siguiente, y la demanda fue presentada el cinco del propio mes y año, resulta evidente su presentación dentro del plazo de cuatro días previsto en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

⁴ http://www.ieem.org.mx/consejo_general/cg/2017/od_17/od_CG_01SS_060917.pdf

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Sirve de apoyo a lo expuesto, la jurisprudencia número **1/2009-SRI⁵**, de rubro: **“PLAZO PARA IMPUGNAR ACTOS EMITIDOS DURANTE EL DESARROLLO DE UN PROCESO ELECTORAL, QUE NO ESTÉN VINCULADOS A ÉSTE. NO DEBEN COMPUTARSE TODOS LOS DÍAS Y HORAS COMO HÁBILES”**.

Ahora, por cuanto hace al diverso recurso de apelación SUP-RAP-619/2017, en el que se controvierte el acuerdo INE/CG427/2017, emitido también por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, éste se emitió el ocho de septiembre del año en curso y se impugnó el doce del mismo mes y año; de ahí que la interposición es oportuna.

III. Legitimación, personería e interés jurídico. Los requisitos se encuentran satisfechos plenamente, en primer término, porque los recursos de apelación son interpuestos por parte legítima, ya que respecto al Partido Revolucionario Institucional, se advierte que actúa por conducto de su representante ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En lo concerniente al Partido Acción Nacional, debe tenerse por cumplida la exigencia, de conformidad con las siguientes consideraciones:

En el caso, el primer acto impugnado es la resolución del Consejo General del INE, mediante la cual determinó ejercer su facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo de precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como para establecer las fechas para aprobación del registro de

⁵ Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 23 a 25.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los procesos electorales locales, entre ellos, el del Estado de México.

De lo anterior, se advierte que el INE se sustituyó en la referida autoridad electoral estatal con el fin de modificar el término de diversas actividades que componen la etapa de preparación de la elección.

De esa forma, si la autoridad nacional, en uso de las atribuciones que ordinariamente le corresponde ejercer al organismo electoral local, efectuó cambios en diversas fechas del proceso electoral a desarrollarse en el Estado de México, es posible concluir que el representante que acude en nombre del Partido Acción Nacional cuenta con legitimación, al estar acreditado ante la autoridad local, y al tratarse de actos que trascienden en los comicios en los que le corresponde participar.

Por lo que hace a la personería, también se encuentra satisfecha, porque la autoridad responsable le reconoce a Alejandro Muñoz García el carácter de representante del Partido Revolucionario Institucional, y Alfonso Guillermo Bravo Álvarez Malo es representante del Partido Acción Nacional, según se desprende del oficio que aportó como prueba, mediante el cual el Secretario Ejecutivo del Instituto Electoral del Estado de México le notificó la determinación impugnada.

Asimismo, los apelantes tienen interés jurídico para reclamar el acto impugnado, consistente en la resolución número **INE/CG386/2017**, emitida por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, porque ha sido criterio de esta Sala Superior que los partidos políticos pueden deducir acciones en defensa del interés

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

público, denominadas por este órgano jurisdiccional electoral especializado como "acciones tuitivas de intereses difusos", para impugnar actos o resoluciones de los órganos del Instituto Nacional Electoral, que por su naturaleza y consecuencias pudieran trascender al desarrollo del proceso electoral o afectar los principios rectores de la función electoral.

Sirven de apoyo a lo expuesto, las jurisprudencias sustentadas por esta Sala Superior, números *15/2000*⁶ y *10/2005*⁷, de rubros: **“PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.”**; y, **“ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR”**.

Por lo que se refiere al juicio ciudadano, se tiene por satisfechos los requisitos de legitimación e interés jurídico, toda vez que se promovió por un ciudadano por propio derecho y en su demanda manifestó el deseo de participar como aspirante a candidato independiente al cargo de Senador de la República por el Estado de Sinaloa, por el principio de mayoría relativa en el proceso electoral 2017-2018.

En lo que corresponde al recurso de apelación **SUP-RAP-619/2017**, también se colma el requisito de legitimación y personarías en virtud de que tal medio impugnativo se interpone por un Partido Político Nacional, en la especie, por el Partido Revolucionario

⁶ Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 23 a 25.

⁷ Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005. Compilación Oficial, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, páginas 6 a 8.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Institucional, por conducto de Alejandro Muñoz García, en su carácter de representante acreditado ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

IV. Definitividad. También se satisface este requisito, ya que, conforme a la legislación aplicable, en contra del acto impugnado, no procede algún otro medio de defensa por el que los actos reclamados pudieran ser modificados o revocados.

En consecuencia, y toda vez que la responsable no hace valer causales de improcedencia en los medios de impugnación que se resuelven, ni la Sala Superior advierte oficiosamente la actualización de alguna causal, lo conducente conforme a Derecho es realizar el estudio de fondo del asunto planteado.

QUINTO. Tercero interesado. Durante la tramitación del expediente **SUP-RAP-605/2017** compareció el Partido Acción Nacional y solicitó se le admitiera al procedimiento, en calidad de tercero interesado.

En virtud de estar satisfechos los requisitos para tal efecto⁸, se le tiene por reconocido dicho carácter⁹. Esto, de conformidad a la

⁸ El Partido Acción Nacional presentó ante la autoridad responsable la promoción correspondiente, dentro del plazo de setenta y dos horas previsto en el artículo 17, párrafo 4 de la Ley General. En ella se hicieron constar la denominación del partido político, así como el nombre y firma de quien lo representa; el domicilio para oír y recibir notificaciones, así como los nombres de las personas autorizadas para tal efecto; la razón del interés jurídico en que se funda la promoción y su pretensión consiste en que se declare apegada a Derecho la resolución dictada por la responsable, en la que determinó homologar las fechas de conclusión de diversas fases de la etapa de preparación de la elección en las entidades federativas.

⁹ Jurisprudencia 29/2014. **TERCERO INTERESADO. TIENE ESE CARÁCTER QUIEN ADUZCA UNA PRETENSIÓN INCOMPATIBLE, AUN CUANDO SE TRATE DE ÓRGANOS DEL MISMO PARTIDO POLÍTICO.**- De la interpretación de los artículos 12, párrafo 1, inciso c), y 17, párrafo 4, inciso e), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se advierte que tiene el carácter de tercero interesado el ciudadano, partido político, coalición, candidato, organización o agrupación política, siempre que aduzca una pretensión

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Jurisprudencia 29/2014, visible en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Quinta Época, Año 7, Número 15, 2014, páginas 71 y 72.

SEXTO. Estudio de fondo del acuerdo INE/CG386/2017.

Síntesis de agravios.

En los expedientes **SUP-RAP-605/2017**, **SUP-RAP-606/2017** y **SUP-JDC-874/2017** los actores hacen valer, sustancialmente los siguientes agravios:

- La facultad de atracción ejercida por el INE resultó injustificada y excesiva toda vez que alteró las normas constitucionales y legales que regulan las diversas etapas del proceso electoral.
- La modificación del texto constitucional y legal en materia de los plazos, no se trata de cuestiones en las que se acredite un carácter novedoso, sino que se pretende legislar respecto de supuestos sin encontrar correspondencia en la norma electoral vigente.
- La resolución impugnada se funda indebidamente en el artículo Décimo Quinto Transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales¹⁰, que faculta al INE a ajustar los plazos establecidos en la propia Ley, para la

incompatible con la del actor. Por tanto, cuando dos órganos del mismo partido u organización política comparezcan, uno como promovente y el otro como tercero interesado, manifestando pretensiones derivadas de derechos incompatibles, debe reconocérseles su respectiva calidad, no obstante que se trate de órganos del mismo instituto político, a fin de preservar el derecho de acceso a la justicia y el principio de jurisdicción al interior de los partidos.

¹⁰ En lo sucesivo LEGIPE.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales, en virtud de que los artículos transitorios son de naturaleza temporal, accesoria y extraordinaria, por lo que no se pueden usar de manera continua e indiscriminada.

- La modificación de los plazos y fechas de todos los procedimientos electorales federal y locales genera un grado de incertidumbre importante en los operadores del derecho, puesto que a menos de diez días de que inicie el proceso federal se cambian cuestiones de vital relevancia para el desarrollo de los próximos procesos.
- Resulta desproporcionado que el INE vincule al Instituto Electoral del Estado de México a ejecutar una resolución que a todas luces es ilegal.
- La imposición de plazos diferenciados entre las etapas de recolección de apoyo ciudadano en candidaturas independientes, con la etapa de precampaña de los partidos políticos, así como en las fechas de registro para ambas formas de participación ciudadana, genera un tratamiento de desigualdad que vulnera la equidad en la contienda en detrimento de las candidaturas independientes.

Consideración previa.

En el orden jurídico mexicano, el principio de supremacía constitucional se consagra en su enunciado general y explícito contenido en los artículos 40 y 133, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que disponen que ésta es *ley fundamental*.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

El principio de supremacía constitucional en relación con el orden normativo y los órganos de autoridad local, se consigna en diversos preceptos constitucionales dado que existe el principio general de que las leyes secundarias no podrán contravenir las estipulaciones de la Carta Magna del país.

La Sala Superior ha reconocido en diversas ejecutorias **la fuerza normativa de la Constitución**, la cual irradia al conjunto de principios, valores, reglas y demás previsiones que contiene su texto, los cuales conforman un sistema, dotado de fuerza jurídica. Este grado vinculante no sólo radica en su estructura coactiva intrínseca, en tanto tiene sustento en el propio principio de supremacía constitucional.

La Constitución no debe ser concebida como un mero instrumento de ordenación del sistema político y jurídico del Estado, más bien, como una norma jurídica vinculante para todos los órganos, autoridades y sectores del Estado mismo, extendiéndose tal vinculación a los mismos ciudadanos.

Ello significa que la Norma Suprema posee una fuerza jurídica propia, de la cual dimana un mandato directo que obliga a todos los operadores jurídicos a incorporar y aplicar sus principios y normas donde estén en juego derechos fundamentales y principios.

Para hacer efectivo su sentido material, la Constitución debe ser considerada como norma jurídica que regula la realidad social, dotándola de contenido fáctico y axiológico, sin que por ello se desmonte su normatividad, ya que cualquiera que sea su configuración, las normas constitucionales siempre regirán, en tanto

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

conforman los criterios del parámetro de regularidad constitucional e interpretación de los elementos estructurales de la realidad política, social, cultural y económica, asegurando así la operatividad de los pactos políticos asentados por el poder constituyente o el de reforma.

El Tribunal Electoral tiene el deber de privilegiar aquellos mecanismos de interpretación y aplicación de las normas que maximicen la eficacia de la Constitución y que mejor optimicen su contenido entendiéndose ésta como un todo.

Su función no es la de introducir nuevas dificultades en el sistema político constitucional, económico y social, sino allanar las existentes; en otras palabras, la justicia constitucional debe facilitar, no obstaculizar, por lo que se trata de interpretar de manera integral y sistemática todas las partes del texto fundamental –incluidos artículos transitorios- para darle funcionalidad y atendiendo a la finalidad de la norma.

En el sistema constitucional mexicano, converge un modelo de cláusula federal de competencias, basado en la producción normativa del Estado federal, desarrollado en los artículos 73 y 124, de la Constitución General de la República.

Tal principio, consiste en acotar un ámbito material y encomendar su regulación a un determinado tipo de norma, de manera que las demás disposiciones no pueden, en principio, incidir sobre dicha materia.

La competencia normativa produce una división en dos órdenes materiales de la capacidad de normar, uno federal y otro local, es

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

decir, establece una distribución de poder sobre un plano local y federal.

Ahora, las normas constitucionales transitorias complementan el texto principal con igual fuerza normativa, ya que por lo general se trata de principios que se elevan a rango constitucional por el hecho de ser agregados a la Carta Magna, aunque sean normas de naturaleza accesoria y existan por cuanto hay un texto principal.

De esa manera, las normas constitucionales transitorias, no obstante que regulen casos específicos, afectan el interés colectivo, al estar directamente vinculadas al sistema normativo fundamental.

La Sala Superior ha considerado que las normas transitorias¹¹ por su propia naturaleza tienen como finalidad establecer los lineamientos provisionales o reglas de transito que permiten la eficacia de la norma u ordenamiento correspondiente, en concordancia con las circunstancias de modo, tiempo y lugar, de manera que sean congruentes con la realidad.

En este orden, se ha sostenido que las normas transitorias regulan lo relativo a la entrada en vigor de las nuevas disposiciones jurídicas ordinarias; la derogación de las anteriores y las situaciones suscitadas con motivo del tránsito de las anteriores situaciones jurídicas, a las nuevas creadas por aquellas, para las que deben prever una solución.

Así, las disposiciones transitorias de los ordenamientos jurídicos, no deben considerarse en sí mismas aisladas del contenido y consecuencias jurídicas que derivan de las

¹¹ Recurso de apelación SUP-RAP-298/2016 y acumulados.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

disposiciones legales ordinarias, con las que se encuentran relacionadas y a cuya aplicación se refieren, ya que aun cuando los artículos transitorios en principio son reglas anexas al texto primario de vigencia temporal y de carácter secundario, ello no implica que de manera necesaria pierdan vigencia con el solo paso del tiempo, sino que en la medida que prevalezcan las condiciones de tiempo, modo o lugar por las que fueron establecidas, se mantiene su vigencia para cumplir debidamente con su objetivo.

Caso concreto.

A juicio de la Sala Superior los motivos de disenso son **infundados**, en razón de que, la facultad de atracción ejercida por el Consejo General responsable a efecto de homogeneizar las fechas de conclusión de algunas fases de las contiendas electorales locales concurrentes al proceso federal 2017-2018, fue apegado al marco constitucional y legal, como se expone a continuación.

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 Federal, con la cual se incorporó en nuestro ordenamiento constitucional 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 aquella, 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 los distintos centros de producción normativa.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

De esta forma, 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 expuestos que la Constitución Federal y la LEGIPE dispongan.

Con relación a este status competencial del INE, debe estimarse como voluntad del Poder Reformador que, por la trascendencia que tiene el régimen democrático en el Estado mexicano como principio consustancial de su estructura jurídico-normativa, su regulación y ejecución pueda ser ejercida, cuando se estime necesario, sin importar el ámbito de producción normativa, por un sólo órgano previsto en la Norma Suprema, con el propósito de que sea éste el que desarrolle las finalidades democráticas del sistema, apegado a los principios que la rigen.

En esta tesitura, el INE es el órgano que encabeza el sistema nacional electoral estatuido por el Poder Reformador de la Constitución General de la República, el cual conjuntamente con los Organismos Públicos Electorales Locales¹², tienen a su cargo la función estatal de organizar las elecciones.

Los artículos 41 y 116, de la Norma Fundamental, establecen que el INE y los OPLES organicen las elecciones federales y locales en los respectivos ámbitos competenciales, ejerciendo las facultades específicas que la Constitución les confiere, en cuya etapa de preparación de la jornada electoral, tienen verificativo las precampañas, la obtención del apoyo ciudadano por parte de los candidatos independientes y el registro de candidatos.

¹² En lo sucesivo OPLES.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Concomitante a esta atribución a favor de los OPLES, la propia Carta Fundamental, para hacer sistemático y funcional la competencia dual del INE, consagra a su favor la facultad de atracción para conocer de cualquier asunto originalmente competencia de los institutos locales, cuando por su trascendencia así se justifique o para sentar un criterio de interpretación.

En ese sentido, se considera que para hacer efectiva esa posibilidad de atracción mediante el acuerdo reclamado, en el caso, de las elecciones locales concurrentes de 2018, es menester realizar una interpretación sistemática, funcional y de concordancia práctica, de los Artículos Noveno, Décimo Primero y Décimo Quinto transitorios de la LEGIPE, en relación con los artículos 41 y 116, de la Norma Suprema.

Esto, con el objeto de arribar a la conclusión de que tratándose de homologación de los calendarios de las etapas respectivas, la facultad que a tal propósito confiere la norma suprema al INE –como autoridad nacional- y a los OPLES –en sus ámbitos estatales-, para organizar los comicios locales, lleva a concluir que el INE está investido para emitir acuerdos en los que ajuste los distintos plazos de la etapas atinentes, con independencia de que tales atribuciones se encuentren reguladas en las legislatura locales a favor de los OPLES.

Las facultades que confieren los artículos 41 y 116, de la Norma Suprema a los OPLES para organizar los comicios a nivel local, constituyen mandatos constitucionales de eficacia directa para poder ser desplegadas tratándose de la modificación de los plazos para la conclusión de las precampañas, recabar apoyo por parte de los

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

aspirantes y establecer las fechas para la aprobación del registro de candidatos.

Así, del Transitorio Segundo, fracción II, inciso a), del Decreto de Reformas a la Constitución Federal, publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce, así como Noveno, Décimo Primero y Décimo Quinto de la Ley General Electoral, y materializadas, por medio del acuerdo controvertido, se desprende lo siguiente.

- El Congreso de la Unión debería expedir, entre otras, la Ley General que regulara los procedimientos electorales, en la cual, se debería establecer, entre otras cuestiones, la celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de la Constitución Federal a partir de dos mil quince, salvo aquellas que se verifiquen en dos mil dieciocho, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio.
- Los procesos electorales ordinarios federales y locales correspondientes a las elecciones respectivas que tuvieron lugar el primer domingo de junio del año dos mil quince, iniciaron en la primera semana del mes de octubre del año dos mil catorce; para tal efecto, conforme a las normas invocadas, el Consejo General del INE debía aprobar los ajustes necesarios a los plazos establecidos en la ley.
- Se previó que el Consejo General del INE puede realizar ajustes a los plazos establecidos en Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, a fin de garantizar

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales contenidos en la misma.

Sobre las Leyes Generales, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que este tipo de ordenamientos a los que se refiere el artículo 133 constitucional, son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran el Estado Mexicano, esto es, a aquellas respecto de las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran al Estado.

Tales leyes, no son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas, de tal manera que, promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales y municipales.

En ese sentido, el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución General de la República, establece que el Congreso de la Unión tienen facultad, entre otras, para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la Constitución.

El artículo segundo transitorio del supracitado Decreto de reformas constitucionales en materia político electoral, estableció que el Congreso de la Unión debería expedir las normas previstas en el inciso a) de la fracción XXI, y en la fracción XXIX-U del artículo

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

73, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, a más tardar el 30 de abril de 2014.

Las normas diseñadas para ese fin, integrarían la Ley General encargada de regular los procedimientos electorales, en la cual se incluiría la celebración de elecciones federales y locales el primer domingo de junio del año que corresponda, en los términos de la propia Constitución Federal, a partir del 2015, salvo aquellas que se verifiquen en 2018, las cuales se llevarán a cabo el primer domingo de julio.

De esta forma, el artículo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dispone que tal ordenamiento es de orden público y de observancia general en el territorio nacional y para los ciudadanos que ejerzan su derecho al sufragio en territorio extranjero y que tiene por objeto establecer las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, distribuir competencias entre la Federación y las entidades federativas en estas materias, así como la relación entre el INE y los OPLES.

Igualmente, dispone que sus disposiciones son aplicables a las elecciones en el ámbito federal y en el ámbito local respecto de las materias que establece la Constitución; y, por tanto, las Constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en esta Ley.

Conforme a lo expuesto, la reforma constitucional en materia político electoral de dos mil catorce, estableció un nuevo sistema competencial entre el INE y los OPLES, en relación a la organización de los procesos electoral locales, acorde al cual, por mandato

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

expreso, el órgano nacional puede asumir tal organización de las elecciones estatales, o en su caso, puede ejercer facultad de atracción o delegar funciones.

De acuerdo con el artículo 41 constitucional, corresponde a los OPLES la preparación de la jornada electoral del proceso comicial local respectivo, por lo que, 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.

Consecuentemente, con motivo de esa reforma político electoral, el propio legislador federal determinó que los procesos electorales locales y federal iniciarían la primera semana de octubre de dos mil catorce y la jornada electoral se realizaría el primer domingo de junio de dos mil quince; y a tal fin, la norma autorizó al Consejo General del INE a que ajustara los plazos correspondientes.

Esa normatividad transitoria también dispuso que las elecciones federales y locales de dos mil dieciocho, se realizarán el primer domingo de julio de ese año, como excepción a la previsión constitucional de que deben efectuarse el primer domingo de junio del año que corresponda.

De esta forma, si el INE cuenta con atribuciones para realizar ajustes a los plazos establecidos en la Ley General Electoral, con el propósito de garantizar la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales contenidos en ese ordenamiento e, incluso, según se señaló, se le facultó expresamente a ello en el proceso 2014-2015, con motivo de que éste iniciaría la primera

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

semana de octubre y que la respectiva jornada electoral sería el primer domingo de junio siguiente, en el caso, se colma el elemento extraordinario que se exige a efecto de actualizar la facultad del INE para ajustar las fechas de los plazos de los procesos electorales.

Atribución, que en modo alguno le confiere la posibilidad de reducir o ampliar los plazos señalados en la ley, porque únicamente se trata de una potestad instrumental que le autoriza a mover – ajustar- las fechas, respetando la duración de las etapas en las que tienen verificativo diversos actos electorales, sin menoscabar los derechos políticos-electorales de los actores políticos.

En efecto, la normativa transitoria invocada que faculta a las autoridades administrativas electorales a ajustar los plazos de los calendarios electorales previstos en la ley, cobra vigencia en los casos extraordinarios en que, acorde a las disposiciones legales transitorias, un determinado proceso comicial por única ocasión se deba celebrar en fecha distinta de aquéllas contempladas ordinariamente, a efecto de hacer congruente los tiempos con las actividades que deben llevarse a cabo dentro de los mismos.

Por otro lado, los OPLES también tienen facultades para mover los plazos de los procesos electorales locales; sin embargo, tal situación no es óbice para que el INE pueda ejercer su facultad de atracción para ajustar las fechas, en casos extraordinarios que exijan su armonización, a fin de que el desarrollo de las etapas que tienen verificativo en procesos comiciales concurrentes no se desfasen, evitando así, se generen situaciones que pueden dificultar las actividades electorales.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Adicionalmente, se observa que la homogeneización persigue otros fines trascendentes directamente vinculados con la certeza en materia electoral: la simplicidad del proceso comicial y la integridad del mismo, que justifican los actos realizados por el INE en ejercicio de su facultad de atracción.

De ese modo, una de las vertientes de la certeza implica reducir lo más posible los actos del proceso que puedan resultar complejos de manera que generen incertidumbre respecto a su realización.

Ello significa que en un contexto de pluralidad de elecciones concurrentes en un grado tan importante como el que se presentará en los comicios cuya jornada tendrá verificativo en el año dos mil dieciocho, existe una alta probabilidad que las actividades ordinarias del proceso electoral se tornen complejas dada su cantidad.

La buena administración del proceso y la optimización de los recursos materiales y humanos de las autoridades administrativas constituyen una finalidad vinculada directamente al principio de certeza y a la eficacia de las elecciones, pues se encaminan a lograr que las actividades del proceso no se paralicen o no dejen de llevarse a cabo, sino que, por el contrario, 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.

Así, las reglas encaminadas a lograr ese propósito permiten observar el principio de certeza, simplificando las actividades de los procesos complejos y permitiendo a la autoridad administrativa

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

planear sus actividades para poder cumplir eficientemente con sus fines constitucionales.

En ese orden de ideas, se observa que el INE es la autoridad competente con mayor capacidad institucional para diseñar la estrategia óptima a fin de hacer frente a un proceso electoral complejo como el concurrente de 2017-2018 y, por esa razón, si la autoridad electoral administrativa nacional estimó que la homologación encaminada a uniformar fechas de los procesos locales era una medida necesaria, justificando su decisión, tal determinación debe evaluarse teniendo en cuenta que se adoptó dentro de un margen amplio de apreciación de la autoridad administrativa que, en esa medida, debe revisarse a partir de una postura deferente, esto es, respetando la competencia, capacidad y experiencia del INE en el ámbito técnico que le es propio.

Asimismo, derivado de la certeza que debe imperar en los procesos electorales y del hecho que el INE evaluó la homogeneización de fechas como una decisión óptima para facilitar a las autoridades electorales el cumplimiento de sus fines constitucionales, lo más adecuado también resulta mantener la determinación del INE en sus términos.

En efecto, aun suponiendo que hubiera elementos normativos que implicaran diversas interpretaciones posibles respecto a las facultades de los OPLES para ajustar las fechas de sus respectivos calendarios electorales, lo cierto es el cumplimiento de los fines constitucionales de las autoridades administrativas y la observancia del principio de certeza, así como para lograr la integridad del proceso electoral, debe preferirse una interpretación sistemática y funcional que permita mantener la uniformidad de las fechas de los

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

procesos electorales, lo que constituye un elemento más para justificar la homologación en los términos propuestos por el INE.

Ello se robustece teniendo en cuenta que el Constituyente Permanente fue el que determinó que la jornada electoral del proceso electoral de dos mil dieciocho debe ser la misma, por lo que se deduce su intención y la necesidad práctica de que las distintas fechas de los procesos deban ser coincidentes.

Además, la facultad de modificación de fechas de los procesos no sería una atribución que pudiera ejercerse de forma arbitraria, sino que siempre estaría sujeta a un control de motivación, de suerte que su empleo necesariamente deberá estar motivado y ser razonable.

Asimismo, para dar eficacia al principio de certeza, debe considerarse que:

- Tal proceder no resulta incompatible con la delimitación de tiempos dispuestos por el legislador local, al tratarse de una excepción derivada del propio ordenamiento jurídico general.
- La interpretación del artículo 1º, párrafos 1, 2 y 3, de la Ley General Electoral, permite establecer los alcances de esa legislación (cuya función consiste en definir las reglas de distribución de competencias concurrentes y coincidentes en materia electoral), la cual se refuerza con lo dispuesto en el artículo Décimo Quinto transitorio de la citada Ley General, que prevé que el Consejo General del INE podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en esa Ley, de los cuales es válido concluir la atribución de realizar los ajustes pertinentes

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

a los plazos, a fin de garantizar la debida ejecución de las tareas electorales.

Se estima de ese modo, porque de los transitorios segundo, Apartado II, inciso a), del Decreto de reformas a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación de 10 de febrero de 2014, así como noveno, décimo primero y décimo quinto de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con los artículos 41, base V, 73, fracción XXIX-U, y 133, de la propia Constitución General de la República, es dable sustentar que las autoridades administrativas electorales pueden ajustar los plazos de los calendarios electorales, cuando la propia normativa señale un cambio de fecha para el inicio del correspondiente proceso electoral o para la celebración de la jornada electoral.

Sobre las premisas expuestas, se insiste que si el Poder Reformador de la Constitución General y el legislador federal, previeron que en dos mil dieciocho las respectivas jornadas electorales se efectúen el primer domingo de julio, cuando la regla general es que las jornadas electorales deben celebrarse el primer domingo de junio, ello permite válidamente que se dé efectividad a las normas electorales con el establecimiento de plazos y términos ajustados a la fecha señalada, tomándose en cuenta el inicio del respectivo proceso electoral.

Entonces, lo ordinario es que los plazos de las diferentes etapas del proceso electoral, se ajusten a la fecha señalada en la legislación para la celebración de la jornada electoral, esto es, el primer domingo de junio; empero, para los procesos electorales 2017-2018, las elecciones locales deben efectuarse el primer

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

domingo de julio, lo que revela que se está ante el supuesto extraordinario para ajustar los plazos, lo que justifica que el Consejo General del INE pudiera ejercer la facultad de atracción.

En ese orden, se advierte que con motivo de la citada reforma político electoral, el propio legislador federal determinó que, por única ocasión, los procesos electorales locales y federal iniciarían la primera semana de octubre de 2014 y la jornada electoral se realizaría el primer domingo de junio de 2015; razón por la que expresamente estatuyó que el Consejo General del INE ajustaría los plazos correspondientes.

De esta forma, sobre la base de la naturaleza jurídica de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como ley marco que distribuye competencias entre las entidades del Estado Mexicano, para la organización de las elecciones, es dable sostener que el INE cuenta con atribuciones para realizar ajustes a los plazos establecidos en la legislación, a fin de garantizar la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales contenidos en ese ordenamiento.

Incluso, en la propia ley, mediante disposiciones transitorias se le facultó expresamente para ajustar las fechas en el proceso electoral 2014-2015, ello, derivado de que tal proceso electoral iniciaría la primera semana de octubre y que la respectiva jornada electoral sería el primer domingo de junio siguiente.

En las relatadas condiciones, dado que por excepción, las jornadas electorales federal y locales se efectuarán el primer domingo de julio de 2018, se actualiza la facultad del INE para ajustar las fechas del proceso electoral federal, así como las fechas

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

de los procesos comiciales locales que se celebrarán de manera concurrente, el primer domingo del mes de julio de dos mil dieciocho.

En relación con la funcionalidad de las Leyes Generales en el ordenamiento mexicano, es oportuno precisar que la Suprema Corte de Justicia ha señalado que como su contenido obedece a cláusulas constitucionales que constriñen al legislador a emitirlos, sus supuestos normativos inciden en todos los órdenes jurídicos que integran al Estado Mexicano, en atención al principio de supremacía constitucional contemplado en el artículo 133, de la Constitución General de la República, el cual dispone la jerarquía normativa, en la que destaca que después de la Constitución se ubican las Leyes Generales como leyes marco, que irradian a todo el orden jurídico nacional.

Lo expuesto revela que el Consejo General del INE emitió el acuerdo controvertido ajustándose al orden jurídico nacional y, por ende, la homogeneización de los plazos encuentra sustento en las atribuciones que tiene conferidas desde la Constitución General.

En suma, conforme a los artículos 41, 116 y 133, de la Norma Fundamental, así como Décimo Quinto transitorio de la LEGIPE, el INE se encuentra facultado para realizar los ajustes a los plazos establecidos en la ley para la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales que tiene verificativo en los comicios, tanto a nivel nacional como en el ámbito local.

Así, opuestamente a lo alegado por los inconformes, el INE cuenta con facultades para llevar a cabo ajustes a las fechas de los plazos electorales federales y locales tratándose de elecciones concurrentes.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Ejercicio de la facultad de atracción del Instituto Nacional Electoral

La Sala Superior ha sostenido que **la facultad de atracción** implica el ejercicio de un medio de control excepcional con el que cuenta determinada autoridad para asumir asuntos que, en principio, no son de su competencia originaria.¹³

En virtud de ello, por regla general, se exigen ciertas cualidades para su ejercicio, como son, que el asunto revista interés, importancia o trascendencia, o bien, que ante lo novedoso del caso sea necesario establecer un criterio interpretativo a fin de armonizar la aplicación de la ley.

Sobre el particular, se han precisado como características esenciales del ejercicio de la facultad de atracción las siguientes:

- a) Es una medida excepcional, porque además de constituir una salvedad al régimen constitucional y legal de distribución de competencias, únicamente procede ejercerse en casos específicos y concretos;
- b) Es discrecional y no obligatoria;
- c) Su ejercicio debe ser fundado y motivado, por lo que se debe razonar la importancia y la trascendencia del caso;

¹³ Dicho criterio se encuentra, entre otros, en las consideraciones de la ejecutoria dictada en el SUP-RAP-103/2016 y acumulados y SUP-RAP-232/2017 y acumulados.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Asimismo, se han establecido dos tipos de requisitos para que proceda el ejercicio de dicha facultad, a saber:

- a. **Cualitativos.** Consistentes en que el caso revista intrínsecamente importancia e interés superior, tanto jurídico como extrajurídico, y
- b. **Cuantitativos.** Relacionados con que el caso pueda resultar trascendente o novedoso a tal grado que del mismo pueda desprenderse la fijación de criterios jurídicos para casos futuros y complejos.

Respecto de la facultad de atracción prevista constitucionalmente a favor del Instituto Nacional Electoral, el artículo 41, Base V, Apartado C, segundo párrafo, inciso c), de la Constitución Federal, confiere al Consejo General la facultad de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la **competencia de los órganos electorales locales**, cuando la trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

En armonía con la Constitución General de la República, el artículo 32, párrafo 2, inciso h), de la LEGIPE dispone como atribución del Instituto, la de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los Organismos Públicos Locales, cuando su trascendencia así lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

El Consejo General es la autoridad electoral a la cual se le otorga la facultad de atracción respecto de las cuestiones competenciales que correspondan a los organismos públicos electorales locales.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Por su parte, el artículo 39, del Reglamento de Elecciones, precisa que esta facultad sólo puede ejercerse cuando se apruebe por ocho consejeros o consejeras y cuando el asunto se encuentre en dos supuestos:

- a) Cualquier asunto específico y concreto de la competencia de los organismos públicos locales, por su interés, importancia o trascendencia, o bien;
- b) Que, ante lo novedoso del caso, sea necesario establecer un criterio interpretativo.

Es decir, el marco constitucional, legal y reglamentario, reconoce al Instituto Nacional Electoral la atribución de atraer las cuestiones que correspondan conocer a los organismos públicos electorales locales, en el desarrollo del proceso, siempre que la solicitud cumpla las exigencias determinadas por la propia normativa legal.

Así, la atracción de las tareas y atribuciones que constitucionalmente corresponde a los organismos electorales locales, implica el ejercicio de una potestad extraordinaria por parte de la autoridad electoral nacional, que **se acota** al desarrollo de las **actividades propias de organización** de las elecciones y de la **naturaleza operativa** de las autoridades de las entidades federativas.

En el caso que se analiza, la autoridad responsable, en la parte considerativa de la resolución impugnada, justificó el ejercicio de su facultad de atracción, argumentando lo siguiente:

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

- Por la importancia, trascendencia y complejidad de la organización y desarrollo del Proceso Electoral Federal 2017-2018, concurrente con treinta procesos locales, resultaba procedente ejercer la facultad de atracción a fin de 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 candidaturas por las autoridades competentes.
- Lo anterior, a decir de la responsable, permitiría cumplir con las atribuciones otorgadas al propio INE como a los OPLES.
- Afirmó que la importancia de homogeneizar los calendarios electorales de aquellas entidades federativas que tendrán proceso electoral concurrente se justifica porque de no ocurrir así, *‘se pondría en riesgo la totalidad de la Jornada Electoral y lo que ello conlleva, poniendo el riesgo además de la elección, los principios democráticos que la autoridad electoral está obligada a observar, respetar y hacer guardar’.*
- La definición de etapas y relaciones institucionales homogéneas permitirán llevar a cabo una adecuada coordinación y un puntual seguimiento del Proceso Electoral mismo que se traduce en el logro de los objetivos institucionales y en la promoción de certeza y claridad al interior y exterior del propio Instituto Nacional Electoral

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

- Se justificó la importancia y trascendencia de la temática debido a la complejidad de la organización y desarrollo de los procesos federales y locales 2017-2018.
- Se consideró procedente ejercer la facultad de atracción sobre la base de que corresponde a los Organismos Públicos Locales determinar el calendario de las elecciones en cada entidad, de manera que el Instituto Nacional Electoral puede atraer válidamente tales facultades.

De la transcripción anterior, se advierte que el objetivo de la responsable al emitir la resolución impugnada es que todos los procesos electorales locales coincidan plenamente con el federal, en las siguientes fechas:

Conclusión de etapas	Fecha límite
Precampaña	11 de febrero
Apoyo ciudadano	6 de febrero
Aprobación de registro*	29 de marzo
	20 de abril

* Resolutivo segundo de la resolución INE/CG386/2017.

Es importante destacar que, al momento que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral determinó la vía en que daría trámite a la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción, señaló que era procedente hacerlo por la vía extraordinaria prevista en el artículo 64, del Reglamento de Elecciones, por las siguientes razones:

- Por la proximidad del inicio del Proceso Electoral Federal 2017-2018 concurrente con treinta procesos electorales

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

locales, toda vez que tramitar y sustanciar la solicitud conforme al procedimiento ordinario requeriría por lo menos 21 días, lo que implicaría que la determinación se dictara en una fecha muy próxima al inicio de los comicios, o una vez iniciados algunos de ellos.

- En este sentido, sustentó la determinación de tramitar la solicitud vía extraordinaria en la garantía de los principios de certeza y seguridad jurídica del desarrollo de los Procesos Electorales locales y federal.
- Al respecto, reconoció que la resolución correspondiente habría que hacerla del conocimiento de las autoridades electorales, partidos políticos y candidatos con la antelación suficiente, para que en su implementación se garantizara la observancia de los referidos principios.
- Por lo tanto, determinó que la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción debería resolverse de manera urgente.

Lo expuesto evidencia que el Consejo General responsable justificó el ejercicio de su facultad de atracción aduciendo que, si bien constitucionalmente correspondía a la legislatura de cada entidad federativa, prever el calendario y las fechas en las cuales se debía desarrollar el proceso electoral en el Estado, los organismos públicos electorales locales podían realizar ajustes y modificaciones a los respectivos calendarios dispuestos en el marco normativo, atendiendo a la naturaleza y a las funciones de organización y operación de los procesos electorales de las entidades federativas.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

De manera que al ser una atribución de las autoridades electorales de las entidades federativas, válidamente el Consejo General podía realizar ajustes y homogeneizar las fechas correspondientes a la conclusión de las precampañas, la recolección de apoyo ciudadano y el registro de candidaturas de los procesos electorales locales, concurrentes al proceso electoral federal de dos mil dieciocho; a efecto de dotar de certeza y seguridad jurídica las contiendas electorales, y permitir la operatividad de la autoridad electoral nacional.

La Sala Superior estima que **fue apegado a Derecho el actuar del Consejo General responsable**, toda vez que, tal y como se razonó en la resolución controvertida, los organismos públicos electorales locales, son las autoridades que constitucionalmente se encargan de organizar y desarrollar diversas etapas de los procesos electorales de renovación de los poderes cada entidad federativa, conforme las directrices dispuestas en cada legislación local.

De esta manera, si el esquema dispuesto en el texto constitucional, reserva al conocimiento de las autoridades electorales locales atribuciones específicas, vinculadas, entre otras cuestiones, con la etapa de preparación de la jornada electoral de las contiendas estatales; válidamente el Instituto Nacional Electoral puede atraer el ejercicio de tales facultades, siempre que justifique su determinación conforme lo exige el marco normativo.

Esto es, como se ha explicado al inicio de este estudio, conforme a las facultades y a la naturaleza que se le reconoció a la autoridad administrativa electoral nacional, en la reforma constitucional de dos mil catorce, a fin de cumplir los fines constitucionales y legales establecidos, es que se estima que el

Instituto Nacional Electoral puede hacer suyas, o atraer, todas las atribuciones que constitucionalmente tengan encomendadas los organismos públicos electorales locales, derivadas del agotamiento de sus funciones; 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.

Marco normativo en materia de precampañas y candidatos independientes

Derivado de la última reforma constitucional y legal en materia político electoral, se concibió un nuevo Sistema Nacional Electoral, y se estableció en la Carta Magna una clara distribución de competencias entre las autoridades responsables de todas las actividades involucradas en los procesos electorales federales y locales.

Así, se definieron como atribuciones originarias del Instituto Nacional Electoral, dentro del desarrollo de los procesos electorales y locales, las relacionadas con las siguientes actividades¹⁴:

- La capacitación electoral
- La geografía electoral
- El padrón y la lista de electores
- La ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de sus mesas directivas.
- Reglas, lineamientos, criterios y formatos en materia de resultados preliminares, encuestas, sondeos de opinión,

¹⁴ Artículo 41, párrafo V, apartado B de la Constitución Federal.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

observación electoral, conteos rápidos, impresión de documentos y producción de materiales electorales.

- Fiscalización.

Por su parte, se estableció que en las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales, que ejercerán funciones en las siguientes materias:¹⁵

- Prerrogativas de los candidatos y partidos políticos.
- Educación cívica.
- Preparación de la jornada electoral.
- Documentos y materiales electorales.
- Escrutinio y cómputo.
- Declaración de validez y otorgamiento de constancias en las elecciones locales.
- Resultados preliminares, encuestas, sondeos de opinión, observación electoral y conteos rápidos, a partir de las reglas que establezca el INE.
- Todas las no reservadas al INE.

Con independencia de lo anterior, atendiendo al esquema competencial entre autoridades administrativas electorales, dispuesto en la reforma de dos mil catorce, el constituyente previó como parte de las atribuciones del Instituto Nacional Electoral, a través de una mayoría calificada de los integrantes de su órgano máximo de dirección, el que pueda: **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

¹⁵ Artículo 41, párrafo V, apartado C de la Constitución Federal.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

la competencia de los organismos estatales, cuando su trascendencia lo amerite o para sentar un criterio de interpretación.

Dentro de la referida reforma, también se consideró reservar algunas atribuciones dentro del ámbito local a los Congresos de las entidades federativas. En este sentido se estableció que las constituciones y leyes electorales en materia electoral deberían contener las reglas bajo las que deben desarrollarse las siguientes actividades¹⁶:

- Las precampañas y las campañas electorales.
- La postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes.

Es decir, la reforma constitucional reconoce atribuciones concurrentes y comunes a la autoridad electoral nacional, tanto en elecciones federales como en las correspondientes a las entidades federativas de la República Mexicana, se aprecia que el texto fundamental sigue reconociendo 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.

La Constitución Federal prevé que las constituciones y leyes electorales locales deberán contener las reglas en base a las que deben desarrollarse, entre otras actividades, las precampañas y las

¹⁶ Artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos j y k, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

campañas electorales, así como la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes.¹⁷

Esto es, la Ley Fundamental reconoce la atribución para fijar las reglas para el desarrollo de las precampañas y de la postulación de candidaturas independientes, a los poderes legislativos de cada entidad federativa.

En congruencia con 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 organismos públicos electorales locales 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 Instituto Nacional Electoral.

En esas condiciones, corresponderá a cada organismo público electoral local 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

¹⁷ Artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos j y k.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

candidaturas, campañas electorales e impresión y producción de material electoral, entre otras cuestiones. Todo ello conforme a las exigencias y directrices dispuestas por el legislador común, en los ordenamientos de la respectiva entidad.

De esta manera, se aprecia que ordinariamente, compete a los organismos públicos electorales locales desarrollar un cúmulo de actividades dentro de la etapa de preparación del proceso y tales actividades que deben efectuarse durante los tiempos previstos en el calendario dispuesto en la legislación local.

Ello no excluye que, de presentarse circunstancias que pongan en riesgo el debido desarrollo del proceso electoral, las autoridades administrativas electorales puedan acordar motivadamente, y conforme con las directrices constitucionales que rigen las etapas de las contiendas en el sistema nacional; 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.

Determinación que no se limita a los organismos públicos electorales locales, sino que también 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.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

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.¹⁸

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.

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 que se presentaría durante el desarrollo del proceso electoral 2017-2018, 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:

¹⁸ 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.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

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.

En esa propia línea argumentativa, se sostiene que los plazos previstos en la LEGIPE 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, en la especie para el desarrollo del proceso electoral 2017-2018, en que se presenta la situación para la cual fue incluido en la ley.

Así sucede en el caso concreto, porque como ha quedado expuesto, la autoridad justifica el ejercicio de su facultad de atracción respecto de la atribución de los organismos públicos locales electorales, de ajustar sus calendarios electorales; aduciendo que existe heterogeneidad en los plazos dispuestos por las legislaciones de las treinta entidades que llevarán a cabo su proceso de renovación de las autoridades locales, de forma concurrente al proceso electoral federal 2017-2018.

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

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

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 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 en los procesos estatales concurrentes a la contienda federal 2017-2018.

Lo anterior implica, tal como lo refirió la autoridad responsable en la determinación impugnada, en la organización de la elección de forma simultánea de 629 cargos federales (1 Presidente de la República, 128 Senadores, y 500 Diputados federales) y 2,777 cargos locales (9 Titulares de los Poderes Ejecutivos Locales: 8 Gubernaturas y 1 Jefatura de Gobierno de la Ciudad de México. 972 Diputaciones locales: 585 de mayoría relativa y 387 de representación proporcional. 16 Alcaldías y 160 Concejales en la Ciudad de México. Integrantes de 24 Juntas Municipales en el Estado de Campeche. 1,596 Ayuntamientos¹⁹).

Esto es, el gran total de cargos a elegir en los próximos comicios federales y locales, es de **3,406 cargos de elección popular**, lo cual, como lo aseveró la responsable, se trata sin duda

¹⁹ En el entendido de que la conformación de cada Ayuntamiento varía de acuerdo a cada entidad, por lo que esta cantidad tendrá que multiplicarse por el número de integrantes, por ejemplo, si la integración de los ayuntamientos estuviera conformada por lo menos con 1 Presidente Municipal, 1 Sindicatura y 1 Regiduría el resultado sería de 4,788 cargos

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

del mayor reto que le corresponde enfrentar al INE en coordinación y acompañamiento de los OPLES.

Esto adquiere mayor magnitud si se toma en consideración la cantidad de los promocionales o spots de radio y televisión que se deberán pautar y dar seguimiento; así como las correspondientes tareas de fiscalización de los ingresos y gastos de cada fase que compone el proceso, por cada uno de los aspirantes, precandidatos y candidatos que participen.

De esta forma, la Sala Superior estima 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.

Por ende, se encuentra justificada la facultad de atracción ejercida por el INE, para homogeneizar las fechas de los procesos electorales federales y locales concurrentes.

Respuesta específica respecto a la aplicabilidad del artículo Décimo Quinto Transitorio de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales

En diverso agravio, el Partido Revolucionario Institucional manifiesta que la resolución impugnada se encuentra indebidamente fundada, toda vez que la responsable la sustenta en el artículo Décimo Quinto Transitorio de la LEGIPE que faculta al INE para que

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

ajuste los plazos establecidos en la propia ley para la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales.

A juicio del partido político actor, los artículos transitorios son de naturaleza temporal, accesoria y extraordinaria, por lo que no pueden utilizarse de forma continua o múltiple e indiscriminadamente, sino que por su sola aplicación pierden su eficacia jurídica, y el INE ha utilizado el referido artículo Décimo Quinto transitorio en múltiples ocasiones y de forma indiscriminada para justificar cambios en los plazos previstos en la legislación en la materia para los procesos electorales celebrados en 2015, 2016 y 2017.

El agravio resulta **infundado**.

Como ya se ha explicado en apartados que anteceden, la Sala Superior, al resolver el recurso de apelación **SUP-RAP-298/2016** y acumulados, sostuvo que:

- El artículo Décimo Quinto transitorio la faculta al INE para ajustar los plazos establecidos en la propia ley, de manera extraordinaria y una vez acreditada la finalidad consistente en garantizar la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales.
- Los artículos transitorios no pierden vigencia con el solo paso del tiempo, sino que en la medida que prevalezcan las condiciones de tiempo, modo o lugar por las que fueron establecidas, se mantiene su vigencia.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

- En el caso, no se advierte que se encuentre acotada a una temporalidad o evento específico, es decir, en su redacción no se advierten elementos que permitan concluir que su vigencia está circunscrita a una temporalidad o proceso comicial en específico.
- Se establece una facultad que podrá utilizar la autoridad responsable una sola vez por cada uno de los supuestos en que se justifique su ejercicio.
- Este mismo fundamento en el artículo Décimo Quinto Transitorio lo ha considerado la autoridad responsable en el dictado de acuerdos relacionados con la armonización de la legislación general con las facultades de la autoridad nacional en relación con los procesos electorales locales 2014-2015 y 2015-2016; todas ellas circunstancias excepcionales que, ante la necesidad de dar operatividad a las disposiciones legales y atender a los principios constitucionales en materia electoral, se ha considerado necesario ajustar los plazos de diversos procedimientos y etapas.
- Lo anterior sin que en algún caso se considere agotada la disposición transitoria por el paso del tiempo o al tratarse de procesos electorales posteriores a la entrada en vigor de la legislación electoral, sino atendiendo a las características propias de cada uno.

De las premisas expuestas se desprende que la vigencia del referido artículo transitorio debe establecerse a partir de su aplicabilidad; es decir, mientras se den los supuestos para los que

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

fue emitida, y no se encuentre expresamente derogada, la norma seguirá teniendo validez y por lo tanto debe ser aplicada.

Por tanto, para la Sala Superior el artículo Décimo Quinto Transitorio de la LEGIPE, en concordancia al artículo Transitorio Segundo, apartado II, inciso a), de la reforma Constitucional en materia electoral de 2014, 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; por ello, lo **infundado** del agravio del Partido Revolucionario Institucional.

La certeza como finalidad de las atribuciones del Instituto Nacional Electoral.

La reforma constitucional electoral, de febrero de dos mil catorce, fortaleció las facultades de las autoridades electorales, en el caso, al INE, a efecto de que el país contara con un órgano autónomo e independiente, al cual correspondiera la organización de los procesos comiciales de las autoridades federales; además de concentrar el desarrollo de determinadas funciones respecto de las elecciones para renovar los órganos de gobiernos de las entidades federativas.

En ese tenor corresponde al INE encargarse de diversas tareas, tales como: la capacitación y geografía electoral, la ubicación de las casillas y la designación de los funcionarios de las mesas, así como la distribución de tiempos en radio y televisión de los partidos políticos y autoridades electorales; la fiscalización de ingresos y egresos de los partidos políticos y las candidaturas; tanto en el proceso electoral federal, como en los locales.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

En el texto constitucional se reconoció que las elecciones de las entidades federativas estarán a cargo de organismo públicos electorales estatales autónomos, a los cuales reconoció atribuciones en materias como preparación de la jornada, impresión y producción de materiales electorales, así como escrutinio y cómputo de las respectivas contiendas, entre otros.

El Constituyente Permanente también previó que, bajo determinadas circunstancias, la autoridad electoral nacional tiene atribuciones para:

- Asumir la realización de las actividades que correspondieran a los organismos públicos electorales locales;
- Delegar sus atribuciones en las contiendas de las entidades a efecto de que las lleve a cabo el respectivo organismo público electoral; y
- Atraer para su conocimiento, cualquier asunto de la competencia de los organismos públicos, cuando así lo amerite por su importancia y trascendencia.

Así, la implementación del nuevo modelo en el que se previó la existencia de una autoridad administrativa electoral de carácter nacional, tuvo como uno de sus objetivos primarios, el otorgar certidumbre y credibilidad en la totalidad de los procesos electorales constitucionales que se llevaran a cabo en el país.²⁰

²⁰ Véase la iniciativa presentada por la Senadora Layda Sansores San Román, incluida en el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política-electoral, publicada en el Diario Oficial de la Federación el dos de

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

La facultad de atracción prevista constitucionalmente da cuenta de la preocupación reconocida por el Poder Reformador de las circunstancias novedosas extraordinarias y trascendentes, que la concurrencia del proceso electoral federal y de treinta procesos electorales locales traería para el sistema electoral de nuestro país.

De ahí que para darle viabilidad a los procesos comiciales 2017-2018, se previó en la Constitución y en la propia LEGIPE, concretamente en sus disposiciones transitorias una excepción expresa a favor de la autoridad electoral nacional para afrontar circunstancias inéditas, tales como es la relativa a ajustar fechas en elecciones concurrentes entre la federal y locales, entre otros casos.

Lo anterior es congruente con el postulado del legislador racional, conforme al cual, el legislador emite disposiciones congruentes y sistemáticas, tomando en cuenta casos genéricos y de ningún modo percibe la totalidad de las circunstancias extraordinarias, lo que obliga a solucionar las lagunas que puedan producirse en el ordenamiento.

Así, la creación y esquema constitucional dispuesto para el INE obedeció a la necesidad de reforzar la actuación de las autoridades electorales de las entidades federativas, en actividades sustanciales de los procesos locales, garantizando de esta forma, condiciones de legalidad, certeza, equidad y transparencia en las contiendas.²¹

21 febrero de dos mil catorce, consultable en http://www.diputados.gob.mx/sedia/biblio/prog_leg/135_DOF_10feb14.pdf
Dictamen de las Comisiones unidas de Puntos Constitucionales; de Gobernación; de Reforma del Estado; de Estudios Legislativos, primera y de Estudios Legislativos, Segunda, con proyecto de decreto por el que se reforman y adicionan diversos artículos de la Constitución Política consultable en http://www.senado.gob.mx/comisiones/puntos_constitucionales/docs/dictamen_reforma_Politica.pdf

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

De manera que, en todo caso, el ejercicio de las atribuciones de la autoridad administrativa electoral nacional en el desarrollo de los procesos electorales de las entidades federativas, debe encaminarse a garantizar los principios constitucionales de la contienda, porque de otra forma, el actuar del INE pondría en riesgo la certeza y credibilidad de las elecciones, perseguidos por la reforma al texto fundamental.

Por otra parte, deviene igualmente **infundado** el agravio relativo a que el INE inobservó el plazo previsto en el artículo 105, del Pacto Federal, al emitir la determinación impugnada, con lo que trasgredió el principio de certeza en materia electoral.

El principio de certeza en materia electoral 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 gobernados.

Para garantizar el aludido principio, la Constitución Federal, en su artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, dispone 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 sostenido²² que la norma

²² Véase 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

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

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".

De conformidad con el Alto Tribunal, 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.

En el caso que se estudia, la materia de impugnación es la resolución del Consejo General del INE, *"... por la que se aprueba ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única la conclusión del periodo de precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como para establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los procesos electorales locales concurrentes con el proceso electoral federal 2018"*.

La naturaleza del acto impugnado no es de índole sustancial, sino instrumental, por lo que no es posible sostener que se inobservó el referido artículo 105 constitucional, y se violó el principio de certeza.

FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS".

Esto, porque los ajustes efectuados a la conclusión de diversas fases que componen la etapa de preparación de la elección, no podrían considerarse como “modificaciones fundamentales” para así serle exigible la anticipación que prevé el numeral 105 de la Constitución Federal.

Lo anterior es así, porque en el caso no se trata de modificaciones que tengan como propósito o consecuencia el otorgamiento, alteración o eliminación de algún derecho u obligación.

En cambio, se estima que los derechos de los ciudadanos y las obligaciones de las autoridades permanecen intocados, más bien, lo que ocurre es un cambio en la temporalidad de su ejecución, situación que, por sí misma, no se observa que se traduzca en algún perjuicio para la ciudadanía, los partidos políticos o las autoridades locales.

Agravios relativos al proceso electoral del Estado de México

En similares argumentos, el Partido Acción Nacional del Estado de México alega que, al realizarse los ajustes en las fechas determinadas por el INE, los plazos de las denominadas intercampañas serán prolongados, lo que provocará actos anticipados de campaña; lo que estima vulnera el artículo 105, de la Ley Fundamental, que limita hacer reformas en materia electoral noventa días antes de que inicie el proceso electoral.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

En principio, el argumento resulta en una parte **inoperante** y, en otra, **infundado**.

Lo anterior porque el recurrente señala que, al haberse ajustado las fechas del proceso electoral local, el plazo de las denominadas intercampañas se verá prolongado, lo que desde su perspectiva provocará actos anticipados de campaña.

Así, la **inoperancia** deriva de que en su argumento se apoya en situaciones fácticas que además son futuras e inciertas y no así, en la falta de regularidad jurídica o en su indebida confección normativa. Cabe agregar que la prohibición de realizar actos anticipados de precampaña y campaña se contempla en la ley con el propósito de proteger el principio de equidad en la contienda y a tal fin, también se establecen los procedimientos sancionadores en los que se puede denunciar presuntas conductas infractoras que se estime actualicen esa clase de conductas, por lo que de llegar a presentarse, el recurrente estaría en condiciones de presentar su denuncia ante la autoridad electoral correspondiente.

En tanto, lo **infundado** del disenso, deriva de que, según se refirió, el artículo 105 constitucional proscribía modificaciones legales fundamentales a las normas que regulan los procesos electorales; empero, el ajuste que realizó el Consejo General del INE a ciertas fechas con el propósito de que puedan efectuarse eficazmente los procesos comiciales, tanto a nivel federal como los locales, no constituye una modificación sustancial a las leyes electorales, dado que se trata de aspectos instrumentales para permitir la operatividad de las actividades que se desarrollaran durante los procesos comiciales.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

El precepto constitucional de mérito, establece que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber "modificaciones legales fundamentales".

La intención del Órgano Reformador al contemplar tal prohibición fue que, en su caso, las normas en materia electoral pudieran impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ésta resolviera las contiendas antes del inicio del proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que debe observarse en la materia; sin embargo, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, no puede considerarse como tajante, porque está referida a verdaderas reformas a las disposiciones o normas generales (leyes) en materia electoral con la limitante de que no constituyan "modificaciones legales fundamentales".

Siendo que el ajuste en las fechas que realizó el Consejo General del INE, se llevó a cabo con el propósito de homogeneizar los procesos locales concurrentes con el proceso federal, de ningún modo constituyen reformas a leyes fundamentales en materia electoral.

En relación con esta expresión, aunque no fue el tema medular, el Alto Tribunal en la tesis P./J. 98/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, se refirió a dichas modificaciones como aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral; en este

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

orden, si las citadas modificaciones legislativas no son de naturaleza trascendental para el proceso electoral, por ser de carácter accesorio o de aplicación contingente o extraordinario, como lo es el ajuste de fechas, de acuerdo a todo lo explicado en apartados que anteceden, tales ajustes en el proceso electoral no tienen el alcance de una verdadera reforma legal en materia electoral.

Por tanto, contrario a lo aseverado por el recurrente, 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; debiendo ser una reforma a normas generales, es decir a leyes y no provenir de actos administrativos.

Así, los ajustes a las fechas, además de que ni siquiera tiene 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, puesto que el acto impugnado no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si los ajustes en las fechas de los procesos locales concurrentes con el federal, tienen como única finalidad precisar, dar claridad, coherencia y homogeneidad a dichos procesos desde su aspecto formal, dado que tienen aplicación contingente, debe concluirse que el ajuste en las fechas que realizó el Consejo General del INE no tiene el carácter de modificación fundamental a la leyes electorales.

Sirve de apoyo a lo anterior 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. El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral.”

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

En lo concerniente al disenso del Partido Acción Nacional vertido en el sentido de que el Instituto Electoral del Estado de México, también resulta responsable en la emisión del acto impugnado, como consecuencia de no haber participado en la consulta a los Organismos Públicos Locales Electorales al margen de los inconvenientes que la misma representa a la luz de la legislación electoral vigente en el Estado de México, también resulta **inoperante**.

Lo anterior, porque el acto impugnado fue emitido por el Consejo General del INE con apego a las facultades que le concede tanto la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como las disposiciones legales y reglamentarias y el actor no precisa en qué forma la eventual participación del Instituto Electoral del Estado de México pudiera haber cambiado su sentido.

Agravio relativo a desigualdad en el trato hacia candidaturas independientes

Por su parte, el actor en el expediente SUP-JDC-874/2017 hace valer como único agravio, que la resolución impugnada resulta violatoria de diversos principios consagrados en la Constitución y en los Tratados Internacionales al procurar un trato diferenciado e injustificado entre iguales, al establecer distintas fechas en el periodo para recabar apoyo ciudadano por parte de los aspirantes a candidatos independientes y para las precampañas de los partidos políticos, cuando en realidad se trata, en todos los casos, de ciudadanos buscando ejercer su derecho a ser votados.

El agravio resulta **inoperante** toda vez que, como ya quedó precisado, el INE cuenta con atribuciones para ajustar los plazos en

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

los que deberán desarrollarse las distintas etapas del proceso electoral, las que ejerció con apego a la ley.

Independientemente de lo anterior, tampoco le asiste la razón al actor cuando se duele de un trato diferenciado e injustificado entre iguales, porque las disposiciones del INE resultan aplicables en los mismos términos a los aspirantes a candidatos independientes en su momento, y a todos los precandidatos en su oportunidad, siendo impreciso que se les deba procurar el mismo trato a ambas figuras, y mucho menos cuando se trata de etapas previas a sus respectivos registros como candidatos.

Los actos tendentes a recabar apoyo ciudadano deben estar sujetos a reglas distintas que aquellos actos intrapartidistas en los que se busca seleccionar a los ciudadanos que serán sus candidatos, y por lo tanto no puede exigirse al INE que se desarrollen en los mismos tiempos, ya que tal determinación queda dentro del ámbito de competencia y responsabilidad de la referida autoridad electoral, como se puede desprender de lo expuesto en esta ejecutoria.

Con base en las consideraciones expuestas en la presente sentencia, lo procedente es **confirmar** el acuerdo emitido por el Consejo General del INE, identificado con la clave **INE/CG386/2017**, de veintiocho de agosto del presente año.

SÉPTIMO. Estudio de fondo del acto reclamado consistente en el acuerdo INE/CG427/2017.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

El PRI también le solicita a esta Sala Superior que revoque el acuerdo **INE/CG427/2017**, para lo cual expresa los agravios siguientes:

- a) Que el citado acuerdo es inconstitucional porque deriva de otro (INE/CG386/2017) que, en concepto del recurrente, también es contrario a la Carta Magna conforme a lo que el Partido Revolucionario Institucional argumentó en el recurso de apelación SUP-RAP-605/2016, circunstancia que produce un efecto de “inconstitucionalidad indirecta o por extensión”.
- b) Que el acuerdo **INE/CG427/2017** modifica de forma sustancial las reglas del proceso electoral dos mil diecisiete-dos mil dieciocho²³ lo cual es indebido porque introduce disposiciones que no fueron aprobadas antes del inicio de los comicios, lo cual supone una afectación al principio de certeza.
- c) Que el acto reclamado genera incertidumbre por ser incongruente respecto de otras determinaciones del INE, conforme a lo siguiente:
 - El acuerdo **INE/CG386/2017** señala que los partidos deben informar al INE sobre el procedimiento que utilizarán para elegir sus candidaturas a más tardar el **tres de octubre, mientras que** el acuerdo **INE/CG427/2017** establece que deberán realizar tal informe a más tardar el **veintiuno de octubre**.

23 En concreto el acuerdo impugnado define las fechas de los actos siguientes: la definición de las fechas para: determinación del procedimiento que los partidos utilizarán para la selección de sus candidaturas; informe del mismo al INE; aprobación del procedimiento seleccionado; solicitud de registro de convenios de coalición; captura de precandidaturas en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

- El acuerdo **INE/CG427/2017** es inconsistente con el **calendario** del proceso electoral publicado por el INE en su portal electrónico en Internet, ya que mientras que el primero señala que la fecha límite para presentar una solicitud de registro de convenio de coalición es el **catorce de diciembre**, el calendario señala como fecha de tal evento el **trece de diciembre**.

d) Finalmente, el Partido Revolucionario Institucional argumenta que el plazo de veinticuatro horas que el acuerdo **INE/CG427/2017** otorga a los partidos para registrar a sus candidaturas en el Sistema Nacional de Registro de Precandidaturas y Candidaturas **es desproporcionado**, teniendo en cuenta que supone muy poco tiempo para inscribir un gran número de candidaturas.

Tales agravios se analizan enseguida, en el orden propuesto.

No se produce la inconstitucionalidad indirecta o por extensión.

En el considerando que antecede se sostuvo que en el acuerdo **INE/CG386/2017** no es contrario al ordenamiento jurídico, porque la autoridad electoral administrativa nacional válidamente ejerció su facultad de atracción respecto de la potestad que tienen los Organismos Públicos Electorales Locales para ajustar el calendario electoral de los procesos comiciales respectivos, no se produce el efecto de inconstitucionalidad indirecta o por extensión que alega el Partido Revolucionario Institucional.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

En todo caso, los vicios propios que se atribuyen al acuerdo **INE/CG427/2017**, se analizan en los sub apartados siguientes.

El acuerdo INE/CG427/2017 no introduce reglas que afecten de manera sustancial el proceso electoral

El partido inconforme sostiene que la resolución impugnada modificó plazos y fechas dentro del periodo de precampaña del proceso electoral federal que generan incertidumbre porque alteran sustancialmente reglas del proceso electoral en contravención al principio de certeza y, particularmente, al artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal.

Asimismo, el actor sostiene que el argumento utilizado por la responsable para realizar la modificación impugnada, consistente en la dificultad derivada del número de procesos electorales concurrentes, no es una justificación válida para afectar el principio de certeza porque la concurrencia de varios procesos electorales es una consecuencia de la reforma constitucional de dos mil catorce y en ese sentido, refiere que en todo caso el INE tuvo tiempo para adoptar las medidas necesarias para enfrentar de forma adecuada, el desarrollo de los procesos electorales que se desahogan en la actualidad.

Empero, se estima que los motivos de queja que se analizan son **infundados**, en principio, porque la restricción contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo de la Constitución Federal²⁴ se refiere expresamente a normas de carácter legislativo,

²⁴ La fracción normativa de referencia señala en lo que interesa lo siguiente: "...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...".

el cual no reviste la resolución impugnada; y la modificación realizada por el Consejo General del INE no implicó una modificación sustancial en términos del referido precepto constitucional.

Sobre el particular, se insiste en que el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que, en materia electoral, por mandato constitucional, rige el principio de certeza para garantizar que al iniciar un proceso electoral, los participantes conozcan, en forma cierta, las reglas bajo las cuales se llevará a cabo el mismo, habiendo tenido oportunidad los sujetos legitimados de impugnar las leyes correspondientes, así como de que el citado tribunal hubiese resuelto lo conducente²⁵.

Asimismo, refiere 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, desde luego incluyendo, en su sentido amplio, a las autoridades electorales²⁶.

²⁵ Véase jurisprudencia del Pleno 98/2006, consultable en la página 1564, del tomo XXIV, agosto de 2006, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, cuyo rubro de forma textual señala: "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".

²⁶ Véase jurisprudencia del Pleno 87/2007, consultable en la página 563, del Tomo XXVI, diciembre de 2007, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, cuyo rubro señala textualmente lo siguiente: "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".

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Es decir, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostuvo a su vez que las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma tal que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral.

En el caso, se estima que las reglas contenidas en la resolución impugnada no generaron una modificación sustancial a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar.

Del análisis del acuerdo cuestionado, se advierte que la responsable sólo delimitó entre otros aspectos, los siguientes:

- a) Las fechas en las que deberán determinar el procedimiento para la selección de sus candidaturas y el plazo límite para que esto se le comuniquen al Consejo General del INE;
- b) Los requisitos materiales y formales que debe satisfacer el comunicado señalado en el inciso anterior;
- c) Los plazos y la metodología que debe observar la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos políticos en apoyo al Consejo General, ambas del INE, para la aprobación de dicho procedimiento;
- d) Los plazos para que los partidos políticos determinen la procedencia del registro de todos sus candidatos conforme a sus normas estatutarias;

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

e) El periodo a través del cual los partidos políticos deberán de desarrollarse las precampañas y la forma en la que deberá de realizarse el proselitismo en dicha etapa; y,

f) El plazo máximo para que se definan las candidaturas una vez que las elecciones internas de candidatos adquieran firmeza.

A partir de lo expuesto, se concluye que los plazos y lineamientos establecidos por la responsable en el acuerdo reclamado **no generan la modificación o eliminación de algún derecho u obligación de hacer o de no hacer para los actores políticos que intervienen en dicho proceso electoral.**

Por el contrario, a través de la resolución combatida, el INE especificó los plazos y términos en los que debe desahogarse el periodo de precampaña, a fin de garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones locales y federales.

Ello, desde luego, sin eliminar o soslayar alguna de las etapas en las que el periodo de precampaña se encuentra delimitado en los artículos del 226 al 231, la LEGIPE.

En consecuencia, se debe desestimar el motivo de queja que se analiza.

El acuerdo INE/CG427/2017 no genera incertidumbre, porque delimita de forma cierta la fecha límite para que los partidos informen al INE del procedimiento que utilizarán para elegir a sus candidaturas, además de que las incongruencias

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

que presente respecto del calendario electoral no invalidan el citado acuerdo

El Partido Revolucionario Institucional sostiene que el acuerdo **INE/CG427/2017** señala que los partidos deben informar al INE sobre el procedimiento que utilizarán para elegir sus candidaturas a más tardar el **veintiuno de octubre**, mientras que el acuerdo previo de clave **INE/CG386/2017** establece una fecha diversa para ese mismo acto, a saber, el **tres de octubre**.

El partido recurrente afirma que tal inconsistencia afecta el principio de certeza en materia electoral, lo cual justificaría que, en el aspecto que se analiza, se revocara el acuerdo reclamado.

No le asiste la razón jurídica al partido político inconforme.

En efecto, aún cuando se observa que ambos acuerdos aluden a la misma actividad (informe al INE del método selección de candidaturas) **con fechas diversas**, la Sala Superior observa que la que aparece en el acuerdo **INE/CG386/2017** (tres de octubre) constituye una errata que fue subsanada mediante el acuerdo **INE/CG427/2017**, teniendo en cuenta lo siguiente:

- Que el acuerdo **INE/CG427/2017** es posterior al diverso **INE/CG386/2017**.
- Que la fecha señalada en el acuerdo **INE/CG386/2017** aparece en la parte considerativa de dicho proveído, pero no forma parte de los puntos de acuerdo correspondientes.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

- Que tal fecha fue posteriormente modificada en el acuerdo **INE/CG427/2017** (paso de ser **tres de octubre** a **veintiuno de octubre**) y se incorporó como una regla en los puntos de acuerdo del citado proveído.
- Que la fecha veintiuno de octubre aparece en otros documentos del INE, como lo es el calendario electoral generado por el propio Instituto.

En consecuencia, si el INE señaló una fecha que posteriormente subsanó mediante un punto de acuerdo específico en un proveído posterior y esta última es consistente con otros documentos del propio instituto, es dable concluir que la fecha señalada en el primer acuerdo (INE/CG386/2017) suponía un error que luego fue corregido por la autoridad electoral administrativa nacional, sin que ello afecte el principio de certeza teniendo en cuenta la facultad del INE o los OPLES para ajustar las fechas de los calendarios electorales, conforme a lo que se razonó previamente en la presente ejecutoria.

Por otra parte, el Partido Revolucionario Institucional también sostiene que el acuerdo **INE/CG427/2017** es inconsistente con **el calendario** del proceso electoral publicado por el INE en su portal electrónico en Internet, ya que mientras que el primero señala que la fecha límite para presentar una solicitud de registro de convenio de coalición es el **catorce de diciembre**, el calendario señala como fecha de tal evento el **trece de diciembre**; lo cual supone una irregularidad que invalidaría el acuerdo **INE/CG427/2017**.

No le asiste la razón, dado que el calendario electoral publicado en el portal electrónico del INE no constituye una determinación vinculante que pueda estar en tensión normativa con el

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

INE/CG427/2017, sino que es un documento con fines informativos que refleja las determinaciones tomadas por el INE en sus distintos acuerdos relacionados con fechas relevantes del proceso electoral.

En ese sentido, la inconsistencia entre el calendario y uno de los acuerdos del INE no constituye una causa invalidante del acuerdo correspondiente.

En todo caso, **compete al INE realizar el ajuste que resulte procedente al calendario que aparece en su portal de Internet** para que dicho documento informativo se corresponda a las determinaciones que al respecto adoptó el INE.

El plazo para el registro de precandidaturas en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos es razonable

El Partido Revolucionario Institucional cuestiona la validez del punto cinco del Acuerdo **INE/CG427/2017**. Lo anterior debido a que establece un plazo de veinticuatro horas para el registro de la información de las precandidaturas en el Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos²⁷ por parte de los partidos políticos, lo cual –en su concepto– es desproporcionado debido a que no considera el número de cargos que se renovarán en las próximas elecciones y, por ende, la cantidad de registros que podrían derivarse para el desahogo de los procesos internos de selección de candidaturas.

En ese sentido, sostiene que la actividad de informar sobre la aprobación del registro de precandidaturas difícilmente podría agotarse en un día. Por tanto, alega que debe invalidarse el precepto

²⁷ En adelante SNR.

y ordenar al Consejo General del INE que determine un plazo que se razonable.

La Sala Superior considera que **no le asiste la razón jurídica** al partido recurrente.

A continuación se desarrollan las razones en que se sustenta esta conclusión.

En primer lugar, se aprecia que el argumento del partido recurrente se basa en un señalamiento genérico sobre el número de candidaturas que se elegirán en los próximos comicios, pero no plantea motivos específicos por los que esa situación haría inviable el registro de las precandidaturas en el SNR dentro del plazo de veinticuatro horas.

En particular, se estima que el planteamiento no atiende al modelo establecido en el *“Procedimiento para la operación del Sistema Nacional de Registro de Precandidatos y Candidatos”*, contenido en el anexo 10.1. del Reglamento de Elecciones.

No obstante, la Sala Superior considera que el plazo de veinticuatro horas sí es razonable atendiendo a la normativa aplicable.

Es pertinente precisar que el SNR, en términos del artículo 270, del Reglamento de Elecciones, es un *“medio que permite unificar los procedimientos de captura de datos”, “relativos a precandidat[ura]s, candidat[ura]s, aspirantes a candidat[ura]s independientes y candidat[ura]s independientes, tanto en elecciones federales como locales”*; además de que *“es una herramienta de apoyo que permitirá detectar registros simultáneos; generar reportes de paridad de*

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

género; registrar las sustituciones y cancelaciones de candidat[ura]s, así como conocer la información de los aspirantes”.

Ahora, de la lectura del punto quinto del Acuerdo **INE/CG427/2017**, se observa la regulación de dos cuestiones: **1)** que del trece de diciembre de dos mil diecisiete al once de febrero de dos mil dieciocho se llevará a cabo la captura de la información de las precandidaturas, incluyendo el registro, las sustituciones y las cancelaciones, en el SNR; y **2)** que el registro de esa información en el SNR deberá realizarse dentro de las veinticuatro horas siguientes a su aprobación por parte del órgano correspondiente del partido político de que se trate.

La formulación del precepto controvertido evidencia que la captura de la información en el SNR y el registro de la misma son cosas distintas.

De este modo, el plazo de veinticuatro horas únicamente tiene por objeto el registro de la información en el SNR, la cual –conforme a la citada disposición– es capturada con anterioridad dentro de un periodo más extenso. Lo anterior se corrobora con la regulación del SNR en el anexo 10.1 del Reglamento de Elecciones.

Cabe señalar que el SNR es empleado para la identificación de las precandidaturas y candidaturas tanto para las elecciones federales como para las locales.

Así, el numeral 4, de la sección I, dispone que el partido político nacional o local –según corresponda– debe informar a la Unidad Técnica de Fiscalización del INE el nombre de la persona responsable del SNR nacional o local.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

En el citado numeral también se establece que esa persona será responsable de la información registrada en el SNR y de realizar las actividades siguientes: **i) administrar al interior de su partido, las cuentas de usuarios para la operación del SNR; ii) autorizar y crear la cuenta de un responsable del SNR por entidad, en el caso de los partidos políticos nacionales con representación local; iii) aprobar en el SNR, dentro de los plazos establecidos, con su “e. firma”, la solicitud de registro de las personas que de acuerdo con las normas y requisitos establecidos por el partido que representan hayan sido aceptadas como precandidatos; y iv) cuando no se participe en un proceso electoral, indicar en el SNR que no se llevará a cabo precampaña o campaña.**

En este punto se puede observar que el registro formal de personas corresponde a la persona responsable del SNR, a través de una firma electrónica, y una vez que sus precandidaturas hubiesen sido aprobadas.

Posteriormente, en el numeral 7 de la sección I, se indica que la Unidad Técnica de Fiscalización debe proporcionar a los partidos políticos nacionales y locales las cuentas de acceso para las personas responsables del SNR.

En el numeral 15, se insiste, en que la persona responsable debe administrar al interior del partido, la estructura de usuarios que operan en el SNR, de conformidad con lo descrito en la Sección V, del anexo 10.1, del Reglamento de Elecciones. Enseguida se identifican los tipos de usuarios que se especifican en el precepto citado:

Tipo de usuario	Responsable de la creación del usuario	Privilegios
Administrador nacional	Responsable del SNR	• Consultar y

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

	nacional	<p>modificar información de los precandidatos.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Generar usuarios con perfil de captura.
Capturista nacional	Responsable del SNR nacional o por el administrador nacional	<ul style="list-style-type: none"> • Capturar y adjuntar información de los precandidatos y candidatos. • Realizar la carga masiva de la información del formulario de registro e informe de capacidad económica. • Generar el reporte de los precandidatos y candidatos que participarán en los procesos electorales.
Responsable del SNR local	<p>Responsable del SNR nacional, en el caso de partidos políticos nacionales con registro local</p> <p>UTF, tratándose de partidos políticos locales</p>	<ul style="list-style-type: none"> • Modificar y aprobar el formulario de registro de los precandidatos de su partido que correspondan a su entidad. • Autorizar los datos de los candidatos, correspondientes a su entidad. • Realizar la cancelación del registro de sus precandidatos. • Generar usuarios con perfil de captura y validación.
Administrador local	Responsable del SNR local	<ul style="list-style-type: none"> • Consultar y modificar información de los precandidatos de su entidad. • Generar usuarios con perfil de captura.
Capturista local	Responsable del SNR local o por el administrador local	<ul style="list-style-type: none"> • Capturar y adjuntar la información de los precandidatos y candidatos de su entidad • Realizar la carga masiva de la información del formulario de registro e informe de capacidad económica. • Generar el reporte de los precandidatos y candidatos que participarán en los procesos electorales de su entidad.

De lo expuesto, se advierte que la persona responsable está facultada para habilitar a diversos usuarios que auxiliarán en las tareas relativas al SNR. En particular, es posible autorizar a un administrador (a nivel federal y por cada ámbito estatal), quien –a su

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

vez– tienen la atribución de generar usuarios con perfil de captura, es decir, personal facultado para capturar y cargar información en el SNR.

Ahora, en la sección III del anexo, se establecen especificaciones para el periodo de precampaña, entre las cuales se encuentran las siguientes:

- El partido político nacional o local debe capturar las fechas de inicio y fin del periodo en el cual se llevará a cabo el registro de precandidaturas, en las setenta y dos horas siguientes a que se hubiese aprobado la convocatoria correspondiente.
- El partido político nacional o local debe llenar por cada uno de los precandidatos que hayan sido seleccionados, **el formulario de registro, los datos del informe de capacidad económica y la aceptación para recibir notificaciones electrónicas**, disponibles en la dirección electrónica que al efecto proporcione el Instituto, de conformidad con la información proporcionada por el precandidato.
- El mecanismo para llenar el formulario de registro podrá ser de la siguiente forma:
 - Captura por parte del postulante a precandidato. En este caso, el partido político o local deberá de proporcionarle la dirección electrónica y la clave de acceso para que realice la captura del formulario y el informe de capacidad económica. En relación con esta posibilidad, en el numeral 5 de la sección VI, relativa a las generalidades, se establece que “[l]os partidos políticos podrán apoyar a los aspirantes a precandidatos

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

y a candidatos, en el llenado de su solicitud, utilizando para tal efecto el rol de capturista”.

- Captura una a una por parte del partido político nacional o local, utilizando las claves de capturista.
- Captura de forma masiva por parte del partido político nacional o local, a través del archivo que para el efecto proporcione el Instituto y cumpliendo con las reglas y validaciones de llenado. Respecto a esta cuestión, en el numeral 2 de la sección VI se dispone que el SNR permitirá la carga masiva de información, para la cual se pondrán a disposición de los sujetos obligados los criterios, validaciones y requisitos para realizarlo, con el objeto de facilitar el registro de forma rápida y oportuna.
- La persona que aspire a una precandidatura debe entregar, ante el órgano facultado del partido político, el formato de registro y el informe de capacidad económica impresos con firma autógrafa, junto con la documentación adicional que señale el partido político.
- El partido político nacional o local, a través del encargado del SNR, aprobará con su “*e. firma*” el registro de las personas que hayan sido seleccionadas como precandidatas y debe adjuntar como evidencia, entre otras, el formulario de registro.
- El partido político nacional o local, a través del encargado del SNR, cancelará los registros de precandidaturas, dentro de las cuarenta y ocho horas siguientes a que se reciba la renuncia o determinación.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

La normativa expuesta confirma que la captura de información en el SNR puede realizarse en un periodo más o menos extenso, el cual dependerá –en última instancia– de los plazos que determine cada partido político para la realización de sus procesos internos de selección de candidaturas.

Además, respecto a esta tarea se establece una instrumentación orientada a su facilitación. Se aprecia que se deja un margen de libertad para que los partidos políticos determinen la manera como se capturará la información de sus precandidaturas, pero entre las opciones se destaca la posibilidad de que los propios aspirantes a precandidaturas coadyuven en esta labor (para lo cual se les debe facilitar la cuenta de correo electrónico respectiva), o bien, la captura una a una o de manera masiva.

Cualquiera que sea la modalidad que se elija, el modelo prevé la posibilidad de habilitar a usuarios con el carácter de capturistas, que precisamente tienen la tarea de auxiliar en la captura de la información.

Mientras tanto, el registro de la información en el SNR compete a la persona responsable del mismo, para lo cual debe esperar a la aprobación de las precandidaturas por parte del órgano respectivo del partido político. Además, el registro debe realizarse mediante la firma electrónica que hubiesen proporcionado a la persona encargada del SNR por parte del partido político de que se trate.

De esta manera, el registro en el SNR implica un acto de validación de la información que tuvo que ser capturada con anterioridad. La persona responsable se encarga de verificar que se

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

registren los datos de las precandidaturas que sí fueron aprobadas, y como método de seguridad se emplea una firma electrónica.

También debe destacarse que la propia normativa hace una diferenciación entre el registro de precandidaturas y candidaturas atendiendo a cada tipo de elección (federales y locales). De este modo, la carga que supone esta labor de registro está distribuida porque se debe asignar a un responsable de registro a nivel federal, así como un responsable por cada entidad federativa en la que habrá un proceso electoral.

Asimismo, nada impide que las precandidaturas de los partidos políticos sean aprobadas en fechas distintas, lo cual facilitaría esta tarea de registro de los datos en el SNR. Así, se aprecia que el reclamo del partido recurrente –inclusive– parte de una situación que es incierta.

En atención a lo expuesto, la Sala Superior considera que el plazo de veinticuatro horas para el registro de la información sobre las precandidaturas en el SNR es razonable.

Por lo expuesto y fundado; se emiten los siguientes puntos resolutivos:

RESOLUTIVOS

PRIMERO. Se **acumulan** los recursos de apelación números **SUP-RAP-606/2017**, **SUP-RAP-619/2017** y **SUP-RAP-632/2017**, así como el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-874/2017**, al diverso **SUP-RAP-605/2017**.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

En consecuencia, glótese copia certificada de los puntos resolutivos de esta ejecutoria a los expedientes acumulados.

SEGUNDO. Se sobresee el recurso de apelación **SUP-RAP-632/2017**.

TERCERO. Se confirman los acuerdos impugnados, emitidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

NOTIFÍQUESE como corresponda, asimismo a los Organismos Públicos Electorales Locales y a los Tribunales Electorales de las diversas Entidades Federativas del País.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y remítanse los expedientes al archivo jurisdiccional de este Tribunal Electoral, como asuntos total y definitivamente concluidos.

Así, por **mayoría de cinco votos** lo resolvieron 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 Mónica Aralí Soto Fregoso y del Magistrado José Luis Vargas Valdez, quienes emiten voto particular de manera conjunta. Todo ello, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

**FELIPE ALFREDO FUENTES
BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO

**VOTO PARTICULAR QUE EMITEN²⁸ LA MAGISTRADA
MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO Y EL MAGISTRADO JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ, EN LA SENTENCIA
CORRESPONDIENTE AL RECURSO DE APELACIÓN SUP-
RAP-605/2017 Y ACUMULADOS**

²⁸ Con fundamento en los artículos 187, último párrafo de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 11 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Con absoluto respeto a la opinión de la mayoría, diferimos del sentido en que se resolvieron los medios de impugnación, a través de los que se controvertió la resolución INE/CG386/2017, del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por la que se aprobó ejercer facultad de atracción para ajustar, a una fecha única, la conclusión del periodo de precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los procesos electorales locales concurrentes con el proceso electoral federal 2018.

El punto central de nuestro disenso, está en la manera en que se atendió el agravio mediante el cual, los actores, señalaban una violación al principio de reserva de ley en el ámbito local, así como una invasión de las atribuciones correspondientes a las legislaturas locales.

En nuestra opinión, dicho planteamiento es parcialmente fundado.

A partir de la reforma constitucional en materia electoral de febrero de dos mil catorce, quedó establecido un sistema nacional electoral, según el cual, las atribuciones para la organización de los procesos electorales quedaron distribuidas entre el Instituto Nacional Electoral y los distintos Organismos Públicos Locales Electorales.

De conformidad con dicho esquema constitucional, en las entidades federativas, las elecciones locales están a cargo de

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

organismos públicos locales, a los que se les atribuyen facultades específicas, como es la relativa a la preparación de la jornada electoral.²⁹

El Instituto Nacional Electoral, por su parte, tiene atribuciones para organizar las elecciones federales, aunque también tiene conferidas facultades que rigen tanto para estos últimos, como para los procesos electorales locales, entre las que se incluyen las de capacitación electoral y geografía electoral, entre otras.³⁰

Es decir, si bien la reforma constitucional reconoce atribuciones concurrentes y comunes a la autoridad electoral nacional, tanto en elecciones federales como en las correspondientes a las entidades federativas de la república, se aprecia que el texto fundamental sigue reconociendo 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.

Así, la Constitución Federal prevé que las constituciones y leyes electorales locales deberán contener las reglas con base en las que deben desarrollarse, entre otras actividades, las precampañas y las campañas electorales, así como la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes.³¹

²⁹ Artículo 41, base V y apartado C de la constitución federal

³⁰ Artículo 41, base V y apartado B de la constitución federal.

³¹ Artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos j y k.

Aunado a lo anterior, está previsto que, en los supuestos que establezca la ley y con una aprobación calificada de los miembros del Consejo General, el Instituto Nacional Electoral pueda traer 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.³²

Respecto de esto último, es importante resaltar que dicha atribución tiene un presupuesto primordial, natural y esencial: la competencia legal que es objeto del proceso de atracción.

En otras palabras, el Instituto Nacional Electoral sólo puede traer a su conocimiento cuestiones que, por disposición legal, son competencia de los diversos Organismos Públicos Locales Electorales.

Así, la atracción de las tareas y atribuciones que constitucionalmente corresponde a los organismos electorales locales, implica el ejercicio de una potestad extraordinaria por parte de la autoridad electoral nacional, que **se acota** al desarrollo de las **actividades propias de organización** de las elecciones y de la **naturaleza operativa** de las autoridades de las entidades federativas.

La existencia de competencia legal en la autoridad local es un elemento esencial, natural y primordial, porque de no existir tal

³² Artículos 41, base V y apartado C, segundo párrafo, inciso c) de la constitución federal y 44, párrafo 1, inciso ee), y 120, párrafo 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

atribución competencial en los organismos públicos locales electorales, la atracción no puede acontecer, siendo irrelevante la justificación que se realice a fin de justificar la trascendencia del asunto o del criterio que se pretenda fijar.

De no existir tal atribución competencial en los institutos electorales locales, lo que en realidad sucedería, es que el Instituto Nacional Electoral se estaría atribuyendo competencias que, por necesidad, deben corresponder a otra autoridad de las entidades federativas, usualmente los Congresos locales, lo que de suyo implicaría una invasión de sus competencias y del principio de reserva de ley.

En este punto es que consideramos **parcialmente fundado** el planteamiento de los partidos apelantes.

En el caso concreto, mediante la resolución controvertida, el Consejo General determinó ejercer facultad de atracción, para ajustar fechas correspondientes a diversas etapas de los procesos electorales locales concurrentes con el proceso federal en curso.

De forma específica, se fijaron fechas únicas para la conclusión del periodo de precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como para la aprobación del registro de candidatos.

Tales ajustes se resolvieron, respecto de las treinta entidades federativas que tendrán proceso electoral concurrente con el federal, actualmente en curso.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Sin embargo, en catorce de las entidades federativas implicadas, los Organismos Públicos Locales Electorales no cuentan con atribuciones para realizar ajustes a los plazos previstos en las leyes correspondientes, o bien, no las tienen para ajustar todas las fases implicadas en la resolución controvertida.

Así se desprende, en parte, del propio cuadro insertado por la autoridad responsable, que se reproduce a continuación:

Entidad federativa	poder realizar ajustes a los plazos previstos en las legislaciones locales	Posibilidad de realizar ajustes para el 2018	Posibilidad de realizar ajustes para las precampañas y campañas	Posibilidad de realizar ajustes a los plazos de registro de candidatos	Posibilidad de realizar ajustes a los plazos para recabar apoyo ciudadano	Posibilidad de realizar ajustes para elecciones extraordinarias
Aguascalientes		Artículo Décimo Primero Transitorio del Código Electoral del Estado de Aguascalientes				
Baja California Sur		Artículo Séptimo Transitorio de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur		Artículo 103 de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur	Artículo 192, último párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Baja California Sur	
Campeche	Artículo Sexto y Séptimo Transitorio de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche				Artículo 178, párrafo 2, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Campeche	
Chiapas	Artículo Séptimo Transitorio de Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas				Artículo 112, párrafo 2 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas	

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Entidad federativa	poder realizar ajustes a los plazos previstos en las legislaciones locales	Posibilidad de realizar ajustes para el 2018	Posibilidad de realizar ajustes para las precampañas y campañas	Posibilidad de realizar ajustes a los plazos de registro de candidatos	Posibilidad de realizar ajustes a los plazos para recabar apoyo ciudadano	Posibilidad de realizar ajustes para elecciones extraordinarias
Chihuahua			Artículo 116, párrafo 4, de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua			
Ciudad de México		Artículo Séptimo Transitorio del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales de la Ciudad de				
Coahuila				Artículo 180, párrafo 4, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza	Artículo 96, párrafo 2, del Código Electoral del Estado de Coahuila de Zaragoza	
Colima	Artículo 32 del Código Electoral del Estado de Colima					Artículo 114, fracción XXXIX, del Código Electoral del Estado de Colima
Durango	Artículo Séptimo Transitorio de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango			Artículo 178, párrafo 6, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango	Artículo 299, párrafo 3, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango	
Estado de México					Artículo 97 del Código Electoral del Estado de México	Artículo 33 del Código Electoral del Estado de México
Guanajuato	Artículo 174, último párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato	Artículo Octavo Transitorio de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato		Artículo 188, párrafo tercero, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato	Artículo 298, último párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato	
Guerrero	Artículo 188, fracción LXXII y LXXV de Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero			Artículo 271, fracción III, de Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero	Artículo 37, inciso b), Ley Número 483 de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Guerrero	

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Entidad federativa	poder realizar ajustes a los plazos previstos en las legislaciones locales	Posibilidad de realizar ajustes para el 2018	Posibilidad de realizar ajustes para las precampañas y campañas	Posibilidad de realizar ajustes a los plazos de registro de candidatos	Posibilidad de realizar ajustes a los plazos para recabar apoyo ciudadano	Posibilidad de realizar ajustes para elecciones extraordinarias
Hidalgo					Artículo 226, fracción III, Código Electoral del Estado de Hidalgo	
Jalisco	Artículo Décimo Transitorio del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco			Artículo 240 del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco	Artículo 694, párrafo 3, del Código Electoral y de Participación Social del Estado de Jalisco	
Michoacán	Artículo 34, fracción XXXIX, del Código Electoral del Estado de Michoacán de Ocampo					
Morelos					Artículo 268, último párrafo, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Morelos	
Nuevo León						Artículo 17, último párrafo, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo León
Oaxaca	Artículo 26 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.					Artículo 26 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Oaxaca.
Puebla	Artículo 89, fracción XXIX, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla			Artículo 206, último párrafo, del Código de Instituciones y Procesos Electorales del Estado de Puebla		
Querétaro						Artículo 23, penúltimo párrafo, de la Ley Electoral del Estado de Querétaro

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Entidad federativa	poder realizar ajustes a los plazos previstos en las legislaciones locales	Posibilidad de realizar ajustes para el 2018	Posibilidad de realizar ajustes para las precampañas y campañas	Posibilidad de realizar ajustes a los plazos de registro de candidatos	Posibilidad de realizar ajustes a los plazos para recabar apoyo ciudadano	Posibilidad de realizar ajustes para elecciones extraordinarias
Quintana Roo	Artículo Octavo Transitorio del Decreto número 344, que reforma la Ley Electoral de Quintana Roo					
San Luis Potosí				Artículo 290, de la Ley Electoral del Estado de San Luis Potosí		
Sinaloa					Artículo 81, último párrafo, Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Sinaloa	
Sonora		Artículo Octavo Transitorio de la Ley de Instituciones y Procedimientos electorales para el Estado de Sonora				
Tabasco					Artículo 288, párrafo 3, de la Ley Electoral y de Partidos Políticos del Estado de Tabasco	
Tamaulipas					Artículo 16, párrafo tercero, de la Ley Electoral del Estado de Tamaulipas	
Tlaxcala					Artículo 297, último párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Tlaxcala	

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Entidad federativa	poder realizar ajustes a los plazos previstos en las legislaciones locales	Posibilidad de realizar ajustes para el 2018	Posibilidad de realizar ajustes para las precampañas y campañas	Posibilidad de realizar ajustes a los plazos de registro de candidatos	Posibilidad de realizar ajustes a los plazos para recabar apoyo ciudadano	Posibilidad de realizar ajustes para elecciones extraordinarias
Yucatán	Artículo 11, párrafo segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos electorales del Estado de Yucatán				Artículo 43, último párrafo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán	
Veracruz	Artículo 18 del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	Artículo Cuarto Transitorio del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave			Artículo 267, penúltimo párrafo, del Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave	
Zacatecas					Artículo 320, párrafo 3, de la Ley Electoral del Estado de Zacatecas	

La tabla recién insertada permite evidenciar que los organismos públicos electorales locales tienen facultades para modificar solamente alguna(s) de las etapas del proceso, pero no tienen reconocidas atribuciones para realizar ajustes genéricos en los calendarios de los procesos electorales locales, en las siguientes trece entidades:

Entidades en las que la legislación reconoce al OPLE facultades para ajustar calendario sólo en algunas etapas (13)			
Chihuahua	Coahuila	Estado de México	Hidalgo
Morelos	Nuevo León	Querétaro	San Luis Potosí
Sinaloa	Tabasco	Tamaulipas	Tlaxcala
Zacatecas			

Por tanto, respecto de tales entidades federativas, mediante un supuesto ejercicio de facultad de atracción, el Consejo General

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

se atribuyó facultades que no corresponden a cada uno de los organismos públicos locales electorales.

En realidad, en tales entidades federativas, la legislación no reconoció la atribución a los organismos públicos electorales locales, para realizar ajustes genéricos en los plazos dispuestos en los calendarios electorales.

En dicho sentido, consideramos que el Consejo General vulneró la distribución de competencias entre la autoridad nacional y las de dichas entidades federativas, porque se atribuyó, sin sustento legal para ello, facultades que no competen a las autoridades locales, infringiendo, además, atribuciones de los órganos legislativos.

El texto constitucional dispone las directrices específicas que deberán regular las legislaciones electorales locales, respecto de las elecciones.

Así, la Constitución Federal prevé que las constituciones y leyes electorales locales deberán contener las reglas bajo las que deben desarrollarse, entre otras actividades, las precampañas y las campañas electorales, así como la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes.³³

Es decir, la atribución originaria concedida por la Constitución Federal para fijar las reglas para el desarrollo de las precampañas y recolección de apoyo en candidaturas independientes y registro de candidaturas, se reservó expresamente a los poderes legislativos de cada entidad

³³ Artículo 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos j y k.

federativa, sin que corresponda, al Instituto Nacional Electoral ni a los organismos públicos locales electorales realizar ajustes ni modificaciones respecto de los plazos dispuestos en los ordenamientos.

De esta forma, si bien se encuentra dentro de la libertad configurativa de las Legislaturas locales, al regular el desarrollo de los procesos electorales de la entidad federativa correspondiente, el posibilitar que el organismo público electoral local, pueda realizar ajustes a los calendarios previamente determinados en el marco legal; ello implica una atribución derivada específicamente de una potestad constitucional exclusiva del órgano legislativo de cada entidad federativa, y no de una atribución de naturaleza operativa o de organización de las elecciones, de las que el texto constitucional reconoce a las autoridades administrativas electorales locales.

En el caso, incluso en la propia resolución impugnada se señala que, por cuanto a las entidades federativas implicadas, “la mayoría de sus legislaciones locales prevén la posibilidad de realizar ajustes a los plazos establecidos en tales ordenamientos”³⁴.

En este sentido, consideramos que resultó indebido que el Consejo General responsable ordenara la modificación a los calendarios y el desarrollo de las etapas de los procesos electorales de las trece entidades recién referidas, que tendrán elecciones concurrentes con la contienda electoral federal del

³⁴ Foja 18.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

próximo año, toda vez que tal actuar lo realizó en ejercicio de una atribución que resultaba improcedente, al no estar reconocida la facultad para ajustar los plazos, en la ley local para al respectivo organismo público electoral.

Por cuanto al resto de las entidades federativas, en la resolución se argumenta que “existe un grupo considerable de entidades federativas de las treinta que tendrán elecciones en 2018, cuyas legislaciones electorales otorgan la atribución a los OPL de poder ajustar los plazos”.

Sin embargo, la revisión de la información sustento de la resolución controvertida permite evidenciar que, contrario a lo aducido por el Consejo General, **la legislación de Colima, no contempla atribuciones** a la autoridad electoral estatal para realizar ajustes genéricos al calendario electoral dispuesto por el legislador, ni siquiera de manera excepcional por la concurrencia de procesos electorales 2017-2018.

En efecto, conforme lo dispuesto por el artículo 32 del Código Electoral local de Colima, será el Congreso del Estado, el órgano que, previa solicitud del organismo público electoral local, podrá ajustar los plazos de las diferentes etapas del proceso electoral.

Es decir, la atribución para ajustar plazos corresponde al Congreso local y no al organismo público electoral local, autoridad a la cual sólo le compete el solicitar a la legislatura las modificaciones al calendario.

En consecuencia, tampoco resultó apegado a Derecho el

ejercicio de la facultad de atracción para modificar los plazos dispuestos por la legislatura, respecto del proceso electoral de las autoridades de tal entidad.

Es evidente, por tanto, que no todos los organismos públicos locales electorales cuentan con la atribución para modificar las fechas o plazos del proceso electoral, lo que constituye el presupuesto indispensable para ejercer la facultad de atracción determinada por la autoridad responsable.

No obstante, mediante la resolución controvertida, el Instituto Nacional Electoral señaló atraer atribuciones que, en realidad, no están en el acervo competencial de los Organismos Públicos Electorales.

Como sustento argumentativo de su resolución, el Consejo General afirma que, el “espíritu del legislador local, en la lógica de lo regulado a nivel federal, fue permitir a esos organismos realizar los ajustes correspondientes a los plazos previstos en las leyes estatales”.³⁵

Sin embargo, como ha sido referido -y la propia resolución da cuenta de ello- en prácticamente la mitad de las entidades federativas implicadas, tal atribución no existe.

El punto nodal de la resolución, en lo que concierne a la facultad de atracción, está en la conclusión de que, “al ser una facultad de los OPL realizar los ajustes correspondientes a los plazos previstos en las distintas legislaciones estatales, ésta

³⁵ Foja 22.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

puede ser atraída por el Consejo General del INE, como un medio de control extraordinario para dar efectividad a la reforma constitucional de 2014”.³⁶

Como ha sido expuesto, dicha conclusión se sustenta en una premisa incorrecta, lo que la vuelve insostenible.

No pasa desapercibido que el Consejo General señala que, para el caso de aquellas entidades federativas donde la legislación no concede a los organismos públicos locales la atribución de ajustar los plazos del proceso, en realidad sí cuentan con ella, aunque de forma implícita.

Estimamos que no asiste la razón a la autoridad responsable en este punto.

Primero, porque refiere que dicha situación está prevista en el artículo 116, fracción IV, inciso c), apartado 1 de la Constitución federal, cuando dicho precepto no contiene norma al respecto.³⁷

Por otra parte, si bien se alude a la jurisprudencia 16/2010 de

³⁶ Foja 23, primer párrafo.

³⁷ **Artículo 116.** El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

...
IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

...
c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes:

1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

esta Sala Superior, de rubro: FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES³⁸, tal criterio jurisprudencial no puede servir de sustento a la conclusión del Consejo General.

Lo anterior, de acuerdo con las siguientes consideraciones.

De conformidad con el texto de la jurisprudencia en cita, el Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, como órgano máximo de dirección y encargado de la función electoral de organizar las elecciones, cuenta con una serie de atribuciones expresas que le permiten, por una parte, remediar e investigar de manera eficaz e inmediata, cualquier situación irregular que pueda afectar la contienda electoral y sus resultados, o que hayan puesto en peligro los valores que las normas electorales protegen; por otra, asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales, garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones y, de manera general, velar por que todos los actos en materia electoral se sujeten a los principios, valores y bienes protegidos constitucionalmente.

En este sentido, a fin de que el ejercicio de las citadas atribuciones explícitas sea eficaz y funcional, dicho órgano puede ejercer ciertas facultades implícitas que resulten necesarias para hacer efectivas aquellas, siempre que estén encaminadas a cumplir los fines constitucionales y legales para los cuales fue creado el Instituto Federal Electoral.

³⁸ Localizable en http://sitios.te.gob.mx/ius_electoral/.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Del análisis de los recursos que dieron origen al criterio jurisprudencial³⁹ se advierte que esta Sala Superior consideró que, toda vez que el Instituto Federal Electoral contaba con atribuciones explícitas para vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como para velar por que los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad guíen toda actividad concerniente a los comicios, cuenta con atribuciones para iniciar y seguir procedimientos sancionadores, ante supuestos no previstos de forma expresa en los ordenamientos aplicables.

De conformidad con el criterio establecido por esta autoridad jurisdiccional, ante la ausencia de previsiones legales que doten al Instituto Federal Electoral de las facultades o las competencias que le permitan llevar a cabo sus tareas, obligaciones o finalidades encomendadas constitucionalmente, debe entenderse que, implícitamente, cuenta con las atribuciones que sean necesarias para garantizar el cumplimiento de sus deberes, así como para asegurar la protección de los derechos de los gobernados y de los principios que rigen la materia.

Esto es, en los precedentes en estudio, la Sala Superior, a través de una interpretación extensiva, colmó la laguna detectada en los ordenamientos electorales. En efecto, en dichos asuntos se habla de la falta de previsión legal para que el Instituto Federal Electoral conociera de procedimientos

³⁹ SUP-RAP-20/2007, SUP-RAP-22/2007 y SUP-RAP-175/2009.

sancionadores, ya sea porque los funcionarios señalados como responsables no se incluían en el catálogo de sujetos sancionables⁴⁰, o porque no estuviera regulado el derecho constitucional de réplica⁴¹.

En ambos casos, se concluyó que a partir de las potestades que se encontraban previstas de forma expresa en los preceptos legales, era posible concluir que el Instituto contaba con facultades para conocer de los supuestos en mención, no obstante que no se encontraran dispuestos de forma literal en el ordenamiento.

De lo anterior, es posible concluir que ante la ausencia de preceptos normativos que regulen determinados supuestos que conciernen a las tareas y obligaciones de la autoridad electoral nacional, debe entenderse que, a partir de las facultades con que cuenta de forma expresa en el ordenamiento, tiene otras de manera implícita, para poder actuar en aquellos casos no previstos, con el único fin de garantizar el cumplimiento de su encargo constitucional.

En la especie, como se expuso con anterioridad, el Instituto Nacional Electoral justificó el ajuste de fechas que realizó en aquellas entidades donde los Organismos Públicos Electorales no tienen atribuciones expresas para ello en las legislaciones locales, con base en las supuestas facultades implícitas que cuentan a su favor las autoridades comiciales de las entidades. Opinamos que dicha consideración no es correcta, pues en el caso, en los ordenamientos legales en cuestión no se detecta

⁴⁰ En el caso de los recursos SUP-RAP-20/2007, SUP-RAP-22/2007.

⁴¹ Véase el SUP-RAP-175/2009.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

alguna laguna respecto a los plazos que fueron modificados.

Esto es, la referencia a facultades implícitas es útil para colmar una laguna normativa, un vacío en el ordenamiento, que deja a la autoridad administrativa electoral en duda de cuál debe ser su actuar.

No obstante, tratándose de la temporalidad en que han de desarrollarse las fases para recabar apoyo ciudadano, las precampañas y el momento del registro de candidatos, las legislaturas locales, en cada caso, señalaron en el ordenamiento legal atinente el plazo, término o fecha en que habrían de ocurrir tales actividades.

De este modo, no es posible que, a través del ejercicio de una supuesta atribución implícita, se deje de observar las disposiciones que de manera expresa o literal formuló el legislador. Hacerlo así se traduciría en una indebida inaplicación de normas.

Así las cosas, toda vez que en el presente caso no nos encontramos frente a ausencias de regulación, sino ante directrices claras que indican una temporalidad precisa en la ejecución de fases que componen la etapa de preparación de la elección, sin que el legislador local delegara alguna facultad a la autoridad comicial para hacer modificaciones, consideramos inadecuado que el Instituto Nacional Electoral, a través de su facultad de atracción, llevara a cabo los ajustes materia de esta impugnación.

Las entidades cuyas legislaciones sí reconocen atribuciones a

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

sus autoridades administrativas electorales locales, para realizar ajustes o modificaciones genéricas a los calendarios electorales de los procesos locales, son las siguientes:

Entidades en las que la legislación reconoce al OPLE ajustar el calendario genéricamente (16)			
Aguascalientes	Baja California Sur	Campeche	Chiapas
Ciudad de México	Durango	Guanajuato	Guerrero
Jalisco	Michoacán	Oaxaca	Puebla
Quintana Roo	Sonora	Yucatán	Veracruz

En tal virtud, es que estimamos que debió modificarse la resolución INE/CG386/2017, a efecto de mantener el ajuste realizado por el Consejo General, únicamente respecto de tales entidades federativas.

No compartimos la opinión de la mayoría, de que conforme al sistema nacional electoral establecido por la Constitución federal, el Instituto Nacional Electoral pueda efectuar, por sí mismo y de forma directa, modificaciones a los plazos legales establecidos por los Congresos locales.

No advertimos ni en la Constitución federal ni en la ley general, que la autoridad nacional electoral tenga tal atribución. Y no coincidimos en que pueda atribuírsele tal facultad, vía interpretación.

Es importante resaltar que las autoridades sólo pueden hacer aquello que les está autorizado, éste es uno de los principios

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

fundamentales del Estado de derecho.

En nuestro concepto, el fundamento que permite el ajuste de los plazos al proceso electoral federal no puede servir de sustento a la modificación realizada respecto de los procesos electorales locales concurrentes. Son cuestiones que van por cuerda separada.

No compartimos que una disposición transitoria de un decreto por el que se expide una ley general, pueda implicar un desconocimiento del régimen de distribución de competencias establecido en la Constitución General de la República.

Nuestra opinión es que no hay interpretación legal que valga en contra de lo mandatado por la Constitución.

En este sentido, no concordamos con la afirmación de que los artículos noveno y décimo quinto transitorios del decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, sirvan de fundamento al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para realizar ajustes como los que aquí se analizan.

El primero de los preceptos es explícito al referirse a los procesos electorales locales cuya jornada electoral ocurrió el primer domingo de junio de 2015.

El segundo señala que los ajustes pueden realizarse respecto de los plazos establecidos en la propia ley general, y no están establecidos en dicha ley los plazos que son motivo de ajuste, para las entidades federativas implicadas.

Se trata de contenidos normativos ajenos a dicho ordenamiento general, por lo que no les rige el transitorio décimo quinto.

En nuestra opinión, el ajuste de la fecha correspondiente a la jornada electoral hace deseable y práctico la homogeneización de las diversas etapas de los procesos concurrentes, deseable y práctico, pero no necesario.

De ser el caso que se hubiese querido otorgar a la autoridad nacional tal atribución, así se habría previsto. Incluso la lectura de los transitorios noveno y décimo quinto permite advertir una diferenciación.

Donde la mayoría advierte sistematicidad, nosotros observamos reglas claramente diferenciadoras, supuestos de excepción de interpretación estricta.

Como ya hemos indicado, en nuestra opinión, la aprobación del Acuerdo reclamado implicó una violación al principio de reserva de ley y al pacto federal que distribuye competencias entre la autoridad nacional electoral y las correspondientes a las entidades federativas que conforman este país.

Admitir que la autoridad nacional, o las de las entidades federativas, actúen vulnerando el referido régimen de competencias, resta fuerza y vigencia a nuestro régimen federal, a la autonomía de las entidades federativas y a las competencias de sus órganos de gobierno, como sucedió en la especie.

SUP-RAP-605/2017 y ACUMULADOS

Magistrada

Mónica Aralí Soto Fregoso

Magistrado

José Luis Vargas Valdez