

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.

RESULTANDOS:

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.

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.

CONSIDERANDOS:

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.

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 resolutive 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.

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.

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

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.

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.

[...]

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

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;*

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;

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

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:

“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

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***

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?**

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

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.

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**

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 a cabo 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

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

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:

Agravios:

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”.

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.

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 resolutivos o los resolutivos 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

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.

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

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:

“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,

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.

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.

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: [...]

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.

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

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.

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.

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

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.

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.

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.

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.

- 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,

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.

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

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

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

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.

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.

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.

- 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.**

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.

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

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,

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

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

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.

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*

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 efecto²³.

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.*

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,*

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

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

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.

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

2. El Consejo General deberá realizar los trámites necesarios 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.

R E S U E L V E:

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.

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

En su oportunidad, devuélvanse 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 Alanis Figueroa; ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

CONSTANCIO CARRASCO DAZA

MAGISTRADO

FLAVIO GALVÁN RIVERA

MAGISTRADO

MANUEL GONZÁLEZ OROPEZA

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

VOTO CONCURRENTES 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.

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

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.

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.

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;

(...)

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.

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

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

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

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

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

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

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.

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.

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