

RECURSO DE APELACIÓN

EXPEDIENTE: RAP-120/2018

ACTOR: PARTIDO ACCIÓN NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO ESTATAL DEL INSTITUTO
ESTATAL ELECTORAL DE CHIHUAHUA

MAGISTRADO PONENTE: VÍCTOR YURI
ZAPATA LEOS

SECRETARIA: HELVIA PÉREZ ALBO

Chihuahua, Chihuahua, a veinticinco de mayo de dos mil dieciocho.

Sentencia definitiva que **revoca** el ACUERDO POR EL QUE SE EMITEN LOS LINEAMIENTOS PARA LA CELEBRACIÓN DE DEBATES, ENTRE LAS CANDIDATAS Y CANDIDATOS A LOS DIVERSOS CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, PARA EL PROCESO ELECTORAL LOCAL 2017-2018, identificado con la clave IEE/CE/197/2018, emitido por el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, por violentar los principios de legalidad y certeza.

Glosario

<i>Acuerdo</i>	Acuerdo IEE/CE197/2018 del Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral de Chihuahua, relativo a los lineamientos para la celebración de debates entre las candidatas y candidatos a los diversos cargos de elección popular, para el proceso electoral local 2017-2018.
<i>Comisión</i>	Comisión para la organización de debates de candidatas y candidatos del Instituto Estatal Electoral
<i>Consejo Estatal</i>	Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral
<i>Constitución Federal</i>	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
<i>Constitución Local</i>	Constitución Política del Estado de Chihuahua
<i>Instituto</i>	Instituto Estatal Electoral
<i>Ley</i>	Ley Electoral del Estado de Chihuahua

Lineamientos	Lineamientos para la celebración de debates entre las candidatas y candidatos a diversos cargos de elección popular, para el proceso electoral local 2017-2018
PAN	Partido Acción Nacional
RAP	Recurso de Apelación
Reglamento	Reglamento de Sesiones del Consejo Estatal y de las Asambleas Municipales del Instituto Estatal Electoral
Tribunal	Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua

Las fechas que se mencionan a continuación son de dos mil dieciocho, salvo mención de diferente anualidad.

1. ANTECEDENTES

- 1.1. **Aprobación del Acuerdo.** El cinco de mayo, el *Consejo Estatal* aprobó el *Acuerdo*, mismo que fue notificado al *PAN* el día siete del mismo mes.
- 1.2. **Presentación del RAP.** El nueve de mayo, a través de su representante propietario ante el *Consejo Estatal*, el *PAN* presentó *RAP* en contra del *Acuerdo*, mismo que fue publicado en los estrados del *Instituto* el día diez del mismo mes.
- 1.3. **Informe circunstanciado.** El quince de mayo, el Consejero Presidente del *Instituto*, envió informe circunstanciado a este *Tribunal*.
- 1.4. **Forma y registra.** El primero de mayo, se ordenó formar, registrar y turnar el expediente identificado con la clave RAP-96/2018.
- 1.5. **Acuerdo de admisión, requerimiento y fijación de fecha y hora para desahogo de pruebas de inspección.** El diecisiete de mayo, se tiene por recibido el expediente, se reconoce la legitimación a la parte actora, se tiene a la autoridad responsable

cumpliendo con las obligaciones impuestas por la *Ley*, se admite el *RAP* y se requiere al *Instituto* documental pública para la sustanciación y resolución del presente asunto, así como también se fija día y hora para desahogar las pruebas de inspección ofrecidas por el *PAN* en su medio de impugnación.

- 1.6. Cumplimiento a requerimiento.** El veintiuno de mayo, se tiene a la autoridad responsable dando cumplimiento en tiempo y forma al requerimiento formulado en el proveído aludido en el numeral anterior.
- 1.7. Desahogo de pruebas de inspección.** El veintiuno de mayo, se llevó a cabo el desahogo de las pruebas técnicas ofrecidas por la parte actora, relativas a la inspección en la bandeja de entrada de dos cuentas de correo electrónico.
- 1.8. Acuerdo de circulación y convocación.** El veinticuatro de mayo se circuló el proyecto de cuenta y se convocó a sesión pública de Pleno de este *Tribunal*.
- 1.9. Acuerdo de recepción de documentos.** El veinticinco de mayo se tiene por recibido el oficio IEE/P/796/2018 remitido por el Consejero Presidente del *Instituto* por medio del cual anexa las modificaciones realizadas a los *Lineamientos*.

2. COMPETENCIA

El *Tribunal* es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, por tratarse de un *RAP*, interpuesto por un partido político, en contra de una resolución del *Consejo Estatal*; de conformidad con lo establecido en el artículo 358, numeral 1, inciso c), de la *Ley*.

3. REQUISITOS DE PROCEDENCIA

- 3.1. Forma.** El escrito de impugnación cumple con los requisitos establecidos por el artículo 308, numeral 1, de la *Ley*; en virtud de que fue presentado por escrito; señalando domicilio para oír y recibir notificaciones; identificando el acto reclamado; mencionando la autoridad responsable, los hechos, agravios y preceptos presuntamente violados; se ofrecieron y aportaron pruebas; así como también hizo constar el nombre y la firma autógrafa del promovente.
- 3.2. Oportunidad.** El acto impugnado fue resuelto el cinco de mayo y notificado ese mismo día, por lo tanto se cumple el requisito de oportunidad, dado que el *RAP* fue presentado ante este *Tribunal* el día nueve de mayo, dentro de los cuatro días que se tienen para interponer el *RAP*, de conformidad con lo señalado en el artículo 307, numeral 1, de la *Ley*.
- 3.3. Legitimación.** El presente *RAP* fue interpuesto por Mayra Aída Arróniz Ávila, representante propietaria del *PAN*, según lo reconocido por el *Instituto* en el numeral 1 del informe circunstanciado remitido a este *Tribunal*, de conformidad con los dispuesto en los artículos 317, numeral 1, inciso a); y 360, numeral 1, de la *Ley*.
- 3.4. Interés jurídico.** Se cumple con esta exigencia, en virtud de que los partidos políticos pueden deducir acciones en defensa del interés público, para impugnar actos o resoluciones de las autoridades electorales que por su naturaleza y consecuencias pudieran trascender al desarrollo del proceso electoral o afectar los principios rectores de la función electoral.¹
- 3.5. Definitividad.** De conformidad con la jurisprudencia 07/2018, este requisito se ve colmado, debido a que el *Acuerdo* que aprueba el *Consejo Estatal* es definitivo.

¹ Véase jurisprudencia 10/2005, de rubro: **ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN DEDUCIR**

4. SISTEMATIZACIÓN DE AGRAVIOS, PRECISIÓN DE LA CONTROVERSIA Y METODOLOGÍA DE ESTUDIO

4.1 Sistematización de agravios

Del análisis del medio de impugnación del *PAN* se advierte la existencia de los agravios siguientes:²

- a) El acuerdo impugnado atenta contra la certeza jurídica, contra los elementos de validez del acto, contra la normatividad de los artículos 23 y del 40 al 45 del *Reglamento* y contra la función electoral por la vulneración a los principios de legalidad y certeza, por considerar que el proyecto fue circulado y en la sesión fue modificado, se dio lectura a las modificaciones y se aprobaron, pero las plasmadas en el documento, no son como se votaron y se hicieron más modificaciones que no fueron avisadas. Se trata de cuestiones de fondo, razón por la cual no se cumple con la solemnidad de la votación. Y los deja en estado de incertidumbre de que este acto no se vuelva a repetir al imponer decisiones arbitrarias de decisiones relacionadas con la organización del ejercicio que se pretende regular.
- b) El acuerdo impugnado viola los principios rectores de certeza, legalidad, transparencia e igualdad, así como los artículos 2 y 12 del *Reglamento* por existir violaciones al procedimiento: antes, durante y después de la sesión, al no ser notificados con anticipación sobre las mesas de trabajo para los *Lineamientos*.
- c) El acuerdo impugnado es contrario al principio de legalidad por la falta de congruencia, fundamentación y motivación, por considerar que el *Instituto* no siguió lo establecido en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y el Reglamento de Elecciones del Instituto Nacional Electoral, al ser confuso, invadir

²CONTRADICCIÓN DE TESIS 50/2010 de rubro: **CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECERARIA SU TRANSCRIPCIÓN.** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, mayo de 2010, página 830.

competencias entre la *Comisión* y las Comisiones Especiales, así como establecer reglas contradictorias.

- d) El acuerdo impugnado es contrario al artículo 41 de la *Constitución Federal* al invadir competencias del Instituto Nacional Electoral relativas al acceso a radio y televisión.

4.2 Pretensión de la controversia

La labor del *Tribunal* en el presente asunto consistirá en determinar si el acto impugnado es contrario a los principios de legalidad, certeza e igualdad, así como determinar si es contrario a la normatividad aplicable para la emisión del acto impugnado.

4.3. Metodología de estudio

Para dar respuesta a los agravios planteados por el actor, el *Tribunal* estudiará los agravios conforme al orden planteado en el punto número 4.1. Lo anterior sin que implique afectación alguna a los derechos del actor.³

5. ESTUDIO DE FONDO

El acuerdo atenta contra los principios de legalidad y certeza jurídica por no haber dado lectura a todas las modificaciones realizadas a los *Lineamientos* posteriormente a la circulación del proyecto.

La parte actora en su medio de impugnación manifiesta esencialmente que el acuerdo impugnado atenta contra los principios de legalidad y certeza jurídica; lo anterior por haberse realizado modificaciones a los *Lineamientos* que no fueron circuladas previo a la sesión ni avisadas durante la misma, lo cual es contrario a lo establecido en la normatividad electoral.

³ Tesis de jurisprudencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación de clave 4/2002 **AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.**

Al respecto, este *Tribunal* considera que el agravio es **fundado** al asistirle la razón en virtud de que de las pruebas ofrecidas y aportadas por las partes consistentes en el informe justificado rendido por la autoridad responsable y los inter-oficios identificados con las claves IEE/P/02/2018, IEE/P/03/2018, IEE/P/04/2018, IEE/P/05/2018, IEE/P/06/2018 y IEE/P/07/2018, se desprende que efectivamente, el documento circulado previamente a los integrantes del *Consejo Estatal*, sufrió modificaciones derivadas de las observaciones realizadas por la *Comisión*, cambios que, cómo lo dice la autoridad responsable en su informe, fueron acordados en la reunión previa a la sesión celebrada por las Consejeras y Consejeros.⁴

Ahora bien, durante el desarrollo de la sesión pública, se da cuenta sobre seis modificaciones al proyecto, relativas a los artículos 12, 14, 16, 17, 23 y 25 de los *Lineamientos*. En cuanto a estas modificaciones, la parte actora manifiesta que al momento de publicar el *Acuerdo* dos de ellas son diferentes a como se dio lectura y cuenta, razón por la cual dichas modificaciones son irregulares y deben anularse al no reflejar la voluntad del órgano que las votó. Sin embargo, de las pruebas ofrecidas se desprende que los cambios leídos durante la sesión, están plasmados en el *Acuerdo* publicado tal y como fueron anunciados.

Por otra parte, el partido político impugnante aduce que además de los cambios mencionados en el transcurso de la sesión, existen más modificaciones de las cuales no se dieron aviso, ni se dio cuenta de las mismas, por lo que a su parecer estas modificaciones sustanciales no cuentan con la voluntad de las Consejeras y Consejeros al no haber sido votadas. Al respecto, es importante aclarar que el documento circulado en la reunión previa,⁵ es el mismo que fue votado, aprobado y publicado, lo cual implica que las Consejeras y Consejeros electorales tenían pleno conocimiento del documento final, mismo que atendiendo a lo establecido por el artículo 23 del *Reglamento* no fue leído en su totalidad.

⁴ Fojas de 1 a 10.

⁵ Fojas 92 a 110.

Pese a ello, este *Tribunal* considera que todas las modificaciones realizadas debieron ser del conocimiento de todos los integrantes del *Consejo Estatal* y no solamente de las Consejeras y Consejeros Electorales. En virtud de que los representantes de los partidos políticos forman parte del Pleno del *Consejo Estatal* y tienen el derecho de voz para participar en las sesiones públicas.⁶ Por lo que, de haber sido circuladas o avisadas las modificaciones no leídas, éstos hubieran estado en posibilidad de manifestar lo que a su derecho convenga.

Ahora, del estudio de las constancias que obran en autos se desprende que las modificaciones no anunciadas a las que hace referencia la parte actora, son a los artículos 2, 6, 10, 12, 14, 17, 19, 20, 21, 22, 24, 25, 28, 29 y 38 de los *Lineamientos*, de las cuales, como ya se dijo en párrafos anteriores, las relativas a los artículos 12, 14, 17 y 25 sí fueron anunciadas y leídas durante el desarrollo de la sesión.

En relación con esto, al analizar el documento circulado⁷ en la sesión previa a las Consejeras y Consejeros, se advierte que esos artículos fueron modificados por las observaciones hechas por la *Comisión*. Además, de ese documento se desprende que se hace distinción respecto de dos tipos de modificaciones: las relativas a la forma o redacción y las sustanciales o de fondo; siendo éstas últimas las que fueron anunciadas y leídas durante el desarrollo de la sesión, el resto de los cambios no fueron hechos saber a los representantes de los partidos políticos. Al respecto, es importante aclarar que ésta autoridad jurisdiccional no está en posibilidad de prejuzgar si las modificaciones marcadas como de redacción o forma por la propia *Comisión* alteran o no el sentido de lo dispuesto por los *Lineamientos*, razón por la cual se considera que debieron ser informadas a los representantes de los partidos políticos, antes de haber sido sometidas a votación, quienes, como ya se dijo, a pesar de no tener

⁶ Artículo 7, incisos a) y b) del Reglamento de Sesiones del Consejo Estatal y las Asambleas Municipales del Instituto Estatal Electoral.

⁷ Fojas 92 a 110.

voto en las sesiones forman parte del *Consejo Estatal* y como tal, se les debe participar de todos los cambios realizados al documento original que les fue circulado.

En efecto, es obligación del *Consejo Estatal* velar porque los principios rectores de la materia electoral guíen todas las actividades del *Instituto*⁸ y es por eso que este *Tribunal* considera que hubo violación a los principios de legalidad y certeza que deben imperar en la actuación de la autoridad electoral administrativa.

La legalidad implica el estricto cumplimiento de la normatividad jurídica vigente, la adecuación o fidelidad a la ley en toda actuación de los ciudadanos, asociaciones, agrupaciones y partidos políticos, pero fundamentalmente de las autoridades.⁹ Por su parte, el principio de certeza abarca e impregna a las propias instituciones, de ahí la importancia de que todas las actuaciones de la autoridad electoral se deben regir bajo este principio; para que todos los participantes del proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales están sujetas. La certeza implica que la acción o las acciones efectuadas por la autoridad electoral sean transparentes, confiables que el resultado de los procesos sea completamente verificable y fidedigno.¹⁰

Respecto a la conformación del *Consejo Estatal* la *Ley* es muy clara al establecer que es el órgano de dirección superior, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; está integrado por un Consejero Presidente y seis consejeros electorales, los cuales tienen derecho de participar durante las sesiones con voz y voto, además forman parte de éste con derecho a voz pero sin voto: el Secretario Ejecutivo y un representante de cada partido político y de cada candidato independiente.¹¹

⁸ Artículo 52 de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua.

⁹ GALVÁN RIVERA, Flavio. *"Derecho Procesal Electoral Mexicano"*. Porrúa, México, 2002. Pág. 90.

¹⁰ Jurisprudencia. P/J 144/2005: *"FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES. PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO"*. Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, novena época, t. XXII, noviembre 2005, pág. 111.

¹¹ Artículos 52, 53 y 59 de la Ley Electoral del Estado.

Funciona a través de la celebración de sesiones públicas, las cuales se realizan con la periodicidad que decida el propio *Consejo Estatal*. Para lo cual los miembros deben ser convocados previamente, acompañando los proyecto del orden del día, así como los documentos necesarios para el conocimiento de los asuntos correspondientes.¹²

Ahora bien, un órgano colegiado, es aquel que actúa con la intervención de todos sus integrantes; y para la formación de la voluntad se requiere: la convocatoria a sesión, la presencia de sus miembros, el análisis y discusión de los temas a tratar y la aprobación de los mismos. La naturaleza jurídica de los órganos colegiados es la deliberación de manera unánime o por mayoría, con la participación de todos los que integran el órgano colegiado.¹³

De ahí, si el *Consejo Estatal*, está compuesto por una pluralidad de personas, convoca a sesión, analiza y discute los proyectos sometidos previamente a consideración de todos los integrantes, cumple con las características de un órgano colegiado y como tal su naturaleza jurídica es la deliberación en la toma de decisiones. Deliberar consiste en “considerar atenta y detenidamente el pro y el contra de los motivos de una decisión, antes de adoptarla, y la razón o sinrazón de los votos antes de emitirlos”¹⁴

En ese sentido, los órganos electorales de carácter administrativo son creados con la finalidad de organizar los procesos electorales y son creados como un órgano deliberativo representativo y plural, con representantes de los partidos políticos y de los candidatos independientes. Están integrados por consejeros que son elegidos a través de un procedimiento de selección autónomo pero tienen también la participación y deliberación de los partidos políticos; es decir, los intereses de cada uno de los partidos políticos aporta al debate llevado a cabo en la sesión.

¹² Artículo 60 de la Ley Electoral del Estado y artículos 11 y 12 del Reglamento de Sesiones del Consejo Estatal y las Asambleas Municipales del Instituto Estatal Electoral.

¹³ VAZQUEZ DEL MERCADO. Oscar. “*La naturaleza de la deliberación*”. Consultable en línea: <https://revistas-colaboracion.juridicas.unam.mx/index.php/rev-facultad-derecho-mx/article/viewFile/25381/22783>. Mayo 2018.

¹⁴ Voz: deliberar, consultable en línea en: <http://dle.rae.es/?id=RBqT8vg>. Mayo 2018.

Es por ello que el *Consejo Estatal* debe ser un órgano que actúe bajo los principios de transparencia y máxima publicidad, siguiendo las reglas establecidas por la ley para el procedimiento de toma de decisiones. Debe tomar las decisiones democráticamente, por medio de deliberación política, con decisión de las mayorías y con respeto y garantía de los derechos de las minorías.

El principio de máxima publicidad es un mecanismo de control institucional, pues se trata de un derecho fundado en una de las características principales del gobierno republicano, que es la publicidad de los actos de gobierno y la transparencia en el actuar de la administración, conducente y necesaria para la rendición de cuentas. Por ello, el principio de máxima publicidad implica para cualquier autoridad, realizar un manejo de la información bajo la premisa inicial que toda ella es pública y sólo por excepción, en los casos expresamente previstos en la legislación podrá clasificarse como confidencial o reservada.¹⁵

Entonces, si el proyecto circulado fue modificado por cualquier circunstancia, debió ser hecho del conocimiento de todos los integrantes de *Consejo Estatal* y no solamente de las Consejeras y Consejeros electorales, esto a razón de que los partidos políticos estuvieran en posibilidad de hacer las manifestaciones que consideraran pertinentes, antes de la aprobación de los *Lineamientos*.

Ahora bien, no pasa desapercibido para este *Tribunal* que en la sesión celebrada el veinticuatro de mayo por el *Consejo Estatal*, fueron reformados los *Lineamientos* materia del presente medio de impugnación, pese a ello, no se puede dejar de lado la existencia de la violación al procedimiento por medio del cual se emitieron los *Lineamientos* primigenios y en consecuencia el motivo de agravio invocado por la parte actora subsiste.

¹⁵ Jurisprudencia I.4o.A.40 (10ª). Tribunales Colegiados de Circuito. Décima Época. "ACCESO A LA INFORMACIÓN. IMPLICACIÓN DEL PRINCIPIO DE MÁXIMA PUBLICIDAD EN EL DERECHO FUNDAMENTAL RELATIVO". Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Libro XVIII, Marzo 2013. Pág. 1899.

Por lo anterior, este *Tribunal* considera que es **fundado** el agravio relativo a que el *Acuerdo* atenta contra los principios de legalidad y certeza jurídica por no haber dado lectura a todas las modificaciones realizadas a los *Lineamientos* de manera posterior a la circulación del proyecto.

Ahora bien, en virtud de que el estudio del presente agravio tiene como consecuencia que quede sin efecto el acto reclamado, es innecesario hacer el estudio de los demás conceptos de violación expresados por la parte actora.¹⁶

6. EFECTOS

Dado a lo fundado del agravio lo dable es que se revoque el acuerdo impugnado y que el Consejo Estatal del Instituto Estatal Electoral reponga el procedimiento para emitir de nueva cuenta los Lineamientos para la celebración de debates entre las candidatas y candidatos a diversos cargos de elección popular, para el proceso electoral local 2017-2018, a partir de la convocatoria del proyecto que se circule con la debida anticipación a los integrantes del Consejo Estatal anexando a la convocatoria los documentos auténticos del proyecto de acuerdo final que será puesto a consideración del órgano colegiado y sea ese el documento el que se ponga a consideración de los integrantes del Consejo Estatal para que en su caso sea aprobado con las modificaciones que deriven de las decisiones del propio órgano.

Asimismo, por las razones establecidas en el análisis de fondo de la presente resolución, se conmina al Instituto Estatal Electoral para que en lo sucesivo, se atiendan las reglas establecidas por la ley para el procedimiento de toma de decisiones de su órgano de dirección superior.

RESOLUTIVOS

¹⁶ Jurisprudencia VI. 2o. J/170. Tribunales Colegiados de Circuito. Octava Época. "CONCEPTO DE VIOLACION FUNDADO. HACE INNECESARIO EL ESTUDIO DE LOS DEMAS". Consultable en Semanario Judicial de la Federación. Tomo IX, Enero de 1992, Pág. 99.

ÚNICO. Se revoca el acto impugnado.

Notifíquese en términos de ley.

Devuélvanse las constancias que correspondan y en su oportunidad **ARCHÍVESE** el presente expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, los magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua, ante el Secretario General, con quien se actúa y da fe. **DOY FE.**

**VÍCTOR YURI ZAPATA LEOS
MAGISTRADO PRESIDENTE**

**JACQUES ADRIÁN JÁCQUEZ
FLORES
MAGISTRADO**

**JULIO CÉSAR MERINO
ENRÍQUEZ
MAGISTRADO**

**JOSÉ RAMÍREZ SALCEDO
MAGISTRADO**

**CÉSAR LORENZO WONG
MERAZ
MAGISTRADO**

**ELIAZER FLORES JORDÁN
SECRETARIO GENERAL**

El suscrito con fundamento en los artículos 300, numeral 1), inciso d) de la Ley Electoral del Estado de Chihuahua y 32, fracción IV del Reglamento Interior de este Órgano Jurisdiccional electoral, hago constar y CERTIFICO, que la presente foja forma parte de la resolución dictada en el expediente **RAP-120/2018** por los Magistrados que integran el Pleno del Tribunal Estatal Electoral de Chihuahua en sesión pública de Pleno, celebrada el viernes veinticinco de mayo de dos mil dieciocho a las dieciocho horas. **Doy Fe.**