

INE/CG478/2017

ACUERDO DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL QUE RESUELVE EJERCER LA FACULTAD DE ATRACCIÓN, A FIN DE FIJAR CRITERIOS DE INTERPRETACIÓN, RESPECTO DE UNA FECHA ÚNICA DE CONCLUSIÓN POR ENTIDAD FEDERATIVA DE LAS PRECAMPAÑAS LOCALES Y EL PERIODO PARA RECABAR APOYO CIUDADANO DE CANDIDATURAS INDEPENDIENTES

G L O S A R I O

Consejo General	Consejo General del Instituto Nacional Electoral
CPEUM	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Consejeros del INE	Consejeras y Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral
DOF	Diario Oficial de la Federación
INE	Instituto Nacional Electoral
LGIPE	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
LGPP	Ley General de Partidos Políticos
OPL	Organismos Públicos Locales
Reglamento	Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral
PEF 2017-2018	Proceso Electoral Federal 2017-2018

ANTECEDENTES

1. **Resolución INE/CG386/2017.** El 28 de agosto de 2017 el Consejo General aprobó ejercer la facultad de atracción para ajustar a una fecha única límite la conclusión del periodo de precampañas y el relativo para recabar apoyo ciudadano, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes para los Procesos Electorales Locales concurrentes con el Proceso Electoral Federal 2018.
2. **Impugnación.** Mediante sentencia dictada por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el recurso de apelación SUP-RAP-605/2017 y acumulados, resolvió confirmar el referido acuerdo.
3. **Presentación de la solicitud de atracción.** Mediante escrito de 23 de octubre de 2017, las y los Consejeros Electorales Marco Antonio Baños Martínez, Adriana Margarita Favela Herrera, Ciro Murayama Rendón y Pamela San Martín Ríos y Valles, solicitaron al Consejero Presidente de este Instituto, poner a consideración del Consejo General ejercer la facultad de atracción, a efecto de precisar una fecha única para la conclusión de los periodos de precampañas y el correspondiente para recabar apoyo ciudadano de los aspirantes a candidato independiente, en cada una de las treinta entidades federativas con Proceso Electoral concurrente.

CONSIDERACIONES

I. Competencia

Este Consejo General es competente para conocer y resolver las solicitudes de atracción que sean sometidas a su consideración, así como para dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las atribuciones que se establecen en la LGIPE o en otra legislación aplicable, y como Órgano Superior de Dirección del INE, ente rector del sistema nacional electoral, garantizar la celebración de las contiendas electorales en las distintas entidades federativas, con base en lo siguiente:

II. Fundamento

CPEUM.

Artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado C, párrafo segundo, inciso c); transitorio Segundo, Apartado II, inciso a), del Decreto constitucional de reforma político-electoral 2014.

LGIPE

Artículos 32, párrafo 2, inciso h), en consonancia con el 44, párrafo 1, incisos ee) y jj); 120, párrafo 3; 124, párrafo 1, así como el Décimo Quinto transitorio.

Reglamento

Artículos 40, párrafo 1; 45; 60, párrafo 2, y 64.

III. Cuestión previa: Determinación de la vía

Dilucidar la vía en la que se debe tramitar la solicitud de ejercicio de la facultad de atracción constituye una determinación de estudio y resolución preferente, dado que, de considerar que, en el particular, el citado recurso no reviste el carácter de urgente, se debe remitir a la Secretaría Ejecutiva de este Consejo General para efecto de que, en términos de lo establecido en los numerales 62 y 63, del Reglamento, se pronuncie sobre la admisión de la solicitud, en su caso instaure la investigación respectiva y someta a consideración de este Consejo General el Proyecto de Resolución correspondiente.

Precisado lo anterior, en los artículos constitucionales, legales y reglamentarios citados en la consideración que antecede, se regulan los requisitos y el procedimiento que se debe agotar para el ejercicio de la facultad de atracción de este Consejo General. En particular, respecto de la vía por la que se tramita y sustancia la petición para ejercer esa atribución se reconocen dos tipos, esto es, la ordinaria y extraordinaria. Tales vías se desarrollan, esencialmente, de la siguiente manera.

1. Ordinaria

Recibida la petición en la Secretaría Ejecutiva, se llevarán a cabo las siguientes actuaciones:

- a) Se analiza para efecto de dilucidar si cumple los requisitos legales y reglamentarios previstos para tal efecto, a fin de determinar si se debe admitir el curso.
- b) Una vez admitida la petición, la Secretaría Ejecutiva podrá allegarse de elementos de convicción; sin embargo, tales diligencias deberán ser realizadas en un plazo máximo de 10 días hábiles o naturales, lo cual depende si está en desarrollo o no un Proceso Electoral.
- c) Concluida la investigación, se declarará el cierre de la instrucción, a fin de elaborar el Proyecto de Resolución correspondiente dentro de los 5 días hábiles siguientes, cuando la solicitud se hubiera presentado fuera de Proceso Electoral, de lo contrario, ese plazo se computará en días naturales. Tales plazos podrán duplicarse siempre que se justifique en el acuerdo correspondiente.
- d) La Secretaría Ejecutiva pondrá a consideración del Consejo General, el Proyecto de Resolución respectivo, en la siguiente sesión que celebre.

2. Extraordinaria

Cuando por la trascendencia y urgencia del asunto se requiera de un procedimiento más expedito, de manera excepcional, el Consejo General podrá resolver sobre la solicitud, sin agotar los plazos y procedimiento establecidos en el Reglamento.

3. Conclusión

A juicio de este Consejo General es procedente acoger el trámite de la solicitud planteada en la vía extraordinaria, prevista en el artículo 64 del Reglamento.

Lo anterior, dado el inicio de la mayoría de los treinta Procesos Electorales Locales concurrentes con el PEF 2017-2018, de manera que, de tramitar y

sustanciar la solicitud conforme al procedimiento ordinario previsto en la normativa, requeriría de por lo menos 21 días, lo cual implicaría que esta autoridad dictara una determinación en una fecha en que ya hubieren comenzado en algunas entidades las precampañas del ámbito local y los periodos para recabar apoyo ciudadano, tratándose de las candidaturas independientes.

La determinación de tramitar la solicitud en la vía extraordinaria se sustenta en garantizar la vigencia de los principios de certeza y seguridad jurídica del desarrollo de los Procesos Electorales Locales, dado que, en caso de que esta autoridad resuelva favorablemente lo solicitado, es necesario hacer del conocimiento tal determinación a las autoridades electorales, partidos políticos, aspirantes a precandidatos y candidatos independientes que participarán en esos comicios, con la antelación suficiente, para efecto de que sea implementada, garantizando la observancia de los aludidos principios; razón por la que se actualiza la urgencia del asunto, prevista en el artículo 64 del ordenamiento en cita.

En ese sentido, es procedente revisar en forma extraordinaria la petición de ejercer la facultad de atracción correspondiente a emitir criterio de interpretación, respecto de la existencia de una fecha única de conclusión por entidad federativa de las precampañas locales y el periodo para recabar apoyo ciudadano de candidaturas independientes, respectivamente, pues se trata de un asunto que amerita ser resuelto de manera urgente por el Consejo General, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 120, párrafo 3, de la LGIPE, y 60, párrafo 2 del Reglamento.

IV. Requisitos de la solicitud de procedencia y presupuestos procesales

1. Requisitos formales

Se cumplen los requisitos formales esenciales, previstos en los artículos 40, párrafo 3, y 60, párrafo 1, del Reglamento, en relación con lo dispuesto en el diverso 121, párrafo 4, de la LGIPE, porque la solicitud se promovió por escrito, en el cual las Consejeras y los Consejeros Electorales, señalan la razón fáctica y normativa esencial que motiva su petición de atracción; asientan su nombre, así como su firma autógrafa, y precisan la fecha del recurso respectivo.

2. Legitimación

La solicitud que motiva la emisión de la presente Resolución es promovida por cuatro Consejeras y Consejeros Electorales integrantes de este órgano; por tanto, se cumple el requisito de legitimación previsto en el artículo 124, párrafo 1, de la LGIPE relacionado con lo dispuesto en el diverso 60, párrafo 1, del Reglamento.

V. Estudio de fondo

Previamente a analizar la materia de la petición, es necesario señalar que la facultad de atracción de este Consejo General está regulada en los artículos 41, párrafo segundo, Base V, apartado C, párrafo segundo, inciso c), de la CPEUM, así como 32, párrafo 2, inciso h), y 120, párrafo 3, de la LGIPE, y consiste en la atribución de atraer a su conocimiento cualquier asunto de la competencia de los OPL, cuando su trascendencia así lo amerite o **para sentar un criterio de interpretación.**

Por su parte, el artículo 39, párrafo 1, inciso c), del Reglamento, dispone que se entiende por atracción la facultad del INE de conocer, para su implementación, **cualquier asunto específico y concreto de la competencia de los OPL, por su interés, importancia o trascendencia, o bien, que, ante lo novedoso del caso, sea necesario establecer un criterio interpretativo.**

Del mismo modo, los artículos 40, párrafo 1, y 45, párrafo 2, del Reglamento, en relación con el diverso 124 de la LGIPE, refieren que el ejercicio de las atribuciones especiales se determinará mediante las resoluciones que al efecto emita el Consejo General, las cuales deben estar debidamente fundadas y motivadas, salvo los casos en que se tenga por no presentada la solicitud correspondiente o ésta sea desechada por notoria improcedencia.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con la clave de expediente SUP-RAP-103/2016, consideró que el concepto **importancia** se relaciona con la naturaleza intrínseca del asunto, a través de la cual se permite advertir que éste reviste un interés superior reflejado en la gravedad o complejidad del tema, es decir, en la posible clarificación, afectación o alteración de los valores sociales, políticos, de convivencia, bienestar o estabilidad del Estado mexicano, o principios tutelados

por las materias de la competencia de la autoridad que ejerce la facultad de atracción. Mientras que el de **trascendencia** se vincula con el carácter eminentemente reflejado en lo **excepcional** o novedoso que supone la fijación de un criterio jurídico relevante para casos futuros o **por la complejidad** sistémica de esos criterios.

En la misma sentencia, al analizar el *marco conceptual de la facultad de atracción*, la Sala Superior concluye que las características de la facultad de atracción son las siguientes:

- a) Una medida excepcional, con la que cuenta el INE, para conocer asuntos que en principio no son de su competencia originaria.
- b) Únicamente procede en casos específicos y concretos.
- c) Es discrecional y no obligatoria.
- d) Su ejercicio debe ser fundado y motivado.

En este contexto, ese órgano jurisdiccional determinó que existen dos tipos de requisitos que pueden motivar el ejercicio de tal atribución, a saber:

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

Del criterio jurisdiccional en análisis se desprende que la facultad de atracción puede ejercerse de existir alguno de los siguientes elementos: 1) elemento cualitativo, el cual supone que la relevancia del caso es tal que reviste aspectos jurídicos y extrajurídicos derivado de su importancia, y 2) elemento cuantitativo, referido a la novedad del caso, de modo que justifique la adopción de criterios jurídicos para enfrentar casos futuros y complejos.

Ahora bien, en el particular las Consejeras y Consejeros Electorales promoventes plantearon la necesidad de ejercer la facultad de atracción para establecer criterio de interpretación, respecto de una fecha única de conclusión por entidad federativa de las precampañas locales y el periodo para recabar apoyo ciudadano de candidaturas independientes.

Tal solicitud la sustentan, esencialmente, en que se ha detectado, por ejemplo, en el caso de Querétaro, que los 30 días que señala la legislación local para el desarrollo de las precampañas no necesariamente son los mismos entre los distintos partidos políticos, y lo mismo ocurre con el plazo para recabar apoyo ciudadano por parte de los aspirantes a candidaturas independientes. Ello implica la existencia de múltiples plazos dentro de una misma entidad para el desahogo de etapas que deben ser necesariamente homogéneas.

En concepto de este órgano máximo de dirección, resulta **fundada** la solicitud de ejercer la facultad de atracción, a fin de fijar el criterio de interpretación solicitado, dada la trascendencia de la materia de la petición para ejercer la aludida determinación extraordinaria.

Para sustentar tal resolución es necesario contextualizar las circunstancias de hecho y de Derecho atinentes, en los apartados siguientes:

1. Conclusión de la Resolución INE/CG386/2017

*Por la importancia, trascendencia y complejidad de la organización y desarrollo del PEF 2017-2018 concurrente con treinta procesos locales, es procedente ejercer la facultad de atracción a fin de establecer **una misma fecha para la conclusión de las precampañas y los periodos para recabar apoyo ciudadano de todos los aspirantes a candidatos independientes, federales y locales, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidaturas por las autoridades competentes**, lo que permitirá cumplir con las atribuciones que fueron otorgadas al INE, así como a los OPL.*

*Asimismo, el análisis de la importancia de **homologar los calendarios electorales** de aquellas entidades federativas que tendrán Proceso Electoral concurrente con las elecciones federales de 2018, planteado en este Acuerdo, se justifica porque los trabajos de fiscalización, asignación de tiempos del Estado, capacitación electoral, monitoreo, diseño e impresión, producción y almacenamiento, y distribución de los documentos y materiales electorales en los comicios federales y locales, son de vital importancia para el sano y adecuado desarrollo de dichos procesos, pues de no ocurrir así, se ponen en riesgo la totalidad de la Jornada Electoral y lo que ello conlleva, poniendo en riesgo*

además de la elección, los principios democráticos a que este Instituto está obligado observar, respetar y hacer guardar.

La definición de **etapas y relaciones institucionales homogéneas** permitirán llevar a cabo una adecuada coordinación y un puntual seguimiento del Proceso Electoral mismo que se traduce en el logro de los objetivos institucionales y en la promoción de certeza y claridad al interior y exterior del Instituto.

En mérito de lo anterior, para el Proceso Electoral Federal y los locales, **se fija la fecha de término de las precampañas** para que concluyan el 11 de febrero de 2018; de igual manera, para el Proceso Electoral Federal y los locales, **se fija la fecha máxima de término de los periodos para recabar apoyo ciudadano** de las y los aspirantes a candidaturas independientes para que concluyan el 6 de febrero de 2018; por último las fechas límite para aprobación del registro de candidaturas por las autoridades competentes, deberá realizarse a más tardar el 29 de marzo de 2018 para el Proceso Electoral Federal, para las candidaturas a alguna gubernatura así como para todos aquellos cargos de los Procesos Electorales Locales en donde la duración de las campañas sea mayor a sesenta días, y el 20 de abril de 2018 para los Procesos Electorales Locales restantes.

El establecimiento de la homologación, es una **medida idónea, proporcional y razonable** a los fines que se persiguen, pues la celebración de contiendas electorales en planos de equidad, **favorece elecciones libres, auténticas y justas, para fomentar el ejercicio del voto libre** para la conformación de los poderes ejecutivo y legislativo, federal y locales, derivados de **procesos democráticos**, en donde la voluntad del elector y no factores facticos, económicos o de otra índole, sea la que determina a los gobernantes.

De esa manera, a partir de definir la fecha de conclusión de las precampañas y de los periodos para recabar apoyo ciudadano, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes, los OPL deberán realizar los ajustes correspondientes a los plazos previstos en sus legislaciones para las demás actividades que les corresponden.

A mayor abundamiento, se debe destacar que no pasa desapercibido que el ejercicio de la facultad reglamentaria tiene sus límites en los principios de reserva de ley y jerarquía normativa. Entendido el primero de ellos como la facultad

reconocida exclusivamente a favor del legislador, para efecto de establecer, en la ley, la regulación de principios y criterios respecto de un determinado ámbito, limitando la actuación de la autoridad administrativa a proveer lo necesario para su desarrollo, sin que le éste permitido suplantar las facultades originalmente conferidas al legislador formal y material. Mientras que el principio de jerarquía normativa se traduce en que el ejercicio de la facultad reglamentaria debe detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para la aplicación de la ley, siempre que no incluyan nuevos aspectos que rebasen el entorno de la ley y sin que puedan generar restricciones o limitaciones a derechos en los términos que fueron consignados en el ordenamiento legal.

*Precisado lo anterior, en concepto de esta autoridad, con la emisión de la presente determinación no se incurre en exceso en ejercicio de la facultad reglamentaria, dado que, como se ha considerado en párrafos anteriores, **el establecer las fechas específicas y precisas en las que deben de concluir los periodos de precampañas, el relativo para recabar apoyo ciudadano**, así como establecer las fechas para aprobación del registro de candidatas y candidatos por las autoridades competentes, en los Procesos Electorales Locales, no es una cuestión expresa y exclusivamente reservada en la CPEUM, LGIPE y LGPP y las leyes electorales locales a favor del legislador local ordinario, por el contrario, es un aspecto que, por regla, los órganos legislativos, en cada una de las entidades federativas con elecciones en 2017-2018, han reconocido y regulado como una facultad discrecional a favor de las autoridades administrativas electorales locales correspondientes.*

Esto es así, porque en términos de las leyes electorales de cada entidad federativa, los OPLES están facultados para hacer los ajustes correspondientes a los plazos de las etapas que integran los respectivos Procesos Electorales Locales. En este orden de ideas, al ser ejercida la facultad de atracción respecto de la mencionada atribución de los institutos electorales locales, en modo alguno se sustituye o pretende ejecutar una atribución que corresponda de manera exclusiva a cada congreso local. Máxime que tal determinación no modifica la duración de la precampaña y la relativa para obtener el apoyo ciudadano – cuestiones que sí son regulados expresamente en cada una de las leyes electorales locales– sino que se circunscribe únicamente a fijar la fecha de conclusión de esas etapas.

En este orden de ideas, tampoco se vulnera el principio de jerarquía normativa, debido a que, como se explicó, la facultad ajustar los mencionados plazos, por regla, no es un aspecto determinado de manera categórica en las leyes de cada uno de los Estados, sino que se ha reconocido tal atribución a favor de las autoridades locales de naturaleza administrativa-electoral.

2. Consideraciones de la Sala Superior establecidas en la sentencia SUP-RAP-605/2017 y acumulados, por la que resolvió confirmar el acuerdo INE/CG386/2017

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

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

*... conforme a las facultades y a la naturaleza que se le reconoció a la autoridad administrativa electoral nacional, en la reforma constitucional de dos mil catorce, a fin de cumplir los fines constitucionales y legales establecidos, es que se estima que **el Instituto Nacional Electoral puede hacer suyas, o atraer, todas las atribuciones que constitucionalmente tengan encomendadas los organismos públicos electorales locales**, derivadas del agotamiento de sus funciones; dentro de las cuales se incluye la preparación de la Jornada Electoral, y como parte de ésta, **la calendarización -y en su caso, los necesarios y justificados ajustes- de las diversas etapas del Proceso Electoral.***

... el INE cuenta con atribuciones para realizar ajustes a los plazos establecidos en la Ley General Electoral, con el propósito de garantizar la debida ejecución de las actividades y procedimientos electorales contenidos en ese ordenamiento e,

incluso, según se señaló, se le facultó expresamente a ello en el proceso 2014-2015, con motivo de que éste iniciaría la primera semana de octubre y que la respectiva Jornada Electoral sería el primer domingo de junio siguiente, en el caso, se colma el elemento extraordinario que se exige a efecto de actualizar la facultad del INE para ajustar las fechas de los plazos de los procesos electorales.

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

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

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

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

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

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

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

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

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

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

cambio de fecha para el inicio del correspondiente Proceso Electoral o para la celebración de la Jornada Electoral.

3. Motivación de la necesidad de contar con fechas únicas de conclusión por entidad

Como se estableció en el Acuerdo INE/CG386/2017, la complejidad de las implicaciones técnico operativas de implementar procesos electorales concurrentes con más de una veintena de diversidad de plazos respecto de una misma etapa del Proceso Electoral, ponía en riesgo la función electoral y los principios democráticos que la rigen.

Asimismo, se señaló que la definición de **etapas y relaciones institucionales homogéneas** permitirán llevar a cabo una adecuada coordinación y un puntual seguimiento de los procesos electorales, mismo que se traduce en el logro de los objetivos institucionales y en la promoción de certeza y claridad al interior y exterior del Instituto.

En congruencia, en el quinto Punto de Acuerdo, se instruyó a los OPL con Procesos Electorales Locales concurrentes con el federal 2017-2018, para que, en su caso, aprobaran las modificaciones a las fechas de realización de aquellas actividades que debieran ajustarse y tomaran las medidas pertinentes en atención a la homologación de los plazos establecidos.

En el ámbito federal, el artículo 226, párrafo 2, inciso c), de la LGIPE, establece que las precampañas de todos los partidos deberán celebrarse dentro de los mismos plazos. Asimismo, en el referido acuerdo, se estableció el mismo periodo para la obtención del apoyo ciudadano en el Proceso Electoral Federal.

Hay una diversidad de legislaciones que prevén de la misma manera, que las precampañas en el ámbito local deben celebrarse en los mismos plazos. Tal es el caso de Aguascalientes, Baja California Sur, Campeche, Durango, Guanajuato, Guerrero, Michoacán, Morelos, Nuevo León, Oaxaca, San Luis Potosí, Tabasco, Yucatán y Zacatecas.

Conforme con lo anterior, el artículo 13 del Reglamento de Radio y Televisión establece que, dentro de cada Proceso Electoral Local, los partidos políticos

accederán a sus prerrogativas de radio y televisión en un periodo único y conjunto para precampaña, con independencia del número de precampañas por tipo de elección que prevea cada legislación local.

Por su parte, el Reglamento de Fiscalización prevé, en los artículos 242 y 250, que los informes de ingresos y gastos de precampaña, así como de obtención del apoyo ciudadano deberán ser presentados a más tardar dentro de los diez días posteriores a la conclusión de las precampañas y los treinta días siguientes a la conclusión del periodo para recabar dicho apoyo, respectivamente.

En este orden de ideas, si bien existen legislaciones de entidades federativas que celebrarán elecciones el próximo año, concurrentes con la federal, como es el caso de Querétaro o Sinaloa, por ejemplo, que permiten una interpretación en el sentido de que el plazo establecido para el desarrollo de las precampañas o la obtención del apoyo ciudadano de las candidaturas independientes, no necesariamente son los mismos entre los distintos partidos políticos o aspirantes, según el caso, ello implica la existencia de múltiples plazos dentro de una misma entidad para el desahogo de etapas que deben ser necesariamente homogéneas.

De igual forma, la interpretación señalada, esto es, la existencia de múltiples plazos dentro de una misma entidad para el desarrollo de las precampañas y la obtención del apoyo ciudadano, con diversas fechas de terminación, implicaría que la presentación de los informes fuese de igual manera desordenada en múltiples fechas, en el entendido de que, tal como se motivó en el acuerdo de este Consejo General en cita, ello pone en riesgo la eficacia y eficiencia de la fiscalización a cargo del INE, elemento esencial para el reconocimiento de validez de las elecciones, pues siendo tan diverso el universo de plazos, duración y terminación de esas etapas en los diferentes procesos locales, se generan condiciones de hecho que afectan el desarrollo de esta actividad.

En efecto, como se dijo, la razón esencial del citado Acuerdo del Consejo General, fue contar con fechas y plazos homogéneos, en diversas etapas o fases del Proceso Electoral, acorde con la lógica del sistema nacional de elecciones, así como de la celebración de una Jornada Electoral única en todos los procesos electorales concurrentes, con pleno respeto a lo establecido en las diversas legislaciones, como es la duración de las campañas, precampañas y el periodo para la obtención del apoyo ciudadano por parte de los aspirantes.

En ese sentido, este Consejo General considera que el **criterio de interpretación que debe imperar**, respecto de la facultad de los OPL de fijar el periodo en que ha de recabarse el apoyo ciudadano para los aspirantes a candidaturas independientes y en el que se celebren las precampañas en la entidad federativa correspondiente, tiene que realizarse conforme con lo establecido en la Constitución, la LGIPE, la LGPP, así como en el multicitado Acuerdo INE/CG386/2017, de manera tal que las precampañas de los diversos partidos políticos concluyan en una misma fecha y el periodo para recabar el apoyo ciudadano también concluya al mismo tiempo para todos los aspirantes a candidaturas independientes.

En efecto, tal como lo razonó la Sala Superior en la citada sentencia, debe preferirse una **interpretación sistemática y funcional que permita mantener la uniformidad de las fechas de los procesos electorales**, teniendo en cuenta que el Constituyente Permanente fue el que determinó que la Jornada Electoral del Proceso Electoral debiera ser la misma, por lo que se deduce su intención y la necesidad práctica de que las distintas fechas de los procesos deban ser coincidentes.

Asimismo, para dar eficacia al principio de certeza, debe considerarse que la referida homologación de plazos en cada entidad no resulta incompatible con la delimitación de los tiempos dispuestos por el legislador local, pues la duración de las etapas de mérito no se está variando, sino que únicamente se interpreta deben concluir al mismo tiempo para todos los contendientes, según corresponda en precampañas y obtención de apoyo ciudadano.

Así, debe destacarse que una interpretación diversa haría nugatorio lo establecido en el citado acuerdo, que pretendió establecer fechas únicas para la conclusión de esas etapas en todas las entidades federativas y la elección federal, y se correría el riesgo de vulnerar la certeza y la equidad en la contienda.

Por otra parte, dado que la fecha que establezcan los OPL para el inicio de las precampañas se encuentra relacionado con el plazo que tienen los partidos políticos para solicitar el registro de coaliciones en los OPL, se estima importante hacer notar lo siguiente:

El 9 de septiembre de 2014, el Pleno de la H. Suprema Corte de Justicia de la Nación argumentó en el considerando vigesimosexto de la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumuladas, que:

... las entidades federativas no se encuentran facultadas ni por la Constitución ni por la Ley General de Partidos Políticos a regular cuestiones relacionadas con las coaliciones, ni siquiera incorporando en su legislación disposiciones establecidas en tales ordenamientos sobre esta figura...

Por lo tanto, la Suprema Corte aseveró que toda regulación sobre coaliciones que se contenga en las leyes de las entidades federativas será inválida desde un punto de vista formal, por incompetencia de los órganos legislativos locales.

Ahora, si bien el artículo 92, párrafo 1, de la LGPP, dice:

*La solicitud de registro del convenio de coalición, según sea el caso, deberá presentarse al presidente del Consejo General del Instituto o del Organismo Público Local, según la elección que lo motive, acompañado de la documentación pertinente, **a más tardar treinta días antes de que se inicie el periodo de precampaña de la elección de que se trate.***

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación al resolver el recurso de apelación identificado con la clave SUP-RAP-246/2014, sostuvo:

... el artículo 92, párrafo 1, de la Ley General de Partidos Políticos, en la porción normativa que dice "a más tardar treinta días" es contrario a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos al contemplar un plazo distinto al establecido en el artículo Segundo Transitorio; por tanto, procede declarar su inaplicación al caso concreto, lo cual deberá informarse a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

...

Finalmente, cabe decir que en todo caso el plazo contemplado en el artículo Segundo Transitorio en comento resulta más favorable para los intereses de los entes políticos que tenga la intención de participar en un Proceso Electoral bajo la figura de coalición.

En este tenor, a fin de dar claridad en cuanto al plazo que tienen los partidos políticos para solicitar el registro de coaliciones ante los OPL, cabe precisar que dichos organismos públicos electorales deben tomar en cuenta en sus calendarios electorales lo establecido en la fracción I, inciso f), párrafo 2, del artículo segundo transitorio del Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, que a la letra dice:

...

I. La Ley General que regule los Partidos Políticos Nacionales y locales:

...

f) El sistema de participación electoral de los partidos políticos a través de la figura de coaliciones, conforme a lo siguiente:

...

Se podrá solicitar su registro hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas;..

En ese tenor, el artículo 276 del Reglamento de Elecciones, entre otros aspectos, prevé que la solicitud de registro del convenio de coalición deberá presentarse ante el Presidente del Consejo General o del Órgano Superior de Dirección del OPL y, en su ausencia, ante el respectivo Secretario Ejecutivo, **hasta la fecha en que inicie la etapa de precampañas.**

De lo anterior, cabe concluir que la solicitud del registro de los convenios de coalición, acorde con lo resuelto por la Suprema Corte y el Tribunal Electoral, así como con los preceptos citados, podrá realizarse hasta el día en que inicien las precampañas de la elección de que se trate, el cual será fijado por el OPL correspondiente, acorde con lo que se mandata en el presente Acuerdo.

VI. Conclusión

Por lo tanto, la necesidad de ejercer la facultad de atracción, a fin de fijar criterios de interpretación, respecto de una fecha única de conclusión por entidad federativa de las precampañas locales y el periodo para recabar apoyo ciudadano de candidaturas independientes, respectivamente, tiene por objeto dotar de operatividad lo establecido en la Resolución INE/CG386/2017, pues si bien se ajustó a una fecha única límite la conclusión del periodo precampañas y el relativo

para recabar apoyo ciudadano, en términos de las leyes electorales de cada entidad federativa, los OPL están facultados para hacer los ajustes correspondientes a los plazos de las etapas que integran los respectivos Procesos Electorales Locales.

Sin embargo, esa facultad de ajustar sus plazos a lo establecido en ese acuerdo, no puede ejercerse de manera que se desvirtúe su objetivo y se permita la diversidad de plazos y términos. Por el contrario, como se señaló, debe procurarse la homogeneidad de los mismos, en razón de tener como eje de los diversos procesos electorales concurrentes a celebrarse en el 2018, una fecha única de la Jornada Electoral, así como el ejercicio de facultades de manera concurrente por parte del INE y los OPL, en el marco de un sistema nacional de elecciones establecido constitucionalmente para la organización de los diversos procesos electorales.

Por otra parte, tomando en cuenta las determinaciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, así como de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que han quedado descritas y a fin de dar claridad en cuanto al plazo que tienen los partidos políticos para solicitar el registro de coaliciones ante los OPL, cabe precisar que dichos organismos públicos electorales deben tomar en cuenta en sus calendarios electorales lo establecido en la fracción I, inciso f), párrafo 2, del artículo Segundo Transitorio del Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, así como lo previsto en el artículo 276 del Reglamento de Elecciones.

VII. Criterio de Interpretación

En consecuencia, lo procedente es determinar como **criterio de interpretación** que en el ejercicio de la atribución de los OPL para establecer los periodos de celebración de las precampañas locales, así como para recabar apoyo ciudadano de aspirantes a candidaturas independientes, **se fije una fecha única para su conclusión, respectivamente, es decir que, para cada cargo, todos los partidos lleven a cabo sus precampañas dentro de los mismos plazos, y que las y los aspirantes a candidaturas independientes recaben de igual forma el apoyo ciudadano dentro de un mismo periodo.**

Asimismo, en cuanto al plazo que tienen los partidos políticos para solicitar el registro del convenio de coalición ante los OPL, cabe precisar que dichos organismos públicos electorales deben tomar en cuenta en sus calendarios electorales lo establecido en la fracción I, inciso f), párrafo 2, del artículo Segundo Transitorio del Decreto por el cual se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, publicado el 10 de febrero de 2014 en el Diario Oficial de la Federación, así como lo previsto en el artículo 276 del Reglamento de Elecciones.

Por lo expuesto y fundado, este órgano:

RESUELVE

PRIMERO. Se ejerce la facultad de atracción, a fin de fijar criterios de interpretación, respecto de una fecha única de conclusión por entidad federativa de las precampañas locales y otra para el periodo para recabar apoyo ciudadano de candidaturas independientes, en los términos de las consideraciones del presente Acuerdo, así como para dar claridad respecto al plazo con el que cuentan los partidos políticos para solicitar el registro del convenio de coalición correspondiente ante el OPL.

SEGUNDO. Se instruye al Secretario Ejecutivo para que, a través de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales, a la brevedad, haga del conocimiento de los OPL de las treinta entidades federativas que tendrán elecciones en el 2018, la presente Resolución.

TERCERO. Se instruye a los OPL con Procesos Electorales Locales concurrentes con el federal 2017-2018, a fin de que tomen los acuerdos necesarios para implementar los criterios de interpretación que se fijan y, en su caso, aprueben las modificaciones a las fechas de realización de aquellas actividades que deban ajustarse para cumplir con esta resolución; debiendo informar las determinaciones correspondientes a este Consejo General, a través de la Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales.

CUARTO. Publíquese de inmediato en el Diario Oficial de la Federación, en la Gaceta del Instituto, así como en la página de internet del INE.

QUINTO. Con el objeto de dar cumplimiento al artículo 45, párrafo 2, inciso b), del Reglamento, se requiere el apoyo de los OPL, para que la presente Resolución se publique de inmediato en sus portales de internet, así como en la Gaceta, Diario o Periódico Oficial de la entidad federativa correspondiente.

El presente Acuerdo fue aprobado en sesión extraordinaria del Consejo General celebrada el 24 de octubre de 2017, por votación unánime de los Consejeros Electorales, Licenciado Enrique Andrade González, Maestro Marco Antonio Baños Martínez, Maestra Adriana Margarita Favela Herrera, Doctor Ciro Murayama Rendón, Doctor Benito Nacif Hernández, Maestra Dania Paola Ravel Cuevas, Maestro Jaime Rivera Velázquez, Doctor José Roberto Ruiz Saldaña, Licenciada Alejandra Pamela San Martín Ríos y Valles, Maestra Beatriz Claudia Zavala Pérez y del Consejero Presidente, Doctor Lorenzo Córdova Vianello.

**EL CONSEJERO PRESIDENTE DEL
CONSEJO GENERAL**

**EL SECRETARIO DEL
CONSEJO GENERAL**

**DR. LORENZO CÓRDOVA
VIANELLO**

**LIC. EDMUNDO JACOBO
MOLINA**