

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA EL CONSEJERO ELECTORAL JAVIER SANTIAGO CASTILLO, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 26 PÁRRAFO 6 DEL REGLAMENTO DE SESIONES DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, RESPECTO DEL ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE APROBÓ EL REGLAMENTO DE ELECCIONES DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL.

INTRODUCCIÓN.

El Consejo General del Instituto Nacional Electoral (INE), en sesión extraordinaria celebrada el siete de septiembre de dos mil dieciséis, aprobó el Reglamento de Elecciones del INE, identificado como punto 7 en el orden del día de la referida sesión.

DISENSO RESPECTO A LA POSICIÓN MAYORITARIA.

En ese sentido, cabe precisar que acompañé en lo general el Reglamento de Elecciones aprobado, toda vez que considero que el objetivo fundamental de dicho reglamento es dar certeza a los actores políticos en los diversos procesos electorales; sin embargo, no puedo compartir el criterio adoptado por la mayoría del Consejo General, por lo que hace al contenido de los artículos 1º y 314, numeral 4 del Reglamento de referencia, relativos a la responsabilidad de los Consejeros Electorales, para garantizar el cumplimiento del Reglamento de Elecciones y a la falta de certeza respecto a la obligación de los organizadores de debates entre candidatos, que no sean autoridades electorales, para acreditar fehacientemente que invitaron a todos los contendientes, respectivamente, por las siguientes consideraciones:

A) RESPONSABILIDAD DE LOS CONSEJEROS ELECTORALES, PARA GARANTIZAR EL CUMPLIMIENTO DEL REGLAMENTO DE ELECCIONES (ARTÍCULO 1).

El Consejo General, aprobó la adición del párrafo 3 al artículo 1 del Reglamento de Elecciones, relativo a que los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales (OPL) serán garantes del cumplimiento del citado Reglamento, por lo que hace al personal adscrito a sus órganos, al establecer lo siguiente:

“Artículo 1

1. El presente Reglamento tiene por objeto regular las disposiciones aplicables en materia de instituciones y procedimientos electorales, así como la operación de los actos y actividades vinculados al desarrollo de los procesos electorales que corresponde realizar, en el ámbito de sus respectivas competencias, al Instituto Nacional Electoral y a los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas.
2. Su observancia es general y obligatoria para el Instituto Nacional Electoral, los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas, en lo que corresponda; los partidos políticos, precandidatos, aspirantes a candidatos independientes, candidatos, así como para las personas físicas y morales vinculadas a alguna etapa o procedimiento regulado en este ordenamiento.
3. **Los consejeros de los OPL, dentro del ámbito de su competencia, serán responsables de garantizar el cumplimiento a lo dispuesto en el presente Reglamento, en lo que resulte aplicable, y de vigilar su observancia por parte del personal adscrito a sus órganos.**
4. Sus disposiciones son aplicables en territorio nacional, incluso, respecto de las actividades que se deban llevar a cabo para garantizar que la ciudadanía mexicana residente en el extranjero ejerza su derecho a votar en las elecciones federales y las locales que corresponda.
5. Las disposiciones de este Reglamento se sustentan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y son aplicables en armonía con lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Ley General de Partidos Políticos, la Ley Federal de Consulta Popular, la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, las legislaciones locales electorales y demás reglamentos y acuerdos que emita el Instituto Nacional Electoral.
6. Corresponde al Instituto Nacional Electoral y a los Organismos Públicos Locales, en el ámbito de sus competencias, la organización y desarrollo de los procesos electorales en términos de lo dispuesto en el artículo 41 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

7. Las disposiciones contenidas en los Anexos de este Reglamento, forman parte integral del mismo y, en su conjunto, son complementarias de lo dispuesto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y en la Ley General de Partidos Políticos.”

Es decir, con la inclusión del párrafo 3 se pretende que los Consejeros Electorales de los OPL se responsabilicen de la debida observancia de este instrumento, por parte de su estructura operativa; lo que se pretendió fundamentar en el artículo 104, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (LGIPE) relativo a las atribuciones de los OPL, que establece entre otras el aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que establezca el Instituto.

Sin embargo, de la interpretación del mencionado artículo, tenemos que se establece la “atribución” a los OPL (como órgano colegiado) de aplicar las disposiciones aprobadas por el INE; y no así, la obligación de que sus integrantes en lo individual (Consejeros Electorales) puedan resultar sujetos responsables de los posibles incumplimientos o responsabilidades administrativas de su personal operativo.

En este sentido, considero que este reglamento no es el espacio normativo idóneo, para incluir una norma de esta naturaleza, ya que vigilar su observancia implicaría una sanción en caso de incumplimiento o falta, lo que (sobra decir) no es el propósito de este Reglamento de Elecciones.

Aunado a que la esencia del párrafo 3, se encuentra subsumida en la redacción del párrafo 2 del mismo artículo, pues en este se establece la observancia general y obligatoria del reglamento para todos los actores políticos, incluidos obviamente los OPL, por lo que la redacción del párrafo 3, deviene en una reiteración reglamentaria, como se advierte a continuación:

“Artículo 1
(...)

2. Su observancia es general y obligatoria para el Instituto Nacional Electoral, los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas, en lo que corresponda; los partidos políticos, precandidatos, aspirantes a candidatos independientes, candidatos, así como para las personas físicas y morales vinculadas a alguna etapa o procedimiento regulado en este ordenamiento.”

En ese entendido, debemos reflexionar que al establecer normas de carácter punitivo, en los reglamentos que emite el Instituto, se está rebasando el ámbito de atribución, toda vez que se estaría invadiendo visiblemente la autonomía de los OPL, al pretender sancionar a través de sus Consejeros Electorales, las responsabilidades administrativas de sus áreas operativas.

Lo anterior, es así, en virtud de que nuestra Carta Magna en su artículo 116, fracción IV, inciso c); garantiza que en materia electoral las entidades federativas gozarán de autonomía en su funcionamiento, tal y como se advierte a continuación:

“Artículo 116. (...)

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

(...)

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

(...)

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

(...).”

Del mismo modo, la LGIPE, en su artículo 98, establece que **los OPL gozaran de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.**

Asimismo, en su artículo 102, numeral 2, la LGIPE establece la facultad del Consejo General del INE, de remover a través del Procedimiento de Remoción a los Consejeros Electorales del OPL que incurran en alguna causa grave de las enunciadas en el mismo dispositivo; entre las que cabe destacar que no existe ninguna relativa a la responsabilidad compartida o asumir la responsabilidad de las faltas del personal adscrito a sus órganos.

Desde mi punto de vista las responsabilidades administrativas del personal adscrito a los órganos de los OPL, debieran ser conocidas por el Consejo General del OPL, y en su caso sancionadas de manera directa (sujeto responsable) conforme a la legislación local aplicable en cada entidad federativa y en estricto cumplimiento de sus atribuciones.

B) FALTA DE CERTEZA RESPECTO A LA OBLIGACIÓN DE LOS ORGANIZADORES DE DEBATES ENTRE CANDIDATOS, QUE NO SEAN AUTORIDADES ELECTORALES, PARA ACREDITAR FEHACIENTEMENTE QUE INVITARON A TODOS LOS CONTENDIENTES.

La mayoría del Consejo determinó eliminar el contenido original del artículo 314, numeral 4 del Reglamento, y en su lugar incluir la siguiente redacción:

“Artículo 314

1. Los medios de comunicación, las instituciones académicas, la sociedad civil, así como por cualquier otra persona física o moral que desee hacerlo, podrán organizar debates con motivo de los procesos electorales, sin que para ello resulte indispensable la colaboración del Instituto.

[...]

4. Los organizadores de los debates a que se refiere este apartado, deberán sujetarse a lo dispuesto en el artículo 218, numeral 6, de la LGIPE.

[...]”

Del análisis a la sentencia recaída a la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumulados, y de una interpretación sistemática y gramatical, no puedo compartir la redacción aprobada por la mayoría del Consejo, porque considero que no otorga certeza a los sujetos obligados y actores políticos sobre la forma en la que los organizadores de debates, que no sean autoridades electorales, acreditarán fehacientemente que invitaron a todos los candidatos. Lo anterior lo sustento en las siguientes consideraciones:

En el proyecto originalmente circulado, el artículo 314, numeral 4 del Reglamento de Elecciones estipulaba lo siguiente:

“4. Previo al debate, el o los organizadores deberán exhibir ante la autoridad administrativa electoral correspondiente, las constancias de que realizaron las invitaciones a todos los candidatos que contienden para el cargo de elección respectivo.”

A mi consideración, este dispositivo debía permanecer en el Reglamento de Elecciones porque es jurídicamente válido y es la única forma de garantizar ex ante a la celebración del debate, la imparcialidad de los organizadores y, con ello, salvaguardar el principio constitucional de equidad en la contienda electoral.

El 9 de septiembre de 2014, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación dictó fallo respecto a las acciones de inconstitucionalidad acumuladas 22/2014, 26/2014, 28/2014 y 30/2014, promovidas por los partidos políticos Movimiento Ciudadano, Partido del Trabajo, Partido de la Revolución Democrática y Movimiento Ciudadano, respectivamente. Una de las acciones promovidas por dichos partidos fue respecto al artículo 218, numeral 6, inciso b) de la LGIPE, el cual señala que:

“Los medios de comunicación nacional y local podrán organizar libremente debates entre candidatos, siempre y cuando cumplan con lo siguiente:

[...]

b) Participen por lo menos dos candidatos de la misma elección, y

[...].”

A decir de los promoventes del recurso, dicho artículo no obligaba a que los medios de comunicación invitaran a todos los candidatos a los debates, lo que podría afectar la equidad en la contienda.

Así las cosas, el Pleno determinó, por unanimidad, en el resolutivo décimo de esta sentencia, que el artículo 218, numeral 6, inciso b), de la LGIPE es válido, pero a condición de que se interprete en el sentido de que **“para la realización de los debates que prevé, es obligatorio que se convoque fehacientemente a todos los candidatos, en términos del considerando décimo tercero de la presente ejecutoria”**. En dicho considerando, se estipula que la autoridad electoral debe supervisar que lo anterior se lleve a cabo y que el formato del debate se establezca en condiciones de equidad.

De esta manera, el Pleno arribó a dos conclusiones:

- 1) Los medios de comunicación deben convocar **fehacientemente** a todos los candidatos postulados a un mismo cargo.
- 2) La autoridad electoral debe **supervisar** el cumplimiento de lo anterior.

Ahora bien, de acuerdo al Diccionario de la Real Academia Española la palabra *fehaciente* significa “que hace fe, fidedigno”. Por lo que se requiere de un documento fidedigno con el cual los medios de comunicación acrediten que invitaron a todos los candidatos. Por su parte, la palabra *supervisar*, de acuerdo al mismo diccionario, significa “Ejercer la inspección superior en trabajos realizados por otros”. De ahí que la autoridad electoral debe constatar que dichos medios u organizadores, comunicaron la invitación a cada uno de los candidatos fehacientemente.

Por otra parte, considero que al tratarse de un punto resolutivo de una sentencia recaída a una acción de inconstitucionalidad, sus efectos son generales, puesto que el artículo 41, fracción V de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la CPEUM, dispone que las sentencias deberán contener: “Los puntos resoltivos que decreten el sobreseimiento, o *declaren la validez o invalidez de las normas generales o actos impugnados [cursivas propias]*”. Asimismo, el artículo 72 de la Ley en comento, menciona que “*Las resoluciones de la Suprema Corte de Justicia sólo podrán declarar la invalidez de las normas impugnadas, si fueren aprobadas por cuando menos ocho votos.*”. De lo anterior se desprende que los efectos del resolutivo de la acción de inconstitucionalidad son jurídicamente válidos y de observancia general.

De conformidad con la doctrina jurídica, los puntos resoltivos de una sentencia tienen carácter vinculante, y por tanto, son obligatorios. Al tratarse de una acción de inconstitucionalidad tenemos que las resoluciones dictadas tienen efectos generales, pues se trata de la impugnación de normas generales (control de constitucionalidad abstracto), que son de observancia general y aplicación obligatoria. Además, si realizamos una interpretación *a contrario sensu* del artículo 72 podemos concluir que el resolutivo décimo de la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y acumulados fue aprobado por unanimidad de los ministros de la Corte. Lo anterior se ve reforzado mediante la Contradicción de Tesis 6/2008-PL¹ en donde la Corte estipuló que las consideraciones de una sentencia recaída a la acción

¹ Contradicción de Tesis 6/2008-PL. JURISPRUDENCIA DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN. TIENEN ESE CARÁCTER Y VINCULAN AL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN LAS CONSIDERACIONES SUSTENTADAS EN UNA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD CUANDO SE APRUEBAN POR OCHO VOTOS O MÁS.

de inconstitucionalidad son obligatorias para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación siempre que sean aprobadas por 8 votos o más. Si dichas consideraciones son obligatorias para la máxima autoridad jurisdiccional en la materia; el Instituto Nacional Electoral, con facultad para interpretar normas, no puede inobservar los criterios establecidos en las acciones de inconstitucionalidad.

Si bien, el artículo 43 de la Ley citada, dispone que: “*Las razones contenidas en los considerandos* que funden los resolutivos de las sentencias aprobadas por cuando menos ocho votos, serán obligatorias para las Salas, Plenos de Circuito, tribunales unitarios y colegiados de circuito, juzgados de distrito, tribunales militares, agrarios y judiciales del orden común de los Estados y del Distrito Federal, y administrativos y del trabajo, sean éstos federales o locales [*cursivas propias*]”; éste hace referencia a los argumentos de los **considerandos** (premisas) y no a resolutivos (conclusiones); lo cual implica que el razonamiento jurídico utilizado por el Pleno, fija un criterio de interpretación que todos los órganos jurisdiccionales deben seguir al conocer asuntos similares a los resueltos por la Corte.

En el caso concreto, el resolutivo décimo de la acción de inconstitucionalidad, concatena el razonamiento jurídico de los considerandos a los efectos de la sentencia y fue aprobado por unanimidad de votos. Razón por la que considero que no debe inobservarse.

Además, con base en lo anterior, el Consejo General del INE incluyó en el segundo párrafo, del numeral 15 de los *Lineamientos aplicables para debates entre candidatos a cargo de diputados federales en el Proceso Electoral Federal 2014-2015*, aprobados mediante Acuerdo INE/CG228/2015, de fecha 29 de abril de 2015, que los organizadores de debates “*deberán exhibir las constancias de que realizaron las invitaciones a todas las candidatas y candidatos que contienden para el cargo de elección en cuestión*”. Por lo que existe un antecedente que, en su momento, quedó firme y que fue retomado, en primera instancia, para incluirlo en el Reglamento.

Por todo lo anterior, considero que debió conservarse en el Reglamento de Elecciones el contenido original del artículo 314, numeral 4 del Reglamento, ya que tiene dos razones de ser, la primera, garantizar la imparcialidad de los organizadores de debates entre candidatos *ex ante* a su celebración, pues solo de esta manera la autoridad electoral puede dar constancia de que aquellos invitaron a todos los candidatos antes de que se lleven a cabo; y la segunda, otorgar certeza a los sujetos obligados y actores políticos respecto de cuál será la forma en la que se cumplirá esta obligación.

Por las razones antes expuestas, me aparté de la determinación adoptada por la mayoría del Consejo General en lo que se refiere a los artículos 1° y 314 del Reglamento de Elecciones aprobado; y de conformidad con lo establecido en el artículo 26 numeral 6 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emito el presente **VOTO PARTICULAR** adjuntándose el mismo como parte integral del Acuerdo que fue motivo de disenso y que fue aprobado por la mayoría de las y los Consejeros Electorales del Consejo General del Instituto Nacional Electoral.

LIC. JAVIER SANTIAGO CASTILLO

**CONSEJERO ELECTORAL
DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL**