

**Cuando la ciudadanía toma
las riendas.**

Desafíos de las candidaturas
independientes

Flavia Freidenberg

Nota introductoria
David Piedras Encino



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

**Cuando la ciudadanía
toma las riendas.**

Desafíos de las candidaturas
independientes

**Cuando la ciudadanía
toma las riendas.**

Desafíos de las candidaturas
independientes

Comentario a las sentencias
SUP-RAP-92/2014 y acumulados
SUP-RAP-95/2014, SUP-RAP-96/2014
Flavia Freidenberg

Nota introductoria a cargo de
David Piedras Encino



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

México, 2017

342.7104 Freidenberg, Flavia.
F662c

Cuando la ciudadanía toma las riendas : desafíos de las candidaturas independientes / Flavia Freidenberg ; nota introductoria a cargo de David Piedras Encino. -- Primera edición. -- Ciudad de México : Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, 2017.

55 páginas : tablas ; 27 cm. (Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral; 74)

Comentario a las sentencias SUP-RAP-92/2014 y acumulados SUP-RAP-95/2014, SUP-RAP-96/2014.

ISBN 978-607-708-422-8

Fuentes consultadas: páginas 48-55.

1. Derecho electoral -- México. 2. Candidaturas independientes -- México. 3. Justicia Electoral -- México. 4. Derecho electoral comparado. I. Título. II. Piedras Encino, David, introductor. III. Serie.

Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral

Cuando la ciudadanía toma las riendas.

Desafíos de las candidaturas independientes

Primera edición 2017.

D.R. © Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

Carlota Armero núm. 5000, colonia CTM Culhuacán,

CP 04480, delegación Coyoacán, Ciudad de México.

Teléfonos 5728-2300 y 5728-2400.

Coordinación: Centro de Capacitación Judicial Electoral.

Edición: Dirección General de Documentación.

Las opiniones expresadas son responsabilidad exclusiva de los autores.

ISBN 978-607-708-422-8

Impreso en México.

Directorio

Sala Superior

Magistrada Janine M. Otálora Malassis
Presidenta
Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera
Magistrado Indalfer Infante Gonzales
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña
Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso
Magistrado José Luis Vargas Valdez

Comité Académico y Editorial

Magistrada Janine M. Otálora Malassis
Presidenta
Magistrado Felipe de la Mata Pizaña
Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón
Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso

Dr. José Luis Juan Caballero Ochoa
Dr. Eduardo Ferrer Mac-Gregor Poisot
Dra. Flavia Freidenberg
Dra. Ana Laura Magaloni Kerpel
Dr. Hugo Saúl Ramírez García

Dr. Carlos Alberto Soriano Cienfuegos
Lic. Arturo Ruiz Culebro
Secretarios Técnicos

Contenido

Presentación 11

Nota introductoria 15

Cuando la ciudadanía toma las riendas.

Desafíos de las candidaturas independientes 19

Sentencias en línea:

SUP-RAP-92/2014 y acumulados

SUP-RAP-95/2014, SUP-RAP-96/2014



<https://goo.gl/vro6kL>

Presentación

En la actualidad, las candidaturas independientes son una realidad cuyo reconocimiento legal no dejará de existir, por el contrario, el principio de progresividad que todas las autoridades deben aplicar amplía los efectos del derecho a ser votado por la vía independiente y prohíbe toda regresión. Asimismo, cada día se observa una mayor participación de candidatos independientes en los procesos electorales y se especula que determinados políticos podrían participar, por esta vía, para contender por el cargo de presidente de los Estados Unidos Mexicanos.

Aunado a lo anterior, la ciudadanía ha demostrado cierta confianza en las candidaturas independientes a tal grado que, en 2015, resultaron electos 6 candidatos (1, a gobernador; 1, a diputado federal; 1, a diputado local, y 3, a ayuntamientos), en tanto que en 2016 fueron 10 los candidatos triunfadores (conquistaron 9 ayuntamientos y 1 lugar en el Constituyente de la Ciudad de México), a pesar de las barreras impuestas tanto por la legislación como por la facultad reglamentaria de los institutos electorales. En buena medida, las candidaturas independientes tomaron fuerza por el rechazo a los partidos políticos, toda vez que el electorado ya no se considera representado por estos, aunado a su pobre desempeño. Así, como la autora menciona, en las candidaturas independientes se encuentra un vehículo para estimular el sistema de partidos, ampliar la oferta política, regenerar el trabajo legislativo e, incluso, prescindir de los partidos políticos, según las opiniones más radicales.

Como consecuencia evidente, lo primero que la academia hizo fue cuestionar los modelos de candidaturas independientes y la viabilidad de esta institución en un sistema político pensado por y para los partidos políticos. No obstante, el simple reconocimiento constitucional de esta figura y las reformas ulteriores que supriman los excesos actuales no resultan suficientes para cumplir con las altas expectativas que manifestó el electorado.

De esta manera, existe otro aspecto que debe ser considerado para complementar el análisis de la implementación de las candidaturas independientes en el sistema político del país: el desempeño de la ciudadanía que resultó electa y su interacción con otras candidaturas independientes y partidos políticos. Es claro que dichas candidaturas no sufrirán un retroceso legislativo y que, eventualmente, se presionará por la equidad en la contienda, pero aún resulta cuestionable si estas podrían convertirse en letra muerta, ya sea porque no cumplan con las expectativas o porque ocasionen más problemas de los que solucionen.

Con esta nueva vertiente de análisis, Flavia Freidenberg ofrece un estudio desde una perspectiva comparada en el que plantea los beneficios y perjuicios en que pueden incurrir las y los candidatos independientes en México. Para ello, la autora divide la presente obra en cinco secciones que se encadenan para concluir, entre otras cuestiones, que la experiencia latinoamericana demostró casos en los cuales las candidaturas independientes pueden transformar los sistemas de partidos, pero no llegan a ser un elemento regenerador de la clase política ni cambian el modo de hacer política tradicional, contrario a lo que el electorado espera. Así, se propone que la implementación de las candidaturas independientes se acompañe de cambios en los diseños institucionales.

En la sección “Marco teórico. Precisiones conceptuales” se ofrece un marco teórico para entender el concepto independiente. Así, más allá de citar definiciones y discusiones conceptuales, se explica cómo es que este término cambia en los discursos según los orígenes e intereses del candidato, ya sea que tenga la intención de regenerar el sistema político o cambiarlo totalmente. Adicionalmente, se señala cómo la independencia puede ser un instrumento para defender una política pública sin presiones de partidos políticos o convertirse en una oportunidad para obtener beneficios electorales.

Las secciones denominadas “Diseños institucionales de candidaturas independientes en perspectiva comparada” y “La experiencia mexicana acerca de las candidaturas independientes” se centran en los diseños institucionales de las candidaturas independientes en América

Latina y, por otra parte, mencionan detalladamente el modelo nacional desarrollado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Así, se insiste en conocer la perspectiva comparada (especialmente el caso de Ecuador, caracterizado por la fragmentación de la oferta política y el debilitamiento de los vínculos de representación), ya que en diversos países los partidos políticos y las candidaturas independientes conviven al menos desde la década de 1990.

La sección intitulada “Problemas generados por la implementación de candidaturas independientes” está destinada a identificar y desarrollar los problemas provocados por la implementación de las candidaturas independientes. La autora señala que los siguientes puntos deben atenderse para mejorar la representación política y el vínculo entre el electorado y las élites:

- 1) La inequidad en la contienda que se genera a partir de los requisitos de registro y acceso a prerrogativas.
- 2) La personalización de la política y el regreso de los caudillos en vez del fomento de ideologías u organizaciones institucionalizadas.
- 3) El aumento de la fragmentación de la oferta en el sistemas de partidos.
- 4) El transfuguismo desde los partidos hacia las candidaturas independientes.
- 5) La disminución de los partidos políticos como agentes de intermediación y coordinación.
- 6) La dificultad para establecer un modelo único de candidaturas independientes en un sistema federal.

La ágil lectura del texto no limita al tipo de lectores, pues no tienen que ser estudiosos de derecho ni de ciencia política, ya que fomenta el debate y análisis desde diferentes perspectivas, las cuales, finalmente, se traducen en el desarrollo de un mayor conocimiento cívico. Sin duda, otro atractivo se encuentra en las fuentes consultadas por la autora, toda vez que resultan sumamente actuales y variadas, entre las que se cuentan libros, artículos de revistas e investigaciones comparadas.

Por todo lo anterior, este conciso material resulta útil para continuar con la discusión académica que se ha generado como consecuencia de la implementación de las recientes reformas constitucionales político-electorales y que va más allá del simple análisis legislativo. En consecuencia, se invita a analizar y reflexionar acerca del fenómeno de las candidaturas independientes a partir de que los candidatos triunfadores ejercen su cargo, de sus intenciones e interacción con los partidos políticos, así como de los cambios que estos deben implementar para ser más competitivos y recuperar la confianza del electorado.

*Tribunal Electoral
del Poder Judicial de la Federación*

Nota introductoria

David Piedras Encino*

Como consecuencia de la reforma constitucional y legal en materia electoral, el Instituto Nacional Electoral (INE) tuvo la necesidad de modificar y crear los documentos normativos que resultaran necesarios para instrumentar las facultades que se derivaran de los ordenamientos de jerarquía superior. Uno de ellos fue el acuerdo INE/CG66/2014, aprobado por el Consejo General el 20 de julio de 2014, y por medio del cual se regulaban los siguientes puntos:

- a. la regulación de los representantes de los candidatos independientes, b. la modificación a las reglas sobre mociones a los oradores, y c. la facultad de los integrantes del Consejo General para retirar asuntos del orden del día (SUP-RAP-92/2014, 1).

Dicho acuerdo fue impugnado mediante un recurso de apelación por el Partido Acción Nacional, el Partido de la Revolución Democrática y el consejero del Poder Legislativo Javier Corral. Se estimó el sobreesimiento del recurso presentado por Corral como cuestión de previo pronunciamiento, pues, según la legislación, en este caso, la legitimación en el recurso recae en los partidos políticos y sus representantes.

La argumentación para plantear lo anterior fue interesante, ya que, con respecto a los consejeros del Poder Legislativo que integran el Consejo General del INE, se señaló que su intervención

* Unidad de Investigación. Centro de Capacitación Judicial Electoral.

está acotada a intervenir en las discusiones y debates de los asuntos que se discuten al seno del Consejo General y de sus comisiones, pero en modo alguno, les confiere una potestad de interés público para controvertir en abstracto las decisiones de la autoridad administrativa electoral (SUP-RAP-92/2014, 8).

Esta determinación no fue adoptada por unanimidad, pues, mediante un voto particular, el entonces magistrado Constancio Carrasco Daza opinó que los consejeros del Poder Legislativo pueden ejercer acciones abstractas que sean tuitivas del ordenamiento constitucional y legal vigente. A esta posición se adhirió, mediante la vía del voto concurrente, el exmagistrado Salvador O. Nava Gomar.

Así, los conceptos de agravio planteados por los partidos que consideró el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación fueron los siguientes:

- 1) El diseño deficiente de la participación de representantes de candidatos independientes en las sesiones del Consejo General.
- 2) La previsión que establecía un máximo de dos mociones por cada punto de acuerdo.
- 3) La disposición que facultaba a los consejeros electorales para decidir el retiro de temas del orden del día.

El Tribunal consideró el primer agravio sustancialmente fundado, dado que la falta de previsión de cuestiones como la protesta de los representantes y su acceso a la documentación a discutir y al uso de la voz no correspondían con lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues de esta se desprende que

los representantes de los candidatos independientes [deben contar] con los derechos necesarios para garantizar jurídicamente la intervención y defensa efectiva de sus representados (candidatos independientes) en la contienda electoral y los procedimientos correspondientes (SUP-RAP-92/2014, 51).

En este sentido, que los representantes de los candidatos independientes sean convocados a las sesiones posibilita que participen como integrantes de pleno derecho según las facultades que les confiera la ley y, por supuesto, que hagan uso de la voz con elementos que materializan esa posibilidad de defensa de los intereses de los candidatos.

Respecto al establecimiento de la regla que marcaba un número determinado de intervenciones que podían realizarse por la vía de la moción, la Sala Superior señaló que de ninguna manera constituía un límite desproporcionado a la libertad de expresión, sino que el fin que se perseguía era dar puntualidad a las sesiones, todo ello en ejercicio de las atribuciones del Consejo General y en el ámbito de libertad de configuración reglamentaria que posee.

Finalmente, se determinó que la posibilidad de retirar asuntos del orden del día de la sesión del Consejo no contravenía el principio de certeza jurídica. Esto, porque se estimó que es una facultad legal previamente establecida que, además, no se toma de manera arbitraria, ni siquiera unilateral, sino que la decisión se somete al cuerpo colegiado.

Por lo anterior, se determinó modificar el artículo 5 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en los siguientes términos:

Artículo 5

[...]

Los representantes de los candidatos registrados contarán, como mínimo, con los derechos siguientes:

- a) Ser convocados a las sesiones con las formalidades y documentación correspondiente.
- b) Integrar las sesiones como parte del órgano.
- c) Hacer uso de la voz en las sesiones, sin derecho a votar.
- d) Ser formalmente notificados de los acuerdos emitidos, con la documentación correspondiente (SUP-RAP-92/2014, 76).

En el texto, Flavia Freidenberg, investigadora del Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México, problematiza, desde una perspectiva comparada, los efectos que po-

tencialmente puede tener la inclusión de figuras como las candidaturas independientes en un sistema político.

La fragmentación en la representación y la construcción de un discurso “antipolítico” —que cuestiona las instituciones democráticas, pero al mismo tiempo se vale de ellas en la competencia por el poder— es efecto y herramienta no esporádica en lo que se refiere a las candidaturas independientes, la cual resulta, en alguna medida, paradójica, ya que la inclusión de dichas candidaturas en los diseños institucionales de los sistemas electorales se defiende en términos de ampliación de la oferta política y pleno respeto a los derechos humanos. Lo anterior es de gran valía porque, mediante la utilización de la metodología comparativa, la autora pone en la palestra efectos que, aunque probables, serían inesperados en el sistema político mexicano.

Otro aspecto a destacar es la atención que la autora pone en la equidad en las condiciones materiales de competencia entre candidatos partidistas e independientes. Desde luego, señala el acceso a las diversas prerrogativas, como transferencias monetarias, límites contributivos y acceso a medios de comunicación masiva. Sin embargo, de cierta forma, la posibilidad de participar mediante sus representantes en el órgano deliberativo —con los mismos derechos que quienes tienen un mandato partidista— está asociado con esa equidad material en la competencia. Ese es el tema principal en el recurso de apelación con clave de identificación SUP-RAP-92/2014 y acumulados, en el que precisamente se encuentra la valía analítica de la perspectiva de la autora.

Fuentes consultadas

Sentencia SUP-RAP-92/2014. Actor: Javier Corral Jurado. Autoridad responsable: Consejo General del Instituto Nacional Electoral. Disponible en <http://portales.te.gob.mx/candidaturas-independientes/sites/default/files/SUP-RAP-0092-2014.pdf> (consultada el 26 de octubre de 2016).

Cuando la ciudadanía toma las riendas. Desafíos de las candidaturas independientes*

Flavia Freidenberg

Sumario: I. Introducción. Planteamiento del problema; II. Marco teórico. Precisiones conceptuales; III. Diseños institucionales de candidaturas independientes en perspectiva comparada; IV. La experiencia mexicana acerca de las candidaturas independientes; V. Problemas generados por la implementación de candidaturas independientes; VI. Conclusiones. Moverse dentro del sistema, pero tratando de imaginar otro sistema, VII. Fuentes consultadas.

I. Introducción. Planteamiento del problema

Los partidos políticos son actores indispensables para el funcionamiento de las democracias modernas (Schattschneider 1964). Aun así, en las últimas décadas se han impulsado reformas político-electorales orientadas

* Título inspirado en la declaración del entonces candidato independiente a diputado local por el Distrito 10 de Jalisco, Pedro Kumamoto: "la política es algo que debemos de hacer todos los días, no es algo nada de un voto un día y se acaba. La política la haces tu o alguien más la hace por tí. Decidimos tomar la riendas de la política en nuestras manos, a través de una candidatura que no le debiera nada a un grupo político" ("Decidimos tomar las riendas de la política en nuestras manos": Kumamoto" 2015).

a eliminar el monopolio de la presentación de las candidaturas de los partidos, en el entendido de que la democracia puede funcionar sin partidos. De este modo, con esas nuevas reglas, dichos institutos políticos ya no consiguen cerrar el acceso al mercado (Golosov 2003; Hale 2007; Ishiyama, Batta y Sortor 2011) ni controlar a quienes pueden acceder a la competencia del sistema de partidos (Brancati 2008).

Con los nombres de candidaturas sin partidos, candidaturas ciudadanas, candidaturas independientes y movimientos políticos se han aprobado nuevas opciones para ejercer la participación política en los sistemas electorales de Europa (Irlanda y Reino Unido), Asia (Pakistán), Oceanía (Australia) y América Latina (México, Chile, Ecuador, Bolivia, Panamá, Perú, Venezuela y Colombia, entre otros). Algunos de esos “nuevos” actores políticos han empleado el nombre de “partidos” y otros han intentado, por todos los medios, no usar esta categoría legal y politológica para autodenominarse.¹ En otros casos, se han empleado los conceptos *outsiders* (Mayorga 1995 y 2008), antipartidistas (Sparrow 1996), antipolíticos (Barr 2009) e, incluso, populistas (Freidenberg y Casullo 2014; Torre 2009; Freidenberg 2007) para referirse a estos nuevos actores.

En América Latina, la apertura del mercado político ha sido reciente, salvo en Chile, donde esta figura ha estado presente desde inicios del siglo xx (Došek 2015) y se le ha dado más fuerza a la igualdad de oportunidad de los independientes frente a los partidos. En el resto de los sistemas de partidos, la eliminación del monopolio de la presentación de las candidaturas por parte de los institutos políticos ha estado acompañada de la creación de nuevas figuras institucionales, como los movimientos independientes en Ecuador, las agrupaciones de independientes en Perú, las asociaciones políticas en Bolivia, los grupos de electores en Venezuela y las candidaturas independientes en Colombia, El Salvador o México.

¹ Aun cuando sus líderes pretendan desterrar discursivamente los institutos políticos, e incluso muchas veces rechacen el uso de la categoría “partidos” para denominar a sus organizaciones (cuando no se trata de personas físicas), en la práctica siguen siendo partidos si se les entiende como “grupos políticos que compiten en las elecciones para hacer que sus miembros accedan a cargos de representación popular” (Sartori 1992, 90).

La pérdida del monopolio legal de los partidos de presentar candidaturas se ha hecho bajo el supuesto de la crisis de representación política (Golosov 2003; Brancati 2008; Seawright 2012), el rechazo a los partidos por parte de la ciudadanía, con el argumento de que estos ya no la representan (Zavaleta 2014; Došek y Freidenberg 2014; Seawright 2012; Reiser y Holtmann 2008) —la cual manifiesta su descontento mediante el voto nulo (Balerini 2015; Alanis 2015)— o por las denuncias de que no se puede creer en dichos institutos políticos (González Oropeza y Rosario 2014; Astudillo 2015). Algunos trabajos apelan, además, a la desinstitucionalización de los sistemas de partidos y al pobre desempeño de los partidos políticos en relación con los resultados que ofrecen a los electores (Tanaka y Guibert 2011).

Estos mecanismos de innovación ciudadana suponen nuevas formas de participación política, así como la ampliación de los derechos de la ciudadanía, dado que su impedimento restringe el derecho a ser votado (Astudillo 2015; Alanis 2015; González Oropeza y Rosario 2014). En algunos casos, como el mexicano, la introducción de esta figura también fue de la mano del reconocimiento de ciertos derechos a partir de la interpretación que se realizó de la resolución de la Corte Interamericana de Derechos Humanos (Corte IDH).²

El éxito electoral reciente de varias candidaturas independientes en México o las consecuencias de los triunfos de los movimientos independientes en Ecuador, Perú o Bolivia han vigorizado la dinámica de la competencia de los sistemas de partidos multinivel, pero, al mismo tiempo, han alertado a los partidos en lo relacionado con el impacto de este tipo de mecanismos en sus estrategias, su manera de hacer campañas electorales y sus resultados. Su reconocimiento, incluso, puede ser un vehículo para estimular el cambio en un sistema de partidos que está dando signos de cansancio (Freidenberg y Suárez-Cao 2015), ampliar la oferta política (Carbonell 2012) y regenerar el trabajo legislativo por la presencia de figuras sin ataduras partidistas (Hernández 2014, 345).

² El caso *Castañeda Gutman vs. México* es un ejemplo, toda vez que en los párrafos 144 y 145 de la sentencia se reconoce la obligación de los estados de garantizar el derecho político a ser votado, sin que haya sido establecido o decantado por un sistema electoral en específico (González Oropeza y Rosario 2014, 40).

Además, la experiencia en el ámbito estatal ha puesto en entredicho que la democracia representativa requiera partidos políticos programáticos e institucionalizados para funcionar, distribuidos de manera homogénea en el territorio, en particular, en sistemas políticos como los andinos, en los cuales los partidos tradicionales colapsaron (Lupu 2014; Suárez-Cao y Freidenberg 2014; Seawright 2012) y se desarrollaron esquemas en los que han funcionado “democracias sin partidos” (Levitsky y Cameron 2003; Zavaleta 2014).³

El objetivo de este trabajo es definir, describir y problematizar el papel de las candidaturas independientes en los sistemas políticos de América Latina. La idea es contar con un mapa de diseños institucionales en materia de candidaturas independientes que permita conocer las diferencias en las reglas del juego que contemplan la participación de este tipo de figuras; identificar en qué medida estos mecanismos mejoran la representación y favorecen que la contienda electoral sea más equitativa o, en su defecto, si generan consecuencias perversas en el sistema de representación política, la gobernabilidad democrática y la democratización política.

Además de este, el texto presenta cinco apartados más: en el II, se discute conceptualmente qué se entiende por candidaturas independientes; en el III, se describen los diferentes diseños institucionales de América Latina en relación con las candidaturas independientes; en el IV, se analiza de manera específica el diseño institucional mexicano, y en el V se identifican los problemas más comunes que ha tenido la aplicación de las reglas que rigen las candidaturas independientes. Finalmente, en el VI, se reflexiona acerca de la viabilidad de este tipo de figuras en términos de la competencia multinivel, en los contextos de democratización reciente.

³ Los “partidos tradicionales” son los que competían de manera previa a los procesos de transición de la tercera ola de democratización, mientras que los “partidos no tradicionales” son aquellos surgidos, fundamentalmente, a partir de la década de 1990 (Suárez-Cao y Freidenberg 2014).

II. Marco teórico. Precisiones conceptuales

Las candidaturas son aquellas ofertas políticas entre las que han de decidir los electores, e incluyen a “una persona o conjunto de personas para ocupar la titularidad de un cargo, generalmente electivo” (González Oropeza y Rosario 2014, 18). Se entiende que, desde una visión legal, esas candidaturas son independientes cuando se trata de individuos que participan en las elecciones sin que los respalde un partido político de manera formal ante la organización electoral ni ante el mecanismo del ejercicio del voto (en la boleta o papeleta).⁴

Definir las candidaturas independientes de manera legal no asegura que los candidatos sean realmente independientes y que no gocen de algún apoyo informal de un partido (por ejemplo, en los casos de quienes antes eran militantes de esas organizaciones y aún mantengan vínculos personales con otros dirigentes del partido, o que su imagen esté asociada a los liderazgos o a la militancia). Precisamente, la dificultad de analizar este fenómeno está en determinar la independencia de estas candidaturas respecto de otros partidos o liderazgos. Las listas, candidatos o movimientos independientes pueden “ocultar pseudo-partidos o partidos ocultos” (Došek 2015) o servir a los políticos de otros partidos para obtener una ventaja estratégica en la competición electoral (Reiser 2008, 285; Steyvers, Reynaert, De Ceuninck y Valcke 2008; Dudzińska 2008).⁵

Lo independiente viene dado, por tanto, por el hecho de “que no depende de otro” (González Oropeza y Rosario 2014, 18), es decir, de cualquier partido, organización, gremio o grupo político al momento de postularse o de acceder a un cargo de representación popular. Lo positivo de este tipo de definición es que es un criterio universal, sencillo de operar y fácil de aplicar en la investigación comparada, aun cuando resulta difícil de observar empíricamente sin un exhaustivo trabajo de campo cualitativo que pueda delimitar las relaciones de poder en las organizaciones de un sistema político.

⁴ Para una discusión conceptual, véanse Reiser (2008), Peza (2007) y Beltrán (2015).

⁵ Este tipo de candidaturas se distinguen de las partidistas-militantes y también de las independientes en las listas partidistas, como sucede en Chile (Došek 2015).

Las candidaturas independientes son vistas como actoras racionales (Bolleyer y Weeks 2009; Ishiyama, Batta y Sortor 2011), cuya decisión estratégica de participar por una determinada candidatura y sus probabilidades de éxito pueden estar condicionadas por la dinámica de la competencia electoral. La decisión de participar en un movimiento mediante una candidatura independiente supone un cálculo racional. También puede ser parte de una estrategia de maximización de las opciones electorales para alguien que nunca ha participado en un partido político y que espera acceder a un cargo de representación popular con su candidatura ciudadana para defender una política pública concreta, sin la intermediación, las presiones ni los condicionamientos de una organización política.

El hecho de pertenecer a un partido es entendido por los políticos que participan en las candidaturas como perjudicial para maximizar sus beneficios electorales (Došek 2015), y esto los lleva a postularse por medio de una figura que es percibida como ajena a los supuestos males de la política tradicional. Esta estrategia suele formar parte de una convicción que busca transformar el sistema de partidos vigente, lo que, incluso, podría considerarse como una práctica antisistémica frente a ese sistema de partidos (Freidenberg y Suárez-Cao 2015) o, en su caso, como una práctica que no busca cambiar el sistema político sino simplemente complementarlo mediante diferentes vías de participación (Becerra 2014).

A pesar de la diversidad terminológica, todos estos conceptos tratan de “élites que no pueden o no quieren representar a los ciudadanos” por los canales establecidos (Barr 2009, 31). En otras palabras, se centran en un discurso que intenta obtener apoyo por medio de la apelación identitaria del “nosotros contra ellos”, de los que están en el poder frente a los que no (Barr 2009, 31), y de ahí construyen su visión de lo que significa ser independiente, algunas veces, dentro del sistema, para contribuir a su regeneración (prosistema), y otras, para cambiarlo de raíz (antisistema). Algunas candidaturas (o líderes de movimientos) independientes tienen objeciones contra el sistema político en su conjunto, como manifestaciones antipolíticas (más allá de las responsabilidades de los gobiernos) (Barr 2009, 32), quienes cons-

tituyen “una oposición desleal” (Schedler 1996, 293) al sistema político que les permite participar, mientras que otros se limitan a criticar al gobierno sin desafiar al sistema en su conjunto (oposición leal).⁶

III. Diseños institucionales de candidaturas independientes en perspectiva comparada

En la actualidad, en los sistemas políticos latinoamericanos, la política se hace al menos en dos frecuencias que muchas veces se entrecruzan. Los políticos pueden competir desde las filas de un partido político o como candidaturas sin partidos, ya sea de manera individual o como parte de un movimiento político. Dado que los modelos que regulan la representación política no son homogéneos en la región, resulta necesario identificar al menos dos tipos de diseños electorales: el que contempla el monopolio de la presentación de las candidaturas solo para los partidos, y el mixto, en el cual conviven los partidos con otros tipos de asociaciones, agrupaciones, movimientos y candidaturas individuales.

En un primer grupo de países, las candidaturas solo pueden ser presentadas y registradas mediante los que se denominan partidos políticos en ese sistema electoral. Desde los procesos de transición a la democracia de la década de 1970, la mayoría de los sistemas políticos ha dado a los partidos el derecho de controlar la presentación de candidaturas para los cargos de representación popular. En dichos sistemas, los partidos monopolizaron la presentación de candidaturas, el acceso a los medios de comunicación, la selección y el reclutamiento de los miembros, el financiamiento público y la capacidad de influir en la formación de la agenda política (inclusión de temas, debates y generación de marcos explicativos).

Ese sistema de monopolio subsiste aún en un grupo reducido de países para todas las candidaturas a todos los cargos de representa-

⁶ Una “oposición leal” puede manifestar críticas sustantivas al gobierno, pero no contra la clase política o el sistema político en su conjunto.

ción popular (Argentina, Brasil, Costa Rica, Nicaragua y Uruguay),⁷ y en algunos países se exige para ciertos cargos (Guatemala, El Salvador y Panamá).⁸ Además, estos sistemas se diferencian por el cumplimiento de que los candidatos sean afiliados o militantes de los partidos (como en Brasil o Panamá), o que no se exija esa militancia (como en Argentina). De este modo, los modelos vigentes pueden ser ubicados desde sistemas más restrictivos en función de los requisitos que exigen para presentar las candidaturas a otros modelos menos exigentes, lo cual, muchas veces, está condicionado por la existencia (o no) de registros de la militancia en los partidos (padrones).⁹

En un segundo grupo de países subsisten modelos mixtos en los que la presentación de las candidaturas se permite mediante partidos políticos y sin partidos (México, Chile, Bolivia, Ecuador, Honduras, Paraguay, Perú, República Dominicana y Venezuela).¹⁰ En estos sistemas, los partidos conviven con la postulación que pueden realizar otras formas asociativas distintas, como los movimientos políticos (Ecuador, Colombia, Paraguay, Venezuela, Perú y Bolivia)¹¹ e, incluso, las candi-

⁷ En Argentina se enfatiza de manera explícita la exclusividad de los partidos para la nominación de candidatos para cargos públicos electivos (Ley Orgánica de Partidos, artículo 2). En Brasil se dispone que "solamente podrán concurrir a las elecciones los candidatos registrados por los partidos" (Código Electoral, artículo 87). En Costa Rica se sostiene que "ninguna norma o disposición de su Código se interpretará en el sentido de debilitar el papel constitucionalmente asignado a los partidos políticos como expresión del pluralismo político, formadores de la manifestación de la voluntad popular y vehículos de la participación ciudadana en la política nacional" (Código Electoral, artículo 48).

⁸ En Guatemala, los partidos mantienen la exclusividad de la presentación de las candidaturas, con excepción de las candidaturas para alcalde y comités cívicos (Ley Electoral y de Partidos Políticos, artículos 97 y 212). En El Salvador y Panamá, las candidaturas a presidente y vicepresidente deben ser presentadas solo por partidos políticos. El Salvador mantiene esta característica también para concejales municipales y permite candidaturas independientes únicamente para la Asamblea Legislativa (Código Electoral, artículo 198), y es requisito la afiliación a los partidos para quienes pretendan postularse a las candidaturas partidistas. En Panamá, las postulaciones de candidatos a diputados de la república, alcaldes, concejales y representantes de Corregimiento se pueden realizar tanto por partidos políticos o mediante libre postulación (Código Electoral, artículos 233 y 234).

⁹ Este es uno de los grandes pendientes de las reformas políticas en América Latina: la exigencia en la norma y en la práctica de padrones fiables en las organizaciones de partidos.

¹⁰ En Chile (Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios, artículo 3), en Honduras (Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas, artículo 5) y en República Dominicana (Ley Electoral, artículo 76) existe la libre postulación.

¹¹ En Ecuador (Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, artículos 308 y 310) y en Paraguay

daturas individuales (México, Panamá, El Salvador y Guatemala). Hasta el momento, ninguno de los sistemas políticos latinoamericanos permite solo la presentación de candidaturas sin partidos.

Cuadro 1. Regulación de la presentación de candidaturas en América Latina

País	Presentación de candidaturas por partidos	Presentación de candidaturas o movimientos independientes		
		Presidencial	Legislativa	Municipal
Argentina	x	--	--	--
Brasil	x	--	--	--
Bolivia	x	x	x	x
Chile	x	x	x	x
Colombia	x	--	x	--
Costa Rica	x	--	--	--
Ecuador	x	x	x	x
El Salvador	x	--	x	--
Guatemala	x	--	x	--
Honduras	x	x	x	x
México	x	x	x (Mayoría relativa)	x
Nicaragua	x	--	--	--
Paraguay	x	x	x	x
Perú	x	x	x	x
República Dominicana	x	x	x	x
Uruguay	x	--	--	--
Venezuela	x	x	x	x

Fuente: Elaboración propia a partir de la normativa vigente en cada uno de los sistemas políticos.

(Código Electoral, artículo 85) las asociaciones de ciudadanos pueden presentar candidaturas a cualquier cargo electivo. Dichas asociaciones se denominan movimientos políticos. En Bolivia, las agrupaciones ciudadanas y las organizaciones de las naciones y pueblos indígenas originario-campesinos pueden presentar candidaturas (Ley del Régimen Electoral, artículo 48). En Perú, las agrupaciones independientes pueden presentar candidaturas (Ley Orgánica de Elecciones, artículo 87), así como en Venezuela pueden hacerlo los grupos de electoras y electores (Ley Orgánica de Procesos Electorales, artículos 38 y 42).

Los diseños institucionales mixtos también se diferencian entre sí en función de una serie de categorías relacionadas con las condiciones de entrada y salida de la competencia (registro, barrera o umbral legal requerido, grado de supervivencia), o del modo en que se da la competencia política (tipo de financiamiento, acceso a medios), a diferencia de las exigidas a los partidos políticos en dichos sistemas políticos.

Las características de las reglas generan sistemas más o menos restrictivos de las candidaturas independientes y, con ello, estructuras de competencia desigual para los actores que compiten en el sistema político. Chile es el sistema con mejores condiciones para las candidaturas independientes frente a República Dominicana y Paraguay, que son los sistemas que cuentan con mecanismos y reglas más ambiguas respecto de las candidaturas sin partidos.

Cuadro 2. Candidaturas independientes

País	Tipo de elección	Movimientos o individuos	Firmas requeridas	Financiamiento	Acceso a medios
Bolivia	Presidencial.	Asociaciones ciudadanas y organizaciones de pueblos y naciones indígenas.	--	--	--
	Legislativa.				
	Municipal.				
Chile	Presidencial.	Individuos.	0,5%	Público (similar al recibido por el partido menos votado en la elección anterior).	Acceso gratuito (similar al partido que compite por primera vez).
	Legislativa.		0,5%		
	Municipal.		0,5%	Privado (empresas). Tope en cada ámbito de elección.	Acceso gratuito (similar al partido menos votado en la elección anterior).
Colombia	Legislativa.	Individuos.	20%, resultado de dividir el censo del distrito entre el número de cargos. ^A	Público.	Acceso público (solo 30 días antes). Los candidatos pueden contratar publicidad.

Continuación.

País	Tipo de elección	Movimientos o individuos	Firmas requeridas	Financiamiento	Acceso a medios
Ecuador	Presidencial.	Movimientos políticos.	1.5% del total nacional de electores.	No tienen acceso a financiación pública.	Acceso público.
	Legislativa.		--		
	Municipal.		--		
El Salvador	Legislativa.	Individuos.	--	--	--
	Municipal.		--	--	--
Honduras	Presidencial.	Asociaciones.	2% válido del ámbito nacional.	Financiamiento condicionado a quienes ganen cargos públicos, según número de votos.	--
	Legislativa.		2% válido de su distrito.		--
	Municipal.		2% válido de su distrito.		--
México	Presidencial.	Individuos.	1% de la lista nominal de 17 entidades en 120 días.	Financiación pública. Financiación privada.	Acceso público a medios.
	Legislativa federal (senadores por mayoría).		2% de la lista nominal de la entidad que busca representar en al menos la mitad de distritos, en 90 días.		
	Diputados (por mayoría).		2% de la lista nominal del distrito electoral en al menos la mitad de las secciones, en 60 días.		
	Estatal (gobernador).		Varía por estado.		
	Municipal.		Varía por estado.		
Panamá	Legislativa.	Individuos (libre postulación).	--	--	--
	Municipal.		--	--	--
Paraguay	Presidencial.	Asociaciones de ciudadanos (movimientos políticos).	0.5% de votos válidos de la última elección. ^B	--	--
	Legislativa.				
	Municipal.				

Continuación.

País	Tipo de elección	Movimientos o individuos	Firmas requeridas	Financiamiento	Acceso a medios
Perú	Presidencial.		--	--	--
	Legislativa.	Agrupaciones independientes.	--	--	--
	Municipal.		--	--	--
República Dominicana	Presidencial.	Agrupaciones políticas (no se permite la postulación sin el respaldo de una organización política). ^C	7% a 20% de firmas.	No existen prerrogativas específicas.	Acceso a medios públicos.
	Legislativa.				
	Municipal.				
Venezuela	Presidencial.		5% del registro electoral de su ámbito territorial.	No existen prerrogativas específicas.	Acceso a medios públicos.
	Legislativa.	Grupos de electores.	5% del registro electoral de su ámbito territorial.		
	Municipal.		5% del registro electoral de su ámbito territorial.		

A También debe adquirir una póliza de seriedad, que es contratada por la candidatura ante el Consejo Nacional Electoral, por un monto establecido por este, con el objeto de contar con candidaturas serias. La póliza se hace efectiva si el candidato no consigue la votación mínima requerida para contar con el derecho de reposición de gastos de campaña (Ley 130, artículo 9).

B El candidato no debe haber sido postulado por un partido previamente ni tampoco haber ocupado cargos de dirección partidaria durante los dos años anteriores.

C Se requiere, además, que cuenten con un programa de acción que las respalden.

Fuente: Elaboración propia a partir de los datos de OEA e IJ-UNAM (2017), Becerra (2014) y Hernández (2014).

Dos casos mixtos muy interesantes y bastante diferentes entre ellos respecto a la normativa de presentación de candidaturas sin partidos son Chile y Ecuador. La legislación chilena reconoce dos tipos de figuras de candidatos independientes. Por un lado, se pueden presentar como independientes en las listas de los partidos o pactos registrados para cada elección y, por tanto, contar con el apoyo del partido o coalición, al menos formalmente. Por otro lado, se pueden presentar fuera de las

listas partidistas. Constitucionalmente, las candidaturas independientes gozan del mismo reconocimiento y posición (derecho y deberes) que los candidatos partidistas (Constitución, artículo 18) (Došek 2015).

Para poder presentar una candidatura independiente, tanto en las elecciones nacionales como en las municipales, se necesita el aval de 0.5% del total de votantes que participaron en los últimos comicios en la respectiva circunscripción. Este porcentaje no se exige a los candidatos independientes ubicados en las listas partidistas (Gilas y Medina 2014, 92). Asimismo, los candidatos independientes que se presentan por primera vez reciben del Servicio Electoral el apoyo financiero equivalente al del partido menos votado en las elecciones anteriores, así como acceso a los medios de comunicación, como cualquier partido de reciente creación. Los incentivos legales son más bien mixtos. Los requisitos para presentar la candidatura no son comparativamente tan altos en Chile, a pesar de las dificultades que estas candidaturas tienen para el acceso al financiamiento (Došek 2015).

En Ecuador, el debate en torno a la presencia de candidaturas y movimientos independientes ha estado en la vida política desde 1978 y es diferente al caso chileno. El marco institucional buscó la configuración de un sistema político centrado en organizaciones partidistas fuertes, de implantación nacional y con estrechos lazos con la sociedad (Freidenberg y Pachano 2016), con lo cual garantizó que estos partidos tuvieran el monopolio del registro de candidaturas a todos los cargos de representación popular e impidió cualquier tipo de participación fuera de los partidos.¹² Se trataba de fortalecer tres o cuatro tendencias ideológicas que dieran estabilidad al sistema de partidos y que evitaran la extrema fragmentación política y los problemas de gobernabilidad históricos que había tenido el país.

A pesar de los esfuerzos de las élites políticas partidistas tradicionales, finalmente, en enero de 1996, tras las reiteradas presiones para

¹² Los partidos debían responder a la exigencia legal de contar con representación de directivas en al menos 12 provincias, 3 de ellas, con la mayor proporción de población (Manabí, Pichincha y Guayas). Los institutos políticos, además, tenían el monopolio legal de la competencia política y controlaban los cargos, los recursos económicos y humanos, así como las relaciones de poder en los ámbitos local y nacional (Freidenberg y Pachano 2016).

abrir la competencia política, el presidente Sixto Durán-Ballén aprobó la reforma a la Ley de Elecciones, que se llevó a cabo tras la consulta popular de 1994, en la cual la ciudadanía se había manifestado a favor de eliminar el monopolio de la representación de los partidos. Con esta reforma se otorgó el derecho a los candidatos independientes a participar, tanto auspiciados por partidos políticos como por un determinado número de ciudadanos de la respectiva jurisdicción, con lo cual se crearon los denominados movimientos políticos.¹³

Esta nueva figura no tenía las mismas exigencias a las cuales estaban obligados los partidos, como contar con miembros en un número determinado de provincias ni tampoco cumplir con todos los requisitos organizacionales que se exigían a dichos institutos políticos. Como contraparte, no podían acceder a los recursos del financiamiento público estatal. La participación de los independientes, en condiciones claramente menos exigentes en términos de requisitos que los que regían para los partidos nacionales, contribuyó a incrementar la fragmentación de la oferta política y a debilitar los vínculos de la representación política en el territorio.¹⁴

IV. La experiencia mexicana en las candidaturas independientes

La legislación mexicana se ha reformado en los últimos años con la intención de permitir la convivencia entre las candidaturas presentadas por los partidos y las independientes (sin partido). Las reformas se han orientado a modificar radicalmente el paradigma: mientras que en noviembre de 2007 se legisló para otorgar el monopolio del regis-

¹³ En 1986 se había realizado una consulta popular relacionada con la posibilidad de que agrupaciones diferentes a los partidos pudieran presentar candidatos. Al convertirse la consulta en un referéndum acerca de la gestión gubernamental del presidente socialcristiano León Febres-Cordero, la ciudadanía se pronunció de manera negativa, aunque ocho años más tarde aprobó la participación de movimientos independientes (sin el requisito de afiliación a un partido).

¹⁴ Los candidatos presidenciales independientes debían presentar 98,670 firmas de respaldo, equivalentes a 1.5% del total nacional de electores, que en ese momento era de 6,577,974. En las elecciones pluripersonales al Congreso, las firmas no se exigirían para cada uno de los integrantes de la lista, sino para esta en su conjunto ("Luz verde a los independientes" 1996).

tro de candidaturas a los partidos en las elecciones locales, en agosto de 2012 se consideró la necesidad de otorgar a los ciudadanos el reconocimiento universal del derecho humano a presentarse como candidatos sin partidos en las elecciones (González Salas 2014, 37).¹⁵

De manera previa a la reforma constitucional de 2012, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación (TEPJF) había resuelto varios juicios para la protección de los derechos políticos-electorales del ciudadano,¹⁶ en los cuales se discutió el alcance de centrar la representación política en los partidos, lo que puso “en evidencia la falta de claridad de la regulación constitucional respecto al derecho a ser votado” (González Oropeza y Rosario 2014, 36). Como en otros países de la región, la visión de la necesidad de centrar la representación en los partidos era predominante.

La discusión se centraba en la validez del orden jurídico nacional y si este prevalecía frente a la reforma constitucional que se había realizado en 2011 en materia de derechos humanos o si, por el contrario, estos valores de vigencia universal prevalecían respecto de las decisiones normativas nacionales, como las del Consejo General del Instituto Federal Electoral (INE 2012), que había decidido declarar improcedente el registro de candidaturas sin partidos.

El TEPJF reconoció la necesidad de realizar el control de convencionalidad para resolver el caso específico (Castilla 2011) a partir de las decisiones previas de la Corte IDH y de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso Rosendo Radilla. Tras la evaluación de di-

¹⁵ Las candidaturas independientes han estado presentes en los momentos fundacionales del Estado mexicano. Su historia puede sistematizarse en tres periodos: el primero se ubica entre 1824 y 1911, en los primeros años posteriores a la Independencia, hasta la promulgación de la Ley Electoral de 1911. Si bien la figura de candidaturas ciudadanas no se encontraba reglamentada, las postulaciones eran presentadas, dependiendo de la legislación, por diversos actores (electores, congresos locales, asambleas, el Poder Ejecutivo o la Suprema Corte). En la práctica, los candidatos independientes eran muy comunes, ya que los ciudadanos postulados no pertenecían, en su mayoría, a partidos políticos. El segundo periodo se sitúa entre 1911 y 1946, cuando las candidaturas independientes estuvieron expresamente reconocidas en el diseño institucional. En el tercer periodo, que abarca desde 1946 hasta la actualidad, se rechaza la figura mencionada y se concentra la capacidad de presentación de candidaturas solo en los partidos (Ley Electoral, artículo 60, 1946).

¹⁶ Véanse las sentencias SUP-JDC-612/2012, SUP-JDC-624/2012, SUP-JDC-639/2012 y SUP-JDC-659/2012 y acumulados.

versos tratados internacionales y de la normativa vigente, el Tribunal resolvió que “no existía obligación por parte del Estado para establecer y reconocer a las candidaturas independientes” (González Oropeza y Rosario 2014, 37), aun cuando podría haber dispuesto de mecanismos que pudieran fortalecer el derecho a ser votado, y una manera de llevarlo a cabo era, precisamente, con la inclusión de estas candidaturas.

De este modo, desde la reforma constitucional de 2012, el diseño electoral mexicano cuenta con un sistema de postulación mixto,¹⁷ aunque fue con la reforma de 2014 que se aprobó la legislación secundaria que permitió el ejercicio del derecho a la libre postulación para los diferentes cargos. Hasta ese momento “no había una norma expresa que las prohibiera pero sí una serie de normas que las hacían imposibles” (Balerini 2015, 6). Esto suponía que los candidatos continuaban necesitando de un partido para ser postulados, más como franquicias que apoyaban las candidaturas que como militantes que representaban a un partido.

Con la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE), el 23 de mayo de 2014 se comenzaron a regular los alcances, efectos y condiciones en que se implementarían las candidaturas independientes en el ámbito nacional, y se dieron los primeros pasos para la armonización de las reglas de los estados con la legislación federal en materia de candidaturas independientes. Las reglas autorizaron la presentación de dichas candidaturas para el cargo de presidente de la república, diputados federales y senadores por el principio de mayoría relativa (LGIPE, artículos 357 y 362),¹⁸ con la obligación de registrar fórmulas de candidatos con equidad de género (LGIPE, artículo 364) y de que los aspirantes cumplieran con un complejo sistema de preselección, previo registro de su intención de competir ante el Instituto Nacional Electoral (INE), seguido de un plazo específico en el que

¹⁷ La reforma constitucional en materia política del 10 de agosto de 2012 supuso la modificación de los artículos 35, 71, 73, 74, 76, 78, 83, 84,85, 87, 89, 116 y 122.

¹⁸ Diario Oficial de la Federación, publicado el 23 de mayo de 2014.

debían conseguir apoyo ciudadano en función del tipo de cargo en el que quisieran competir.¹⁹

Los aspirantes a las candidaturas independientes son los únicos que tienen derecho a conseguir las firmas y los datos necesarios para integrar las cédulas de apoyo ciudadano, conforme a los plazos y porcentajes que señala la ley para cada cargo en concreto. Al mismo tiempo, deben abstenerse de realizar actos anticipados de campaña y propaganda negativa, así como de contratar publicidad en radio y televisión (LGIPE, artículos 320 y 380, incisos e y f). En contraparte, sus derechos son:

- 1) Realizar actos para promover sus ideas y propuestas.
- 2) Usar financiamiento privado.
- 3) Nombrar un representante para asistir a las sesiones del Consejo General, pero sin derecho a voz ni voto.
- 4) Insertar la leyenda “Aspirante a candidato independiente” en la propaganda (LGIPE, artículo 379).

Como cualquier candidato, los independientes requieren recursos para poder ejercer de manera plena el derecho a ser votados. Sin esos recursos monetarios y sin acceso igualitario a los medios de comunicación no es posible hacer campaña (SM-JDC-429/2015, 11 y SUP-JDC-602/2012 y acumulados). En este sentido, la posición de los órganos jurisdiccionales va encaminada a mejorar las condiciones de institucionalización de estas candidaturas y, con ello, se busca hacer más equitativas las reglas de la competencia cuando se emplea este mecanismo de participación política.

¹⁹ Para postularse como candidato independiente al cargo de presidente de la república, deberá obtenerse el apoyo de al menos el equivalente a 1% de la lista nominal de electores en el plazo de 120 días, integrada por electores de cuando menos 17 entidades federativas (lo cual equivale a unas 814,277 firmas). Para el cargo de senador por mayoría relativa, el aspirante deberá conseguir el apoyo de 2% de la lista nominal de electores correspondiente a la entidad federativa a representar, en un porcentaje de por lo menos la mitad de los distritos electorales, en un plazo de 90 días, y para diputado federal deberá obtener el apoyo de al menos 2% de la lista nominal de electores correspondiente al distrito electoral a representar, en un porcentaje de al menos la mitad de las secciones electorales, en el plazo de 60 días [véase LGIPE (2014)].

La realización de actos de campaña es clave para el ejercicio del derecho a ser votado y, por tanto, no es una cuestión menor para el diseño institucional. La discusión acerca de la equidad en la contienda y el acceso de los independientes a los recursos se ha centrado en el régimen de distribución del financiamiento público, toda vez que era claro que los independientes nunca obtendrían el mismo monto que el de un partido político de reciente registro.

Los independientes tienen derecho a recibir dinero público, cumpliendo con una serie de condiciones,²⁰ pero la ley considera al conjunto de candidatos como un partido político de reciente registro, es decir, todos los independientes que participen para los distintos cargos de elección popular pueden acceder a la parte igualitaria del financiamiento público como si fueran un partido político, lo que no necesariamente supone igualdad de acceso a los recursos para la contienda.²¹

En cuanto al financiamiento privado, se permiten las aportaciones del candidato independiente y de sus simpatizantes, pero no pueden ser superiores a 10% del monto señalado como tope de gastos de campaña para la elección de la que se trate. Los candidatos independientes no pueden recibir aportaciones de dinero en efectivo como los partidos políticos y deben cumplir con una serie de exigencias de la ley, como las siguientes:

²⁰ Las candidatas y los candidatos independientes deben: 1) realizar todas las operaciones en relación con los recursos de la campaña electoral mediante la cuenta bancaria que se abrió desde la etapa de registro (LGIPE, artículo 403). 2) Recibir las aportaciones mediante cheque o transferencia bancaria (LGIPE, artículo 403). 3) Pagar los gastos mediante cheque nominativo o transferencia electrónica y conservar la documentación probatoria que exige la ley (LGIPE, artículo 404). Véase también el artículo 404 de la LGIPE: 1) Todo egreso deberá cubrirse con cheque nominativo o transferencia electrónica. En el caso de los pagos por la prestación de bienes o servicios, adicionalmente el cheque deberá contener la leyenda "para abono en cuenta del beneficiario". Las pólizas de los cheques deberán conservarse anexas a la documentación comprobatoria junto con la copia del cheque a que se hace referencia. 2) Los comprobantes que amparen los egresos que realicen los candidatos independientes deberán ser expedidos a su nombre y constar en original como soporte a los informes financieros de las campañas electorales, los cuales estarán a disposición de la unidad de fiscalización del Instituto para su revisión de conformidad con lo dispuesto en esta Ley. Dicha documentación deberá cumplir con los requisitos que exigen las disposiciones fiscales aplicables, así como las establecidas por el Reglamento de Fiscalización de la Unidad referida.

²¹ Esta preocupación se puso de manifiesto ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

- 1) Emplear la cuenta que abrió a nombre de la asociación civil.
- 2) Financiar los actos con recursos privados de procedencia lícita.
- 3) No recibir aportaciones en efectivo, metales ni piedras preciosas.
- 4) Respetar los topes de gastos que determine el Consejo General (10% del establecido para las campañas inmediatamente anteriores).
- 5) Pagar los gastos mediante cheque nominativo o transferencia bancaria.
- 6) Tener comprobantes originales de los gastos expedidos a nombre del aspirante y de la persona encargada del manejo de los recursos financieros (firmas mancomunadas).

Las candidaturas independientes no tienen permanencia en elecciones subsecuentes como los partidos políticos, por lo que la fiscalización periódica en época no electoral no es posible, aunque en algún momento se deberá definir en qué medida el INE pone en práctica el control de los gastos con el fin de que su monitoreo sea equitativo para partidos y candidatos. Este es un tema clave que tiene que ver con los sistemas de monitoreo y el control del financiamiento. De todos modos, el sistema electoral establece que la candidatura independiente debe rendir cuentas de sus gastos e informar de estos al órgano administrativo.²²

La legislación, además, prohíbe el apoyo propagandístico o económico por parte de extranjeros; ministros de culto y asociaciones religiosas; poderes de la Federación; entidades federativas y ayuntamientos; dependencias, entidades y organismos autónomos de cualquier jerarquía; partidos políticos nacionales y organismos internacionales, personas morales y personas que vivan o trabajen en el extranjero (LGIPE, artículo 380, inciso d).

²² La candidatura independiente debe nombrar a una persona encargada de los recursos, la presentación de informes y la entrega del informe de ingresos y egresos dentro de los 30 días siguientes a la conclusión del periodo para recabar el apoyo ciudadano (LGIPE, artículos 373 al 378 y 380, inciso c).

V. Problemas generados por la implementación de las candidaturas independientes

Más allá de las razones que han conducido a la introducción de esta nueva figura en los diversos diseños institucionales latinoamericanos, las experiencias recientes de incorporación de candidaturas independientes han generado grandes expectativas en la ciudadanía y, al mismo tiempo, han supuesto algunos desafíos a las dinámicas de la competencia de sistemas políticos diseñados en torno a los institutos políticos y a las reglas de juego que delimitan el modo en que compiten partidos contra partidos y partidos contra candidatos.

Una preocupación de la política comparada ha sido explorar en qué medida las candidaturas independientes mejoraron la representación política, entendida esta en términos del vínculo (*linkage*) entre élites y ciudadanía.²³ Para ello, no solo resulta necesario conocer el escenario institucional en que se genera la posibilidad de participación fuera del monopolio de los partidos políticos, sino también los problemas específicos que los candidatos independientes tuvieron que enfrentar cuando compitieron.

A la luz de la experiencia de la implementación de las candidaturas y de los movimientos independientes en los sistemas políticos latinoamericanos, surge una serie de elementos que deberían ser, al menos, revisados cuando se comparan las condiciones en que compiten candidatos sin partidos contra partidos tradicionales o, en su caso, frente a otros nuevos partidos políticos.

Los puntos en los que se debería prestar atención tienen que ver con:

- 1) La inequidad de la contienda, por condiciones disímiles en los requisitos, en el acceso a los medios de comunicación y en la financiación pública y privada de las candidaturas independientes frente a las de los partidos establecidos.

²³ Una de las mejores discusiones en torno a la fortaleza de los vínculos (*linkage*) y la representación política, desde la visión de los partidos, se encuentra en Lawson (1980). Recientemente, Kitschelt y Wilkinson (2014) sistematizaron diferentes tipos de vínculos entre electores y partidos (clientelares, programáticos y personalistas).

- 2) La personalización de la política, dado que la competencia se centra en personas más que en organizaciones institucionalizadas.
- 3) El incremento de la fragmentación de la oferta del sistema de partidos.
- 4) El debilitamiento de los partidos políticos como agentes de intermediación y coordinación en el territorio.
- 5) Las dificultades para la armonización de las reglas de la competencia cuando existen pautas de federalismo electoral (como en el caso mexicano), lo cual genera diferencias sustantivas en los requisitos que se les exigen, en los estados, a los candidatos a la misma figura constitucional.

Inequidad de la contienda

Los requisitos exigidos a las candidaturas individuales sin partidos suelen ser proporcionalmente mayores que los solicitados a los partidos, lo cual genera condiciones inequitativas de acceso a la competencia para las independientes. En México, mientras a las candidaturas independientes se les exigía, para la elección estatal de 2015, 1% de firmas de apoyo (más de 814,277 personas) para postular a un cargo nacional, la constitución de un partido nacional debía acreditar la militancia de 0.26% de la lista nominal de electores (219,608, aproximadamente) que debían ser registrados en el marco de un año (Ley de Partidos Políticos 2014).²⁴

Las condiciones de financiamiento público también suelen ser inequitativas para los candidatos independientes con relación a lo que reciben los partidos mexicanos (González Salas 2014, 40; Beltrán 2015, 20).²⁵ Los independientes reciben, en el ámbito federal, lo que le corresponde a un partido de nuevo registro (LGIPE, artículo 408), y

²⁴ En las elecciones de junio de 2015, de los 8,711 cargos en disputa, solo 123 lograron un registro formal y, de ellos, 6 consiguieron ganar la elección en la que postulaban (Ugalde y Hernández 2015, 10).

²⁵ Esta preocupación se manifestó ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación mediante la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

se distribuye 33% entre todas las candidaturas al cargo de presidente, 33% a las candidaturas a senador y otro 33% a las de diputados de mayoría relativa.²⁶ Esta cantidad es “notablemente menor que las de un candidato de un partido político” (González Salas 2014, 40), aunque se toma al conjunto de candidatos independientes como si fuera un partido.

Los independientes tuvieron muy pocos recursos para el gasto electoral. Por ejemplo, en la elección mexicana de 2015, las candidaturas independientes a diputados federales fueron pocas (22) y, por tanto, este conjunto recibió “bastante dinero para hacer campaña. Si hubieran sido 500, no les toca nada, como fue el caso del Bronco. El financiamiento público que él recibió fue muchísimo menos que lo que le permitía el tope de campaña” (Balerini 2015, 7).

Si se tiene en cuenta la regla constitucional que sostiene que una candidatura no puede recibir más dinero privado que público, esto pone aún más en desventaja a las independientes frente a los partidos. Este punto fue tratado por la Sala Superior del TEPJF, que resolvió que la condición de dinero público ante el privado solo regía para los partidos, y con ello se les otorgó más libertad a las candidaturas independientes respecto a los recursos (SUP-REC-193/2015).

En cualquier caso, esto abrió paso a otra discusión respecto al origen de los recursos y las dificultades para fiscalizar el potencial origen ilícito del dinero que financia las campañas, en general, y a los independientes, en particular. Ante estas circunstancias, incluso los independientes podrían tener acceso a más financiamiento privado del que recibe un candidato partidista, ya sea por vías legales o ilegales (Aparicio 2015; Beltrán 2015). Esto supone que candidaturas con alta influencia económica puedan tener un mayor peso político que el resto (Hernández 2014, 344).

²⁶ Ante la pregunta del financiamiento que recibió, el candidato independiente Pedro Kumamoto dijo que le dieron \$18,500, que “alcanzaba para 180 playeras”. Los simpatizantes lo apoyaron con donaciones de hasta \$7,000, “para no perder independencia política a través de lo económico”, dijo. Se ejercieron cerca de \$250,000, entre los \$18,500 que recibió del Instituto Nacional Electoral y las donaciones de los simpatizantes, que significa “el 20 por ciento del tope de campaña”, por lo cual dijo que “los partidos grandes tendrán que explicar porque necesitan cinco veces más” (“Decidimos tomar las riendas de la política en nuestras manos”: Kumamoto” 2015).

Los independientes tampoco contaron con las mismas oportunidades para divulgar sus plataformas en los medios electrónicos (aun cuando emplearon las redes sociales como mecanismo alternativo). Mientras los partidos usaron su prerrogativa para acceder a los medios de comunicación desde la precampaña, los independientes solo pudieron hacerlo después de haber logrado el registro.²⁷

A pesar de que en el proceso electoral ordinario federal 2014-2015 únicamente se renovaron las diputaciones, el esquema de repartición de financiamiento público para estos cargos resulta relevante, toda vez que la mayoría de las entidades federativas lo replicó para la renovación de los cargos de gobernadores y jefe de gobierno, diputados locales y ayuntamientos y delegaciones. Por ello, todos los estados mexicanos consideraron al conjunto de candidatos independientes como un partido político de nueva creación.

Las diferencias en los requisitos que se les exigen a los independientes y la capacidad de los estados para regular las candidaturas independientes de diversas maneras supone también una fuente de inequidad en la competencia (Hernández 2014, 345; Gilas y Medina 2014, 355). El análisis de las reglas de juego de las entidades mexicanas arroja que contemplan requisitos diferentes a la LGIPE y con ellos pueden hacer insubstancial la accesibilidad a cargos de elección popular a los ciudadanos sin partido.²⁸ En este sentido, los requisitos deberían facilitar la participación y “deberían ser proporcionales y alcanzables” (Hernández 2014, 346).

En función de estos elementos se sostiene que el diseño institucional pone “muchas trabas, requisitos sumamente altos con el cálculo de que nadie llegue” (Balerini 2015, 6).²⁹ Las reglas del juego,

²⁷ Los datos para la elección de junio de 2015 en México ponen en evidencia esta diferencia sustantiva para la campaña electoral: los independientes tuvieron 155,936 *spots* durante el periodo de campaña, mientras que los partidos tuvieron 27.4 millones (Ugalde y Hernández 2015, 10).

²⁸ El porcentaje de apoyo ciudadano exigido supera lo que la Comisión Europea para la Democracia establece como estándar internacional (1%), si se le compara con el 2% requerido en la LGIPE (2014), o lo que ciertos estados mexicanos requieren (incluso algunos llegan a 5%, como Zacatecas, y otros, a 3%). Esto supone grandes obstáculos para la presentación de las candidaturas, aunado a la exigencia de que el ciudadano facilite su credencial para votar con fotografía y una copia para poder certificar el registro.

²⁹ Una situación similar ocurre en el caso de los movimientos políticos ecuatorianos que,

que fueron hechas para partidos sin considerar los retos que supondrían las candidaturas independientes, deberán ser revisadas de cara a su mayor practicidad e institucionalización en los sistemas políticos.

Personalización de la política

La aprobación de las candidaturas independientes incrementó la personalización de la política. Esto provocó que una oleada de políticos, reconvertidos en ciudadanos, muchos de ellos declarados “apolíticos”, que han cambiado de discurso, de programa y de propuestas (Espinoza 2015), buscaran participar al margen de los partidos tradicionales.

Una de las dificultades más claras de la democratización de la política latinoamericana ha sido, históricamente, la presencia de caudillos, clientelas y caciques que desconocen e ignoran la política programática, la articulación de intereses en el territorio y la carrera profesional en la organización. La posibilidad de la figura de las candidaturas sin partidos supone para muchos (Hernández 2014, 344) un retroceso respecto a la nacionalización de la política y la posibilidad de superar los caudillos y clientelas que en algunos distritos había experimentado la región (aunque, en otros, aún es la manera tradicional de hacer política).

Democracia interna de partidos y selección de mejores candidaturas

Uno de los retos clave de los partidos políticos mexicanos y latinoamericanos tiene que ver con la democracia interna. Los líderes partidistas perciben las candidaturas independientes como una amenaza real a dos de sus tradicionales fuentes de poder: el acceso a la definición de la oferta partidista, por medio de la conformación de la estructura del voto (boleta o papeleta electoral), y el control centralizado del

directamente, no reciben financiamiento público, a diferencia de los partidos políticos que sí cuentan con este tipo de recursos (Freidenberg y Pachano 2016).

financiamiento público para gastos de campaña (Aparicio 2015). Incluso esto ha llevado a que las élites subnacionales reaccionaran frente al éxito de estas candidaturas, con el impulso de reformas electorales que suponen limitantes a los candidatos independientes en sus estados.³⁰ Como sostiene Aparicio (2015), “si los partidos políticos hicieran bien un aspecto clave de su trabajo: postular a los mejores perfiles, muy pocos candidatos independientes tendrían posibilidades reales de ganar”. La cuestión es que, a diferencia de ellos, las élites locales han buscado protegerse cambiando las reglas estatales, en el sentido de cerrar el paso a los independientes.

Más allá de las reacciones expuestas, los efectos positivos de las candidaturas independientes en los partidos están en que estos deberán modernizarse y hacerse más competitivos y abiertos al electorado (Alanís 2015, 20). Una manera de llevar a cabo ese cambio interno estará en la democratización de sus procesos de selección de candidaturas a cargos de representación popular, así como en la elección de sus autoridades internas. Las candidaturas independientes suponen desafíos importantes a la oligarquización de los partidos latinoamericanos (Freidenberg 2014) y a sus oportunidades de cambio (Ugalde y Hernández 2015, 11).

Los partidos deberán buscar mecanismos que los ayuden a seleccionar los mejores perfiles (Aparicio 2015) y apostar por una cultura político-partidista más cívica y tolerante, incluso para aquellos candidatos que pierden los procesos competitivos internos y que pueden estar tentados a abandonar las filas partidistas para presentarse como candidaturas sin partidos. El transfuguismo desde los partidos hacia las candidaturas independientes es una de las dificultades que presenta la implementación de esta nueva figura democrática. Una opción que los partidos han empleado para evitarlo es que, para registrarse como independientes, los candidatos deben comprobar

³⁰ Tras las elecciones del 7 de junio de 2015 en Veracruz, Chihuahua, Sinaloa y Puebla, donde había mayoría priista en los congresos locales, se aprobaron reformas que ponían límites a las candidaturas independientes. Estas entidades, encabezadas por gobernadores del Partido Revolucionario Institucional, celebraron elecciones en 2016. La Suprema Corte de Justicia de la Nación atendió varios de estos casos (como en Hidalgo) y redujo los “candados” que las élites locales habían puesto para dificultar la presentación de candidaturas de los independientes.

que no militaron en ningún partido durante un periodo previo, que no han sido dirigentes de alguno (LGIPE, artículo 383) y que no han competido recientemente en los procesos de selección de candidaturas de partidos.³¹

Sustitución de la política formal y debilitamiento de los partidos

En la mayoría de los países de América Latina, los partidos han perdido la capacidad para brindar recursos y capitales políticos a sus cuadros o candidatos, tanto financieros (dinero, materiales para la campaña, acceso a bienes y servicios públicos) como ideacionales (propuestas, programa e ideología) (Zavaleta 2014). La alternativa de los partidos tradicionales o de la emergencia de nuevos partidos fue el establecimiento de mecanismos informales que les permitieron participar en elecciones y sobrevivir políticamente. De ese modo, muchos analistas e, incluso, la ciudadanía, han llamado la atención en lo referente a la crisis de los partidos políticos, porque la manera en que hacen política no se parece a lo que se solía esperar de los partidos de integración de masas, más propios de los sistemas políticos europeos (Freidenberg y Levitsky 2007).

En ausencia de una estructura formal, los políticos no asumieron los costos de pertenecer a un nuevo partido y han funcionado de manera más libre, al punto de reagruparse de elección en elección y maximizar sus opciones de poder por medio de redes de contacto que no llegan a desarrollarse como partidos políticos (como en Ecuador, Perú y Guatemala). Las candidaturas y los movimientos

³¹ Chihuahua y Baja California aprobaron que sea en los tres años previos a la elección lo que se ha denominado como “el candadote”, y en Baja California y Veracruz se prohibió la inscripción como candidatos independientes a quienes hayan participado en procesos de selección de candidatos de los partidos. La Suprema Corte de Justicia de la Nación debió atender el caso de Hidalgo, donde se exigía, en el artículo 247 del Código Electoral, que los candidatos independientes no hubieran participado en los procesos de selección de candidatos de los partidos por lo menos seis años antes. Los ministros de la Suprema Corte acordaron, por unanimidad, que ese periodo era desmedido, pero no consiguieron eliminar el candado de la exigencia del lapso que, en este caso, quedó en tres años.

independientes han buscado la manera de llenar esos vacíos, algunos desde la idea de transformación de los mecanismos de representación tradicional dentro del sistema democrático vigente (como Pedro Kumamoto), y otros, como una manera de cambiar de manera radical el sistema de partidos predominante, con un fuerte discurso antipartidista (como Rafael Correa).

Incremento de la fragmentación de la oferta del sistema de partidos

La principal consecuencia de la eliminación del monopolio de presentación de candidaturas partidistas y la autorización de la posibilidad de participar mediante movimientos independientes en Ecuador y Perú ha sido la explosión de la oferta partidista, fundamentalmente, en el ámbito subnacional (Freidenberg 2014; Zavaleta 2014; Tanaka y Guibert 2011; Pachano 2007).

En Ecuador, si bien los partidos tradicionales controlaron todos los cargos ejecutivos en los ámbitos nacional y local entre 1978 y 1988, a partir de finales de la década de 1990, la hiperfragmentación de la oferta partidista fue evidente (Freidenberg 2014). En las elecciones locales de 1979, 1984 y 1988, los partidos tradicionales fueron las únicas agrupaciones ganadoras en los 23 cantones con mayor peso poblacional (capitales de provincia y ciudades de más de 50,000 habitantes) (Freidenberg 2014). A partir de la elección local de 1992, los partidos fueron perdiendo lentamente el control de los cargos ejecutivos en manos de los independientes. El momento crítico fue en la elección de 2009, en la que casi llegan a desaparecer la mayoría de los partidos tradicionales frente a los independientes en el ámbito local.³²

³² En dichos comicios, los partidos tradicionales ecuatorianos controlaron solo 0.16% de todos los cargos ejecutivos (nacional y local) en disputa (Freidenberg 2014), y los que consiguieron ganar alguna alcaldía, lo hicieron porque se aliaron con otros partidos tradicionales o, en su caso, con partidos o movimientos no tradicionales que ocultaban su identidad electoral previa o que surgían como un movimiento independiente nuevo.

VI. Conclusiones. Moverse dentro del sistema, pero tratando de imaginar otro sistema³³

Las candidaturas independientes llegaron para quedarse. Esta expresión suele ser muy común entre las élites políticas latinoamericanas, en los sistemas políticos en que han sido aprobadas y puestas a prueba. Algunas veces, con muchas expectativas, otras, con cierta resignación, resulta que hay cada vez más políticos dispuestos a competir sin partidos políticos que respalden sus ideas, sus propuestas y su trabajo electoral. A pesar de todos los pronósticos, muchos de esos políticos han ganado un cargo de representación popular y su triunfo ha sido percibido como una renovación para muchos sistemas de partidos anquilosados.

Varias de las reformas electorales realizadas han tenido que ir orientadas a compatibilizar la figura de las candidaturas independientes con las reglas que regulan a los partidos políticos (Freidenberg y Došek 2016a). Esas reformas tienen que ver con:

- 1) La homogeneización de los requisitos que se les exigen para presentar una candidatura frente a los que se les piden a los partidos.
- 2) El acceso a los medios de comunicación de masas.
- 3) Los recursos para su financiamiento y fiscalización.
- 4) Las oportunidades para el transfuguismo.
- 5) La democratización interna de las organizaciones de partidos.

En la mayoría de los sistemas políticos, la llegada al poder de las candidaturas independientes ha supuesto el declive electoral de los denominados partidos tradicionales predominantes hasta ese momento (Lupu 2014; Tanaka y Guibert 2011), lo cual ha generado cambios significativos en la oferta política, pero también en los rangos de coordinación de las estrategias territoriales de los partidos y en sus dinámicas organizativas internas. Las experiencias ecuatoriana (Freidenberg 2014; Pachano 2007) y peruana (Zavaleta 2014; Tanaka y Guibert 2011) dan

³³ Declaraciones de Pedro Kumamoto ("Que no se te suba, Pedro" 2015).

cuenta de las transformaciones críticas que ha tenido la dinámica de la competencia de los sistemas de partidos a raíz de la introducción de estas nuevas figuras.³⁴

Estas experiencias desmienten la idea de que es engañosa la alerta respecto de que las candidaturas independientes pueden transformar los sistemas de partidos. El grado de transformación depende, sin duda, de una serie de dinámicas propias del sistema político, en términos institucionales y electorales,³⁵ así como del grado de fortaleza de la institucionalización del sistema de partidos y su capacidad para procesar el descontento ciudadano.

La ciudadanía cree en las candidaturas independientes, es decir, en las candidaturas de individuos sin estructuras ni plataformas programáticas partidistas, como elementos regeneradores de la clase política y del modo de hacer política tradicional. Esta creencia, de naturaleza optimista, respecto de los independientes, basada más en dogmas de fe que en evidencias empíricas concretas, hace pensar, por supuesto, que estas candidaturas serán más eficientes en términos de representación o que mejorarán las condiciones de participación frente a los partidos políticos tradicionales.

Esta visión no corresponde a las experiencias comparadas latinoamericanas, que más que renovar el estilo de liderazgo en clave democrática, supusieron una renovación de personas, pero no de formas de hacer política. Muchas de las candidaturas o movimientos independientes que emergieron en las últimas décadas en países como Ecuador, Bolivia o Perú han confrontado directamente el *status quo* predominante, y han llegado, en algunas ocasiones, a reemplazar a esas viejas élites, buscando representar valores que van en contra de la legitimidad del sistema político dominante, con lo que han generado nue-

³⁴ Las organizaciones electorales que se denominan "partidos" suelen ser "vehículos personales, creados por y para los candidatos individuales sin razón de existir más allá de la carrera electoral de su líder. La militancia partidaria desapareció, y la gran mayoría de los políticos que empezaron sus carreras después de 1990 son independientes que saltan de una agrupación política a otra, cambiando de camiseta en cada elección. Muchos han pertenecido a cuatro, cinco y hasta seis o siete partidos. Son tráfugas permanentes" (Zavaleta 2014, 11-2).

³⁵ Brancati (2008) sostiene que las probabilidades de éxito de las candidaturas independientes, al menos en el ámbito legislativo, se incrementan en sistemas mayoritarios (uninominales y plurinominales), en distritos pequeños o medianos, con listas abiertas y en periodos de transición.

vas fuentes de legitimidad en la cosa pública (Freidenberg y Pachano 2016; Zavaleta 2014).

Estas candidaturas independientes o nuevos partidos, surgidos al margen del sistema de partidos tradicional, algunas veces propusieron, de manera discursiva, alternativas a la democracia representativa (Freidenberg y Suárez-Cao 2015), pero en la práctica implicaron la integración o la confrontación discursiva con las viejas élites partidistas, tanto en las arenas municipal y estatal como federal. Además, esos nuevos actores se incorporaron al sistema sin cambiar el modo de hacer política (salvo escasas excepciones), lo que supuso “más de lo mismo” para la política tradicional. Esta tensión no es una cuestión menor. Si la ciudadanía está convencida de que una figura supone mejoras para la política, los diseños institucionales deberían acompañar estos procesos para facilitar su representación e institucionalización.

VII. Fuentes consultadas

Acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas 26/2014, 28/2014 y 30/2014.

Alanís Figueroa, María del Carmen. 2015. “Reflexiones en torno a la jornada electoral”. *Este país. Tendencias y opiniones* 291 (julio): 14-6.

Aparicio, Javier. 2015. “¿Otra reforma? Sí”. *Excelsior*, 4 de julio. [Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/opinion/javier-aparicio/2015/07/04/1032859> (consultada el 4 de julio de 2015)].

Astudillo, César. 2015. La postulación de candidaturas partidistas e independientes en América Latina en el contexto de los derechos de participación política. En *Las reformas a las organizaciones de partidos en América Latina*, eds. Flavia Freidenberg y Betilde Muñoz Pogossian, 109-232. Lima: Pontificia Universidad Católica del Perú/OEA/IIJ-UNAM/ Sociedad Argentina de Análisis Político.

Balerini Casal, Emiliano. 2015. “Ciudadanos y políticos: la falsa distinción. Entrevista con María Marván Laborde”. *Este país. Tendencias y opiniones* 291 (julio): 5-8.

- Barr, Robert R. 2009. "Populists, Outsiders and Anti-Establishment Politics". *Party Politics* 15 (1): 29-48.
- Becerra Chávez, Pablo. 2014. Las candidaturas independientes en México. Una vía para ampliar la participación ciudadana. En Gilas y Medina 2014, 199-225.
- Beltrán Miranda, Yuri. 2015. "Candidaturas independientes (segunda de dos partes)". *Este país. Tendencias y opiniones* 291 (julio): 17-22.
- Bolleyer, Nicole y Liam Weeks. 2007. "The Puzzle of Non-Party Actors in Party Democracy: Independents in Ireland". *Comparative European Politics* 7 (3): 299-324.
- . 2009. "The Puzzle of Non-Party Actors in Party Democracy: Independents in Ireland". *Comparative European Politics* 7 (3): 299-324.
- Brancati, Dawn. 2008. "Winning Alone: the Electoral Fate of Independent Candidates Worldwide". *Journal of Politics* 70 (3): 648-62.
- Carbonell, Miguel. 2012. "Participación política y candidaturas independientes". *Revista Mexicana de Derecho Electoral* 1.
- Castilla, Karlos. 2011. "El control de convencionalidad: un nuevo debate en México a partir de la sentencia del caso Rosendo Radilla". *Anuario Mexicano del Derecho Internacional* XI: 593-694.
- Código Electoral N° 1984, con reformas hasta disposiciones transitorias de agosto de 2005. Bolivia.
- Código Electoral N° 8765, publicado en el alcance 37 de la Gaceta N° 171 del 2 de septiembre de 2009. Costa Rica.
- Código Electoral N° 25875, del 12 de septiembre de 2007. Panamá.
- Código Electoral de 1992, Decreto N° 417, con la reforma de 2013, por medio del Decreto N° 413. El Salvador.
- Código Electoral Ley N° 1/90 de 1990. Paraguay.
- "Decidimos tomar las riendas de la política en nuestras manos": Kumamoto". 2015. *Excelsior*, 9 de junio. [Disponible en <http://www.excelsior.com.mx/nacional/2015/06/09/1028550>].
- DOF. Diario Oficial de la Federación. 2014. 23 de mayo.
- Došek, Tomáš. 2015. La presencia y el éxito de los independientes en las elecciones subnacionales en Chile (2004-2012). Ponencia presentada en el "XI Congreso chileno de ciencia política [ACCP].

- Política, diversidad y conflicto, nuevos debates a 30 años de la ACCP”, 15 al 17 de octubre, en Santiago de Chile.
- y Flavia Freidenberg. 2014. “Voto hacia nuevos candidatos en sistemas de partidos (des)institucionalizados: el caso de Marco Enríquez-Ominami en Chile 2009”. *Revista SAAP* 8 (1): 11-42.
- Dudzińska, Agnieszka. 2008. “Non-Party Lists in Local Election in Poland”. En Reiser y Holtmann 2008, 105-26.
- Espinoza Valle, Víctor Alejandro. 2015. “Candidatos independientes, cuesta arriba”. *Ágora Baja California*, 1 de julio. [Disponible en <http://www.agorabc.com.mx/vernoticias.php?artids=20529>].
- Fernández Segado, Francisco, 2007. Las candidaturas electorales. En *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, Jesús Orozco y José Thompson, 527-87. 2.^a ed. México: FCE.
- Freidenberg, Flavia. 2007. *La tentación populista: una vía al poder en América Latina*. Madrid: Síntesis.
- . 2014. Un país con mil reinos: predominio de nuevos actores, estrategias políticas e incongruencia multinivel en Ecuador (1978-2014). En Freidenberg y Suárez-Cao 2014, 181-221.
- y María Esperanza Casullo. 2014. The Rise of Outsider Politicians in Latin America and Europe. The Monkey Cage. Disponible en <http://www.washingtonpost.com/blogs/monkey-cage/wp/2014/09/16/the-rise-of-outsider-politicians-in-latin-america-and-europe/> (consultada el 15 de noviembre de 2014).
- Freidenberg, Flavia y Tomáš Došek. 2016a. Las reformas electorales en América Latina (1978-2015). En *Tendencias en las reformas políticas en América Latina*, eds. Kevin Casas-Zamora, Betilde Muñoz Pogossian y Marian Vidaurri, 25-92. Washington: OEA.
- . 2016b. Las reformas electorales en América Latina: nuevas estrategias conceptuales y desafíos metodológicos. En *La representación en América Latina*, ed. Fernando Tuesta Soldevilla, 73-103. Lima: Jurado Nacional de Elecciones.
- Freidenberg, Flavia y Steve Levitsky. 2007. “Organizaciones informales de partidos en América Latina”. *Desarrollo Económico* 184 (enero-marzo): 539-68.

- Freidenberg, Flavia y Simón Pachano. 2016. *El sistema político ecuatoriano*. Quito: Flacso Ecuador.
- Freidenberg, Flavia y Julieta Suárez-Cao, eds. 2014. *Territorio y poder: nuevos actores y competencia política en los sistemas de partidos multinivel en América Latina*. Salamanca: Ediciones Universidad de Salamanca.
- . 2015. ¡No todos son iguales! Nuevos [y viejos] partidos en los sistemas de partidos multinivel en América Latina. Ponencia presentada en el seminario internacional “Los dilemas de la democracia en América Latina: a cuatro décadas de la transición”, 30 de septiembre, 1 y 2 de octubre, en la Ciudad de México.
- Gilas, Karolina y Eduardo Medina Torres, eds. 2014. *Candidaturas independientes: desafíos y propuestas*. México: TEPJF/Instituto Electoral de Morelos/Tirant lo Blanch.
- Golosov, Grigorii V. 2003. “The Vicious Circle of Party Underdevelopment in Russia: The Regional Connection”. *International Political Science Review* 24 (4): 427-44.
- González Oropeza, Manuel y Marcos del Rosario Rodríguez. 2014. Estudio introductorio. En Gilas y Medina 2014, 17-44.
- González Salas, José Fernando Franco. 2014. “Candidatos independientes”. *Voz y Voto* 269: 37-40.
- Hale, Henry. 2007. *Why not Parties in Russia?* Cambridge: Cambridge University Press.
- Hernández Olmos, Mariana. 2014. Candidaturas independientes: experiencias y desafíos. En Gilas y Medina 2014, 323-57.
- INE. Instituto Nacional Electoral. 2012. Acuerdo INE/CG191/2012 por el cual se declaran improcedente el registro de candidaturas sin partidos.
- Ishiyama, John, Anna Batta y Angela Sortor. 2011. “Political Parties, Independents and the Electoral Market in Sub-Saharan Africa”. *Party Politics* 19 (5): 695-712.
- Kitschelt, Herbert y Steven Wilkinson. 2007. *Patrons, Clients and Policies. Patterns of Democratic Accountability and Political Competition*. Cambridge: Cambridge University Press.

- Lawson, Kay. 1980. *Political Parties and Linkage: a Comparative Perspective*. New Haven: Yale University Press.
- Levitsky, Steven y Maxwell Cameron. 2003. "A Democracy without Parties? Political Parties and Regime Change in Fujimori's Peru". *Latin American Politics and Society* 45 (3): 1-33.
- Ley 130, del 23 de marzo de 1994 (Estatuto básico de los partidos y movimientos políticos). Colombia.
- Ley Electoral N° 275 de 1997. República Dominicana.
- Ley Electoral N° 9.504 del 30 de septiembre de 1997. Brasil.
- Ley Electoral y de las Organizaciones Políticas de 1981, con reformas de 2004 y actualizada hasta la reforma de 2009. Honduras.
- Ley Electoral y de Partidos Políticos 1-85 de 1987, con reformas de 2011. Guatemala.
- Ley Orgánica Constitucional sobre Votaciones Populares y Escrutinios N° 18.700. Santiago de Chile, actualizada a octubre de 2001. Chile.
- Ley Orgánica de Elecciones N° 26859 de 1997. Perú.
- Ley Orgánica de Partidos Políticos N° 23.298, publicada en el Boletín Oficial del 25 de octubre de 1985, con sus reformas de la Ley N° 23.476, publicada en el Boletín Oficial el 3 de marzo de 1987. Argentina.
- Ley Orgánica del Poder Electoral. Gaceta oficial N° 37573 del 19 de noviembre de 2002. Venezuela.
- Ley Orgánica Electoral, Código de la Democracia, publicada en Registro Oficial Suplemento 571, del 27 de abril de 2009. Ecuador.
- LGIFE. Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. 2014. Disponible en http://www.diputados.gob.mx/LeyesBiblio/pdf/LGIFE_100914.pdf (consultada el 30 de noviembre de 2015).
- Lupu, Noam. 2014. "Brand Dilution and the Breakdown of Political Parties in Latin America". *World Politics* 66 (4): 561-602.
- "Luz Verde a los independientes". 1996. *Diario Hoy*, 21 de enero, 3-A.
- Mayorga, René Antonio. 1995. *Antipolítica y neopopulismo*. La Paz: CEBEM.
- . 2008. Outsiders políticos y neopopulismo: el camino a la democracia plebiscitaria. En *La crisis de la representación democrática en los países andinos*, eds. Scott Mainwaring, Ana María Bejarano y Eduardo Pizarro, 209-60. Bogotá: Grupo Editorial Norma.

- Moser, Robert. 1999. "Independents and Party Formation: Elite Partisanship as an Intervening Variable in Russian Politics". *Comparative Politics* 31 (2): 147-65.
- OEA e IJ-UNAM. Organización de los Estados Americanos e Instituto de Investigaciones Jurídicas de la Universidad Nacional Autónoma de México. 2017. Observatorio de Reformas Políticas en América Latina (1978-2017). México: OEA e IJ-UNAM.
- Pachano, Simón. 2004. El territorio de los partidos. En *Partidos políticos en la región andina: entre la crisis y el cambio*, 71-92. Lima: Ágora Democrática/IDEA Internacional.
- . 2007. *La trama de Penélope: procesos políticos e instituciones en Ecuador*. Quito: Flacso.
- Peza, José Luis, de la. 2007. Candidaturas independientes. En *Tratado de derecho electoral comparado de América Latina*, comps. Dieter Nohlen, Daniel Zovatto, José de Jesús Orozco Henríquez y José Thompson, 613-26. México: Instituto Internacional de Derechos Humanos/ Universidad de Heidelberg/IDEA Internacional/TEPJF/IFE/FCE.
- "Que no se te suba, Pedro". 2015. *El Universal*, junio. [Disponible en <http://www.domingoeluniversal.mx/historias/detalle/+%E2%80%9CQue+no+se+te+suba%2C+Pedro%E2%80%9D-3980> (consultada el 3 de noviembre de 2015)].
- Reiser, Marion. 2008. Conclusion: Independent Local Lists in East and West European Countries. En Reiser y Holtmann 2008, 277-94.
- y Everhard Holtmann, eds. 2008. *Farewell to the Party Model? Independent Local Lists in East and West European Countries*. Wiesbaden: VS Verlag für Sozialwissenschaften/GWV Fachverlage GmbH.
- Sartori, Giovanni. 1992. *Partidos y sistemas de partidos*. Madrid: Alianza.
- Scarrow, Susan E. 1996. "Politicians Against Parties: Anti-Party Arguments as Weapons for Change in Germany". *European Journal of Political Research* 29 (3): 297-317.
- Schedler, Andreas. 1996. "Anti-Political Establishment Parties". *Party Politics* 2 (3): 291-312.
- Schattschneider, Elmer E. 1964. *Régimen de partidos*. Madrid: Tecnos.

- Seawright, Jason. 2012. *Party-System Collapse: The Roots of Crisis in Peru and Venezuela*. Stanford: Stanford University Press.
- Sentencia SM-JDC-429/2015.
- SUP-JDC-602/2012 y acumulados.
- SUP-JDC-612/2012.
- SUP-JDC-624/2012.
- SUP-JDC-639/2012.
- SUP-JDC-659/2012 y acumulados.
- SUP-JDC-838/2015.
- SUP-RAP-92/2014 y acumulados.
- SUP-RAP-95/2014 y acumulados.
- SUP-RAP-96/2014 y acumulados.
- SUP-REC-93/2015.
- Steyvers, Kristof, Herwig Reynaert, Koenraad De Ceuninck y Tony Valcke. 2008. All Politics is Local, Partisan or National? Local Lists in Belgium. En Reiser y Holtmann 2008, 169-93.
- Suárez-Cao, Julieta y Freidenberg, Flavia. 2013. La agenda de investigación sobre la nacionalización de la política: una evaluación de sus aportes y dilemas. Trabajo presentado en el seminario “La nacionalización política en perspectiva comparada. Aspectos teóricos y metodológicos”, 15 y 16 de julio, en Buenos Aires, Argentina.
- 2014. Los sistemas de partidos multinivel y la democracia: una tipología de partidos y sistemas de partidos para América Latina. En Freidenberg y Suárez-Cao 2014, 2-42.
- Tanaka, Martín. 2002. *De la crisis al colapso de los sistemas de partidos y los retos de su reconstrucción: los casos de Perú y Venezuela*. Lima: Instituto de Estudios Peruanos.
- y Yamilé Guibert. 2011. Entre la evaporación de los partidos y la debilidad de los movimientos regionales. Una mirada a las elecciones regionales y municipales desde las provincias, 2002-2006-2010. En *El nuevo poder en las regiones. Análisis de las elecciones regionales y municipales 2010*, eds. María Ana Rodríguez y Omar Coronel, 18-28. Lima: Perú Debate/Pontificia Universidad Católica del Perú.

- Torre, Carlos de la. 2009. "Populismo radical y democracia en los Andes". *Journal of Democracy en Español* 1: 24-37.
- Ugalde, Luis Carlos y Said Hernández Quintana. 2015. "Una alternativa funcional". *Revista Este País* (julio). [Disponible en <http://www.estepais.com/articulo.php?id=55&t=una->].
- Zavaleta, Mauricio. 2014. *Coaliciones de independientes. Las reglas no escritas de la política electoral*. Lima: Instituto de Estudios Políticos.
- Zovatto, Daniel. 2008. Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina. Lectura regional comparada. En *Regulación jurídica de los partidos políticos en América Latina*, ed. Daniel Zovatto, 3-187. México: UNAM.

Cuando la ciudadanía toma las riendas.
Desafíos de las candidaturas independientes, número 74
de la colección Comentarios a las Sentencias del Tribunal Electoral,
se terminó de imprimir en diciembre de 2017
en Impresora y Encuadernadora Progreso, S.A. de C.V. (IEPSA),
calzada San Lorenzo núm. 244, colonia Paraje San Juan,
CP 09830, Ciudad de México.

Su tiraje fue de 2,500 ejemplares.

MEDIO DE IMPUGNACIÓN: RECURSO DE APELACIÓN.

EXPEDIENTE: SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS SUP-RAP-95/2014 Y SUP-RAP-96/2014.

RECURRENTES: JAVIER CORRAL JURADO, COMO CONSEJERO DEL PODER LEGISLATIVO ANTE EL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y PARTIDO ACCIÓN NACIONAL, RESPECTIVAMENTE.

RESPONSABLE: CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADO PONENTE: PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO: ERNESTO CAMACHO OCHOA

México, Distrito Federal, a cuatro de agosto de dos mil catorce.

VISTOS, para resolver, los autos de los recursos de apelación identificados al rubro, interpuestos por el representante del legislativo y partidos mencionados, en contra del *Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral*, expedido mediante acuerdo INE/CG66/2014 por el propio órgano, en específico respecto: **a.** la regulación de los representantes de los candidatos independientes, **b.** la modificación a las reglas sobre mociones a los oradores, y **c.** la facultad de los integrantes del Consejo General para retirar asuntos del orden del día.

R E S U L T A N D O S:

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

De la narración de hechos de los escritos de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierten los antecedentes siguientes:

I. Reforma constitucional y legal.

1. Reforma constitucional en materia político-electoral. El treinta y uno de enero de dos mil catorce, el Presidente de la República promulgó la Reforma Constitucional en materia político-electoral, la cual fue publicada en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero del año en curso.

2. Expedición de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. Conforme a la citada reforma, el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el decreto por el cual se expide la citada ley, en cuyo Artículo Transitorio Sexto, se estableció que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral debe dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las disposiciones legales.

II. Reglamento impugnado.

Expedición del Reglamento de Sesiones del Consejo General. Derivado de las previsiones señaladas, el veinte de junio del año en curso, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó en sesión extraordinaria el Acuerdo INE/CG66/2014, mediante el cual se expide el reglamento de sesiones del propio órgano máximo de dirección.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

III. Recursos de apelación en estudio.

1. Demandas. Inconformes, el veintiséis de junio de dos mil catorce, Javier Corral Jurado, en su carácter de Consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, el Partido de la Revolución Democrática, así como el Partido Acción Nacional, presentaron recursos de apelación ante la Secretaría Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral.

2. Trámite. La autoridad responsable tramitó los medios de impugnación y los remitió a esta Sala Superior, con las constancias atinentes y los informes circunstanciados respectivos.

3. Sustanciación. El dos y tres de julio del año en curso, el Magistrado Presidente José Alejandro Luna Ramos turnó los expedientes a la ponencia del magistrado Pedro Esteban Penagos López, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el magistrado instructor radicó, admitió y declaró cerrada la instrucción de los asuntos, dejando los autos en estado de resolución.

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

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

PRIMERO. Competencia.

De conformidad con lo dispuesto en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a) y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como, 40, párrafo 1, y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, porque se trata de sendos recursos de apelación, interpuestos para controvertir un acuerdo dictado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual expide su reglamento de sesiones.

SEGUNDO. Acumulación.

Esta Sala Superior considera que deben acumularse al recurso de apelación SUP-RAP-92/2014, interpuesto por Javier Corral Jurado, en su calidad de Consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional ante el Instituto Nacional Electoral, los recursos SUP-RAP-95/2014 y SUP-RAP-96/2014

En efecto, conforme a los artículos 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral; 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 86 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, existe la facultad para acumular los medios de impugnación, cuando concurre conexidad en la causa.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

En el caso, de las demandas de los referidos recursos se advierte que existe conexidad en la causa, debido a que en todos se impugna el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por el que se expide el Reglamento de sesiones del propio órgano máximo de dirección de dicho instituto.

De manera que, para facilitar su resolución pronta y con el objeto de evitar la posibilidad de emitir fallos contradictorios, se deberán acumular al recurso de apelación SUP-RAP-92/2014, los diversos SUP-RAP-95/2014 y SUP-RAP-96/2014.

En consecuencia, deberá agregarse copia certificada de los puntos resolutivos de esta sentencia a los expedientes acumulados.

TERCERO. Sobreseimiento del recurso de apelación SUP-RAP 92/2014, por falta de legitimación del recurrente.

Esta Sala Superior considera que Javier Corral Jurado, en cuanto Consejero del Poder Legislativo ante el Instituto Nacional Electoral, conforme a lo dispuesto en la ley procesal de la materia, carece de legitimación para controvertir el acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, como se ha sostenido en otros asuntos¹.

¹ Véase el recurso de apelación SUP-RAP-151/2011 y SUP-RAP-93/2014.

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

En efecto, el artículo 10, párrafo 1, inciso c), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, conforme a la cual los medios de impugnación serán improcedentes cuando el promovente carezca de legitimación.

Para tal efecto, el artículo 45, párrafo 1, de la señalada ley de medios de impugnación establece tres supuestos de procedencia del recurso de apelación², a partir de los cuales, se legitima a diferentes sujetos para promover el referido medio de impugnación, concretamente a partir de determinados actos y resoluciones.

Tales supuestos de procedencia del recurso de apelación están dados para controvertir actos y resoluciones dependiendo del tiempo en que se emitan los actos y en relación a un sujeto en específico.

² Los supuestos identificados por este Tribunal, son los siguientes:

i. Los partidos políticos o agrupaciones políticas con registro, a través de sus representantes legítimos. Para impugnar actos y resoluciones del ahora Instituto Nacional Electoral emitidos: a. durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales; b. en la etapa de resultados y declaración de validez de la elección; y, c. para impugnar el informe relacionado con las observaciones a las listas nominales de electores.

ii. Los partidos políticos, ciudadanos por su propio derecho, las organizaciones o agrupaciones políticas o de ciudadanos, a través de sus representantes legítimos, las personas físicas o morales, por su propio derecho o a través de sus representantes legítimos y los dirigentes, militantes, afiliados, adherentes o simpatizantes de un partido político nacional. En cualquier tiempo, en el caso de determinación y aplicación de sanciones que imponga el Consejo General del ahora Instituto Nacional Electoral.

iii. Los partidos políticos y las personas físicas o jurídicas que se ostenten como acreedores del partido político. Para impugnar la resolución del Órgano Técnico de Fiscalización del Instituto, que ponga fin al procedimiento de liquidación, y los actos que integren ese procedimiento, que causen una afectación sustantiva al promovente.

Adicionalmente, esta Sala Superior ha señalado:

iv. Que el recurso de apelación puede ser promovido por autoridades electorales en las entidades federativas, cuando el Instituto Nacional Electoral, en su calidad de administrador de los tiempos del Estado en radio y televisión en procesos electorales locales, vulnera el derecho de las autoridades electorales a tener acceso a los medios de comunicación electrónicos de radio y televisión.

v. Asimismo, toda vez que el artículo 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que en materia electoral se debe contar con un sistema integral de justicia; y, tomando en consideración el principio de tutela judicial efectiva contenido en el artículo 17 de la propia Carta Magna, el recurso de apelación, también resultaría procedente para que, personas físicas o morales o cualquier otro sujeto que no esté expresamente legitimado en la Ley, controviertan actos o resoluciones del Instituto Federal Electoral que afecten la esfera de derechos de aquellos.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

En la especie, el acto que se controvierte constituye el Acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se expidió el Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto citado, de modo que el supuesto de procedencia encuadra en el caso *genérico* previsto en el inciso a) del referido artículo 45, párrafo 1, de la ley citada, previsto para impugnar actos y resoluciones emitidos durante el tiempo que transcurra entre dos procesos electorales federales, el cual únicamente legitima a los partidos políticos o agrupaciones políticas con registro, a través de sus representantes legítimos.

Por tanto, el Consejero del Poder Legislativo ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral carece de la autorización jurídica que lo legitime para interponer el recurso de apelación para controvertir el acto impugnado.

Sin que obste que, conforme con los artículos 41, Base V, Apartado A, párrafos segundo y undécimo de la Constitución; así como 36, párrafos 1 y 4; 37 y 42, párrafo 4 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, los Consejeros del Poder Legislativo que integren el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, porque dicha calidad, por sí sola, no les permite controvertir los actos y resoluciones del Instituto Nacional Electoral.

Por el contrario, su participación sólo está acotada a intervenir en las discusiones y debates de los asuntos que se discuten al seno del Consejo General y de sus comisiones, pero en modo

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

alguno, les confiere una potestad de interés público para controvertir en abstracto las decisiones de la autoridad administrativa electoral.

Luego, la consecuencia jurídica para dicha situación -la falta de legitimación-, al haberse admitido la demanda es el sobreseimiento en el juicio de la demanda del recurso de apelación presentado por Javier Corral Jurado, en cuanto Consejero del Poder Legislativo ante el Consejo General.

CUARTO. Preceptos impugnados por los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional.

“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE SESIONES DEL PROPIO ÓRGANO MÁXIMO DE DIRECCIÓN.

[...]

Artículo 3.
Glosario.

1. Se entenderá por: [...]

i) Representantes de Partidos: Los Representantes de los Partidos Políticos Nacionales acreditados ante el Consejo General;

Artículo 4.

Integración del Consejo.

1. El Consejo se integra por un Presidente, diez Consejeros Electorales, un Consejero del Poder Legislativo por cada fracción parlamentaria ante el Congreso de la Unión; un Representante por cada Partido Político Nacional con registro y el Secretario.

2. El Presidente y los Consejeros Electorales tendrán derecho a voz y voto, mientras que los Consejeros del Poder Legislativo, los Representantes de Partidos y el Secretario, sólo tendrán derecho a voz.

Artículo 5.

De los aspirantes y candidatos independientes.

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

1. Los aspirantes a candidatos independientes podrán nombrar un representante para asistir a las sesiones del Consejo, sin derecho a voz ni voto, en términos de lo establecido en el artículo 379, inciso d) de la Ley Electoral.

2. Los **candidatos independientes que hayan obtenido su registro, podrán nombrar un representante para asistir a las sesiones del Consejo**. La acreditación de representantes ante el Consejo deberá efectuarse en el plazo establecido en la Ley electoral.

A los representantes debidamente acreditados se les comunicará la fecha y hora de celebración de las sesiones del Consejo General, así como todos los Acuerdos tomados durante la misma.

Artículo 7.

Atribuciones del Presidente.

1. El Presidente tendrá las atribuciones siguientes:

a) Convocar a las sesiones ordinarias, extraordinarias y especiales a los integrantes del Consejo;

[...]

c) Solicitar al Secretario retirar asuntos agendados en el orden del día, previo a que se instale la sesión, de conformidad con las reglas establecidas en el presente Reglamento, tratándose de asuntos que debido a su naturaleza y para la adecuada toma de decisiones, se justifique por escrito el motivo de su presentación para una sesión posterior;

Artículo 8.

Atribuciones de los Consejeros Electorales.

1. Los Consejeros Electorales tendrán las atribuciones siguientes:

[...]

c) Solicitar al Secretario, de conformidad con las reglas establecidas en este Reglamento, la inclusión y retiro de asuntos del orden del día;

[...]

Artículo 14.

[...]

Retirar asuntos del orden del día previo a la instalación de la sesión.

11. El Presidente, dentro de los plazos previstos para la incorporación de asuntos en el orden del día, podrá solicitar al Secretario que se retire alguno de los asuntos agendados que él hubiere propuesto incluir, que por su naturaleza se justifique plenamente la necesidad de un mayor análisis y presentación en una sesión posterior y no implique el incumplimiento de una disposición de ley o de un Acuerdo del Consejo General.

12. Los Consejeros Electorales, dentro de los plazos previstos para la incorporación de asuntos en el orden del día, en su carácter de Presidentes de alguna Comisión o Comité del

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

Consejo, podrán solicitar por escrito al Presidente que se retire alguno de los asuntos que ellos mismos hayan solicitado su inclusión, o bien que se vinculen con temas que impacten en el ámbito de competencia de la Comisión o Comité, y que por su naturaleza no implique el incumplimiento de una disposición de ley o de un Acuerdo del Consejo General y se justifique plenamente la necesidad de un mayor análisis para su presentación en una sesión posterior.

13. Los Consejeros del Poder Legislativo o Representantes de Partido, podrán solicitar dentro de los plazos previstos para la incorporación de asuntos en el orden del día, que se retire los asuntos, que en su caso, ellos hayan solicitado su inclusión.

14. El Presidente, recibido el escrito de solicitud de retirar alguno de los asuntos agendados en el orden del día, conforme a lo previsto en los párrafos anteriores, instruirá al Secretario se circule el escrito de solicitud y justificación formulada, junto con un nuevo orden del día en el que se retire el asunto solicitado.

15. El Secretario, recibida la solicitud que le remita el Presidente de retirar un asunto del orden del día, deberá circular a la brevedad el nuevo orden del día en el que se retire el asunto, adjuntando el escrito de justificación respectivo.

16. Las solicitudes que se formulen para retirar asuntos del orden del día, previo a la instalación de la sesión, no limita la posibilidad de que al momento en que se someta a consideración del Consejo el orden del día, puedan presentarse nuevos planteamientos sobre el retiro de asuntos, según lo prevé el artículo 17, párrafo 3 del presente Reglamento.

[...]

Artículo 15.

Reglas para la instalación de las sesiones.

[...]

10. Los Representantes de los Partidos rendirán la protesta de ley ante el Consejo, ya sea en su carácter de propietario o suplente. Sin embargo, no será necesario que vuelvan a rendirla en caso que se invierta el carácter de propietario o suplente, respectivamente.

Artículo 16.

Publicidad y orden de las sesiones.

1. Las sesiones del Consejo serán públicas.

2. En las sesiones sólo podrán participar y hacer uso de la palabra el Presidente, los Consejeros Electorales, los Consejeros del Poder Legislativo, los Representantes y el Secretario.

Artículo 17.

Aprobación del orden del día.

[...]

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

3. El Presidente, los Consejeros Electorales, los Consejeros del Poder Legislativo y los Representantes de Partido, podrán solicitar, cuando se ponga a consideración el orden del día que se retire algún punto agendado, siempre y cuando sean ellos quienes hayan solicitado su inclusión; conforme a lo previsto en los párrafos 11, 12 y 13 del artículo 14 del presente Reglamento, para tal efecto deberán exponer las consideraciones de hecho y de derecho que funden y motiven su petición, a fin de que, sin entrar al debate de fondo del asunto, el Consejo resuelva sobre su exclusión. En todos los casos se deberá considerar que no implique el incumplimiento de disposiciones normativas y que por su naturaleza se garantice la adecuada toma de decisiones para su presentación en una sesión posterior en la que inclusive el Proyecto originalmente planteado pueda ser modificado para mejor proveer.
[...]

Artículo 23.

Moción al orador (objetivo).

1. Cualquier miembro del Consejo podrá realizar mociones al orador que esté haciendo uso de la palabra, con el objeto de hacerle una pregunta o solicitarle una aclaración sobre algún punto de su intervención.

Moción al orador (procedimiento).

2. Las mociones al orador, únicamente podrán efectuarse en primera y segunda ronda, deberán dirigirse al Presidente y contar con la anuencia de aquél a quien se hace, cada uno de los integrantes del Consejo podrá formular hasta dos mociones por punto del orden del día.

3. En caso de ser aceptadas, la intervención del solicitante de la moción no podrá durar más de un minuto y para dar respuesta a la moción formulada, el orador contará con un minuto.

QUINTO. Agravios.

- Agravios del Partido de la Revolución Democrática: SUP-RAP-95/2014:

PRIMER AGRAVIO.

ORIGEN DEL AGRAVIO.- Lo constituyen los artículos 3; 4; 5; 14; 15; 16; 17 y demás relativos y aplicables del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante acuerdo marcado con el número INE/CG66/2014, al que se le denominó "ACUERDO

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE SESIONES DEL PROPIO ÓRGANO MÁXIMO DE DIRECCIÓN”, que en lo conducente establece:

ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES VIOLADOS.- Lo son por inobservancia e indebida aplicación de los artículos 14, 16 y 35 fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 3 numeral 1 inciso c); 368; 379, numeral 1 inciso d); 393, numeral 1 inciso f); 396; y 389 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- La autoridad señalada como responsable, al emitir y aprobar los artículos 33; 4; 5; 14; 15; 16; 17 y demás relativos y aplicables del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, viola flagrantemente los principios de certeza jurídica, objetividad, legalidad, libertad de expresión, y seguridad jurídica, debido a que **de manera contraria a toda norma jurídica se Le cuarta e impide el ejercicio del derecho a los representantes de candidatos independientes a participar y defender sus derechos con voz en las Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.**

En este sentido, de la fracción II del artículo 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto legal que de manera antijurídica deja de observar la demandada, se desprende que son derechos del ciudadano el ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, para ello cuentan con el derecho exclusivo de solicitar el registro como candidato de manera independiente ante la autoridad electoral corresponde, para ello, es necesario que cumpla con los requisitos, condiciones y términos que determine la ley.

Bajo esta premisa, el artículo 3 numeral 1 inciso c) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales determina que un candidato independiente es el ciudadano que obtenga por parte de la autoridad electoral el acuerdo de registro correspondiente, para tal efecto y de conformidad con lo dispuesto en el artículo 383 de la legislación antes invocada, dichos ciudadanos que aspiren a participar como Candidatos Independientes a un cargo de elección popular deberán presentar ante la autoridad administrativa electoral lo siguiente:

a) *Presentar su solicitud por escrito;*

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

b) *La solicitud de registro deberá contener:*

I. *Apellido paterno, apellido materno, nombre completo y firma o, en su caso, huella dactilar del solicitante;*

II. *Lugar y fecha de nacimiento del solicitante;*

III. *Domicilio del solicitante y tiempo de residencia en el mismo;*

IV. *Ocupación del solicitante;*

V. *Clave de la credencial para votar del solicitante;*

VI. *Cargo para el que se pretenda postular el solicitante;*

VII. *Designación del representante legal y domicilio para oír y recibir notificaciones, y*

VIII. *Designación de la persona encargada del manejo de los recursos financieros y de la rendición de informes correspondientes.*

c) *La solicitud deberá acompañarse de la siguiente documentación:*

I. *Formato en el que manifieste su voluntad de ser Candidato Independiente, a que se refiere esta Ley;*

II. *Copia del acta de nacimiento y del anverso y reverso de la credencial para votar vigente;*

III. *La plataforma electoral que contenga las principales propuestas que el Candidato Independiente sostendrá en la campaña electoral;*

IV. *Los datos de identificación de la cuenta bancaria aperturada para el manejo de los recursos de la candidatura independiente, en los términos de esta Ley;*

V. *Los informes de gastos y egresos de los actos tendentes a obtener el apoyo ciudadano;*

VI. *La cédula de respaldo que contenga el nombre, firma y clave de elector o el número identificador al reverso de la credencial de elector derivado del reconocimiento óptico de caracteres (OCR) de la credencial para votar con fotografía vigente de cada uno de los ciudadanos que manifiestan el apoyo en el porcentaje requerido en los términos de esta Ley;*

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

VII. *Manifestación por escrito, bajo protesta de decir verdad, de:*

- 1)** *No aceptar recursos de procedencia ilícita para campañas y actos para obtener el apoyo ciudadano;*
- 2)** *No ser presidente del comité ejecutivo nacional, estatal, municipal, dirigente, militante, afiliado o su equivalente, de un partido político, conforme a lo establecido en esta Ley, y*
- 3)** *No tener ningún otro impedimento de tipo legal para contender como Candidato Independiente.*

VIII. *Escrito en el que manifieste su conformidad para que todos los ingresos y egresos de la cuenta bancaria aperturada sean fiscalizados, en cualquier momento, por el Instituto.*

En este orden de ideas, una vez que los Consejos General, locales y distritales, celebren sus respectivas sesiones registro de candidaturas, tomarán las medidas necesarias para hacer pública la conclusión del registro de candidaturas independientes, tal y como lo refieren los artículos 388 y 389 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, momento preciso en el que, a los ciudadanos que reunieron los requisitos antes mencionados se les da el carácter de candidatos independientes con todos los derechos y obligaciones que la ley les impone.

Bajo estas premisas, el artículo 394 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, concede como obligaciones de los Candidatos Independientes registrados, las siguientes:

- a)** Conducirse con respeto irrestricto a lo dispuesto en la Constitución y en la presente Ley;
- b)** Respetar y acatar los Acuerdos que emita el Consejo General;
- c)** Respetar y acatar los topes de gastos de campaña en los términos de la presente Ley;
- d)** Proporcionar al Instituto la información y documentación que éste solicite, en los términos de la presente Ley;
- e)** Ejercer las prerrogativas y aplicar el financiamiento exclusivamente para los gastos de campaña;

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

f) Rechazar toda clase de apoyo económico, político o propagandístico proveniente de extranjeros o de ministros de culto de cualquier religión, así como de las asociaciones y organizaciones religiosas e iglesias. Tampoco podrán aceptar aportaciones o donativos, en dinero o en especie, por sí o por interpósita persona y bajo ninguna circunstancia de:

i) Los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas, y los ayuntamientos, salvo en el caso del financiamiento público establecido en la Constitución y esta Ley;

ii) Las dependencias, entidades u organismos de la Administración Pública Federal, estatal o municipal, centralizada o paraestatal, y los órganos de gobierno del Distrito Federal;

iii) Los organismos autónomos federales, estatales y del Distrito Federal;

iv) Los partidos políticos, personas físicas o morales extranjeras;

v) Los organismos internacionales de cualquier naturaleza;

vi) Las personas morales, y

vii) Las personas que vivan o trabajen en el extranjero.

g) Depositar únicamente en la cuenta bancaria aperturada sus aportaciones y realizar todos los egresos de los actos de campaña con dicha cuenta;

h) Abstenerse de utilizar símbolos religiosos, así como expresiones, alusiones o fundamentaciones de carácter religioso en su propaganda;

i) Abstenerse de proferir ofensas, difamación, calumnia o cualquier expresión que denigre a otros candidatos, partidos políticos, personas, instituciones públicas o privadas;

j) Insertar en su propaganda de manera visible la leyenda: "Candidato Independiente";

k) Abstenerse de utilizar en su propaganda política o electoral, emblemas y colores utilizados por partidos políticos nacionales;

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

l) Abstenerse de realizar actos que generen presión o coacción a los electores;

m) Abstenerse de recibir aportaciones y donaciones en efectivo, así como metales y piedras preciosas por cualquier persona física o moral;

n) Presentar, en los mismos términos en que lo hagan los partidos políticos, los informes de campaña sobre el origen y monto de todos sus ingresos, así como su aplicación y empleo;

ñ) Ser responsable solidario, junto con el encargado de la administración de sus recursos financieros, dentro de los procedimientos de fiscalización de los recursos correspondientes, y

o) Las demás que establezcan esta Ley, y los demás ordenamientos.

Por su parte, el artículo 393 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, concede como prerrogativas y derechos de los Candidatos Independientes registrados, las siguientes:

a) Participar en la campaña electoral correspondiente y en la elección al cargo para el que hayan sido registrados;

b) Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales;

c) Obtener financiamiento público y privado, en los términos de esta Ley;

d) Realizar actos de campaña y difundir propaganda electoral en los términos de esta Ley;

e) Replicar y aclarar la información que generen los medios de comunicación, cuando consideren que se deforma su imagen o que se difundan hechos falsos o sin sustento alguno;

f) Designar representantes ante los órganos del Instituto, en los términos dispuestos por esta Ley;

g) Solicitar a los órganos electorales copia de la documentación electoral, a través de sus representantes acreditados, y

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

h) Las demás que les otorgue esta Ley, y los demás ordenamientos aplicables.

En este sentido, atendiendo al derecho y prerrogativa que tienen los candidatos independientes, conferido por el artículo 393, numeral 1 inciso f) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, precepto legal que en todo momento deja de observar la demandada, el artículo 396 de la legislación antes invocada, **es más específico en determinar que los Candidatos Independientes, de conformidad con lo previsto por los reglamentos de sesiones de los Consejos General, locales y distritales aprobados por el Consejo General, podrán designar representantes ante los órganos del Instituto, en los términos siguientes:**

a) Los Candidatos Independientes a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ante el Consejo General y la totalidad de los consejos locales y distritales;

b) Los Candidatos Independientes a senadores, ante el consejo local y distritales de la entidad por la cual se quiera postular, debiendo designar un solo representante por ambas fórmulas, y

c) Los Candidatos Independientes a diputados federales, ante el consejo distrital de la demarcación por la cual se quiera postular.

Asentado lo anterior, contrario a lo establecido por la demandada en los artículos 3; 4; 5; 14; 15; 16; 17 y demás relativos y aplicables del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que por esta vía y forma se impugnan, de una interpretación literal, sistemática y funcional a lo establecido en los artículos 393, numeral 1 inciso f) y 396 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, precepto legal que en todo momento deja de observar la demandada, **se desprende que la voluntad del legislador, consiste precisamente en que los candidatos independientes cuentan con el derecho cuentan con un representante ante los órganos del Instituto Nacional Electoral.**

En este sentido, contrario a lo concluido por la demandada, es doble que en su momento cada uno de los candidatos independientes a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, designe representantes ante el Consejo General, ante los Consejos locales y ante los Consejos Distritales, todos del Instituto Federal Electoral; los Candidatos Independientes a Senadores de la República, nombre representantes ante los Consejos locales y ante los Consejos

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

Distritales, ambos del Instituto Federal Electoral y los Candidatos Independientes a Diputados Federales, ante el Consejo Distrital del Instituto Nacional Electoral de la demarcación por la cual se quiera postular.

Ahora bien, como es de verdad sabida y de derecho explorado, los candidatos independientes únicamente figuran y tienen vida legal durante espacios de tiempo previamente determinados, es decir únicamente en ciertas etapas del proceso electoral de que se trate, por lo que, en consecuencia, las representaciones que dichos candidatos independientes que nombren ante el Consejo General, los Consejos Locales y los Consejos Distritales, todos del Instituto Nacional Electoral, también tendrán vigencia solamente en ciertas etapas del proceso electoral, por tanto, en buena lógica jurídica, se entiende que en años electorales y en tiempos en que de años electorales en los que no ha iniciado el mismo, no figuran ningún tipo de candidatos independientes y mucho menos alguna representación de los mismos.

Ahora bien, de igual manera, efectuando una interpretación literal, sistemática y funcional a lo establecido en los artículos 393, numeral 1 inciso f) y 396 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, precepto legal que en todo momento deja de observar la demandada, se desprende que otra de los espíritus del legislador, **consiste precisamente que los candidatos independientes estén legalmente representados ante el Consejo General, los Consejos Locales y los Consejos Distritales, todos del Instituto Nacional Electoral, a efecto de que, dichos representantes, defiendan en su nombre y representación todos sus intereses y manifiesten lo que a derecho convenga a los candidatos independientes.**

En este sentido, como es de verdad sabida, la función primordial de un representante, es el de realizar cualquier intervención mediante el uso de la palabra en el desahogo de los puntos del orden del día de las sesiones del Consejo General, de los Consejos Locales, y de los Consejos Distritales, es preciso que, contrario a lo sostenido por la demandada, en los reglamentos de sesiones como lo es el que por esta vía y forma se impugne, se contemple el respeto del derecho consistente en que los Candidatos Independientes designen representantes ante dichos órganos del Instituto Nacional Electoral, tal y como lo establecen los artículos 393, numeral 1 inciso f) y 396 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que de manera contraria a derecho dejan de observar los demandados y que en lo conducente establecen:

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

“Artículos 393 y 396” (Se transcriben).

En este sentido, se reitera que los preceptos legales antes mencionados, de manera específica y clara determina que **los candidatos independientes** a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, a Senadores de la República y a Diputados Federales, **cuentan con el derecho se encuentran facultados y autorizados** por la legislación federal en materia electoral **para designar representantes** ante el Consejo General, los Consejos Locales y los Consejos Distritales, todos del Instituto Federal Electoral, **derechos y prerrogativas** que la demandada con la aprobación de los artículos 3; 4; 5; 14; 15; 16; y demás relativos y aplicables del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral **son restringidos y coartados** puesto a las representaciones de los candidatos independientes **no se les concede el derecho de voz para poder defender los intereses de los candidatos independientes, trayendo como consecuencia que en las sesiones no puedan alegar lo que convenga conforme a los derechos de los candidatos independientes.**

Todo lo manifestado con antelación, queda robustecido con lo expuesto por la Consejera Electoral BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO en el voto particular emitido contra del ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE SESIONES DEL PROPIO ÓRGANO MÁXIMO DE DIRECCIÓN, marcado con la clave INE/CG66/2014, que sobre el particular, dicha funcionaría en materia electoral e integrante del cuerpo colegiado señalado como autoridad responsable en el asunto que nos ocupa, indica:

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA CONSEJERA BEATRIZ EUGENIA GALINDO CENTENO EN CONTRA DEL ACUERDO DE REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL EN LOS TÉRMINOS APROBADOS EN SESIÓN EXTRAORDINARIA DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, CELEBRADA EL VIERNES 20 DE JUNIO DE 2014, ESPECÍFICAMENTE EN CUANTO A LOS EFECTOS DE LA PORCIÓN NORMATIVA RELATIVA A LA REPRESENTACIÓN DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES EN EL CONSEJO GENERAL, ESTABLECIDA EN EL ARTÍCULO 5, PÁRRAFO 1.

Como parte de la deliberación entablada durante la redacción del instrumento normativo que estamos considerando, se discutieron los términos en que los candidatos

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

independientes a la Presidencia de la República serán representados ante este Consejo General.

*Para algunos, dicha representación se agota en la **designación** que estos candidatos hagan de **una persona** que, en su lugar, **reciba las notificaciones** e información que este órgano les brinde; para otros, la representación debe materializarse en esta misma mesa, otorgándoles así las condiciones necesarias para participar en las deliberaciones **y fijar las posturas** que todos y cada uno de nosotros creemos indispensables para la defensa de los intereses, ya sea de este Instituto, ya sea del partido político representado. En todo caso, la redacción de la nueva norma comicial ha generado dudas. A este respecto, no sobra la lectura del artículo 396 de la LGIPE, que a la letra dice:*

“Artículo 396” (Se transcribe).

*Deseo subrayar la frase “de conformidad con lo previsto por los reglamentos de sesiones de los Consejos General, locales y distritales aprobados por el Consejo General...”, porque hace patente **la intención del legislador** de brindar a este máximo órgano de dirección la facultad de reglamentar la ley en la materia.*

*Cada uno de nosotros conocemos los controles a que debe someterse la facultad reglamentaria, debiendo ésta quedar limitada por el principio de subordinación jerárquica. De acuerdo con la Suprema Corte de Justicia de la Nación, este principio consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, toda vez que los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, teniendo así la finalidad de detallar sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación **sin que pueda incluir mayores posibilidades o imponer distintas limitantes a las de la propia ley** que va a reglamentar.*

*¿Qué estamos haciendo en este Consejo General al reglamentar la LGIPE, concretamente en cuanto al Proyecto de Acuerdo que se somete a, nuestra consideración, relativo al Reglamento de sesiones de este órgano de dirección, en el apartado concerniente a la representación de los candidatos independientes? Me temo que contrariando un precepto legal que, si bien no es del todo claro, sí da las suficientes indicaciones para reconocer a estos candidatos a la Presidencia de la República el **derecho de sentarse a esta mesa a través de un representante** durante todo el desarrollo del Proceso Electoral Federal a fin de que **puedan***

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

expresar las circunstancias con las que se enfrenten durante el mismo.

Se ha argumentado que los candidatos independientes no son partidos políticos ni entidades de interés público. No lo son en lo absoluto. Se trata de ciudadanos que han reunido cientos de miles de firmas de apoyo entre la ciudadanía y que representan al menos a este sector en la contienda por la máxima magistratura del Estado mexicano. Ejercen una forma novedosa de participación política y cumplen con los más avanzados estándares internacionales de democracia participativa. Son, además, una parte fundamental durante la preparación y desarrollo de los comicios y, tanto como los partidos, cuentan con un interés legítimo para el que buscan ganar el voto ciudadano.

Se ha argumentado que nunca en esta mesa se ha sentado el representante de un candidato en particular. Al respecto permítanme preguntar: ¿Es que los partidos políticos son, durante cada proceso electoral, otra cosa que representantes de cada uno de los candidatos que registraron ante los órganos de dirección de este Instituto?

*Porque me queda perfectamente claro que los partidos políticos son entidades de interés público pero también que **son partes en la contienda** y, como tales, tienen como principal función representar los intereses de todos y cada uno de sus candidatos.*

*¿Qué debe hacer el Instituto Nacional Electoral frente a las dudas suscitadas por la redacción de la norma? Antes que otra cosa, en razón de que interpretaremos y reglamentaremos la Ley, **hacer uso del Principio del Legislador Racional**. Al respecto, permítanme dar lectura al artículo 379 de la LGIPE:*

Artículo 379.

1. Son derechos de los aspirantes:

d) Nombrar a un representante **para asistir a las sesiones** de los Consejos General, locales y distritales, **sin derecho a voz ni voto**;

*Subrayo las frases “para asistir a las sesiones”, “sin derecho a voz ni voto”, porque el legislador dejó muy claro que los aspirantes no cuentan con estos dos derechos al asistir a las sesiones de nuestro máximo órgano de dirección. **¿Para qué sentarlos a la mesa?***

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

Sin embargo, el legislador no se expresó de esta forma para los aspirantes que hubieran obtenido su registro, es decir, para los candidatos independientes propiamente dichos. Al contrario, la redacción empleada es la misma que usa para brindar a los partidos políticos el derecho de nombrar representantes ante los órganos del Instituto Nacional Electoral. Haciendo uso del principio del legislador racional, esta diferencia de redacción forzosamente debe significar algo. ¿Qué?

*Me parece que significa aquello que como autoridad administrativa tenemos la obligación de garantizar: en caso de duda, la interpretación de toda ley debe realizarse **pro nomine**, es decir, de conformidad con lo establecido por el artículo 1º Constitucional y a favor de los derechos de los directamente afectados por la norma.*

*En razón de lo anterior, deseo expresar mi conformidad con el proyecto de Reglamento, **excepto** en lo relacionado con la representación de los candidatos independientes ante el Consejo General que, en mi opinión, **tienen el derecho de deliberar y fijar su interés electoral en esta mesa** tanto como lo tiene cada una de las fuerzas políticas aquí representadas.*

*Tengo la convicción de que este Consejo General no debe negar a los candidatos independientes a la Presidencia de la República el **derecho de expresar**, en esta mesa, todas y cada una de sus necesidades durante el proceso electoral.*

*De votar el proyecto tal como ha sido presentado estaremos siendo una autoridad poco hermenéutica y **nada garantista**. Por el contrario, de brindar a los candidatos independientes este espacio de deliberación, lejos de contravenir el principio de legalidad estaremos dándole un cumplimiento justo al tiempo de garantizar el principio de equidad en la contienda. Si damos espacio en esta mesa a las personas de los candidatos independientes, les estaremos brindando, de conformidad con nuestra Constitución, **la protección más amplia, a ellos, y a los ciudadanos que con sus firmas los respaldan**.*

Bajo esta línea argumentativa, la responsable en el Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral viola los derechos de los Candidatos Independientes y de los derechos de los Representantes de Candidatos Independientes, debidos a que, en ninguna parte considera la definición del Representante del Candidato Independiente, lo que en buena lógica jurídica se entiende que en todo momento desconoce a dicha figura jurídica a pesar de que los artículos 393, numeral 1 inciso f) y 396 de la

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales la reconocen plenamente.

Así también, pese a que los artículos 393, numeral 1 inciso f) y 396 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, reconocen que los candidatos independientes tiene facultad para nombrar a representantes, ante el Consejo General, los Consejos Locales y los Consejos Distritales, todos del Instituto Federal Electoral, a dichas representaciones se les deja de considerar para el procedimiento formal de toma de protesta de ley correspondiente, conforme al cargo que se les confiere, situación que se efectúa con los representantes del poder legislativo y de los partidos políticos.

Como consecuencia de la omisión de derecho que se menciona el párrafo anterior, se ocasiona que la propia responsable desconozca que los Representantes de Candidatos independientes cuentan con el derecho de voz en las Sesiones del Consejo General, los Consejos Locales y los Consejos Distritales, todos del Instituto Federal Electoral, lo que trae como consecuencia la violación a los principios constitucionales de legalidad, audiencia y certeza jurídica tutelados por los artículos 14 y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, puesto que se les coarta el derecho de alegar lo que a su derecho convenga en el desahogo de los puntos del orden del día en las sesiones de los órganos electorales antes mencionados; esto en virtud de que se pretende que las representaciones en comento únicamente se les comunicará la fecha y hora de celebración de las sesiones del Consejo General, así como todos los Acuerdos tomados durante la misma, por lo que si bien es cierto, pueden asistir a las sesiones, también lo es que no pueden participar en ellas, pues solo se les da el carácter de espectadores como cualquier persona del público que tenga el deseo de asistir, pues además, todas las sesiones son públicas.

En esta línea argumentativa, la demandada, al negar los derechos de los representantes de los Candidatos Independientes, derivados de lo establecido en los artículos 393, numeral 1 inciso f) y 396 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, también privan que pueden ejercer sus derechos a proponer la inclusión de puntos en el orden del día, para su discusión, análisis y aprobación en las sesiones del Consejo General, de los Consejos Locales y de los Consejos Distritales, así como, en su caso, el retiro de alguno de ellos, situación que así se observa con los representantes del Poder Legislativo y de los partidos políticos.

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

Con base en lo expuesto en el cuerpo del presente recurso, es dable que esa H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al estudiar el fondo del asunto, determine que el Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, es violatorio garantías constitucionales, legales y reglamentarias de los Candidatos Independientes y de los Representantes de Candidatos Independientes, por ende, es procedente que se revoque el reglamento ante mencionado en las partes que se impugnan y ordene a la responsable que emita otro en el que se reparen las garantías ilegalmente violadas que en el ejercicio de acciones tuitivas de intereses difusos se denuncian en el presente agravio.

SEGUNDO AGRAVIO.

ORIGEN DEL AGRAVIO.- Lo constituye el artículo 23 numerales 2 y 3 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral mediante acuerdo marcado con el número INE/CG66/2014, al que se le denominó “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE SESIONES DEL PROPIO ÓRGANO MÁXIMO DE DIRECCIÓN”, que en lo conducente establece:

“Artículo 23” (Se transcribe).

ARTÍCULOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES VIOLADOS.- Lo son por inobservancia e indebida aplicación de los artículos 7, 14, 16 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5 párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 2 numeral 1 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

CONCEPTO DE AGRAVIO.- La autoridad señalada como responsable, al emitir y aprobar el artículo 23 numerales 2 y 3 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, viola flagrantemente los principios de certeza jurídica, objetividad, legalidad, libertad de expresión, y seguridad jurídica, debido a que **de manera completamente contraria a toda norma jurídica, coarta el derecho del debate y la libertad de expresión a los integrantes del Consejo General Instituto Nacional Electoral, ya que en las sesiones de dicha autoridad máxima en materia electoral, cada uno de ellos solamente pueden hacer mociones al orador, únicamente podrán efectuarse en primera y segunda ronda, limitante que se ve más agarbada con el hecho de que cada uno**

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

de los integrantes del Consejo podrá formular hasta dos mociones por punto del orden del día.

Contrario a lo sustentado por la responsable, es pertinente establecer que de conformidad con lo dispuesto en los artículos 14 último párrafo y 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 5 párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 2 numeral 1 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, preceptos legales que la demandada en todo momento deja de observar, en la interpretación y aplicación del reglamento antes citado que mediante la presente vía y forma se impugna, se deben atender los criterios de gramatical, sistemático y funcional, así como a las prácticas que mejor garanticen y reflejen la integración del Consejo General, la libre expresión y participación de sus integrantes.

Bajo estas premisas, como es sabido y de derecho explorado, un debate es un acto de comunicación que es más completo y complejo a medida que las ideas expuestas vayan aumentando en cantidad y en solidez de argumentos, que tiene como la finalidad directa de exponer y conocer las posturas, bases y argumentos funcionales de las distintas partes e Indirectamente puede cumplir un rol de aprendizaje y enriquecimiento para quienes participan en el mismo, quienes pueden volverse a otra postura.

Según su espontaneidad, los debates se clasifican en aquellos formales, los que tienen un formato pre-establecido, así como el tópico específico a discutir, y que cuentan con un moderador, como lo es que se da en las Sesiones Consejo General del Instituto Nacional Electoral; y aquellos informales o espontáneos, en donde el tema de debate no es previamente acordado, no existe un moderador directo y prima la libertad de argumentación.

En este sentido, el Diccionario Manual de la Lengua Española, define al debate como la técnica de discusión entre dos o más personas que buscan alcanzar conclusiones o decisiones en un tema controvertido, que satisfagan a la mayoría de los participantes, teniendo como premisa que para que un debate sea fructífero, se requiere la presencia de un moderador, como sucede en las Sesiones Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En este orden de ideas, el debate al ser una forma de discusión formal y organizada que se caracteriza por enfrentar dos posiciones opuestas sobre un tema determinado, es el intercambio de opiniones críticas, que se lleva acabo frente a un público y con la dirección de un

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

moderador para mantener el respeto y la objetividad entre ambas posturas, por lo que, cada postura debe exponer su tesis y sustentarla por medio de argumentos y contraargumentos sólidos y claros, cada posición debe buscar el interés del público, buscando que éste forme su opinión y, finalmente, contribuya de forma indirecta o no, en las conclusiones del debate.

En este sentido, el debate puede estar formado por individuos o grupos; es decir, las posturas pueden estar sustentadas por más de dos personas, como en el caso de los debates políticos, que son algunos de los que se llevan a cabo en las Sesiones Consejo General del Instituto Nacional Electoral, o por varias personas como sucede comúnmente en los debates escolares o los televisivos.

Los participantes en los debates, sean uno o varios, deberían limitarse al tema establecido, el cual está preparado para respaldar la postura que defienda o para refutar los argumentos del individuo o grupo contrario. La calidad y fluidez del debate dependen de la capacidad de escuchar y contra argumentar, así como del conocimiento de los participantes; por otro lado, el moderador es indispensable para llevar a cabo un buen debate, ya que en él recae la responsabilidad de dirigir la discusión y que ésta se desarrolle de acuerdo con las reglas previamente establecidas y aceptadas por los oponentes, también es responsable de dar inicio y concluir el debate, por ello, es importante que el moderador también conozca sobre el tema, tenga capacidad de análisis y mantenga imparcialidad y tolerancia y finalmente, el público es importante porque sus reacciones orientan a los participantes en sus argumentos; es decir, si el público reacciona de forma favorable, éstos saben que sus argumentos van en la dirección correcta o viceversa.

Bajo esta cadena argumentativa, como es del conocimiento en general, la estructura del debate está sujeta a las reglas previamente determinadas por los participantes y el moderador; sin embargo, de manera general, los debates constan de cuatro fases que a saber son las siguientes:

1) LA APERTURA.- La apertura del debate está a cargo del moderador, quien introduce el tema haciendo especial énfasis en su interés y actualidad, además, presenta tanto cada una de los participantes como las posturas y también explica la dinámica a seguir y recuerda a los participantes las reglas, previamente establecidas.

2) EL CUERPO DEL DEBATE.- El cuerpo del debate está a cargo de los participantes y es la fase que se asigna a la

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

discusión del tema, es en esta etapa donde se exponen los argumentos y contra argumentos, así como toda la información adicional que ayude a la discusión del tema, por lo general, el cuerpo del debate se divide en dos bloques, el primero, se defiende una de las posiciones y en el segundo, la otra; **la interacción entre los antagonistas se da en la sesión de preguntas y respuestas, esto ayuda a mantener el orden y fomenta la capacidad de escuchar, tanto del público como de los participantes.**

3) LA SESIÓN DE PREGUNTAS Y RESPUESTAS.- La sesión de preguntas y respuestas es una parte fundamental dentro del debate porque es en ella donde el público termina por inclinarse a favor o en contra de una postura. Además, es la oportunidad de los participantes para clarificar los puntos principales de sus argumentos, así como reforzar los puntos débiles. Las preguntas pueden estar a cargo del moderador, del público o de los mismos participantes, pero siempre se realizan de forma ordenada, y

4) LA CONCLUSIÓN.- En la conclusión del debate se hace un breve resumen de las posturas así como se anuncia la postura que prevaleció o el grupo ganador del debate, si fuera necesario decirlo, esta parte está a cargo del moderador.

Bajo estas premisas, es dable concluir que, contrario a lo sostenido por la demandada en el artículo 23 numerales 2 y 3 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, las preguntas que se lleven a cabo en las Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, a las que se les conoce como “mociones” son de vital importancia, puesto que sirven para enriquecer el debate que se esté llevando a cabo, además de que tienen la finalidad de aclarar algún punto controvertido expuesto por el orador, situaciones que llevan consigo enriquecer el debate y profundizar en el tema que se esté discutiendo y analizando.

Bajo estas circunstancias, en buena lógica jurídica, es contrario a toda norma de derecho que el artículo 23 numerales 2 y 3 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, coarte el derecho a los integrantes del Consejo General del Instituto Nacional Electoral para hacer preguntas a los oradores de puntos del orden del día en las sesiones de dicho consejo, puesto que de manera antijurídica busca que las mociones al orador, únicamente podrán efectuarse en primera y segunda ronda, sin dar oportunidad a que pueda profundizarse la materia de debate en tercera ronda, además de que, cada uno de los integrantes del Consejo podrá formular hasta dos mociones

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

por punto del orden del día, lo que se traduce a que solamente cada integrante del Consejo General solamente puede hacer las siguientes misiones, según sea el caso:

- Una moción o pregunta en primera ronda, otra en segunda ronda y ninguna en tercera ronda;
- Dos mociones o preguntas en primera ronda y ninguna ronda en segunda y tercera ronda;
- Ninguna moción o pregunta en primera ronda, dos mociones o preguntas en segunda ronda y ninguna en tercera ronda.

Lo anterior, perjudica gravemente el debate político jurídico que se lleva a cabo en las sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, puesto que, como se dijo con anterioridad, se coarte plenamente el derecho de los integrantes de dicho cuerpo colegiado a efectuar cualquier tipo de moción o pregunta que sea necesaria para enriquecer el debate del tema que se esté tratando, puesto que la norma que se impugna, pretende sujetar a dichos integrantes se vean impedidos a manifestar sus ideas mediante cuestionamientos que traen aparejados la aclaración o bien profundizar en el tema expuesto por el orador para dejar mejor claridad sobre el particular, además de que, dichas mociones que se pretenden regular se encuentran limitantes en el tiempo de realización y respuesta de la misma al establecer *“la moción no podrá durar más de un minuto y para dar respuesta a la moción formulada, el orador contará con un minuto”*; situación que lesiona gravemente el bien jurídico tutelado por el artículo 7 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precepto que de manera específica establece que *“Es inviolable la libertad de difundir opiniones, información e ideas, a través de cualquier medio. No se puede restringir este derecho por vías o medios indirectos, tales como el abuso de controles oficiales o particulares, de papel para periódicos, de frecuencias radioeléctricas o de enseres y aparatos usados en la difusión de información o por cualesquiera otros medios y tecnologías de la información y comunicación encaminados a impedir la transmisión y circulación de ideas y opiniones”*

En mérito de lo expuesto en el cuerpo del presente agravio, es dable que esa H. Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, determine la revocación del artículo 23 numerales 2 y 3 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que por esta vía y forma se impugna, por lo que, en su lugar, privilegiando la libertad de expresión, el derecho a la libre manifestación de ideas y cuestionamientos en los debates que se lleva a

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

cabo en el seno de las Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, las mociones se regulen de la manera en que se establecían en el anterior Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que a saber es de la siguiente manera:

“ARTÍCULO 22” (Se transcribe).

- Agravios del Partido Acción Nacional: SUP-RAP-96/2014:

A g r a v i o s :

Fuente del Agravio.- Lo es el “ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE SESIONES DEL PROPIO ÓRGANO MÁXIMO DE DIRECCIÓN” identificado con el número INE/CG66/2014.

Artículos Constitucionales y Legales violados.- Los artículos 1, 14 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los artículos 5, 35, 36, 65, 76, 379, 393 y 396 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Previo a expresar y desarrollar los conceptos de agravio, es preciso tener en cuenta las siguientes consideraciones: La autoridad responsable, al emitir el Acuerdo que por esta vía se controvierte, establece una serie de restricciones que inciden de forma directa en el derecho a votar y ser votado de la ciudadanía en general y en cuanto a los mecanismos de funcionamiento de la autoridad electoral federal, respectivamente; de esta manera, con su actuar, la responsable incurre en un agravio de naturaleza doble: en primer lugar, porque al excederse en el ejercicio de sus facultades genera una afectación indebida al derecho a votar y ser votado de las y los ciudadanos mexicanos, en tanto que establece limitaciones injustificadas al acceso de la representación de los candidatos independientes a las deliberaciones del órgano superior de dirección de la responsable, lo que se traduce en una reducción de sus oportunidades para la defensa de sus intereses y necesidades respecto de la organización del proceso electoral federal en el que participa -a diferencia de lo que ocurre con los representantes de sus contendientes-, así como la violación a su derecho de participar de la deliberación de los actos de la autoridad que les afectarán directamente violando los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad en la contienda electoral; y en segundo lugar, por cuanto que con la emisión del referido

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

Acuerdo se afecta directamente la esfera jurídica del suscrito dado que el referido Acuerdo no satisface las exigencias de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad que le fueron plantadas a la responsable dentro del marco jurídico aplicable en la materia sin excederse en el desempeño de su función.

De lo anterior deriva que el ejercicio de la presente acción impugnativa tiene como fin último no solo la defensa de un interés jurídico en particular, como gobernado y regulado por el Acuerdo materia del presente medio de impugnación, en términos de lo dispuesto en el artículo 17 constitucional, o como representante de un órgano legislativo en el seno del mencionado Consejo General, sino además, como instrumento idóneo para tutelar los derechos de las y los ciudadanos y para garantizar la vigencia plena de los principios rectores de la materia electoral, sustantiva y procesal, en las determinaciones del máximo órgano de dirección del Consejo General, el cual integro, en términos del artículo 36 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior, conforme a los siguientes:

Conceptos de Agravio.

A) Respecto de los artículos 3, 5, 7, 11, 15 y 16 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que se emite a través del Acuerdo impugnado, relativos al derecho de los candidatos independientes para designar representantes ante los órganos electorales:

- Que el Acuerdo impugnado no cumple con los principios de progresividad, interdependencia y universalidad consagrados en el artículo 1º de la Constitución Federal, conforme al cual todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligadas a adoptar las medidas interdependientes, progresivas y universales necesarias para garantizar el más amplio ejercicio de los derechos humanos de los ciudadanos.

En relación con lo anterior, resulta indispensable resaltar que en términos de lo dispuesto en el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y de las obligaciones internacionales asumidas por el Estado mexicano, los derechos humanos —entre los que se encuentra el derecho a votar y a ser votado— deben interpretarse “favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia”.

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

Al respecto, de conformidad con el artículo 1º constitucional referido: “Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad”.

En relación con lo anterior, es conveniente citar -como criterio orientador- lo establecido en el Amparo 184/2012 del Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Administrativa del Primer Circuito:

“PRINCIPIOS DE UNIVERSALIDAD, INTERDEPENDENCIA, INDIVISIBILIDAD Y PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. EN QUÉ CONSISTEN” (Se transcribe).

Por lo que hace al principio de progresividad referido, el Estado y todas sus autoridades, en el ámbito de sus competencias, están obligados a adoptar las medidas progresivas necesarias para garantizar el más amplio ejercicio posible de los derechos humanos de las y los ciudadanos, sin que sea admisible la adopción de medidas regresivas que limiten el ejercicio de derechos anteriormente reconocidos.

Vale la pena señalar que el principio de progresividad parte del reconocimiento de que, desde el surgimiento de la Declaración Universal de los Derechos Humanos en 1948, los derechos humanos han ido evolucionando, con una tendencia manifiesta hacia su más amplia protección. Así, diversos pactos internacionales de derechos humanos tienen normas que explicitan el principio de progresividad. En este sentido, los artículos 29, b), de la Convención Americana de Derechos Humanos, y 52 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos señalan que ninguna de sus disposiciones puede ser interpretada en el sentido de limitar el goce y ejercicio de cualquier derecho o libertad que pueda estar reconocido de acuerdo con las leyes de cualquiera de los estados parte o de acuerdo con otra convención en que sea parte uno de dichos estados.

De esta forma, el principio de progresividad lleva a aplicar siempre la disposición, instrumento o interpretación que en mejor forma garantice los derechos humanos. Además, los derechos humanos, para su aplicación e interpretación, deben ser desarrollados progresivamente a fin de extender su ámbito de protección. En este sentido, el Estado debe generar y garantizar las condiciones necesarias para su pleno reconocimiento y ejercicio, y cualquier acción u omisión de carácter regresivo que disminuya, menoscabe o anule

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

injustificadamente el ejercicio de los derechos debe declararse inconstitucional.

El principio de universalidad implica que la autoridad debe garantizar los mismos derechos para todos, en este caso, los contendientes en un proceso electoral y ello debe hacerse en condiciones de equidad; los derechos humanos corresponden a todos los seres humanos con independencia de cualquier contexto temporal, espacial, político o cultural.

La autoridad tiene el deber de garantizar que las personas no sufran conculcaciones o limitaciones injustificadas en sus derechos o para el ejercicio de los mismos; ello implica adoptar todas las medidas institucionales y materiales necesarias, principalmente a través del ejercicio de la facultad reglamentaria que procuren su ejercicio efectivo. Todo ello bajo la óptica de la interdependencia de los derechos, pues todos ellos están relacionados entre sí.

- Que con la aprobación del Acuerdo impugnado, la autoridad responsable no cumple con los principios rectores de certeza, legalidad imparcialidad y objetividad a que está obligada en términos de lo dispuesto en la Base V del artículo 41 constitucional.

Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha definido el significado y alcance de los principios rectores de la materia electoral, de los que -nuevamente como criterio orientador- me permito invocar lo atinente a la certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad, que han sido interpretados de la manera siguiente:

i. El principio de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas;

ii. El principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo;

iii. El principio de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma.

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

iv. El principio de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista.

o La falta de congruencia del acuerdo impugnado, situación que conculca el principio de legalidad rector en el proceso electoral, así como el principio de igualdad.

El principio de congruencia, aplicable tanto a los Acuerdos como a las resoluciones emitidas por las autoridades administrativas electorales, como en el caso, consiste en que, al normar una situación jurídica -en ejercicio de su facultad reglamentaria-, la autoridad lo haga atendiendo precisamente al marco de la Ley. Además, el Acuerdo o determinación de la autoridad tampoco debe contener argumentaciones contrarias unas con otras o con los puntos resolutiveos o los resolutiveos entre sí.

Por cuanto hace a este principio, relacionado con el principio de legalidad, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

Respecto del principio de igualdad, cabe señalar que dicho derecho humano se encuentra previsto en el artículo 1 de la Constitución General de la República y, en la actualidad, se puede afirmar que, en términos generales, se manifiesta en dos planos: en la aplicación y en la formulación del derecho, mismo que supone un mando de vinculación a las autoridades para no diferenciar o equiparar, en sus relaciones, a supuestos de hecho de forma arbitraria.

Lo anterior, tal y como se explica a continuación.

Para efectos del presente concepto de agravio, se debe tomar como marco normativo referencial el siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

“Artículo 1º.” (Se transcribe).

De un análisis detallado de la disposición constitucional transcrita destaca lo siguiente:

1. La interpretación de las normas relativas a los derechos humanos, -como son los derechos políticos, de acuerdo con la Corte Interamericana de Derechos Humanos-,

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

se debe realizar en cuanto hace a la aplicación de las normas más favorables, según el principio pro persona.

2. En este caso, la autoridad responsable, a saber, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, está obligada por la presente disposición no solo a realizar una interpretación favorable al ejercicio de los derechos, sino a promover, respetar, proteger y garantizarlos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.

“Artículo 35” (Se transcribe).

De un análisis detallado de la disposición constitucional transcrita destaca lo siguiente:

1. Es reconocido el derecho a los ciudadanos en materia política en cuanto a solicitar el registro como candidatos independientes ante la autoridad electoral, siempre que “cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.”

2. Ni el Legislativo ni la autoridad administrativa electoral pueden llegar al extremo de que la ley pueda imponer cualesquiera requisitos, condiciones y términos, de tal forma que, por irrazonables o desproporcionados, obstaculicen y hagan nugatorios, en la práctica, el contenido esencial de este derecho fundamental.

3. Así, en el caso del derecho amparado en el artículo 35, fracción II de la Constitución mexicana, el parámetro a considerar en la reglamentación de la ley, para la posible restricción legítima a un derecho humano se encuentra previsto en los tratados internacionales, en la Constitución Política y en la ley como normas generales más favorables y de mayor protección a los derechos humanos.

“Artículo 41” (Se transcribe).

De un análisis detallado de la disposición constitucional transcrita destaca lo siguiente:

1. La certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad serán principios rectores de la función estatal conferida al Instituto Nacional Electoral.

2. El Consejo General del Instituto es su órgano superior de dirección.

3. El Consejo General se integra por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo.

4. Será la ley la que determine las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos del Instituto.

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

“Artículos 5, 35, 36, 65, 76, 379, 393 y 396” (Se transcriben).

De un análisis detallado de las disposiciones legales transcritas destaca lo siguiente:

a) Hay sistematicidad en las previsiones constitucionales relativas a:

1. Los principios rectores de la materia electoral de: certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, por los cuales debe velar el Consejo General, como órgano superior de dirección del Instituto.

2. La integración del órgano superior de dirección del Instituto: un Consejero Presidente, diez Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.

3. La representación de los partidos políticos nacionales ante los órganos del Instituto únicamente cuenta con voz.

b) Las candidaturas independientes cuentan con una regulación particular en el Libro Séptimo de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

c) El legislador distinguió los derechos y prerrogativas de los aspirantes a candidatos independientes y los candidatos independientes con registro.

d) El legislador estipuló los términos en los que los candidatos independientes registrados podrían designar representantes ante los órganos del Instituto, que son sus órganos deliberativos.

Si bien es claro que el legislador no modificó la integración del órgano superior de dirección del Instituto -el cual cabe señalar que tiene una naturaleza permanente-, ni en el artículo 41 Constitucional ni en el artículo 36 de la Ley General, dando cabida en ella a la figura del candidato independiente, ello obedece a que ésta es una figura temporal e impersonal, pues dado que éstos no son actores sujetos de la legislación electoral de manera permanente -

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

como sí lo son los partidos políticos- sino únicamente a partir de su registro, y una vez acreditados los requisitos de ley correspondientes y hasta la terminación del Proceso Electoral Federal, y toda vez que su personalidad será reconocida hasta en tanto, no procedía convertirlos en integrantes del órgano superior de dirección.

Sin embargo, el propio artículo 41 Constitucional, establece que la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, al respecto cabe el siguiente análisis:

El legislador hizo una diferencia de la mayor relevancia, pues mientras para los aspirantes a candidatos independientes estableció la restricción, de poder tener representantes ante los órganos del Instituto sin voz ni voto; esta prohibición, más allá de ser clara y expresa en la ley, conlleva una racionalidad, tanto por el número de ciudadanos que se pudieran inscribir en este proceso como porque hasta que no obtengan su registro, no son contendientes en el Proceso Electoral.

Posteriormente, el legislador reguló los derechos y prerrogativas de los candidatos independientes, una vez registrados, previendo su derecho de registrar representantes ante los órganos del Instituto, estipulando: “en los términos dispuestos por esta ley”. Al respecto, debe señalarse que los únicos términos de representación ante los órganos del Instituto, dispuestos por la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se encuentran en la representación que se regula es la relativa a los partidos políticos; en este sentido, debe destacarse que los partidos políticos tienen derecho a voz ante los órganos del Instituto.

El Legislador dejó claro que los aspirantes no cuentan con estos dos derechos -voz y voto- al asistir a las sesiones del máximo órgano de dirección, sin embargo, el Legislador no se expresó de esta forma para los candidatos independientes con registro. Al contrario, la redacción empleada es la misma que usa para brindar a los partidos políticos el derecho de nombrar representantes ante los órganos del Instituto Nacional Electoral, haciendo uso del principio del Legislador racional, esta diferencia de redacción forzosamente debe significar algo.

Ello significa aquello que la autoridad administrativa tiene la obligación de garantizar y, en caso de duda, la interpretación de toda ley que debe realizarse bajo el principio pro persona, es decir, de conformidad con lo establecido en el Artículo 1º de la Constitución Política y a favor de los derechos de los directamente afectados por la norma.

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

Al respecto, es innegable que el derecho que se otorga a los candidatos a ser votados en una contienda electoral debe ser analizado a la luz de lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, del que deriva la exigibilidad por parte de los titulares del derecho, en este caso los candidatos independientes, de contar con mecanismos y procedimientos que garanticen que este derecho deba y pueda ser ejercido.

La autoridad está llamada a garantizar a los candidatos independientes condiciones de equidad en la contienda; esa equidad incluye el derecho de los candidatos independientes a participar en las deliberaciones del órgano superior de dirección a través de sus representantes y a poder defender sus intereses tal como lo hacen los partidos políticos.

En una contienda, el candidato independiente y el candidato postulado por el partido político, deben de estar en igualdad de condiciones. El candidato postulado por el partido político tiene sentado en el órgano superior de dirección al representante del partido político con derecho a voz. No es justificado el que porque expresamente la ley no diga: “Los términos de esta ley con derecho a voz”, la autoridad haga una interpretación diversa a lo que significan “los términos de esta ley” Existe un principio general del derecho que dice que si la ley no distingue, quien aplica la ley o el juzgador en su caso, no tiene por qué distinguir. La ley no distingue de ninguna manera derechos de los representantes de los partidos políticos y aquéllos de los representantes de los candidatos independientes, por lo que la autoridad administrativa tampoco debe hacer alguna distinción, menos aún, una distinción que implique un detrimento en el ejercicio de los derechos de los candidatos independientes, sino más bien, la búsqueda de una interpretación que efectivamente garantice el ejercicio de dichos derechos a cabalidad.

El derecho ciudadano a participar como candidatos independientes previsto en el artículo 35, fracción II de la Constitución, como derecho ciudadano, constituye tanto un derecho político como derecho humano. De conformidad con el principio de progresividad estipulado en el artículo 1º de la Constitución, la autoridad debe ser capaz de ensanchar y acrecentar todos los derechos humanos, para garantizar su ejercicio pleno.

Por otro lado, la Constitución Política en el artículo 41, cuando definió al órgano superior de dirección le dio una doble naturaleza, no solamente de este órgano de Estado que organiza, desarrolla y ejerce los principios rectores del Proceso Electoral, sino también le dio otro sentido fundamental, el de la conciliación en una mesa en donde se

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

sientan los contendientes, porque le da participación a los partidos políticos, pero no les da la naturaleza decisoria, por ello no les da voto, sino sólo voz. Los candidatos independientes, en este contexto, son contendientes del Proceso Electoral.

La interpretación que hace la autoridad, es la de que la Legislación ha previsto en el artículo 396, que los representantes de los candidatos independientes acudan a las sesiones del órgano superior de dirección y escuchen las deliberaciones de todos los demás para efectos de que se impongan del debate de los partidos políticos, los Consejeros del Poder Legislativo y los Consejeros Electorales, pero sin participar con voz en dichos órganos colegiados y ahí está la principal contradicción de esta interpretación.

Cuando la legislación electoral acredita ante los órganos del Instituto y el artículo 396 señala con toda claridad en qué términos, lo hace precisamente ante los órganos de deliberación del Instituto, no ante los órganos ejecutivos; les da el derecho de nombrar representantes ante los órganos del Instituto en los siguientes términos: Los candidatos independientes a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos ante el Consejo General y la totalidad de los Consejos Locales y Distritales, esto es, ante el máximo órgano de dirección, no ante el Instituto para oír y recibir notificaciones o para tener oportunidad de entrar a las oficinas de este Instituto, los acredita, ni más ni menos, ante los órganos de deliberación del Instituto que son: el Consejo General, el Consejo Local y el Consejo Distrital.

La ley lo que dice es que el candidato independiente tendrá representantes ante el órgano colegiado. Las funciones de un órgano colegiado son la deliberación, la toma de decisiones. La deliberación se consigue debatiendo, dialogando, participando de ella, y la única manera de debatir, dialogar y participar de la deliberación es teniendo derecho a voz. No se entiende la representación ante un órgano colegiado, en el que dicha representación no tenga la más mínima utilidad respecto del órgano colegiado.

En este mismo sentido, una interpretación letrística y restrictiva como la que se hace en el acuerdo que se impugna, establecería una preferencia indebida hacia los representantes de los partidos políticos que hace nugatorio el derecho de participación de los representantes de candidatos independientes, quienes para poder ejercer plenamente sus derechos dentro de una contienda electoral en caso de tener una desavenencia que afecte su esfera jurídica, tendrían que agotar otros medios legales que bien pueden evitarse si se les reconoce la facultad que la ley les otorga de participar en

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

igualdad de circunstancias ante los ya citados órganos de deliberación del Instituto emitiendo sus opiniones ante los mismos.

A mayor abundamiento, y a fin de establecer un marco de referencia útil para la interpretación de los alcances de lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, vale la pena hacer un análisis de la legislación local en materia de candidaturas independientes. Al respecto la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales del Estado de Yucatán, en su artículo 2º, fracción VI define a los Representantes de la siguiente manera:

“Artículo 2” (Se transcribe).

Si bien la legislación electoral de Yucatán no distingue entre representantes de partidos, coaliciones y candidatos independientes a lo largo de la ley, cuando establece la integración de su Consejo General lo hace de la siguiente manera:

“Artículo 119” (Se transcribe).

Es decir, no los hace parte del órgano superior de dirección del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán. Sin embargo, en el Reglamento de Sesiones de los Consejos del Instituto de Procedimientos Electorales y Participación Ciudadana del Estado de Yucatán, se establece en su artículo 8:

“Artículo 8” (Se transcribe).

En este sentido, el órgano superior de dirección del Instituto Electoral local no solo les otorgó voz, sino que les dio las mismas atribuciones que a los Representantes de los partidos políticos, como son la inclusión de asuntos en el orden del día, la firma de las actas, el poder convocar por mayoría a una sesión extraordinaria.

Por todo lo antes expuesto en el presente concepto de agravio, se considera que los siguientes artículos del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, contenidos en el Acuerdo PRIMERO del dispositivo impugnado, transgreden la norma constitucional y legal:

o Artículo 3. Por la omisión de la definición de los Representantes de los Candidatos Independientes.

o Artículo 5, numeral 2. Por la omisión de los derechos de concurrir y participar con derecho a voz en las

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

deliberaciones de las sesiones del Consejo, solicitar la inclusión de asuntos en el orden del día, por mayoría con los Representantes de los Partidos Políticos solicitar se convoque a sesión extraordinaria, y los demás que les otorguen la Ley y el Reglamento; todos ellos a partir de su acreditación y hasta la conclusión del Proceso Electoral.

o Artículo 7, numeral 1, inciso a). Por la omisión de su derecho a ser convocados a las sesiones ordinarias, extraordinarias y especiales del Consejo.

o Artículo 11, numeral 1, inciso b). Por la omisión de su derecho a que les sean entregados los documentos y anexos necesarios para el estudio y discusión de los asuntos contenidos en el Orden del Día.

o Artículo 15, numeral 10. Por la omisión de su obligación a tomar protesta ante el Consejo.

o Artículo 16, numeral 2. Por la omisión de su derecho a participar y hacer uso de la palabra en las sesiones del Consejo.

Derivado de lo anterior, atentamente solicito a esa H. Sala Superior, la MODIFICACIÓN de los preceptos reglamentarios referidos a fin de que, para garantizar a los candidatos independientes condiciones equitativas de competencia, se les reconozcan sus derechos como contendientes en el proceso electoral federal para el que sean acreditados, en las mismas condiciones que corresponde a los partidos políticos, ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

B) Respecto de los artículos 7, 8, 14 y 17 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que se emite a través del Acuerdo impugnado, relativos al retiro de asuntos del Orden del Día de las sesiones del Consejo General del Instituto:

- Que con la aprobación del Acuerdo impugnado, la autoridad responsable no cumple con los principios rectores de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad a que está obligada en términos de lo dispuesto en la Base V del artículo 41 constitucional.

Lo anterior, tal y como se explica a continuación.

Para efectos del presente concepto de agravio, se debe tomar como marco normativo referencial el siguiente:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos:

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

“Artículo 41” (Se transcribe).

Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

“Artículo 35” (Se transcribe).

Esta nueva atribución que se otorga a los integrantes del Consejo General del Instituto para retirar asuntos del Orden del Día previo a que se instale la sesión, y al Consejo General durante la aprobación del Orden del Día, genera falta de certeza, además de un posible retraso en la toma de decisiones, pues no se establece algún criterio específico, parámetro o elemento de valoración para el ejercicio de esta atribución. Al respecto, debe recordarse que en el Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Federal Electoral, abrogado con motivo de la aprobación del Acuerdo que por esta vía se impugna, no se permitía el retiro de asuntos previamente agendados en el Orden del Día, acorde a los principios de certeza, legalidad y seguridad jurídica que la autoridad responsable está obligada a garantizar.

En relación con lo anterior, debe destacarse que el procedimiento establecido en el Reglamento que por esta vía se impugna no presenta requisitos mínimos o bases para tener certeza de cuándo la solicitud de retiro de un punto del orden del día está justificada, tampoco establece algún elemento o parámetro respecto del ejercicio de esta atribución por parte del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales; ello da pauta a una discrecionalidad en el criterio para solicitar que se retiren puntos del orden del día, lo cual no contribuye a la certeza con la que está obligada a actuar la autoridad. Lo anterior adquiere una relevancia particular considerando que en las normas que por esta vía se impugnan no se establece la obligatoriedad de que los puntos del Orden del Día retirados deban ser nuevamente listados dentro de cierta temporalidad. Bajo tales premisas, es posible que asuntos de la mayor relevancia, sean simplemente vetados de facto por los Consejeros Electorales, sin que la ciudadanía tenga una explicación al respecto.

Aunado a lo anterior, debe señalarse que, derivado del funcionamiento del Instituto Nacional Electoral, un alto porcentaje de los asuntos listados por las y los Consejeros Electorales derivan de decisiones adoptadas por las Comisiones del Consejo General, mismas que por mandato legal son un órgano colegiado, por lo que, disposiciones como las contenidas en el Reglamento que por esta vía se impugna pudieran derivar en que uno de los integrantes de dichas Comisiones -su Presidente- revocara, por la vía de los

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

hechos, un Acuerdo previamente aprobado por el órgano colegiado en el que se aprobó su remisión al Consejo General, contrario al principio general del derecho relativo a que ningún órgano del Estado puede revocar sus propias determinaciones. También implicaría, en caso que el retiro se diera al momento de la aprobación del Orden del Día, que por la vía procedimental -y no a partir de un análisis de fondo- el Consejo General revocara las determinaciones de sus Comisiones, lo que nuevamente vulnera los principios de certeza, legalidad y objetividad a los que está obligada la autoridad responsable.

En estas circunstancias, una regulación como la establecida en el Reglamento que por esta vía se impugna vulnera la certeza jurídica y la legalidad que deben prevalecer en la actuación del máximo órgano de dirección del Instituto, en detrimento del ejercicio de la función de Estado que tiene encomendada.

Al respecto, debe precisarse que contrario a lo que pudiera parecer, el agravio que por esta vía se establece no es meramente procesal, sino sustantivo, y amerita el análisis de las implicaciones jurídicas de una regulación como la aprobada por la autoridad responsable. El tema es de la mayor relevancia, pues se presta a presiones indebidas por parte de los partidos o de cualquier sujeto obligado, para buscar el retiro y modificación de puntos agendados en el Orden del Día que les pudieran afectar.

En este sentido, los principios rectores de la función electoral que deben guiar todos los actos de la autoridad electoral se garantizan si las decisiones que los integrantes de su máximo órgano de dirección adoptan se apegan estrictamente a los procedimientos previamente establecidos -siendo que en el caso que por la presente vía se impugna, no existe disposición alguna que permita que un asunto previamente discutido y aprobado por una Comisión del Consejo General, sea revocado por integrante alguno del Consejo General, si no es a partir de una discusión de fondo, en el marco de las sesiones públicas del máximo órgano de decisión del Instituto Nacional Electoral-.

Hasta ahora, las decisiones y reflexiones que se han tomado por parte de la autoridad en torno al tema que se impugna a través del presente agravio, han cumplido con los principios de certeza y de legalidad, y no ha habido ninguna ocasión en la que, incluso el anterior Instituto Federal Electoral haya estado en una imposibilidad de atender las circunstancias que eventualmente pudieran derivar en la devolución de un proyecto de Acuerdo o Resolución por parte del Consejo General, para su modificación. En relación con lo anterior,

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

resulta indispensable que la actuación del máximo órgano de dirección del Instituto Nacional Electoral se guíe en todo momento, por los principios rectores de la función electoral previstos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Por todo lo antes expuesto en el presente concepto de agravio, se considera que los siguientes artículos del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, contenidos en el Acuerdo PRIMERO del dispositivo impugnado, transgreden la norma constitucional y legal:

o Artículo 7, numeral 1, inciso c). Por la atribución al Presidente para solicitar al Secretario para retirar asuntos agendados en el orden del día, previo a que se instale la sesión.

o Artículo 8, numeral 1, inciso c). Por la atribución a los Consejeros Electorales para solicitar al Secretario que retire asuntos del orden del día.

o Artículo 14, numerales del 11 al 16. Por lo que se refiere a la inclusión de un procedimiento para retirar asuntos agendados en el orden del día previo a la instalación de la sesión.

o Artículo 17, numeral 3. Por lo que se refiere a la inclusión de un procedimiento para retirar asuntos agendados en el orden del día durante la aprobación del mismo.

Derivado de lo anterior, atentamente solicito a esa H. Sala Superior, la MODIFICACIÓN de los preceptos reglamentarios referidos a fin de eliminar el procedimiento previsto para que el Consejero Presidente y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral puedan retirar asuntos previamente agendados en el Orden del Día, previo a la discusión relativa a los mismos.

Por todo lo expuesto es que con el propósito de garantizar los principios de universalidad, interdependencia y progresividad de las normas, así como los principios de certeza, legalidad, imparcialidad y objetividad rectores de la materia electoral, y el derechos a la igualdad ante la ley de la ciudadanía, se propone MODIFICAR el Acuerdo impugnado, en los términos anteriormente expuestos, con la finalidad de generar certeza de que se va a cumplir con lo dispuesto en los artículos 1º, 14 y 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en relación con los artículos 5,

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

35, 36, 65, 76, 379, 393 y 396 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

SEXTO. Estudio de fondo.

Preliminar: materia de análisis y estructura.

En el acuerdo CG66/2014, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el *Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral*.

El Partido de la Revolución Democrática y el Partido Acción Nacional impugnan dicho reglamento en relación a los temas siguientes:

A. La regulación de la figura de los representantes de los candidatos independientes (impugnada por ambos partidos).

B. La modificación a las reglas sobre mociones al orador que tiene el uso de la palabra en el análisis de algún punto de acuerdo en las sesiones (impugnado por el Partido de la Revolución Democrática).

C. La facultad que se otorga a los integrantes del Consejo General para retirar asuntos del orden del día (impugnado por el Partido Acción Nacional).

En atención a ello, el análisis y contestación de los planteamientos correspondientes se realiza en sendos apartados.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

Apartado A: indebida regulación de la figura de los representantes de los candidatos independientes.

Planteamiento.

Los partidos de la Revolución Democrática y Acción Nacional afirman, en su primer agravio, que *el Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral* es indebido en lo correspondiente a la regulación de la figura de los representantes de los candidatos independientes.

Para los partidos recurrentes, la reglamentación es irregular porque si bien parte del derecho legalmente establecido de los candidatos independientes de contar con representantes ante los órganos electorales, en realidad deja de prever debidamente los que requiere dicha figura para su ejercicio, dado que, entre otros, no establece el procedimiento para su designación, toma de protesta, ser convocados a sesiones, recibir los documentos para el análisis de los puntos del orden del día y a hacer uso de la voz en las sesiones correspondientes.

Normas en cuestión.

En relación al tema de los representantes de los candidatos independientes, a partir de la afirmación de los partidos impugnantes y de lo que este Tribunal advierte, en *el Reglamento de sesiones*, cabe tener presentes las normas siguientes:

- Artículo 3.
- Glosario.
- 1. Se entenderá por: [...]

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

i) Representantes de Partidos: Los Representantes de los Partidos Políticos Nacionales acreditados ante el Consejo General;

Artículo 4.

Integración del Consejo.

1. El Consejo se integra por un Presidente, diez Consejeros Electorales, un Consejero del Poder Legislativo por cada fracción parlamentaria ante el Congreso de la Unión; un Representante por cada Partido Político Nacional con registro y el Secretario.

2. El Presidente y los Consejeros Electorales tendrán derecho a voz y voto, mientras que los Consejeros del Poder Legislativo, los Representantes de Partidos y el Secretario, sólo tendrán derecho a voz.

Artículo 5.

De los aspirantes y candidatos independientes.

1. Los aspirantes a candidatos independientes podrán nombrar un representante para asistir a las sesiones del Consejo, sin derecho a voz ni voto, en términos de lo establecido en el artículo 379, inciso d) de la Ley Electoral.

2. Los candidatos independientes que hayan obtenido su registro, podrán nombrar un representante para asistir a las sesiones del Consejo. La acreditación de representantes ante el Consejo deberá efectuarse en el plazo establecido en la Ley electoral.

A los representantes debidamente acreditados se les comunicará la fecha y hora de celebración de las sesiones del Consejo General, así como todos los Acuerdos tomados durante la misma.

Artículo 7.

Atribuciones del Presidente.

1. El Presidente tendrá las atribuciones siguientes:

a) Convocar a las sesiones ordinarias, extraordinarias y especiales a los integrantes del Consejo;

Artículo 15.

Reglas para la instalación de las sesiones.

[...]

10. Los Representantes de los Partidos rendirán la protesta de ley ante el Consejo, ya sea en su carácter de propietario o suplente. Sin embargo, no será necesario que vuelvan a rendirla en caso que se invierta el carácter de propietario o suplente, respectivamente.

Artículo 16.

Publicidad y orden de las sesiones.

1. Las sesiones del Consejo serán públicas.

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

2. En las sesiones sólo podrán participar y hacer uso de la palabra el Presidente, los Consejeros Electorales, los Consejeros del Poder Legislativo, los Representantes y el Secretario.

Tesis.

Este Tribunal considera que es **sustancialmente fundado** el planteamiento de los actores, porque el reglamento impugnado no regula debidamente los derechos de los representantes de los candidatos independientes.

Lo anterior, porque a partir de la interpretación Constitucional, sistemática legal, y funcional de la institución de las candidaturas independientes, se advierte que tienen derecho a designar representantes ante los órganos electorales, con plenos derechos para garantizar el ejercicio de sus funciones, lo que en el caso no ocurre, por tanto, lo procedente es modificar el Reglamento.

Demostración.

Postulados constitucionales y legales del tema.

En efecto, para justificar la tesis que se sostiene, el punto de partida es que en el sistema jurídico mexicano actual, se ha reconocido plenamente lo siguiente:

Los ciudadanos tienen derecho a solicitar el registro para participar como candidatos independientes en las elecciones constitucionales, siempre que cumplan con las condiciones que

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

establezcan la ley, según lo prevé el artículo 35 de la Constitución³.

Las elecciones constitucionales, en las que pueden participar los candidatos independientes junto a los candidatos partidistas serán auténticas⁴, lo cual, en concepto de este Tribunal requiere, entre otros aspectos, una participación libre y una competencia comicial equitativa.

Para garantizar la defensa de una contienda equitativa, conforme a los artículos 393 y 396 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁵, se reconoce a los competidores en el proceso, específicamente a los partidos y a los candidatos independientes, entre otros, el derecho legal

³ Artículo 35.- Son derechos del ciudadano:

II. **Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos** ante la autoridad electoral **corresponde** a [...] así como **a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente** y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación;

⁴ Constitución. Artículo 41.- [...].

La renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones libres, **auténticas** y periódicas, conforme a las siguientes bases:

⁵ Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 393. 1. Son prerrogativas y derechos de los Candidatos Independientes registrados:

a) Participar en la campaña electoral correspondiente y en la elección al cargo para el que hayan sido registrados; b) Tener acceso a los tiempos de radio y televisión, como si se tratara de un partido político de nuevo registro, pero en forma proporcional al tipo de elección de que se trate, únicamente en la etapa de las campañas electorales; c) Obtener financiamiento público y privado, en los términos de esta Ley; d) Realizar actos de campaña y difundir propaganda electoral en los términos de esta Ley; e) Replicar y aclarar la información que generen los medios de comunicación, cuando consideren que se deforma su imagen o que se difundan hechos falsos o sin sustento alguno; **f) Designar representantes ante los órganos del Instituto, en los términos dispuestos por esta Ley;**

Artículo 396. 1. Los Candidatos Independientes, de conformidad con lo previsto por los reglamentos de sesiones de los Consejos General, locales y distritales aprobados por el Consejo General, podrán designar representantes ante los órganos del Instituto, en los términos siguientes:

a) Los Candidatos Independientes a Presidente de los Estados Unidos Mexicanos, ante el Consejo General y la totalidad de los consejos locales y distritales; b) Los Candidatos Independientes a senadores, ante el consejo local y distritales de la entidad por la cual se quiera postular, debiendo designar un solo representante por ambas fórmulas, y c) Los Candidatos Independientes a diputados federales, ante el consejo distrital de la demarcación por la cual se quiera postular. 2. La acreditación de representantes ante los órganos central, locales y distritales se realizará dentro de los treinta días posteriores al de la aprobación de su registro como aspirante a Candidato Independiente. 3. Si la designación no se realiza en el plazo previsto en el párrafo anterior perderá este derecho.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

expreso de nombrar representantes ante los órganos electorales.

Asimismo, el artículo 1º de la Constitución establece que en *los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección...*, y que *todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos...*, además de que *el Estado deberá... reparar las violaciones*⁶.

Así, un postulado fundamental del sistema jurídico electoral mexicano para analizar el asunto es que los ciudadanos tienen derecho a buscar su participación como candidatos independientes en elecciones constitucionales auténticas, siempre que cumplan con determinados requisitos legales, y de conseguirlo, para garantizar su debida intervención en un proceso equitativo, entre otros, la legislación electoral expresamente les reconoce el derecho a nombrar representantes ante los órganos electorales.

⁶ Artículo 1o.- En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

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

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

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

Asimismo, dicha representación debe ser efectivamente garantizada por las leyes o reglamentos correspondientes, a través del reconocimiento expreso de los derechos de éstos, pues sólo de esa manera se hará efectivo el derecho a ser candidato independiente, en lo referente a su intervención frente a las autoridades y defensa de sus intereses.

Ahora bien, la lectura funcional y constitucional de este derecho, tiene la implicación jurídica de que los representantes de los candidatos independientes cuenten, a su vez, con los derechos necesarios para garantizar jurídicamente la intervención y defensa efectiva de sus representados (candidatos independientes) en la contienda electoral y los procedimientos correspondientes, por lo siguiente.

La figura de los representantes de los candidatos independientes, conforme al principio del legislador racional, únicamente tiene sentido lógico en la medida en la que les se reconozcan derechos plenos para realizar los actos de sus representados, pues dicho principio establece que las instituciones y figuras establecidas en la ley deben cumplir una función en el sistema, y sólo de esa manera cobraría un significado real la existencia de los representantes de los candidatos independientes.

Asimismo, esta lectura, que reconoce derechos a favor de los representantes de los candidatos independientes, es la que resulta más apegada al derecho de los candidatos a nombrar un representante, porque la figura de la representación sólo

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

tiene sentido jurídico en tanto exista la posibilidad de ejercer, al menos, los derechos esenciales de los representados, dada su específica definición en la ley.

De otra manera, sería ilógico que el sistema jurídico hubiera establecido el derecho de los candidatos independientes a nombrar representantes, que no pudieran ser convocados a las sesiones, recibir información suficiente y participar con voz, y con la única implicación de poder asistir a las sesiones de los consejos o autoridades electorales, como si su única función fuera la de escuchar lo que se decide en torno a la participación de su representado y del curso del proceso, pues ello sería evidentemente contrario a la naturaleza jurídica de la representación en el ámbito electoral, que ubica a los sujetos como autorizados para hacer valer y defender, por lo menos, algún derecho propio del representado.

Máxime, que la posibilidad de escuchar lo que se decide en torno al proceso electoral está dada en general, sin necesidad de contar con alguna calidad específica, debido a que las sesiones de los órganos electorales son públicas⁷, de modo que, lógicamente, el carácter de representante de candidato independiente no debe equipararse a esa simple condición, sino a la de verdaderos sujetos con poderes suficientes para intervenir en las sesiones del consejo, en representación de uno de los protagonistas del proceso comicial.

⁷ Ley en cita. Artículo 92. 1. Las sesiones de los consejos del Instituto serán públicas.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

De igual forma, la existencia de derechos a favor de los representantes de los candidatos independientes, se constata en la interpretación sistemática de los artículos 379 y 393 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales⁸.

Esto, porque del primero de los preceptos (artículo 379), se advierte que quienes tienen la calidad de **aspirantes** a candidatos independientes, únicamente tienen derecho a designar representantes sin derecho a voz o intervenir en las sesiones, en cambio, el segundo de los preceptos (artículo 393), para el caso de los que ya cuentan con la condición de candidatos independientes, abiertamente reconoce el derecho a nombrar un representante, sin negarse el derecho de voz, sólo con la precisión de que la designación será en los términos que disponga la ley, de la cual, cabe advertir no se sigue alguna restricción expresa en tal sentido.

De manera que, evidentemente, la lectura que resulta más razonable en el contexto de los preceptos legales mencionados, es la que reconoce que, los representantes de los candidatos independientes registrados sí tienen, entre otros, derecho a voz en las sesiones de los órganos electorales, a diferencia de los representantes de quienes únicamente tienen el carácter de aspirantes, que expresamente tienen limitada es prerrogativa.

⁸ Artículo 379. 1. Son derechos de los **aspirantes**: [...].

d) Nombrar a un representante para asistir a las sesiones de los Consejos General, locales y distritales, **sin derecho a voz ni voto**;

Artículo 393. 1. Son prerrogativas y derechos de los **Candidatos Independientes registrados**:

f) **Designar representantes** ante los órganos del Instituto, **en los términos dispuestos por esta Ley**;

Nota: el resaltado es de esta ejecutoria.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

Incluso, a partir de dicha interpretación lógicamente puede inferirse que los derechos de los representantes de los candidatos independientes no se limitan a participar con derecho de voz en las sesiones, sino que esto incluye aquellos que constituyen presupuestos jurídicos necesarios para su ejercicio, como son el derecho a ser convocado a las sesiones, a recibir los puntos del día y los anexos correspondientes, a efecto de estar en condiciones de participar, en caso de ser necesario, con los elementos suficientes para tal efecto.

De igual forma, la lectura a favor de la existencia de atribuciones y derechos para los representantes de los candidatos independientes es sistemáticamente congruente con lo previsto en el artículo 13, inciso d) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁹, que autoriza a los representantes para interponer los medios de impugnación a nombre del candidato independiente representado.

En suma, a efecto de entender acordes a la Constitución y la Ley, así como funcionales las disposiciones reglamentarias impugnadas, su lectura debe orientarse a favorecer el reconocimiento y garantía de los derechos de los representantes de los candidatos independientes para la oportuna intervención y defensa efectiva de sus representados ante los órganos electorales.

⁹ Artículo 13. 1. La presentación de los medios de impugnación corresponde a:

a) [...].

d) Los candidatos independientes, a través de sus representantes legítimos, entendiéndose por éstos a los que se encuentren acreditados ante el Instituto.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

Caso concreto.

En el reglamento en análisis, respecto al tema de los representantes de los candidatos independientes, en primer lugar se reitera la previsión legal en cuanto a que tienen **derecho a** nombrar un representante, porque el artículo 5, apartado 2, expresamente menciona: *“los candidatos independientes que hayan obtenido su registro, podrán nombrar un representante [...]”*.

No obstante, respecto a los derechos de los representantes de los candidatos independientes sólo se reconoce:

- *Que la acreditación de representantes ante el Consejo deberá efectuarse en el plazo establecido en la Ley¹⁰, según establece el artículo 5, apartado 2 del Reglamento¹¹.*
- *Los candidatos independientes que hayan obtenido su registro, podrán nombrar un representante para asistir a las sesiones del Consejo, según señala el mismo artículo 5 citado.*
- *Se les comunicará la fecha y hora de celebración de las sesiones del Consejo General, conforme al citado artículo 5, apartado 2, párrafo segundo.*

¹⁰ Artículo 5. [...].

2. Los candidatos independientes que hayan obtenido su registro, podrán nombrar un representante para asistir a las sesiones del Consejo. La acreditación de representantes ante el Consejo deberá efectuarse en el plazo establecido en la Ley electoral.

A los representantes debidamente acreditados se les comunicará la fecha y hora de celebración de las sesiones del Consejo General, así como todos los Acuerdos tomados durante la misma.

¹¹ Mismo que conforme al artículo 396, apartado 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, debe ser dentro de los treinta días posteriores al de la aprobación de su registro como aspirante a Candidato Independiente.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

- No se les incluye la posibilidad participar y hacer uso de la voz en las sesiones, pues únicamente se indica que *podrán participar y hacer uso de la palabra el Presidente, los Consejeros Electorales, los Consejeros del Poder Legislativo, los Representantes y el Secretario*, sin aclarar si esto incluye a los de candidatos independientes, lo que genera incertidumbre por su falta de inclusión como miembros del Consejo General.

Esto es, lo previsto en el Reglamento impugnado no regula con precisión los derechos de los representantes de los candidatos independientes.

Ello, porque lo único que se precisa de manera puntual es lo relativo al momento de designación de los representantes de los candidatos independientes, pero se omite indebidamente precisar que también deben tener derecho a integrar las sesiones del consejo correspondiente, ser convocados debidamente, hacer uso de la voz y en general los derechos suficientes para garantizar el ejercicio de su función.

Lo anterior, porque, como se explica enseguida, se trata de normas esenciales para garantizar su función, en específico porque:

- Deben tener **derecho a ser convocados a las sesiones con las formalidades y documentación correspondiente**, pues lo único que señala el citado artículo 5, apartado 2, párrafo segundo *se les comunicará la fecha y hora de celebración de las sesiones del Consejo General*, lo cual resulta indebido,

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

porque para alcanzar realmente la finalidad última del derecho a la representación, debe protegerse la posibilidad de que se preparen para las sesiones, lo cual requiere de una notificación formal, con el orden del día y los anexos correspondientes.

- Deben tener **derecho a integrarse plenamente como integrantes en las sesiones del Consejo**, pues el artículo 5 citado únicamente indica que *los candidatos independientes que hayan obtenido su registro, podrán nombrar un representante para asistir a las sesiones del Consejo*, y sólo conforme a lo primero, se tutela finalmente su intervención y defensa de sus intereses en los órganos administrativos electorales, ya que de otra manera, como se adelantó, únicamente, tendrían la calidad de cualquier otro asistente, ajeno a construcción de las decisiones en la materia.

- Los representantes deben tener expresamente el **derecho de voz** para intervenir en las sesiones, pues, como se indicó, el artículo 16, apartado 2 del mismo reglamento, sólo establece que *podrán participar y hacer uso de la palabra el Presidente, los Consejeros Electorales, los Consejeros del Poder Legislativo, los Representantes y el Secretario*, lo que vinculado al glosario que aparece en el reglamento impediría o no reconoce abiertamente a los representantes de candidatos independientes como titulares de ese derecho.

Ello, cuando resulta fundamental la garantía del derecho de voz o participación discursiva, para tomar parte en la construcción de las decisiones que se toman durante las sesiones, a favor de los representantes de los candidatos independientes.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

En suma, la reglamentación impugnada no regula debidamente los derechos de los representantes de los candidatos independientes, a efecto de que ejerzan de manera oportuna y efectiva la defensa que les corresponde.

Por tanto, lo conducente debe ser modificar el acuerdo impugnado conforme a lo expuesto para garantizar plenamente los derechos de los representantes de los candidatos independientes, a efecto de garantizar la participación y defensa de sus representados en el proceso electoral y actuaciones correspondientes, desde luego, exclusivamente en relación a quienes han alcanzado su registro como candidatos y en el límite de las fases correspondientes del proceso electoral y los procedimientos relativos.

Apartado B: facultad de los integrantes del Consejo General para retirar asuntos del orden del día.

Planteamiento.

El Partido Acción Nacional sostiene que la facultad de los integrantes del Consejo General, para solicitar que un punto del orden del día sea retirado resulta indebida, porque afecta el principio de certeza, pues *no se establece un criterio específico, parámetro o elemento de valoración para el ejercicio de dicha atribución.*

Asimismo, señala el partido, esa facultad es particularmente contraria a Derecho, porque no está previsto obligatoriamente

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

que un punto retirado deba ser listado nuevamente bajo cierta temporalidad.

Además, afirma el partido, con dicha facultad se genera que los asuntos previamente aprobados en una comisión del Consejo General queden sin efectos materialmente, al ser retirados del análisis por algún integrante del organismo electoral.

Normas impugnadas.

En relación a ese tema, el Partido Acción Nacional reclama los siguientes artículos del Reglamento:

Artículo 7.

Atribuciones del Presidente.

1. El Presidente tendrá las atribuciones siguientes:

[...]

c) Solicitar al Secretario retirar asuntos agendados en el orden del día, previo a que se instale la sesión, de conformidad con las reglas establecidas en el presente Reglamento, tratándose de asuntos que debido a su naturaleza y para la adecuada toma de decisiones, se justifique por escrito el motivo de su presentación para una sesión posterior;

[...]

Artículo 8.

Atribuciones de los Consejeros Electorales.

1. Los Consejeros Electorales tendrán las atribuciones siguientes:

[...]

c) Solicitar al Secretario, de conformidad con las reglas establecidas en este Reglamento, la inclusión y retiro de asuntos del orden del día;

[...]

Artículo 14.

[...]

Retirar asuntos del orden del día previo a la instalación de la sesión.

11. El Presidente, dentro de los plazos previstos para la incorporación de asuntos en el orden del día, podrá solicitar al Secretario que se retire alguno de los asuntos agendados

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

que él hubiere propuesto incluir, que por su naturaleza se justifique plenamente la necesidad de un mayor análisis y presentación en una sesión posterior y no implique el incumplimiento de una disposición de ley o de un Acuerdo del Consejo General.

12. Los Consejeros Electorales, dentro de los plazos previstos para la incorporación de asuntos en el orden del día, en su carácter de Presidentes de alguna Comisión o Comité del Consejo, podrán solicitar por escrito al Presidente que se retire alguno de los asuntos que ellos mismos hayan solicitado su inclusión, o bien que se vinculen con temas que impacten en el ámbito de competencia de la Comisión o Comité, y que por su naturaleza no implique el incumplimiento de una disposición de ley o de un Acuerdo del Consejo General y se justifique plenamente la necesidad de un mayor análisis para su presentación en una sesión posterior.

13. Los Consejeros del Poder Legislativo o Representantes de Partido, podrán solicitar dentro de los plazos previstos para la incorporación de asuntos en el orden del día, que se retire los asuntos, que en su caso, ellos hayan solicitado su inclusión.

14. El Presidente, recibido el escrito de solicitud de retirar alguno de los asuntos agendados en el orden del día, conforme a lo previsto en los párrafos anteriores, instruirá al Secretario se circule el escrito de solicitud y justificación formulada, junto con un nuevo orden del día en el que se retire el asunto solicitado.

15. El Secretario, recibida la solicitud que le remita el Presidente de retirar un asunto del orden del día, deberá circular a la brevedad el nuevo orden del día en el que se retire el asunto, adjuntando el escrito de justificación respectivo.

16. Las solicitudes que se formulen para retirar asuntos del orden del día, previo a la instalación de la sesión, no limita la posibilidad de que al momento en que se someta a consideración del Consejo el orden del día, puedan presentarse nuevos planteamientos sobre el retiro de asuntos, según lo prevé el artículo 17, párrafo 3 del presente Reglamento.

[...]

Artículo 17.

Aprobación del orden del día.

[...]

3. El Presidente, los Consejeros Electorales, los Consejeros del Poder Legislativo y los Representantes de Partido, podrán solicitar, cuando se ponga a consideración el orden del día que se retire algún punto agendado, siempre y cuando sean ellos quienes hayan solicitado su inclusión; conforme a lo previsto en los párrafos 11, 12 y 13 del artículo

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

14 del presente Reglamento, para tal efecto deberán exponer las consideraciones de hecho y de derecho que funden y motiven su petición, a fin de que, sin entrar al debate de fondo del asunto, el Consejo resuelva sobre su exclusión. En todos los casos se deberá considerar que no implique el incumplimiento de disposiciones normativas y que por su naturaleza se garantice la adecuada toma de decisiones para su presentación en una sesión posterior en la que inclusive el Proyecto originalmente planteado pueda ser modificado para mejor proveer. [...]

Tesis.

No tiene razón el partido actor, porque el principio de certeza en materia electoral tiene por objeto garantizar la certidumbre y verificabilidad de los actos, decisiones y reglamentación electorales, y en el caso, no se advierte que las normas cuestionadas afecten dicho principio, ya que la atribución para solicitar que se retire algún asunto del orden del día, contrariamente a lo que sostiene el actor, no implica un actuar arbitrario o una atribución unilateral que genere incertidumbre, ponga en duda u obstaculice alguna fase del proceso, sino que se trata de una posibilidad jurídica, plenamente regulada, sujeta a un procedimiento específicamente detallado y que sustancialmente puede o no otorgarse, de acuerdo con condiciones que sí están definidas en la propia normatividad.

Demostración.

En efecto, el principio de certeza en materia electoral, a que se refiere el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye la garantía de veracidad y verificabilidad de los actos y decisiones electorales.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

Dicho principio, ciertamente, debe proyectarse sobre las decisiones y actuaciones de las autoridades electorales, como las que emite el Consejo General responsable, en la definición de los actos del proceso electoral que se construyen de forma colegiada en dicho órgano, en general, en la regulación que dicho órgano emite en ejercicio de su facultad reglamentaria y en específico en aspectos tales como la manera en la que se analizan los asuntos al seno del consejo.

Sin embargo, como se adelantó, carece de razón el partido actor al sostener que en el reglamento en cuestión, la atribución para retirar asuntos del orden del día, previsto en el artículo 14 del Reglamento carece de previsiones y resulta arbitraria, precisamente, porque en contra de lo que sostiene, en las propias normas impugnadas se advierten parámetros específicos para el ejercicio de dicha atribución, así como garantías suficientes para evitar que se genere inestabilidad sobre algún tema o fase del proceso, porque está sujeta a un proceso y condiciones de procedencia específicamente detallados.

Para retirar un asunto del orden día, el reglamento establece lo siguiente:

- En primer lugar, por regla general, el asunto que se pretenda retirar o excluir del orden del día debe haber sido incluido por parte del mismo solicitante.

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

Esto, porque así lo prevén los artículos 14 y 17, apartado 3, del Reglamento, al señalar que el Presidente, los consejeros electorales o del Poder Legislativo, o los representantes de Partido, podrán solicitar al Secretario el retiro de alguno de los asuntos, *siempre y cuando sean ellos quienes hayan solicitado su inclusión en el orden del día*¹².

Los consejeros electorales, adicionalmente, podrán solicitar la exclusión del análisis de otros asuntos, pero referidos al ámbito de su competencia en alguna Comisión o Comité¹³.

- Las peticiones para retirar o excluir un asunto del orden del día deberán *exponer las consideraciones de hecho y de derecho que funden y motiven su petición*¹⁴.

- Las solicitudes, en términos generales, deben justificar la necesidad de un mayor análisis, para la presentación de algún asunto en una sesión posterior, según lo establecen el artículo 14, apartado 11 para el caso del presidente¹⁵, apartado 12 para el caso de los consejeros electorales¹⁶.

¹² Artículo 17. [...]. 3. El Presidente, los Consejeros Electorales, los Consejeros del Poder Legislativo y los Representantes de Partido, podrán solicitar, cuando se ponga a consideración el orden del día que se retire algún punto agendado, **siempre y cuando sean ellos quienes hayan solicitado su inclusión;**

¹³ Artículo 14. [...]. 12. **Los Consejeros Electorales...**, podrán solicitar por escrito al Presidente que se retire alguno de los asuntos ..., **o bien que se vinculen con temas que impacten en el ámbito de competencia de la Comisión o Comité...**

¹⁴ Artículo 17. [...]. 3. El Presidente, los Consejeros Electorales, los Consejeros del Poder Legislativo y los Representantes de Partido... **para tal efecto deberán exponer las consideraciones de hecho y de derecho que funden y motiven su petición...**

¹⁵ Artículo 14.[...].

11. El Presidente [...] que por su naturaleza se justifique plenamente la necesidad de un mayor análisis y presentación en una sesión posterior.

¹⁶ Artículo 14.[..].

12. Los Consejeros Electorales... [...] justifique plenamente la necesidad de un mayor análisis para su presentación en una sesión posterior.

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

- La exclusión del punto o tema a tratar, en todos los casos, no debe implicar el incumplimiento de una disposición de ley o de un Acuerdo del Consejo General¹⁷.
- La petición del punto a retirar, en todos los casos, deberá considerar que por su naturaleza se garantice la adecuada toma de decisiones¹⁸.
- Solamente podrán presentarse solicitudes para retirar los asuntos del orden del día dentro de los plazos previstos para la incorporación de los mismos¹⁹.
- Las solicitudes presentadas para retirar un asunto del orden del día deben circularse entre los integrantes del órgano y someterse a consideración del Consejo General,²⁰
- Los planteamientos para retirar un asunto del orden del día deben ser analizados y resueltos por el Consejo General²¹.

En concreto, conforme a lo analizado, para retirar un asunto del orden del día, fundamentalmente, es necesario:

¹⁷ Artículo 17. [...] 3. [...] **En todos los casos se deberá considerar que no implique el incumplimiento de disposiciones normativas**

¹⁸ Artículo 17. [...] 3. [...] En todos los casos se deberá considerar que no implique el incumplimiento de disposiciones normativas y **que por su naturaleza se garantice la adecuada toma de decisiones** para su presentación en una sesión posterior en la que inclusive el Proyecto originalmente planteado pueda ser modificado para mejor proveer.

¹⁹ Véase el artículo 14, apartados 11, 12 y 13, del Reglamento.

²⁰ Artículo 14. [...]. 14. El Presidente, recibido el escrito de solicitud de retirar alguno de los asuntos agendados en el orden del día, conforme a lo previsto en los párrafos anteriores, instruirá al Secretario **se circule el escrito de solicitud y justificación formulada, junto con un nuevo orden del día en el que se retire el asunto solicitado.**

²¹ Artículo 17. [...] 3. [...]... **sin entrar al debate de fondo del asunto, el Consejo resuelva sobre su exclusión.**

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

En el **procedimiento**: a) que el interesado sea el mismo que haya incluido el punto o tema a tratar, o al menos, en el caso de los consejeros, sea del ámbito de su competencia en alguna comisión o comité; b) que se expongan las consideraciones de hecho y de derecho que funden y motiven su petición; c) que se presente dentro de los plazos previstos para la incorporación de los puntos o asuntos; d) las solicitudes deben presentarse a la consideración de los integrantes del órgano colegiado, y e) el mismo órgano en su conjunto tomará la decisión sobre la autorización para retirar o no el punto del orden del día.

En el **fondo**, la aprobación requiere: a) que la solicitud justifique la necesidad de un mayor análisis, para enviarse a una sesión posterior; b) la exclusión del punto no debe implicar el incumplimiento de una disposición jurídica, y c) en todos los casos, deberá considerarse que el retraso no afecta la adecuada toma de decisiones, lo que implica la ponderación de que con la tardanza no se afecten considerablemente el derecho o planteamiento originalmente incluido para ser analizado por el órgano.

Esto es, la previsión para retirar un asunto del orden del día no opera o se actualiza de manera automática, con la sola petición que realice alguno de los participantes de las sesiones del Consejo General, sino que se requiere la observancia de formalidades y condiciones sustanciales para la autorización del órgano colegiado.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

De manera que la posibilidad de retirar asuntos del orden del día, lejos de carecer de supuestos para su actualización o de resultar una medida arbitraria, está sujeta a parámetros y formalidades preestablecidas a efecto de que pueda resultar oportuna y procedente, y la decisión sobre su viabilidad y aceptación finalmente está sujeta a la aprobación del Consejo General, a partir de la satisfacción de las condiciones sustanciales específicamente previstas, que garantizan que la exclusión de estudiar algún asunto o punto del orden del día no trascienda negativamente afectando algún plazo o generando incertidumbre en alguna fase del proceso electoral.

Por tanto, este Tribunal considera que no tiene razón el recurrente al alegar, esencialmente, que son indebidas las normas sobre el procedimiento para retirar un asunto listado, bajo el alegato de que no existe certeza sobre el procedimiento o los supuestos que permitan determinar cuándo es procedente o está justificado retirar un asunto del orden del día, pues, como se advierte de lo considerado, la reglamentación en comento sí prevé con precisión los pasos y formalidades a observar para tal efecto, así como las condiciones para declarar procedente una solicitud de retiro de algún asunto del orden del día.

Además, de lo expuesto se advierte que tampoco tiene razón el partido actor al afirmar que el procedimiento genera incertidumbre sobre el momento en el que deben ser listados nuevamente los puntos del orden del día que son retirados, porque, en contra de lo que sostiene, de las condiciones que

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

debe contener la solicitud y que deben valorarse para su procedencia, en específico de la carga de exponer en la petición las consideraciones de hecho y de derecho que la funden y motiven, así como del deber de analizar si el retraso afecta la adecuada toma de decisiones, se infiere que retirar un asunto implica la ponderación del tiempo que se requiere para su análisis y posterior estudio dependiendo su complejidad, del cuidado de que no se infrinja algún plazo y de que la decisión no afecte los derechos en cuestión.

Finalmente, en atención a lo expuesto, también debe desestimarse lo afirmado por el recurrente en el sentido de que la facultad para retirar del orden del día genera que los asuntos previamente aprobados por alguna comisión queden sin efectos por la voluntad de un solo integrante del consejo.

Ello, en primer lugar, porque, dicho planteamiento implícitamente parte de la base inexacta de que la decisión de retirar un asunto del orden del día recae en alguna persona en lo individual y de manera unilateral, cuando de acuerdo a lo explicado, dicha determinación se emite por el órgano colegiado, y siempre que se apegue a los parámetros.

Además, el retirar un asunto no se traduce materialmente en dejar sin efectos algún dictamen o propuesta de alguna comisión que deba ser revisada por el consejo en pleno, sino que, simplemente, conforme a lo indicado, se trata de una medida provisional para garantizar un mejor estudio del tema o punto del orden del día que se somete a consideración, el cual,

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

evidentemente, deberá ser analizado en un momento posterior, de acuerdo a lo indicado.

Apartado C: reglas respecto de la moción al orador durante el desarrollo de la sesión.

Planteamiento.

El Partido de la Revolución Democrática argumenta que la modificación a las reglas sobre mociones al orador es indebida.

Según el partido, las modificaciones limitan a los integrantes del Consejo General, dado que durante la exposición y análisis de algún punto del orden del día por parte del orador, únicamente se autoriza la petición para interactuar o realizar dos mociones por punto del orden del día, durante la primera o segunda ronda, además de que reducen de dos a un minuto el tiempo para la pregunta e igual para la respuesta, con lo cual se viola el derecho al debate y la libre expresión de los integrantes del citado Consejo General.

Normas en cuestión.

Para analizar las normas en cuestión resulta conveniente contextualizar la forma en la que se definía el tema y la manera en la que se norma en el *Reglamento de Sesiones* impugnado:

Normas previas	Normas actuales
Artículo 22. Moción al orador 1. Cualquier miembro del Consejo podrá realizar mociones al orador que esté haciendo uso de la	Artículo 23. Moción al orador 1. Cualquier miembro del Consejo podrá realizar mociones al orador que esté haciendo uso de la palabra, con

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

Normas previas	Normas actuales
<p>palabra, con el objeto de hacerle una pregunta o solicitarle una aclaración sobre algún punto de su intervención.</p> <p>Moción al orador (procedimiento)</p> <p>2. Las mociones al orador deberá dirigirse al Presidente y contar con la anuencia de aquél a quien se hace. En caso de ser aceptadas, la intervención del solicitante de la moción no podrá durar más de dos minutos.</p> <p>3. Para dar respuesta a la moción formulada, el orador contará hasta con dos minutos.</p>	<p>el objeto de hacerle una pregunta o solicitarle una aclaración sobre algún punto de su intervención.</p> <p>Moción al orador (procedimiento)</p> <p>2. Las mociones al orador, <u>únicamente podrán efectuarse en primera y segunda ronda</u>, deberán dirigirse al Presidente y contar con la anuencia de aquél a quien se hace, <u>cada uno de los integrantes del Consejo podrán formular hasta dos mociones por punto del orden del día.</u></p> <p>3. En caso de ser aceptadas, la intervención del solicitante de la moción no podrá durar más de <u>un minuto</u> y para dar respuesta a la moción formulada, el orador contará con <u>un minuto.</u></p>

Tesis.

Esta Sala Superior considera que el planteamiento carece de base jurídica para sostener que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral ejerció indebidamente su facultad reglamentaria para instrumentar y hacer operativas las sesiones de dicho órgano, al regular la manera en la que deben concretizarse las mociones a un orador, pues se trata de adecuaciones en el marco de su libertad de configuración normativa y que no transgreden la libertad de expresión de los integrantes del consejo.

Esto, porque las modificaciones impugnadas no inciden en el derecho a participar o debatir en el proceso de construcción de la decisión del consejo, a través de la oportunidad de tomar parte como orador en algún punto del orden del día, pues

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

únicamente se trata de cambios para hacer más puntual la posibilidad, excepcional, de algún integrante del consejo para interrumpir de manera válida a otro que tiene el turno de la voz, y ello sólo en caso de que la moción sea aceptada.

Desarrollo.

Contexto jurídico.

En efecto, conforme al artículo 44, párrafo 1, incisos a) y jj) de la Ley de la materia, el Consejo General del Instituto Nacional de Elecciones, tiene la atribución de expedir los Reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto.

De manera que esto incluye la atribución de dicho órgano para regular todo lo necesario para el desarrollo de las sesiones en las que ejerce sus funciones.

En ese sentido, en principio resulta válido que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al actualizar el *Reglamento de Sesiones* esté autorizado para realizar ajustes al formato de participación de los integrantes en las sesiones.

Desde luego, en el entendido de que ello debe realizarse con respeto de los derechos de los integrantes del órgano y sin que implique que la autoridad electoral, en ejercicio de dicha atribución reglamentaria esté autorizada para hacer nugatorio o restringir indebidamente el derecho de los integrantes de participar en la construcción de las decisiones del órgano y defender sus intereses, así como su libertad de expresión.

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

Esto, porque dada su naturaleza de órgano colegiado, resulta imprescindible garantizar el derecho a una efectiva participación de los integrantes del órgano en la construcción de la voluntad o decisión, al margen de que únicamente algunos tengan la posibilidad de definirla mediante su voto.

Sin que el derecho a intervenir sea absoluto, pues, bajo la lógica de que cualquier derecho, está sujeto a los límites que marcan otros y los que derivan racionalmente de las finalidades mismas del sistema jurídico.

Caso concreto.

En el tema en análisis, como punto de partida, cabe precisar que la reglamentación impugnada sobre las mociones al orador se enmarca en el contexto del análisis de los puntos del orden del día, y no se refieren al derecho de participación mediante el uso de la voz en las sesiones, sino a la posibilidad excepcional de interrumpir con autorización al orador.

En relación al análisis de los asuntos durante las sesiones, el artículo 19, apartado 1 del Reglamento, establece que *los asuntos agendados en el orden del día aprobado se discutirán mediante el procedimiento de tres rondas.*

Para tal efecto, según el apartado 2 de dicho precepto, en la *discusión de cada punto del orden del día, el Presidente concederá el uso de la palabra a los integrantes del*

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

Consejo que quieran hacer uso de ese derecho para ese asunto en particular²².

En la primera ronda los oradores podrán hacer uso de la palabra por ocho minutos como máximo, según dispone el apartado 3 del mismo artículo.

Posteriormente, de acuerdo con lo dispuesto en el apartado 4 de dicho precepto, en la segunda y tercera ronda, *después de haber intervenido todos los oradores que así desearan hacerlo en la primera ronda, el Presidente preguntará si el punto está suficientemente discutido y en caso de no ser así, se realizará una segunda o tercera ronda de debates, según corresponda, pero bastará que un solo integrante del Consejo pida la palabra, para que la segunda o tercera ronda se lleve a efecto*²³.

Esto es, un postulado fundamental para el análisis del tema en controversia es que el derecho de voz y de intervención en la construcción de las decisiones del Consejo General está plenamente garantizado para sus integrantes, a través de la posibilidad amplia de participar en el análisis del puntos del orden del día, siempre que se ajusten a la forma, oportunidad y

²² Incluso, el mismo precepto establece que *los integrantes del Consejo intervendrán en el orden en que lo soliciten. Así como que, en todo caso, el Presidente de la Comisión o el integrante del Consejo que proponga el punto, tendrá preferencia de iniciar la primera ronda si así lo solicita.*

²³ Además, según el apartado 5, *en la segunda o tercera ronda de oradores participarán de acuerdo con las reglas fijadas para la primera ronda, pero sus intervenciones no podrán exceder de cuatro minutos en la segunda y de dos en la tercera.*

Asimismo, de acuerdo con el apartado 6, *el derecho de preferencia a que se refiere el párrafo 2 del presente artículo no será aplicable para la segunda o tercera ronda.*

Además, conforme al apartado 7, *tratándose de asuntos del orden del día relativos a informes, el Consejo abrirá una sola ronda de discusión en la cual los oradores podrán hacer uso de la palabra por ocho minutos como máximo.*

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

orden establecido y, por tanto, que la libertad de expresión de los integrantes del órgano está garantizada.

De manera que, a partir de lo expuesto, se puede anticipar que los actores carecen de razón, puesto que en el procedimiento de análisis de los temas que son motivo de pronunciamiento por parte del Consejo General, los integrantes del órgano tienen plena posibilidad de intervenir para exponer cualquier punto, argumentar a su favor o defenderlo.

En realidad, lo impugnado por el partido actor, se refiere a una situación que puede solicitarse por excepción en la exposición o discusión de un asunto, que consiste en el derecho únicamente a pedir que se interrumpa al orador en uso de la palabra, y que incluso está sujeto a la aceptación de la moción.

Esto, porque, el artículo 21 denominado de la *Prohibición de interrumpir oradores*, en el apartado 1, establece, como regla general, que *los oradores **no podrán ser interrumpidos**, salvo por medio de una moción siguiendo las reglas establecidas en el presente Reglamento.*

En específico, el partido recurrente impugna la regulación de la moción al orador.

Según el artículo 23, apartado 1, *cualquier miembro del Consejo podrá realizar mociones al orador que esté haciendo uso de la palabra, con el objeto de hacerle una pregunta o solicitarle una aclaración sobre algún punto de su intervención,*

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

desde luego, en el entendido de que, conforme a lo expuesto, se trata de la posibilidad excepcional de interrumpir al orador.

Para el actor, lo que afecta su libertad de expresión, es lo previsto en el apartados 2 y 3 del mencionado artículo 23, en las partes que establecen que, las mociones al orador, **únicamente podrán efectuarse en primera y segunda ronda**, que **cada uno de los integrantes del Consejo podrán formular hasta dos mociones por punto del orden del día**, y que en caso de ser aceptadas, la intervención del solicitante de la moción no podrá durar más de **un minuto** al igual que la respuesta.

Para este Tribunal, en el contexto anotado, resulta evidente que tales concreciones normativas no afectan el derecho de los integrantes del órgano a participar, discutir, debatir o sencillamente a expresar sus puntos de vista y, por tanto, su libertad de expresión.

Esto, porque, bajo la lógica del procedimiento de intervenciones en el análisis de los puntos del orden del día en una sesión de consejo, no impide ni afecta que puedan tomar parte como oradores para exponer de la manera que les resulte más conveniente la de algún punto de acuerdo, argumentar a favor del mismo, defender su posición, mostrar su desacuerdo con alguna propuesta o, incluso, contra-argumentar en el estudio de los temas del orden del día.

En realidad, de lo que se queja el partido actor es de la puntualización de los momentos en que se puede interrumpir a

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

quien hace uso de la voz y hace más concreta la pregunta o razón de la interrupción, al limitar de dos a un minuto el tiempo para hacer el planteamiento correspondiente, como puede ser el propio partido impugnante.

Máxime que el derecho a realizar una moción no es absoluto, porque la posibilidad de interrumpir a quien tiene el uso de la voz, está condicionada a la aceptación de la petición por parte de éste último, de manera que no existe una garantía para interrumpir al orador, sino del derecho que otorga la mera posibilidad de plantear una precisión, aclaración, o pregunta sobre el tema, la cual puede o no ser aceptada, por lo que con mayoría de razón, evidentemente, es válido que la regulación sobre el tema pueda orientarse a conseguir que las interrupciones sean más puntuales.

Además, cabe precisar que el artículo 23, apartado 1 del Reglamento, mantiene la vigencia de la posibilidad de interrumpir al orador, únicamente que al concretar los momentos o rondas en las que puede ocurrir y el tiempo en el que puede plantearse la precisión o pregunta, impone la carga para los miembros que deseen plantear esa posibilidad, de ser más puntuales y específicos en su planteamiento, a efecto de mantener la agilidad de las sesiones del consejo.

En ese sentido, cuando los miembros del consejo analicen aspectos intensamente controversiales, se reduce el margen de paréntesis y se incrementa la posibilidad de que varias personas planteen las consideraciones que estimen

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

convenientes a un orador en uso de la voz, lo cual, incluso, contribuye a la salvaguarda el derecho de los mismos de participación y debate en la construcción de las decisiones del consejo.

Apartado D: Efectos de la sentencia.

En atención a que el análisis de la reglamentación sobre el tema de los representantes de los candidatos independientes no resulta suficiente para garantizar plenamente sus derechos y proteger el principio de certeza que rige para los actos electorales, conforme a expuesto, lo procedente es precisar como efectos de esta ejecutoria los siguientes:

1. Se modifica el *Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral*, para quedar en los términos siguientes:

Artículo 5.

De los aspirantes y candidatos independientes.

1. Los **aspirantes** a candidatos independientes podrán nombrar un representante para asistir a las sesiones del Consejo, sin derecho a voz ni voto, en términos de lo establecido en el artículo 379, inciso d) de la Ley Electoral.

2. Los candidatos independientes que hayan obtenido su registro, podrán nombrar un representante para asistir a las sesiones del Consejo. La acreditación de representantes ante el Consejo deberá efectuarse en el plazo establecido en la Ley electoral.

~~A los representantes debidamente acreditados se les comunicará la fecha y hora de celebración de las sesiones del Consejo General, así como todos los Acuerdos tomados durante la misma.~~

Los representantes de los candidatos registrados contarán, como mínimo, con los derechos siguientes:

a) Ser convocados a las sesiones con las formalidades y documentación correspondiente.

b) Integrar las sesiones como parte del órgano.

c) Hacer uso de la voz en las sesiones, sin derecho a votar.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

d) Ser formalmente notificados de los acuerdos emitidos, con la documentación correspondiente.²⁴

2. El Consejo General deberá realizar los trámites necesarios para publicar la modificación en el Diario Oficial de la Federación.

3. Hecho lo anterior, la autoridad deberá informar a esta Sala el cumplimiento dado a la presente ejecutoria dentro de las veinticuatro horas siguientes al mismo.

RESUELVE:

PRIMERO. Se acumulan al recurso de apelación SUP-RAP-92/2014, los diversos SUP-RAP-95/2014 y SUP-RAP-96/2014, y se ordena agregar copia certificada de los puntos resolutivos a estos últimos.

SEGUNDO. Se sobresee en el recurso de apelación SUP-RAP-92/2014, interpuesto por Javier Corral Jurado, en su calidad de Consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

TERCERO. Se modifica el acuerdo impugnado, en los términos precisados en la última parte de la presente ejecutoria.

Notifíquese: personalmente los recurrentes, en los domicilios señalados en autos, por correo electrónico a la autoridad responsable, y por estrados a los demás interesados, en términos de lo dispuesto en los artículos 26, 27, 28, 29, y 48,

²⁴ El formato “testado” y “negrita”, únicamente es de esta ejecutoria.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvase las constancias atinentes y archívese el presente asunto como total y definitivamente concluido.

Así por unanimidad de votos, lo resolvieron y firmaron los Magistrados de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con los votos concurrentes de los Magistrados Constancio Carrasco Daza y Salvador Olimpo Nava Gomar, ausente la Magistrada María del Carmen Alanís Figueroa; ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZANA

VOTO CONCURRENTENTE QUE, CON FUNDAMENTO EN EL ÚLTIMO PÁRRAFO DEL ARTÍCULO 187, DE LA LEY ORGÁNICA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, EMITE EL MAGISTRADO CONSTANCIO CARRASCO DAZA, RESPECTO DE LA SENTENCIA DICTADA AL RESOLVER EL RECURSO DE APELACIÓN SUP-RAP-92/2014.

Por disentir con la sentencia recaída al recurso de apelación **SUP-RAP-92/2014**, de manera respetuosa formulo voto concurrente en los términos siguientes:

Sostengo una posición diferenciada con la postura de la mayoría, que determina sobreseer el recurso de apelación promovido por el Senador Javier Corral Jurado, a partir de considerar carece de legitimación para impugnar el Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En la sentencia se arriba a esa conclusión, partiendo de una interpretación de los artículos 13, párrafo 1, inciso a), en relación con el 45, párrafo 1, ambos de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, con base en la cual se establece que únicamente los representantes legítimos de los partidos políticos, es decir, aquellos a los que de manera taxativa alude el citado numeral 13, se encuentran facultados para actuar en su representación, ya sea como promoventes o comparecientes.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

Circunstancia que en concepto de la mayoría, no se actualiza en favor de Javier Corral Jurado, porque interpone el recurso en su carácter de Consejero del Poder Legislativo ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Desde mi punto de vista, el diseño constitucional y legal vigente otorga legitimación al apelante, con el carácter que promueve, para interponer este medio de impugnación.

El recurrente promueve el presente recurso de apelación, en su carácter de Consejero del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, impugnando el Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

Ahora, el artículo 41, base V, Apartado A, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece:

Artículo 41.

(...)

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. **En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.**

El Instituto Nacional Electoral será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

órganos de dirección, ejecutivos, técnicos y de vigilancia. El Consejo General será su órgano superior de dirección y se integrará por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, **y concurrirán, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo**, los representantes de los partidos políticos y un Secretario Ejecutivo; la ley determinará las reglas para la organización y funcionamiento de los órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la relación con los organismos públicos locales. Los órganos ejecutivos y técnicos dispondrán del personal calificado necesario para el ejercicio de sus atribuciones. Una Contraloría General tendrá a su cargo, con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto. Las disposiciones de la ley electoral y del Estatuto que con base en ella apruebe el Consejo General, regirán las relaciones de trabajo con los servidores del organismo público. Los órganos de vigilancia del padrón electoral se integrarán mayoritariamente por representantes de los partidos políticos nacionales. Las mesas directivas de casilla estarán integradas por ciudadanos.

(...)

Los consejeros del Poder Legislativo serán propuestos por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un consejero por cada grupo parlamentario no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión.

Del precepto constitucional transcrito se desprende que en la integración del Instituto Nacional Electoral participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos; asimismo, que el Consejo General será su órgano superior de dirección y estará compuesto por un consejero Presidente y diez consejeros electorales, y concurrirán, con voz pero sin voto, **los consejeros del Poder Legislativo, los representantes de los partidos políticos** y un Secretario Ejecutivo.

Como se ve, en la disposición constitucional, no se hace distinción entre los consejeros representantes de los partidos y los consejeros del Poder Legislativo, en ambos casos, concurren con voz pero sin voto.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

La integración del Instituto Nacional Electoral establecida constitucionalmente, se reitera en los artículos 29, 30, 32, y 36, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Artículo 29.

1. El Instituto es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene esta Ley. El Instituto contará con los recursos presupuestarios, técnicos, humanos y materiales que requiera para el ejercicio directo de sus facultades y atribuciones.

Artículo 30.

1. Son fines del Instituto:

- a) Contribuir al desarrollo de la vida democrática;
- b) Preservar el fortalecimiento del régimen de partidos políticos;
- c) Integrar el Registro Federal de Electores;
- d) Asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político-electorales y vigilar el cumplimiento de sus obligaciones;
- e) Garantizar la celebración periódica y pacífica de las elecciones para renovar a los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo de la Unión, así como ejercer las funciones que la Constitución le otorga en los procesos electorales locales;
- f) Velar por la autenticidad y efectividad del sufragio;
- g) Llevar a cabo la promoción del voto y coadyuvar a la difusión de la educación cívica y la cultura democrática, y
- h) Fungir como autoridad única para la administración del tiempo que corresponda al Estado en radio y televisión destinado a los objetivos propios del Instituto, a los de otras autoridades electorales y a garantizar el ejercicio de los derechos que la Constitución otorga a los partidos políticos en la materia.

SUP-RAP-92/2014 Y ACUMULADOS

2. Todas las actividades del Instituto se regirán por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

3. Para el desempeño de sus actividades, el Instituto y los Organismos Públicos Locales contarán con un cuerpo de servidores públicos en sus órganos ejecutivos y técnicos, integrados en un Servicio Profesional Electoral Nacional que se regirá por el Estatuto que al efecto apruebe el Consejo General. El Servicio Profesional Electoral Nacional, tendrá dos sistemas, uno para el Instituto y otro para los Organismos Públicos Locales, que contendrán los respectivos mecanismos de selección, ingreso, capacitación, profesionalización, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina, así como el catálogo general de los cargos y puestos del personal ejecutivo y técnico. El Instituto regulará la organización y funcionamiento de este Servicio, y ejercerá su rectoría. El Instituto ejercerá la rectoría del Sistema y regulará su organización, funcionamiento y la aplicación de los mecanismos a los que se refiere el presente artículo.

4. Adicionalmente, el Instituto contará con personal adscrito a una rama administrativa, para el óptimo desempeño de las funciones institucionales, que se regirá por el estatuto a que se hace referencia en el párrafo anterior.

Artículo 32.

1. El Instituto tendrá las siguientes atribuciones:

a) Para los procesos electorales federales y locales:

(...)

2. Además de las anteriores, el Instituto, en los términos que establece esta Ley, contará con las siguientes atribuciones:

a) La organización de la elección de los dirigentes de los partidos políticos, cuando éstos lo soliciten y con cargo a sus prerrogativas, en los términos que establezca la Ley;

b) La elección y remoción del Consejero Presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales;

(...)

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

Artículo 36.

1. El Consejo General se integra por un Consejero Presidente, diez Consejeros Electorales, Consejeros del Poder Legislativo, representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo.

2. El Consejero Presidente del Consejo General será elegido por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Diputados, de conformidad con el procedimiento establecido por el Apartado A de la Base V del artículo 41 de la Constitución.

3. El Consejero Presidente del Consejo General debe reunir los mismos requisitos que se establecen en el artículo 38 de esta Ley para ser Consejero Electoral. Durará en su cargo nueve años y no podrá ser reelecto.

4. Los Consejeros del Poder Legislativo serán propuestos en la Cámara de Diputados por los grupos parlamentarios con afiliación de partido en alguna de las Cámaras. Sólo habrá un Consejero por cada grupo parlamentario, no obstante su reconocimiento en ambas Cámaras del Congreso de la Unión. Los Consejeros del Poder Legislativo concurrirán a las sesiones del Consejo General con voz, pero sin voto. Por cada propietario podrán designarse hasta dos suplentes. Durante los recesos de la Cámara de Diputados, la designación la hará la Comisión Permanente del Congreso de la Unión.

En esos preceptos, se reitera la forma de integración del Instituto y se establece entre sus fines, contribuir al desarrollo democrático y se ordena que sus actos deben regirse por los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad.

Dentro de las atribuciones conferidas constitucional y legalmente al Instituto Nacional Electoral es la elección y destitución del Consejero Presidente y de los Consejeros de los organismos públicos locales.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

En ese contexto, si el Instituto Nacional Electoral debe velar por el cumplimiento de los principios antes referidos, entonces, tanto los representantes de los partidos políticos, como los Consejeros del Poder Legislativo, que forman parte de su integración, pueden acceder a la tutela judicial para hacer cumplir los citados principios, y en el caso, tal es la pretensión del recurrente, al impugnar la convocatoria.

La función esencial de los Consejeros del Poder Legislativo en las distintas tareas que constitucionalmente tiene reservado el Instituto Nacional Electoral, se observa en el diseño orgánico de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que prevé que dichos consejeros participan en las comisiones temporales que se estime necesarias, en términos del artículo 42 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales:

Artículo 42.

1. El Consejo General integrará las comisiones temporales que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las que siempre serán presididas por un Consejero Electoral.

(...)

4. Todas las comisiones se integrarán con un mínimo de tres y un máximo de cinco Consejeros Electorales; podrán participar en ellas, con voz pero sin voto, los consejeros del Poder Legislativo, así como representantes de los partidos políticos, salvo los del Servicio Profesional Electoral Nacional, Quejas y Denuncias, y Fiscalización.

(...)

Como se ve, la participación integral de los Consejeros del Poder Legislativo en la conformación del Instituto Nacional Electoral los constituye en garantes de preservar la

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

constitucionalidad y legalidad de todos los actos y resoluciones en que intervenga el citado Instituto.

Esa calidad de integrar el Consejo General y las Comisiones, debe permitir a los Consejeros del Poder Legislativo, defender la regularidad constitucional y legal de las decisiones del Instituto Nacional Electoral, en la especie, de frente al Reglamento de Sesiones, que afirma, afecta el funcionamiento del propio Consejo General, del que también forma parte.

En ese contexto, es claro que se encuentran legitimados para preservar la regularidad constitucional y legal de los actos y resoluciones que tome el Consejo General, como en el caso acontece con las normas que se establecen en el Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En ese tenor, es mi convicción que los artículos 45, párrafo 1, y 13, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, deben ser interpretados de manera sistemática y potenciadora del derecho de acceso a la jurisdicción, en plena observancia a los artículos 1º, 17 y 41 de la Constitución Federal, y 25 de la Convención Americana de Derechos Humanos y con base en ellos reconocer legitimación a Javier Corral Jurado, en su carácter de Consejero del Poder Legislativo ante el Instituto Nacional Electoral, para interponer el presente recurso de apelación.

Establecido lo anterior y al no advertir la existencia de causal de improcedencia alguna, considero que debió analizarse el fondo de la cuestión planteada por el Senador

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

Javier Corral Jurado, en su carácter de Consejero del Poder Legislativo ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

El Senador Javier Corral Jurado, en su carácter de Consejero del Poder Legislativo ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, expresa como agravio específico de frente a los propuestos por los Partidos Acción Nacional y de la Revolución Democrática, que en el artículo 5, numeral 2, del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, se omite reconocer el derecho de los representantes de los candidatos independientes, de participar con derecho a voz, en las deliberaciones de las sesiones del Consejo, entre otras.

En concepto del suscrito, una vez superada la causa de sobreseimiento por falta de legitimación, en los términos expresados en ese mismo voto, estimo fundado el concepto de agravio recién resumido.

De una interpretación sistemática de los artículos 1º y 35 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en tanto ordena que todas las autoridades en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, **proteger y garantizar** los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, se advierte que la reglamentación atinente a la forma de participación de los representantes de los candidatos independientes, en las sesiones del Consejo General del

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

Instituto Nacional Electoral, no se ajusta a esa exigencia constitucional de interpretación.

En efecto, en el Reglamento cuestionado se establece:

“ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE EXPIDE EL REGLAMENTO DE SESIONES DEL PROPIO ÓRGANO MÁXIMO DE DIRECCIÓN.

Artículo 4.

Integración del Consejo.

1. El Consejo se integra por un Presidente, diez Consejeros Electorales, un Consejero del Poder Legislativo por cada fracción parlamentaria ante el Congreso de la Unión; un Representante por cada Partido Político Nacional con registro y el Secretario.
2. El Presidente y los Consejeros Electorales tendrán derecho a voz y voto, mientras que los Consejeros del Poder Legislativo, los Representantes de Partidos y el Secretario, sólo tendrán derecho a voz.

Artículo 5.

De los aspirantes y candidatos independientes.

1. Los aspirantes a candidatos independientes podrán nombrar un representante para asistir a las sesiones del Consejo, sin derecho a voz ni voto, en términos de lo establecido en el artículo 379, inciso d) de la Ley Electoral.
2. Los candidatos independientes que hayan obtenido su registro, podrán nombrar un representante para asistir a las sesiones del Consejo. La acreditación de representantes ante el Consejo deberá efectuarse en el plazo establecido en la Ley electoral.

A los representantes debidamente acreditados se les comunicará la fecha y hora de celebración de las sesiones del Consejo General, así como todos los Acuerdos tomados durante la misma.

De la reglamentación que se acaba de transcribir, se desprende que existe un trato diferente respecto de los

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

representantes de los candidatos independientes, en relación con los representantes de los partidos políticos, ya que éstos sí tienen derecho a participar en las sesiones del Consejo, con derecho a voz; sin que tal circunstancia encuentre justificación y resulta contraria a la obligación general de respetar y garantizar los derechos humanos, entre ellos, los político-electorales.

Así, la regulación de las sesiones en lo atinente, debió privilegiar la participación con voz de los candidatos independientes, a través de sus representantes, por lo menos, en los mismos términos reservados a los representantes de los partidos políticos, para garantizar de manera efectiva la defensa de los derechos humanos, entre ellos, los derechos político-electorales de los ciudadanos independientes, a actuar a través del ejercicio de expresar sus ideas y posicionamientos, por conducto de sus representantes ante el Consejo General

Ese derecho a voz resulta trascendente, porque es justo en el seno del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que se toman las decisiones que eventualmente afectan la esfera jurídica de los distintos participantes de los procesos electorales, entre ellos, los candidatos independientes, por lo que deben reglamentarse debidamente, que cuenten con derecho a manifestarse por medio del uso de la voz.

Sólo así puede considerarse garantizado el derecho político-electoral de los candidatos independientes, a ser votado

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

en forma integral, el cual no se le puede desconocer, porque constituye la forma más eficaz de maximizar la fuerza normativa del artículo 35, fracción II, de la Constitución Federal.

MAGISTRADO

**CONSTANCIO CARRASCO DAZA
VOTO CONCURRENTES QUE FORMULA EL MAGISTRADO
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR, EN EL RECURSO DE
APELACIÓN SUP-RAP-92/2014 Y SUS ACUMULADOS**

Con el debido respeto a la posición mayoritaria y con fundamento en lo dispuesto en el artículo 187 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, me aparto de la determinación de sobreseimiento del recurso interpuesto por el ciudadano Javier Corral Jurado en su carácter de Consejero del Poder Legislativo ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral. No obstante estoy a favor del sentido y las consideraciones de los recursos de apelación 95 y 96, mismos que se acumularon al recurso de apelación citado al rubro.

Contrariamente a lo sostenido por la mayoría, en mi concepto, Javier Corral Jurado, en su carácter de consejero del Poder Legislativo sí cuenta con legitimación procesal activa para promover el recurso de apelación, en virtud de las siguientes razones:

De conformidad con el artículo 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia electoral

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

se debe contar con un sistema integral de justicia. En ese sentido, tomando en consideración el principio de tutela judicial efectiva contenido en el artículo 17 constitucional, por lo que el recurso de apelación también resulta procedente cuando las personas físicas o morales o cualquier otro sujeto que no esté expresamente legitimado en la Ley, controviertan actos o resoluciones del Instituto Nacional Electoral que afecten o puedan afectar su esfera de derechos.

Sirve de sustento a lo anterior, *mutatis mutandi*, la jurisprudencia de rubro **APELACIÓN. PROCEDE PARA IMPUGNAR ACTOS O RESOLUCIONES DEFINITIVOS DE LOS ÓRGANOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE CAUSEN AGRAVIO A PERSONAS FÍSICAS O MORALES CON MOTIVO DE UN PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR.**²⁵

Por lo tanto, cuando el Derecho de una persona se ve afectado por alguna actuación de la autoridad electoral, también resulta procedente el recurso de apelación, puesto que la tutela judicial efectiva y el sistema integral de justicia en materia electoral, son principios que garantizan que aquellos actos que afecten el interés jurídico de algún sujeto no legitimado expresamente en la Ley, sean por la autoridad jurisdicción.

De ahí que, si bien de conformidad con lo dispuesto en los artículo 13, párrafo 1, inciso a), y 45, párrafo 1, de la Ley

²⁵ Jurisprudencia 25/2009, consultable en la Compilación 1997-2013, jurisprudencia y tesis en materia electoral, del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, tomo jurisprudencia, volumen 1, pp. 139 y 140.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral los representantes del poder legislativo ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en principio, no cuentan con legitimación a fin de promover el recurso de apelación, en el caso consideró que Javier Corral Jurado, en su calidad de representante del Poder Legislativo del Partido Acción Nacional sí cuenta con legitimación procesal activa en virtud de que el acto que impugna se vincula con sus derechos y funciones como integrante del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

En efecto, el acto impugnado es el acuerdo del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se aprobó el Reglamento de Sesiones del propio Consejo General, en el cual se regulan entre otras cosas la participación de los integrantes del Consejo en las sesiones públicas que este lleve a cabo, así como los actos preparativos para las mismas, como son las convocatorias a las sesiones, así como también los actos posteriores, como la notificación de los acuerdo y resoluciones que al efecto se aprueben, actos todos ellos que necesariamente repercuten en la esfera de derechos y funciones que son propias de cualquier integrantes del Consejo General, como son los representantes del poder legislativo, quienes no sólo tienen derecho a asistir a las sesiones públicas que lleve a cabo el Consejo General, sino que también tienen derecho a participar con voz en ellas, así como a ser convocados a las mismas y a recibir las notificaciones pertinentes de las determinaciones que adopte el órgano colegiado.

**SUP-RAP-92/2014
Y ACUMULADOS**

Por ello considero que en el caso, Javier Corral Jurado sí cuenta con legitimación procesal activa a fin de controvertir el acuerdo mediante el cual aprobaron el Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, ya que las disposiciones aprobadas se vinculan de manera directa con sus funciones como consejero del poder legislativo y su participación en el Consejo General aludido.

Los anteriores argumentos sustentan mi posición respecto del recurso de apelación 92/2014, concurriendo con el resto de consideraciones de la sentencia.

MAGISTRADO

SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

Esta obra de Flavia Freidenberg enriquece la discusión académica con la problematización del papel de las candidaturas independientes en los sistemas políticos latinoamericanos. Con base en un recuento de aspectos que reglamentan la incorporación de estas figuras en el juego político-electoral, la autora da cuenta de problemas comunes y consecuencias en términos de la representación política, la gobernabilidad y el proceso de democratización política de los mecanismos que regulan este tipo de figuras, que han llegado para quedarse y renovar la competencia de los sistemas de partidos multinivel.



<http://www.te.gob.mx/editorial>

ISBN: 978-607-708-422-8



9 786077 084228