

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-RAP-731/2017

RECURRENTE: ENCUENTRO
SOCIAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO NACIONAL
ELECTORAL.

MAGISTRADO PONENTE: JOSÉ
LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA: MARIANA
SANTISTEBAN VALENCIA

Ciudad de México, a veinticuatro de noviembre de dos mil diecisiete.

S E N T E N C I A

Que **confirma**, en la parte que fue impugnada, el Acuerdo **INE/CG514/2017** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral por el que se modifican los diversos **INE/CG387/2017** e **INE/CG455/2017** relacionados con la obtención del porcentaje de apoyo ciudadano y se da respuesta a los escritos presentados por distintos aspirantes a candidatos independientes, al tenor del siguiente:

Í N D I C E

R E S U L T A N D O:	2
C O N S I D E R A N D O:	4
R E S U E L V E:	13

R E S U L T A N D O:

- 1 **I. Antecedentes.** De los hechos narrados por el partido apelante y de las constancias que obran en el expediente se desprende lo siguiente:
- 2 **A. Emisión de Lineamientos.** El veintiocho de agosto de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE, aprobó el Acuerdo **INE/CG387/2017**, “por el que se emiten los Lineamientos para la Verificación del Porcentaje de Apoyo Ciudadano que se requiere para el Registro de Candidaturas Independientes a Cargos Federales de Elección Popular para el Proceso Electoral Federal 2017-2018”.
- 3 **B. Emisión de la Convocatoria.** En sesión extraordinaria celebrada el ocho de septiembre de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo **INE/CG426/2017** por el que emite la Convocatoria para el registro de candidaturas independientes a la Presidencia de la República, Senadurías o Diputaciones Federales por el principio de mayoría relativa para el Proceso Electoral Federal 2017-2018.
- 4 **C. Emisión de Lineamientos del régimen de excepción.** El cinco de octubre de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo **INE/CG454/2017** por el que se emiten los Lineamientos para la aplicación del régimen de excepción en la verificación del porcentaje de apoyo ciudadano requerido para el registro de candidaturas independientes a cargos de federales de elección popular.
- 5 **D. Acatamiento a SUP-JDC-872/2017.** En sesión celebrada el siete de octubre de dos mil diecisiete, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo **INE/CG455/2017** por el que, en acatamiento a lo

SUP-RAP-731/2017

ordenado en la ejecutoria de referencia, modificó el diverso **INE/CG426/2017**, así como las bases cuarta y quinta de la Convocatoria para el registro de candidaturas independientes a la Presidencia de la República, Senadurías o Diputaciones Federales por el principio de mayoría relativa para el Proceso Electoral Federal 2017-2018, a efecto de ampliar por seis días hábiles la fechas límites establecidas para la presentación del escrito de manifestación de intención por parte de los aspirantes a candidatos independientes a cargos federales.

- 6 **E. Escritos dirigidos al INE.** Entre el diecinueve de octubre y el siete de noviembre, diversos aspirantes a candidatos independientes presentaron sendos escritos ante el INE por los cuales solicitan, entre otras cuestiones, la modificación de los plazos para recabar apoyo ciudadano, así los ajustes correspondientes en la aplicación móvil diseñada para recabar apoyo ciudadano en comunidades del país que no cuentan con acceso a Internet.
- 7 **F. Acto impugnado.** En sesión celebrada el ocho de noviembre del presente año, el Consejo General del INE aprobó el Acuerdo **INE/CG514/2017** por el que modifica los diversos **INE/CG387/2017** e **INE/CG455/2017**, a efecto de ampliar por siete días y, en consecuencia, ajustar la fecha límite para recabar el apoyo ciudadano por parte de los aspirantes a candidatos independientes; así como ampliar el régimen de excepción para que los aspirantes puedan recabar el apoyo mediante cédulas físicas en aquellos municipios identificados como de alta marginación.
- 8 **G. Recurso de apelación.** El once de noviembre siguiente, el partido político Encuentro Social, a través de su representante propietario ante el Consejo General del INE, presentó recurso de

SUP-RAP-731/2017

apelación a fin de controvertir la determinación adoptada por la responsable.

- 9 **II. Registro y turno a ponencia.** Derivado de lo anterior, por acuerdo de catorce de noviembre del año en curso, dictado por la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior, se ordenó integrar el expediente **SUP-RAP-731/2017** y turnarlo a la ponencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, para los efectos señalados en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.
- 10 **III. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente, admitió a trámite la demanda y, al no existir diligencia alguna pendiente de desahogar, cerró la instrucción, quedando el asunto en estado de dictar sentencia.

CONSIDERANDO:

- 11 **PRIMERO. Competencia.** La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo previsto en los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; 40, párrafo 1, inciso b), y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por tratarse de un recurso de apelación interpuesto por un partido político nacional para controvertir un acuerdo del Consejo General del INE, que considera contrario a Derecho.

- 12 **SEGUNDO. Presupuestos procesales y requisitos de procedencia.** En el caso, se consideran satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7; 8; 9, párrafo 1 y 45, párrafo 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de acuerdo con lo siguiente:
- 13 **A. Requisitos formales.** En este particular se cumplen los requisitos formales previstos en el artículo 9, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, porque la demanda se presentó por escrito, ante la autoridad responsable, y en ella se hace constar: a) el nombre y firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político apelante; b) el domicilio para recibir notificaciones; c) se precisa el acto impugnado; d) la autoridad responsable y e) los hechos y agravios que, aduce, le causa el acuerdo reclamado.
- 14 **B. Oportunidad.** Se cumple con este requisito, toda vez que la demanda se presentó dentro del plazo de cuatro días contemplado por el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, ya que el acuerdo reclamado fue aprobado por el Consejo General del INE el pasado ocho de noviembre y el recurso de apelación fue promovido el once siguiente.
- 15 **C. Legitimación y personería.** En el caso, el medio de impugnación fue promovido por un partido político nacional, a través de su representante propietario ante el Consejo General del INE, personería reconocida por la autoridad responsable al rendir el respectivo informe circunstanciado, lo que resulta suficiente para tener por satisfecho los requisitos en examen.

SUP-RAP-731/2017

- 16 **D. Interés jurídico.** El interés jurídico del partido recurrente se encuentra acreditado, porque se trata de un partido político nacional que aduce que el acuerdo reclamado es violatorio del principio de legalidad, por lo que su carácter de entidad de interés público es una condición que le permite actuar en defensa del interés colectivo y comparecer en el presente recurso de apelación.
- 17 **E. Definitividad y firmeza.** El requisito en cuestión se considera colmado, ello en virtud de que la ley no prevé algún recurso o medio de impugnación que deba ser agotado previamente a la tramitación del presente recurso de apelación.
- 18 En consecuencia, y toda vez que esta Sala Superior no advierte de oficio que se actualice causa de improcedencia alguna, procede llevar a cabo el análisis de los agravios de la controversia planteada.
- 19 **TERCERO. Estudio de fondo.**
- 20 En la especie, no se transcriben los agravios que hace valer el apelante porque la transcripción del escrito que fija la Litis no constituye un requisito o formalidad establecida por el artículo 22 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.¹
- 21 En este sentido, el recurrente expone como motivo de agravio, lo siguiente:
- Señala que la responsable viola el principio de supremacía constitucional establecido por el artículo 133 de la Constitución

¹ Al respecto, resulta orientador el criterio contenido en la Jurisprudencia 2ª./J58/2010 publicada en la página 830, Segunda Sala, Novena Época, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, de rubro "CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LA SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN".

SUP-RAP-731/2017

Política y que impone la existencia de un orden jurídico al cual deben sujetarse todos los órganos del Estado, así como las autoridades y funcionarios en el ejercicio de sus atribuciones.

- Lo anterior, porque desde su perspectiva, el acuerdo impugnado es contrario a lo establecido por el artículo 369, párrafo 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, al aprobar un ajuste en la fecha máxima para recabar el apoyo ciudadano por parte de los aspirantes a candidatos independientes para cargos federales, toda vez que dicha disposición no autoriza una modificación a los plazos establecidos en ella.
- En este sentido, aduce que el acuerdo impugnado –al ser una norma de orden inferior a la ley- es contrario al referido artículo 133 de la Constitución, así como al principio de reserva de ley, toda vez que la responsable se excedió en el ejercicio de su facultad reglamentaria, al establecer plazos distintos a los señalados por la ley y cuya atribución es exclusiva del Congreso de la Unión.
- Finalmente, señala que el acuerdo que se recurre, al no contar con las características que justifiquen el ejercicio de la facultad de atracción, implica una transgresión al principio de reserva de ley porque la responsable determina ampliar el plazo otorgado para recabar apoyo ciudadano, cuando se trata de un aspecto constitucionalmente reservado al legislador.

22 **Análisis de los agravios.**

23 El agravio es **infundado** por las razones que se explican a continuación:

SUP-RAP-731/2017

- 24 En principio, debe tenerse en cuenta, que la facultad reglamentaria consiste en la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir reglamentos; es decir, normas jurídicas obligatorias con valor subordinado a la ley.
- 25 La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.
- 26 El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento.
- 27 El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar.
- 28 Ahora bien, en el ejercicio de esta potestad, no basta que se invoque la facultad reglamentaria genérica atribuida por la constitución a la autoridad administrativa, sino también, debe justificarse que se tiene la titularidad de esa potestad para normar en un reglamento determinada materia.

SUP-RAP-731/2017

- 29 En este sentido, la ley puede ampliar la materia reglamentaria, pero ello debe ser caso por caso, sin transgredir el orden general de competencias constitucionales. Desde esta perspectiva, la materia reglamentaria como límite sustancial de los reglamentos, indica que éstos sólo serán válidos sobre aquello que les haya sido atribuido o definido, o bien que tengan asidero sobre la base de su organización interna, la que no requiere de habilitaciones legales concretas para su eficacia.
- 30 Ello, en congruencia con lo establecido por la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la tesis de jurisprudencia 30/2007, en la que ha señalado que el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla.²
- 31 Preciado lo anterior, es de señalarse que del análisis del agravio hecho valer por el recurrente, se desprende que la violación de la facultad reglamentaria la sustenta, únicamente, en la transgresión del principio de jerarquía normativa, toda vez que sus planteamientos los encamina a establecer, que la determinación del INE modifica los plazos establecidos por la ley, sin contar con atribuciones para ello.
- 32 Sin embargo, a juicio de este órgano jurisdiccional, la actuación del Consejo General del INE fue apegada a Derecho porque,

² "FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES" consultable en Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, mayo de 2007, pág. 1515.

SUP-RAP-731/2017

contrariamente a lo manifestado por el partido político actor, a partir de lo dispuesto por los artículos 369, párrafos 2 y 3 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en relación con el Décimo Quinto Transitorio del propio decreto que la expide, se advierte que la responsable sí tiene atribuciones para realizar los ajustes necesarios a los plazos establecidos por la referida ley, como en el caso, el relativo a la fecha máxima de presentación de apoyo ciudadano por parte de los aspirantes a candidatos independientes.

33 Al respecto, las referidas disposiciones normativas establecen:

Artículo 369.

1. (...)

2. *Los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano en los procesos en que se elijan a los dos Poderes de la Unión o en el que se renueve solamente la Cámara de Diputados, se sujetarán a los siguientes plazos, según corresponda:*

- a) *Los aspirantes a Candidato Independiente para el cargo de Presidente de la República, contarán con ciento veinte días;*
- b) *Los aspirantes a Candidato Independiente para el cargo de Senador de la República, contarán con noventa días, y*
- c) *Los aspirantes a Candidato Independiente para el cargo de Diputado, contarán con sesenta días.*

3. ***El Consejo General podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en este artículo a fin de garantizar los plazos de registro y que la duración de los actos tendentes a recabar el apoyo ciudadano se ciña a lo establecido en los incisos anteriores. Cualquier ajuste que el Consejo General realice deberá ser difundido ampliamente.***

“Décimo Quinto. El Consejo General del Instituto Nacional Electoral podrá realizar ajustes a los plazos establecidos en esta Ley a fin de garantizar la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales contenido en la presente Ley.”

34 Como se puede advertir, contrariamente a lo que aduce el partido político actor, la determinación del Consejo General relativa a

SUP-RAP-731/2017

modificar las fechas máximas para la recepción del apoyo ciudadano por los aspirantes a candidatos independientes no contraviene los principios de supremacía constitucional ni de reserva de ley porque el propio artículo 369 en su numeral 3, en consonancia con su régimen transitorio, le permite realizar adecuaciones en los plazos de la normativa a efecto de garantizar tanto la correcta ejecución de actividades y procedimientos previstos por la ley, como el adecuado ejercicio de los derechos político-electorales en que incidan.

- 35 En este sentido, se considera que la responsable no se extralimitó en el ejercicio de sus atribuciones puesto que, tal y como lo manifiesta en el informe circunstanciado rendido ante esta autoridad jurisdiccional, la decisión de modificar los plazos la adoptó con el propósito de cumplir con los fines que la legislación le confirió al Instituto y, de manera particular, para asegurar el adecuado ejercicio de los derechos político-electorales de los ciudadanos interesados en postularse a través de una candidatura independiente.
- 36 Lo anterior, porque desde la perspectiva de la responsable, al tratarse de un ejercicio inédito el uso de la aplicación móvil para recabar el apoyo ciudadano, existió una curva de aprendizaje que implicó que, en la primera semana de su puesta en operación, su uso fuera incipiente por parte de los aspirantes y sus auxiliares, por lo que esa autoridad consideró otorgar siete días adicionales, como una medida adecuada para garantizar que los ciudadanos aspirantes cuenten con la oportunidad suficiente para recabar el porcentaje de apoyo requerido.
- 37 Al respecto, esta Sala Superior estima que es correcta la actuación de la responsable porque conforme al artículo 1º de la Constitución, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la

SUP-RAP-731/2017

obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad, lo que significa el imperativo de potencializar y hacer viable el pleno ejercicio de los derechos humanos.

- 38 Así, conforme a lo dispuesto en el precepto citado, en relación con el artículo 35, fracción II, de la Constitución, se advierte la existencia de un deber de hacer posible el pleno ejercicio de los derechos de los ciudadanos, para que puedan acceder como candidatos independientes a cargos de elección popular, lo cual implica que, en aras del principio de progresividad, se considere que el plazo para la presentación de los apoyos ciudadanos por parte de los aspirantes, debe hacer efectivo el derecho de ser votado, por lo que si la existencia de una curva de aprendizaje pudo retrasar la recolección de apoyo ciudadano a través de la aplicación móvil desarrollada por la responsable, fue correcta la determinación de modificar los plazos establecidos en la Convocatoria, a fin de salvaguardar de los derechos de participación política de la ciudadanía ante las autoridades electorales.
- 39 Finalmente, debe señalarse que esta Sala Superior no sólo ha reconocido que el Consejo General tiene una facultad para ajustar los plazos establecidos por la normatividad electorales, sino que incluso le ha ordenado, en el diverso SUP-JDC-872/2017, que llevara a cabo una ampliación en los plazos establecidos para la presentación de las manifestaciones de intención, así como de la documentación que acredite el cumplimiento a los requisitos exigidos a los aspirantes a candidatos independientes, a fin de garantizar el ejercicio pleno del artículo 35, fracción II de la Constitución, por lo

SUP-RAP-731/2017

que el presente caso guarda congruencia con las determinaciones adoptadas por este Tribunal.

40 En las relatadas condiciones, lo procedente es confirmar, en la parte que fue impugnada, el acuerdo reclamado.

41 Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E:

ÚNICO. Se **confirma**, en lo que fue materia de controversia, el Acuerdo **INE/CG514/2017** del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

NOTIFÍQUESE en términos de Ley

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por unanimidad de votos, lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

SUP-RAP-731/2017

**FELIPE
DE LA MATA PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER
INFANTE GONZALES**

**REYES
RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ
SOTO FREGOSO**

**JOSÉ LUIS
VARGAS VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO