

En la sesión extraordinaria efectuada el siete de noviembre de dos mil catorce, el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, emitió el siguiente:

Acuerdo recaído a la consulta formulada por el ciudadano J. Jesús Vilches Muñoz, sobre la aplicación e interpretación de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, en relación con diversos aspectos concernientes a los aspirantes a candidatos independientes.

RESULTANDO:

PRIMERO. Que mediante decreto número 176 de la Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 102, tercera parte, de fecha veintisiete de junio de dos mil catorce, se reformaron, adicionaron y derogaron diversos artículos de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato.

SEGUNDO. Que mediante decreto número 180 de la Sexagésima Segunda Legislatura Constitucional del Estado de Guanajuato, publicado en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato, número 102, cuarta parte, de fecha veintisiete de junio de dos mil catorce, se expidió la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

TERCERO. Que en el escrito signado por el ciudadano J. Jesús Vilches Muñoz, presentado el treinta y uno de octubre de dos mil catorce en este Instituto Electoral, se formula la consulta siguiente:

"[...] 1.- En caso de renuncia de la persona que obtuvo su calidad de aspirante a candidato independiente a presidente municipal, ¿puede ser éste sustituido en la planilla antes de ser registrado como candidato independiente?"

En caso de proceder la sustitución:

- a) ¿Son válidas las firmas de apoyo ciudadano recabadas con el nombre del sustituido para la planilla actualizada con el nuevo integrante sustituto?*
- b) ¿Es necesario modificar la asociación civil, bajo el modelo de estatutos aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, creada para tener la calidad de aspirantes a candidatos independientes, sustituyendo al renunciante?*

2.- ¿La prohibición de sustitución de candidatos independientes, expresada en

el artículo 318 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, es válida sólo a partir del registro de candidatos, por lo que se infiere que esta prohibición no aplica a los que tengan sólo la calidad de aspirantes a candidatos independientes?

Texto del Artículo 318: 'Los candidatos independientes que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral.'

3.- ¿Cuál sería el monto, o sus máximos y mínimos, del financiamiento público que alcanzaría Candidatos Independientes de León, A.C., actualmente aspirantes a candidatos independientes, para sus gastos de campaña, si obtiene su registro como candidatos independientes a integrantes del ayuntamiento de León para las elecciones del año 2015?

4.- ¿Cuál es el fundamento legal para exigir cuota de género, paridad de género o cualquier otro condicionamiento de género en la lista de regidores de candidaturas independientes? ¿Existe un fundamento legal explícito para esta exigencia?

5.- ¿A quién puede acudir, para evitar ser sustituida o reubicada y defender sus derechos, en la planilla a aspirantes a candidatos independientes a integrantes de ayuntamiento, una persona que ya ha sido acreditada por el IEEG pero que no está incluida en la asociación civil creada para aspirar a las candidaturas independientes? [...]".

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Que de conformidad con el artículo 31, párrafo segundo, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato, la organización de las elecciones locales es una función estatal que se realizará a través del organismo público electoral local y por el Instituto Nacional Electoral, en los términos que establece la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Ley.

SEGUNDO. Que el artículo 77, párrafos primero y segundo, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, establece que el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato estará dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, y que gozará de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, en los términos previstos en la Constitución Federal, la Constitución del Estado y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato. De igual manera, se señala que será profesional en su desempeño y se regirá por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Asimismo, se estipula que el Instituto Electoral del Estado de Guanajuato es autoridad en la materia electoral, en los términos que establece la Constitución Federal, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la Constitución del Estado y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato.

TERCERO. Que el artículo 81 de la ley electoral local señala que el Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Electoral del Estado, al que corresponde la preparación, desarrollo y vigilancia de los procesos electorales de carácter estatal.

CUARTO. Que el artículo 82, párrafo primero, del citado ordenamiento, indica que el Consejo General estará integrado por un consejero presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y representantes de los partidos políticos con registro nacional y estatal, quienes concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz.

QUINTO. Que de conformidad con el artículo 92, fracción XXVI, de la ley electoral local, es atribución del Consejo General desahogar las dudas que se le presenten sobre la aplicación e interpretación de la propia ley.

SEXTO. El primer punto de la consulta comprende varias preguntas, que serán respondidas en forma separada.

La primera cuestión es:

“En caso de renuncia de la persona que obtuvo su calidad de aspirante a candidato independiente a presidente municipal, ¿puede ser éste sustituido en la planilla antes de ser registrado como candidato independiente?”

En razón de que la respuesta a esta pregunta depende del sentido y alcance que se dé al artículo 318 de la ley comicial local, es necesario que este Consejo General interprete ese precepto. El numeral invocado dispone que *“Los candidatos independientes que obtengan su registro no podrán ser sustituidos en ninguna de las etapas del proceso electoral.”*

Este órgano de dirección considera que la citada norma no es aplicable a los aspirantes a candidatos independientes, porque claramente está dirigida a los *“candidatos independientes que obtengan su registro”*. La confusión se presenta debido a la porción normativa que estipula la imposibilidad de sustitución *“en ninguna de las etapas del proceso electoral.”*

Para superar tal confusión, es preciso tener en cuenta que el artículo 174 de la ley electoral de Guanajuato dispone que el proceso electoral

ordinario comprende las etapas siguientes: I. preparación de la elección; II. Jornada electoral; III. Resultados y declaración de validez de las elecciones, y IV. Dictamen y declaración de validez de la elección.

En ese mismo precepto se indica que la etapa de preparación de la elección se inicia con la primera sesión que el Consejo General celebre durante la primera semana de septiembre del año previo a la jornada electoral. Esa etapa incluye, entre otras actividades, las precampañas, las campañas y el registro de candidatos; y en el caso de las candidaturas independientes, la convocatoria, los actos previos al registro de candidatos independientes, la obtención del apoyo ciudadano y, en su caso, el registro de tales candidatos.

Así, el artículo 318 de la ley electoral local rige para los candidatos independientes propiamente dichos, es decir, los aspirantes que, una vez cumplidos los requisitos constitucionales y legales, obtuvieron su registro como candidatos independientes. Por tanto, es a partir de ese registro que, por regla general, no pueden ser sustituidos.

Este Consejo General considera que el impedimento que existe para sustituir a los candidatos independientes, obedece a la propia naturaleza jurídica y política de las candidaturas independientes. Según los dictámenes emitidos por las Cámaras del Congreso de la Unión durante el proceso legislativo que culminó en el decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el nueve de agosto de dos mil doce, las candidaturas independientes se instituyen como una manifestación concreta del derecho de los ciudadanos al voto pasivo, *“para que sobre esa base el legislador ordinario establezca los requisitos y procedimientos, derechos y obligaciones, que deberán cumplir y podrán ejercer quienes aspiren a un cargo de elección popular por fuera del sistema de partidos.”*

Ese enfoque de las candidaturas independientes implica que ciudadanos ajenos a una determinada ideología partidista son los que directamente postulan a uno o varios candidatos, según se trate de los cargos a gobernador, diputados o integrantes de los ayuntamientos. En cambio, en el caso de los candidatos de partidos políticos, aquéllos son electos observando los procedimientos y métodos previstos en la normatividad intrapartidaria. Esa diferencia en cuanto al origen y forma de postulación de los candidatos independientes y los candidatos de partidos, justifica que, respecto de los primeros, se impida sustituirlos después de su registro como tales, pues, en caso de permitirse, se estaría contrariando la voluntad de los ciudadanos que los postularon.

Esa lesión a la voluntad ciudadana no se presenta en la etapa de obtención del apoyo ciudadano, porque, en esta fase, está abierta la posibilidad de que los ciudadanos respalden al aspirante a presidente municipal que inicialmente obtuvo esa calidad, o a otra ciudadana o ciudadano que, por renuncia, muerte, incapacidad o inhabilitación del primero, sea reconocido como tal por este Consejo General. Se concluye, entonces, que es legalmente válido sustituir, en el periodo de obtención de apoyo ciudadano, al aspirante a candidato independiente a presidente municipal que renuncie, o cuando se actualice alguno de los restantes supuestos previstos en la fracción II del artículo 194 de la ley electoral local, es decir, por causa de fallecimiento, inhabilitación o incapacidad. La interpretación en sentido opuesto sería violatoria del derecho humano a ser votado de manera independiente a algún partido político, consagrado en la fracción II del artículo 35 de la Constitución Federal.

Con las consideraciones anteriores se responde también la pregunta dos de la consulta, que se formula en los términos que siguen: *“¿La prohibición de sustitución de candidatos independientes, expresada en el artículo 318 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, es válida sólo a partir del registro de candidatos, por lo que se infiere que esta prohibición no aplica a los que tengan sólo la calidad de aspirantes a candidatos independientes?”*

SÉPTIMO. En íntima relación con la cuestión analizada en el considerando que antecede, en la consulta se formulan los interrogantes siguientes:

“En caso de proceder la sustitución:

- a) ¿Son válidas las firmas de apoyo ciudadano recabadas con el nombre del sustituido para la planilla actualizada con el nuevo integrante sustituto?*
- b) ¿Es necesario modificar la asociación civil, bajo el modelo de estatutos aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato, creada para tener la calidad de aspirantes a candidatos independientes, sustituyendo al renunciante?”*

En congruencia con los razonamientos expuestos en el considerando anterior, la respuesta a la pregunta planteada en el inciso a) que antecede, es que las firmas de apoyo ciudadano en favor del aspirante a candidato independiente a presidente municipal que renuncie, no son válidas en beneficio del ciudadano que lo sustituya, pues otorgarles eficacia constituiría una simulación en perjuicio de la voluntad de los ciudadanos que manifestaron su apoyo al aspirante que renunció. En ese sentido, es clara la prescripción del legislador en el sentido de que los aspirantes a candidatos a integrar un ayuntamiento deben obtener el apoyo ciudadano en el porcentaje previsto en el tercer párrafo del artículo 300 de la ley

comicial local, para tener derecho a obtener su registro como candidatos, pues, en caso contrario, se les negará el registro, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 314 de la propia ley, al no haber acreditado que cuentan en el municipio de que se trate con la representatividad legalmente prevista.

La respuesta a la pregunta formulada en el inciso b), es que, en efecto, en el caso de la sustitución del aspirante a candidato a presidente municipal, es necesario hacer las modificaciones respectivas a la asociación civil, bajo el modelo de estatutos aprobado por este Consejo General, ello con el fin de cumplir cabalmente las previsiones legales. En concreto, en el apartado “De los asociados”, deberá modificarse el artículo séptimo, a efecto de incluir como asociado al nuevo aspirante a candidato a presidente municipal. La modificación deberá comunicarse a este Consejo General, para proceder en los términos del tercer párrafo del artículo 297 de la ley comicial local.

OCTAVO. En el punto tercero de la consulta se pregunta:

“3.- ¿Cuál sería el monto, o sus máximos y mínimos, del financiamiento público que alcanzaría Candidatos Independientes de León, A.C., actualmente aspirantes a candidatos independientes, para sus gastos de campaña, si obtiene su registro como candidatos independientes a integrantes del ayuntamiento de León para las elecciones del año 2015?”

Ese planteamiento no puede ser contestado en este momento, porque, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 333 y 334 de la propia ley, la determinación del financiamiento público a candidatos independientes se realiza después de la obtención del registro correspondiente.

NOVENO. En el punto cuatro de la consulta, se pregunta:

“4.- ¿Cuál es el fundamento legal para exigir cuota de género, paridad de género o cualquier otro condicionamiento de género en la lista de regidores de candidaturas independientes? ¿Existe un fundamento legal explícito para esta exigencia?”

El fundamento legal para exigir la paridad de género tratándose de la lista de regidores de candidaturas independientes, se halla en diversas disposiciones de la ley comicial de Guanajuato. En el artículo 7, fracción II, se reconoce como derecho de las ciudadanas y ciudadanos, la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular, en los términos que señale la Constitución del Estado y la propia ley. El artículo 293 de ese mismo ordenamiento jurídico dispone que los candidatos independientes para el cargo de diputado deben respetar las reglas de la paridad de géneros contenidas en la Constitución del

Estado y en la ley. Y si bien en el segundo párrafo de ese numeral, referente a la integración de ayuntamientos, no se especifica que las reglas de la paridad de géneros deben cumplirse también en ese supuesto, ello no implica que los candidatos independientes estén exentos de satisfacer ese requisito, pues, por los fines que persiguen, les resulta aplicable el segundo párrafo del artículo 184 de la ley electoral local, en el que se puntualiza que, en la postulación de candidatos a los cargos de elección popular para diputados al Congreso del Estado y de regidores de los ayuntamientos, los partidos políticos promoverán y garantizarán la paridad entre los géneros.

Además de que el invocado artículo 184 es aplicable a los candidatos independientes y, por ende, éstos deben observar la paridad de géneros, debe considerarse que la referida paridad es un derecho de las ciudadanas y ciudadanos, de acuerdo con lo dispuesto en el artículo 7 de la ley electoral local. Al respecto, no debe perderse de vista lo que ya se dijo sobre las candidaturas independientes, en el sentido de que, en el caso de la legislación mexicana, son conceptualizadas como una expresión del derecho fundamental de los ciudadanos al voto pasivo. Por ende, no pueden desvincularse el derecho a ser votado para todos los puestos de elección popular, reconocido en la fracción III del mismo artículo 7 de la ley comicial de Guanajuato, y el derecho a la igualdad de oportunidades y la paridad entre hombres y mujeres para tener acceso a cargos de elección popular, consagrado en la fracción II del citado precepto legal.

Dicho de otra forma, es un derecho de todas las ciudadanas y ciudadanos que se garantice la paridad de géneros en el acceso a los cargos de diputados al Congreso del Estado y a regidores de los ayuntamientos. Por tanto, no existe margen de libertad de decisión de los partidos y de las asociaciones civiles formadas para postular candidaturas independientes, en lo referente a la paridad de géneros.

DÉCIMO. La quinta pregunta es:

“5.- ¿A quién puede acudir, para evitar ser sustituida o reubicada y defender sus derechos, en la planilla a aspirantes a candidatos independientes a integrantes de ayuntamiento, una persona que ya ha sido acreditada por el IEEG pero que no está incluida en la asociación civil creada para aspirar a las candidaturas independientes?”

En el Título Octavo de la ley electoral local se regula el sistema de medios de impugnación, así como los órganos competentes para conocer y resolver los medios de defensa. Por ende, el consultante deberá tener en cuenta, según el caso concreto que se llegare a suscitar, lo dispuesto en ese apartado de la ley.

Con independencia de lo anterior, durante la etapa de registro de candidatos, este Consejo General revisará que las personas cuyo registro como candidatos se solicite, sean las mismas que fueron reconocidas como aspirantes por el propio órgano de dirección.

Por lo anterior, y con fundamento en lo dispuesto por los artículos 17, 31, párrafo segundo, de la Constitución Política para el Estado de Guanajuato; 19, 77, párrafos primero y segundo, 81, 82, párrafo primero, y 92, fracción XXVI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, se somete a la consideración del Consejo General el siguiente:

ACUERDO:

PRIMERO. En términos de los considerandos sexto, séptimo, octavo, noveno y décimo, se da respuesta a la consulta formulada por el ciudadano J. Jesús Vilches Muñoz, sobre la aplicación e interpretación de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, en relación con diversos aspectos concernientes a los aspirantes a candidatos independientes.

SEGUNDO. Publíquese el presente acuerdo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Guanajuato.

Notifíquese personalmente al ciudadano, en el domicilio que señaló en su escrito de consulta.

Notifíquese por estrados.

Con apoyo en lo previsto por los artículos 93, fracción IV, y 98, fracción VII, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Guanajuato, firman este acuerdo el Presidente del Consejo General del Instituto Electoral del Estado de Guanajuato y el Secretario Ejecutivo del mismo.

EL CONSEJERO ELECTORAL SANTIAGO LÓPEZ ACOSTA, FORMULA VOTO PARTICULAR EN RELACIÓN CON EL CONSIDERANDO SÉPTIMO, POR NO ESTAR DE ACUERDO CON EL ARGUMENTO EN EL QUE SE DETERMINA QUE *“...las firmas de apoyo ciudadano en favor del aspirante a candidato independiente a presidente municipal que renuncie, no son válidas en beneficio del ciudadano que lo sustituya, pues otorgarles eficacia constituiría una simulación en perjuicio de la voluntad de los ciudadanos que manifestaron su apoyo al aspirante que renunció.”*

Comparto el sentido general del acuerdo, pero no apruebo la porción en la que se determina que no contarán las firmas que hasta el momento hayan recabado los ciudadanos integrantes de una planilla, en caso de que sea sustituido el aspirante a candidato a presidente municipal.

No comparto ese criterio, porque las candidaturas independientes, o más bien, al margen de los partidos, pretenden salvaguardar el derecho a ser votado reconocido por el artículo 35 constitucional, en su fracción segunda. En efecto, a partir de la reforma constitucional de agosto de dos mil doce, y teniendo como antecedente el caso Castañeda Gutman contra el Estado Mexicano, se reconoció expresamente el derecho de los ciudadanos a ser votados sin necesidad de ser postulados por algún partido político; y esto se reitera después en nuestra Constitución del Estado de Guanajuato, en el artículo 23, a partir de las reformas que se hicieron en este año.

En el ámbito legal, el derecho fundamental a ser votado al margen de los partidos se reglamentó a nivel nacional en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y a nivel estatal, en nuestra Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales de la entidad.

Considero que se debe salvaguardar el derecho fundamental a ser votado que asiste al resto de los integrantes de la planilla de aspirantes al ayuntamiento de León, y esto lo relaciono porque nuestra propia Constitución, en sus artículos 107 y 108, señala que los municipios serán gobernados por un ayuntamiento, y que los ayuntamientos se compondrán de un presidente municipal y el número de síndicos y regidores que determine la ley. Ése es el órgano de gobierno del ayuntamiento. No es solo el candidato a presidente municipal. Entonces, ¿dónde queda el derecho fundamental a ser votado de los demás integrantes de la planilla?, si solamente se está proponiendo que se pueda sustituir un integrante de la planilla, y ni la Constitución ni la ley hacen la distinción en el sentido de que el candidato a presidente municipal sea más importante que los candidatos a síndico o regidor.

Mi postura se apoya, además, en lo dispuesto en diversos instrumentos internacionales de los que el Estado Mexicano es Parte. Entre esos instrumentos destacan el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, y la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que en sus artículos 25 y 23, respectivamente, reconocen como derecho humano el derecho a ser elegido para ocupar un cargo público.

Otras convenciones internacionales que reconocen el derecho a ser votado como uno de los derechos fundamentales de toda persona, son la Declaración Universal de los Derechos Humanos (artículo 21.1) y la Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre (artículo XX).

Luego entonces, insisto que debe respetarse el derecho humano de los aspirantes a candidatos independientes a síndicos y regidores en el Ayuntamiento

de León, a ser votados, ya que el apoyo ciudadano no es exclusivamente para el aspirante a la candidatura a presidente municipal, sino para toda la planilla, por ser un órgano de gobierno colegiado el que se elegiría. Además, aún estamos en la etapa de aspirantes y el plazo que se les pone para recabar el apoyo ciudadano es muy breve, por lo cual, si el criterio de la mayoría se mantiene, les quedarían unos cuantos días para comenzar de nuevo a solicitar el apoyo ciudadano, y esta circunstancia se agrava debido a la falta de recursos públicos de los aspirantes ciudadanos en esta etapa, aunada a una serie de limitaciones que les impone la ley.

Por último, debe decirse que la ley comicial de Guanajuato no prevé como consecuencia jurídica la invalidación de las firmas de apoyo ciudadano en relación con los aspirantes independientes a candidatos a síndicos y regidores, en caso de renuncia del aspirante a candidato a presidente municipal. Por consiguiente, carecería de fundamento legal la eventual decisión de este Consejo General en ese sentido.

CONSEJERO ELECTORAL

SANTIAGO LÓPEZ ACOSTA