**JUICIO ELECTORAL.**

**EXPEDIENTE:** TEEA-JE-003/2019.

**PROMOVENTE:** ALAN DAVID CAPETILLO SALAS.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:** CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO ESTATAL ELECTORAL.

**MAGISTRADO PONENTE:** JORGE RAMÓN DÍAZ DE LEÓN GUTIÉRREZ.

**SECRETARIA DE ESTUDIO:** CINDY CRISTINA MACÍAS AVELAR.

Aguascalientes, Aguascalientes, a treinta de abril de dos mil diecinueve.

**Sentencia definitiva** que **revoca** la resolución CG-R-38/19 por la que el Consejo General del Instituto Estatal Electoral dio contestación a la consulta formulada por el ciudadano Alan David Capetillo Salas, respecto de la posibilidad de solicitar el ejercicio de la función de oficialía electoral en su carácter de ciudadano.

**GLOSARIO**

|  |  |
| --- | --- |
| **Constitución:** | Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. |
| **LEGIPE:** | Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales. |
| **COFIPE:**  | Código Federal de Instituciones y Procedimientos Electorales. |
| **Código Electoral:** | Código Electoral del Estado de Aguascalientes. |
| **Lineamientos:** | Los Lineamientos para la Tramitación, Sustanciación y Resolución del Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, el Juicio Electoral y Asunto General, competencia del Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes. |
| **Reglamento:**  | Reglamento de Oficialía Electoral del Instituto Estatal Electoral del Aguascalientes. |
| **Actor o promovente:** | Alan David Capetillo Salas. |
| **Consejo General:** | Consejo General del Instituto Estatal Electoral de Aguascalientes. |
| **Tribunal Electoral:** | Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes. |
| **PES:**  | Procedimiento Especial Sancionador. |
| **TEPJF:** | Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. |
| **OPL:** | Organismo Público Local. |

 **RESULTANDOS**

**ANTECEDENTES DEL CASO.**

**1. Consulta al Consejo General:** El dos de abril[[1]](#footnote-2) el actor presentó ante el Presidente del Consejo General, una consulta respecto a la posibilidad de solicitar a título particular, como ciudadano, el ejercicio de la función de la Oficialía Electoral.

**2. Respuesta a la consulta.** El dieciséis de abril, el Consejo General dictó la resolución **CG-R-38/19**, en la que atendió la consulta del promovente, y determinó que de origen, solo los actores políticos pueden solicitar diligencias de oficialía electoral; sin embargo, únicamente cuando un ciudadano presenta una queja para instaurar un procedimiento especial sancionador, será posible admitirle la solicitud de oficialía electoral.

**3. Juicio ciudadano**. Inconforme con tal resolución, el promovente interpuso juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano el veintidós de abril, una vez recibido en este Tribunal, fue reencauzado a juicio electoral, en virtud de que la pretensión del actor no encuadra en alguno de los supuestos del juicio ciudadano; el veintitrés de abril se radicó el número expediente **TEEA-JE-003/2019** yel día veintiséis de abril, fue turnado a la ponencia del Magistrado Jorge Ramón Díaz de León Gutiérrez.

**4. Radicación, admisión y cierre de instrucción.** El veintisiete de abril, el Magistrado radicó el asunto; el treinta de ese mismo mes, lo admitió y, al no existir trámite pendiente por realizar, en la propia fecha declaró cerrada la instrucción y ordenó que los autos quedaran en estado de dictar sentencia.

**CONSIDERANDO**

**1. COMPETENCIA.** De conformidad con lo previsto en los artículos 1, 2, 3, 12 y 13 de los Lineamientos, este Tribunal es competente para resolver el presente Juicio Electoral, por tratarse de un juicio que promueve un ciudadano en contra de la resolución recaída a una consulta al Consejo General, en la que se determinó que en su carácter de ciudadano, únicamente podrá promover una oficialía electoral en el caso que presente una queja a través de la vía del procedimiento especial sancionador o procedimiento sancionador ordinario, cuando tenga conocimiento de un acto o hecho de naturaleza electoral que pueda ser constitutivo de infracción.

El promovente aduce un perjuicio a los principios constitucionales de certeza, objetividad y democrático, ya que la autoridad responsable realizó una indebida y restrictiva interpretación de la normatividad y omitió realizar un análisis de proporcionalidad que justificara la indebida restricción normativa en el asunto planteado a consulta.

**2. PROCEDENCIA.** El presente juicio electoral es procedente, porque es promovido por un ciudadano que controvierte la constitucionalidad y legalidad de la resolución de una autoridad electoral, la que considera que vulnera sus derechos político-electorales al no permitírsele solicitar una oficialía electoral para certificar y dejar constancia de hechos y actos que por su naturaleza pudieran tener relevancia en los procesos electorales.

**2.1. Se desestima la causal de improcedencia planteada por la autoridad responsable.**

En el informe circunstanciado, el Secretario Ejecutivo del Consejo General solicita se declare improcedente el juicio para la protección de los derechos político electorales del ciudadano promovido por el actor, pues considera que éste se duele de la vulneración a su derecho humano de seguridad jurídica y no de alguno de los derechos político-electorales consistentes en votar, ser votado, asociación política o afiliación a un partido político, conforme lo disponen los artículos 9 y 10 de los Lineamientos.

En este sentido, si bien los referidos dispositivos establecen limitativamente los supuestos de procedencia del juicio ciudadano, lo cierto es que los artículos 12 y 13 de los Lineamientos, establecen el Juicio Electoral, como la vía para controvertir la constitucionalidad y legalidad de los actos, acuerdos y resoluciones actos de las autoridades que vulneren derechos político-electorales del ciudadano.

Como ya se dijo, el presente juicio fue promovido en contra de la resolución de una consulta al Consejo General, en relación a la figura de la oficialía electoral, la que se desarrolla en el contexto de los PES, que son un medio procesal para remediar un conjunto de prácticas realizadas por los partidos que presumiblemente podían poner en riesgo la **regularidad del proceso electoral**.

La regularidad del proceso electoral y la salvaguarda de los principios tutelados constitucional y legalmente, conforman el orden público electoral y por tanto son de interés de los ciudadanos, en su calidad de participantes activos en la democracia.

Ahora bien, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 109 del Reglamento Interior de este Tribunal, el error en la designación de la vía no da lugar a su improcedencia, siendo que, cuando los órganos jurisdiccionales adviertan tal inconsistencia, tienen la facultad de reencauzarla para efecto de conocer y resolver la controversia y con ello, no dejar en estado de indefensión al quejoso.

Así lo ha determinado la Sala Superior del TEPJF en la jurisprudencia de rubro: ***“MEDIO DE IMPUGNACIÓN. EL ERROR EN LA ELECCIÓN O DESIGNACIÓN DE LA VÍA NO DETERMINA NECESARIAMENTE SU IMPROCEDENCIA[[2]](#footnote-3)”.***

En tales condiciones, en el presente expediente se advierte que al momento de turnar el expediente a la ponencia correspondiente, se reencauzó el juicio a la vía idónea, que en este caso lo es el juicio electoral.

Sin que al presente asunto, resulten aplicables los razonamientos de la Sala Regional Monterrey, en la sentencia dictada en el expediente SM-JDC-785/2018 y acumulados, toda vez que en tal precedente si bien se hace un análisis exhaustivo del interés jurídico y legítimo, se determinó que los ciudadanos no tenían interés ni legitimación para controvertir los resultados de una elección, aduciendo violaciones a su derecho a votar, porque éste se agotó el día de la jornada electoral, mientras que, en el presente caso, se controvierte una resolución de la autoridad electoral de la que se cuestiona su constitucionalidad la que, incluso, fue motivada por una consulta del propio actor, lo que denota un interés jurídico de su parte.

Por lo que hace a los demás argumentos que se hacen valer, en el sentido de que el actor solo tiene un interés simple ya que no forma parte activa en la contienda electoral, en este momento son inatendibles, ya que estos aspectos, precisamente, serán materia del estudio del fondo del asunto, lo que impide su análisis para configurar alguna impocedencia.

**3. ESTUDIO DE FONDO.**

**3.1. METODOLOGÍA.**

Para una mejor comprensión de lo que habrá de resolverse, es pertinente precisar la forma en que se abordará el estudio del caso:

**a)** En primer lugar, se hará referencia a los agravios que formuló el actor.

**b)** Se expondrán los fundamentos y motivos que dieron sustento a la resolución impugnada, luego, se fijará la litis.

**c)** A fin de tener un panorama completo del conflicto propuesto, se precisarán los preceptos normativos que dan origen a la controversia y cuya inaplicación se solicita.

**d)** A partir de tal información, para entender el sentido de lo que se resuelve, se hará referencia al contexto histórico en el que surgió tanto el PES como la figura de la Oficialía Electoral.

**e)** Con el objeto de tener claro el alcance de la intervención del ciudadano en el PES se hará un análisis de su participación en general en la democracia y el proceso electoral, pero en particular en la instauración de esta clase de procedimientos.

**f)** Una vez hecho lo anterior, este órgano jurisdiccional se avocará a analizar los agravios y finalmente emitirá su determinación.

**3.2. AGRAVIOS QUE HACE VALER EL ACTOR.**

En la demanda que dio origen al presente juicio, el quejoso se duele de la resolución del Consejo General, en la que se determinó que en su calidad de ciudadano, solo podrá instar la figura de la oficialía electoral mediante la presentación de una denuncia dentro de un PES o un procedimiento ordinario sancionador.

Al efecto, hace valer los siguientes agravios:

**a)** La indebida y restrictiva interpretación de la normativa electoral, llevada a cabo por la autoridad electoral, quien se ciñó solo a su sentido gramatical, sin tomar en consideración los métodos sistemáticos y funcional, haciendo un análisis extensivo y en armonía con el conjunto de disposiciones que integran las figuras jurídicas en conflicto, buscando garantizar de la forma más amplia los derechos humanos.

**b)** Que se vulnera el artículo 116 Constitucional, ya que la oficialía electoral fue instituida en razón de la naturaleza electoral de los actos y hechos, independientemente de la persona que la solicite. Que la fe pública, es una garantía constitucional y de orden público que no puede ser limitada en su acceso, más que por la naturaleza de su materia sustantiva.

**c)** Dice, que la determinación de la autoridad viola el principio de certeza, pues al negar a los ciudadanos el acceso a la oficialía electoral, los deja sin un medio idóneo para salvaguardar y certificar la existencia de actos y hechos que pudieran agotarse o extinguirse por el transcurso del tiempo, lo que genera en un constante estado de indefensión a la colectividad, ante circunstancias que pudieran eventualmente implicar un menoscabo de la esfera jurídica de los interesados en materia electoral.

**d)** Argumenta,que se deja en estado de indefensión al ciudadano, al no contar con un mecanismo de certificación y validación objetiva de hechos que pudieran generar una inequidad en la contienda.

**e)** Finalmente, solicita la declaratoria de inconstitucionalidad e inaplicación del artículo 102 del Código Electoral en relación a los sujetos que pueden solicitar la oficialía electoral.

**3.3. FUNDAMENTOS Y MOTIVOS DE LA RESOLUCIÓN IMPUGNADA.**

El actor, presentó una consulta ante el Instituto Estatal Electoral, en la que planteó si era posible que él, a título particular, como ciudadano, fuera de un PES o previo a éste, estaba en condiciones de solicitar el ejercicio de la función de la oficialía electoral.

La consulta fue resuelta a través de la resolución identificada con el número CG-R-38/19, de fecha dieciséis de abril, en la que se determinó:

**a)** Que los ciudadanos solo pueden lograr que se lleve a cabo una oficialía electora mediante la promoción de una denuncia a través de la vía del PES o el procedimiento sancionador ordinario, cuando tenga conocimiento de un acto o hecho de naturaleza electoral que pueda ser constitutivo de infracción.

**b)** Que de una una interpretación gramatical y sistemática, del artículo 51 de la LGIPE, relacionado con los acuerdos INE/CG256/2014 e INE/CG847/2016, se concluía que, a nivel federal, una diligencia de oficialía electoral puede ser solicitada solo por los partidos políticos y los candidatos independientes y, quien la realiza, es el Secretario Ejecutivo del INE y los vocales secretarios de las juntas ejecutivas locales y distritales u otros servidores públicos del INE en quienes se delegue dicha facultad.

**c)** Precisó, que de una comparativa del contenido de tales disposiciones federales con las vigentes a nivel local[[3]](#footnote-4), se advertía una similitud tanto en los funcionarios que la ejercen, como con los sujetos que pueden solicitarla, por lo que aplicaban las mismas razones.

**d)** Indicó, que el sistema estatal debe ser consecuente y congruente con el sistema electoral federal, ya que el legislador local configuró y reguló la oficialía electoral en los mismos términos y alcances.

**e)** Que además, conforme a la reforma electoral dos mil catorce, la tendencia en cuanto a la organización de las elecciones, es que los procesos electorales federales y locales se lleven a cabo de manera concurrente, por lo que debe existir una congruencia de instituciones jurídicas y normas entre los ordenamientos aplicables en ambos ámbitos, para evitar antinomias y conflictos en su aplicación.

**f)** Razonó, que de permitirse en lo local, que un ciudadano solicite la oficialía electoral, podría generar una situación de incompatibilidad sistémica en un mismo ámbito geográfico de aplicación de normas, lo cual atentaría contra la homologación de sistemas.

**g)** Refiere también la autoridad, que el ejercicio de la oficialía electoral se vincula con la competencia entre partidos políticos y candidatos independientes y que el valor más importante a proteger es la equidad entre los participantes de la contienda y los ciudadanos solo tienen un interés simple en el mantenimiento de dicha equidad, la cual no afecta en nada su esfera jurídica.

**h)** Concluye, que no resultaba desproporcional que por la finalidad que ella persigue, el acceso a la oficialía electoral solo se permita a quien participa en la contienda.

**i)** Adicionalmente, señaló que la función de la oficialía electoral implica el uso de recursos humanos y materiales del instituto, por lo que su ejercicio no puede ser ilimitado.

**3.4. FIJACIÓN DE LA LITIS.**

En tal orden de ideas, de la contrastación de los agravios con lo expuesto en la resolución combatida, se desprende que esta consiste en determinar si el actor, en su calidad de ciudadano, puede solicitar la certificación de hechos por parte de la oficialía electoral, sin que previamente haya interpuesto una queja para instaurar el PES o el procedimiento ordinario sancionador.

**3.5. MARCO NORMATIVO.**

**3.1.5. Preceptos objeto de la controversia**.

A fin de tener un panorama claro de lo que se resolverá, resulta pertinente transcribir el artículo 102 del Código Electoral, cuya interpretación se controvierte:

***“ARTÍCULO 102.-*** *La Oficialía Electoral tendrá las siguientes atribuciones:*

*I. Constatar, dentro y fuera del proceso electoral, actos y hechos que pudieran afectar la equidad en la contienda electoral;*

*II. Evitar, a través de su certificación, que se pierdan o alteren los indicios o elementos relacionados con actos o hechos que constituyan presuntas infracciones a la Legislación Electoral, para lo cual, dentro de las setenta y dos horas contadas a partir de la presentación de la solicitud de los partidos o candidatos de certificación de hechos, deberá comprobar su veracidad, tras lo cual a más tardar en setenta y dos horas procederá a expedir la certificación;*

*III. Recabar, en su caso, elementos probatorios dentro de los procedimientos instruidos por organismos del Instituto;*

*IV. Certificar cualquier otro acto, hecho o documento relacionado con las atribuciones propias del Instituto, y*

*V. Solicitar la colaboración de los notarios públicos para el auxilio de la función electoral. El día de la jornada electoral, también se podrá pedir colaboración de los jueces de primera instancia y agentes del ministerio público del fuero común.*

*La función de Oficialía Electoral no limita el derecho de los partidos políticos o candidatos independientes para solicitar los servicios de notarios públicos, tampoco limita la colaboración que deben brindar éstos, los jueces de primera instancia y los ministerios públicos del fuero común, durante el desarrollo de la jornada electoral.*

*La Oficialía Electoral podrá realizar las funciones referidas en este artículo de oficio o previa petición presentada por un partido político o candidato independiente ante el Secretario Ejecutivo, o Secretarios Técnicos, la que deberá cumplir con los requisitos y formas que señalen las disposiciones reglamentarias de la función de Oficialía Electoral”.*

De igual forma, en atención a que el artículo reproducido, establece que la solicitud de la oficialía electoral, se ajustará a lo que se establezca en normas secundarias, es necesario citar el 19, del Reglamento, que dispone una serie de requisitos, dentro de los que interesan los siguientes:

***“Artículo 19.-*** *La petición deberá cumplir con los siguientes requisitos:*

***a)*** *Presentarse en alguna de las siguientes formas:*

***1.*** *Por escrito;*

***2.*** *De manera verbal; o*

***3.*** *Por comparecencia.*

*Las peticiones de manera verbal y por comparecencia sólo serán procedentes para hechos o actos que se estén llevando a cabo en el momento o estén por realizarse de forma cierta e inminente y, por tanto, sea necesario atenderlas de inmediato a fin de evitar que se pierda la materia o sea consumado el hecho o acto, siempre que esto sea materialmente posible para el fedatario público electoral. Además, en estos casos el peticionario deberá acompañar a la autoridad en la realización de la misma.*

*En el supuesto de peticiones verbales el acompañamiento a la autoridad que realice la certificación también tendrá como objetivo que se ratifique por escrito la petición, a través del formato preestablecido por el área de Oficialía Electoral, requisito sin el cual no se llevará a cabo la diligencia solicitada.*

*Asimismo, en el momento de constituirse en el lugar donde se realizará dicha diligencia, el peticionario deberá identificarse plenamente ante el servidor público investido de fe pública electoral mediante identificación oficial, ello a fin de acreditar fehacientemente que es la persona legitimada para solicitar la intervención de la oficialía electoral, el incumplimiento de esta obligación también generará el no ejercicio de la función solicitada.*

*A fin que el servidor público investido de fe pública que resulte competente, pueda comprobar la personería de quien solicita el ejercicio de la función de Oficialía Electoral, la Dirección de Capacitación y Organización Electoral del instituto deberá dar aviso a la Secretaría Ejecutiva de los cambios de representantes ante los diversos Consejos Distritales y Municipales, que realicen los partidos políticos, dentro de un plazo no mayor a veinticuatro horas, contadas a partir de la comunicación del cambio respectivo.*

***b)*** *Podrán presentarla los partidos políticos, las asociaciones políticas, los candidatos independientes y las coaliciones, a través de sus representantes legítimos. Entendiendo por éstos, en el caso de:*

***1.*** *Los partidos políticos: a sus representantes acreditados ante las autoridades electorales, a los miembros de sus comités directivos que acrediten tal calidad o a los que tengan facultades de representación en términos estatutarios o por poder otorgado en escritura pública por los funcionarios partidistas autorizados para ello;*

 ***2.*** *Las asociaciones políticas: a sus representantes de conformidad con los estatutos respectivos o en los términos de la legislación electoral o civil aplicable;*

 ***3.*** *Los candidatos independientes: por sí mismos, por sus representantes legales en términos de sus estatutos o a través de sus representantes acreditados ante los Organismos Electorales que correspondan; y*

 ***4.*** *Las coaliciones: aquellos que sean nombrados como representantes ante Instituto en el convenio respectivo una vez aprobado.*

***c)*** *Presentarse con al menos setenta y dos horas de anticipación a los actos o hechos que se pretende sean constatados, salvo que se trate de actos o hechos urgentes, cuya materia sea necesario preservar;*

***d)*** *Contener domicilio para oír y recibir notificaciones;*

***e)*** *Cuando se refiera a propaganda considerada calumniosa, sólo podrá presentarse por la parte afectada;*

 ***f)*** *Podrá presentarse de manera independiente o bien, como parte de un escrito de denuncia dentro de un procedimiento;*

***g)*** *Contener una narración expresa y clara de los actos o hechos a constatar y de las circunstancias precisas de modo, tiempo y lugar que hagan posible ubicarlos objetivamente. En caso de que la petición verse sobre la constatación de materiales, se deberá hacer una descripción de los mismos y exponer con claridad el lugar donde se encuentran ubicados exactamente;*

***h)*** *Hacer referencia a una presunta afectación en el proceso electoral local o a una vulneración a los bienes jurídicos tutelados por el Código; y*

***i)*** *Acompañarse de los medios indiciarios o probatorios, en caso de contarse con ellos”.*

De la lectura de ambos, se desprende que la oficialía electoral tiene como objetivo dar constancia de la existencia de actos o hechos que pueden comprometer la equidad en la contienda electoral; asimismo, que tal solicitud fuera de un PES, debe contar con una serie de requisitos o supuestos que la hagan viable.

**3.6. MARCO DE REFERENCIA.**

A fin de entender el sentido del fallo, es pertinente precisar de manera previa, el origen y marco normativo que rige al PES, así como el ámbito en el cual se desarrolla y se justifica la Oficialía Electoral, relacionado con el papel que tienen los ciudadanos en los procesos electorales, su rol en cuanto a la vigilancia y prevalencia de los principios constitucionales que rigen las contiendas, además de su importancia en la consolidación de la democracia.

Todo ello, permitirá tener un marco referencial con base en el cual se justifique la interpretación que se hará de la disposición normativa que se controvierte en el presente juicio.

**3.6.1. ORIGEN Y REGULACIÓN DEL PES.**

El origen del PES se ubica en el proceso electoral de dos mil seis, cuando se cuestionó la idoneidad del procedimiento sancionador electoral, establecido en el entonces artículo 270 del COFIPE, como medios para dar respuesta a una petición de los partidos para corregir lo que a su juicio constituían irregularidades en el proceso electoral[[4]](#footnote-5).

La coalición “Por el Bien de Todos” presentó ante el IFE una solicitud de “acuerdo”, reclamando la divulgación de propaganda electoral en los medios de comunicación, que a su juicio afectaba a su candidato y a la regularidad del proceso electoral.

Ante tal petición, el Consejo General del IFE resolvió que la vía solicitada (el acuerdo) no era la adecuada para resolver el problema, ya que se afectaba la garantía del debido proceso de los emisores de los mensajes.

Inconforme con tal determinación, la coalición impugnó la negativa del Consejo General de aprobar el proyecto de Acuerdo, por el que se ordenaría a la coalición “Alianza por México” el retiro de la propaganda, la que fue tramitada a través del recurso de apelación, con el número de expediente SUP-RAP-17/2006, en cuya sentencia, la Sala Superior del TEPJF estimó parcialmente fundados los argumentos del recurrente, señalando que el IFE contaba con facultades para conocer y resolver la cuestión planteada pero que el procedimiento sancionador no era el adecuado para tratar el asunto planteado, razón por la cual ordenó que se instrumentara un procedimiento que tendría que satisfacer las garantías del debido proceso.

Como consecuencia de tal decisión, el IFE en ejecución de sentencia, además de dejar sin efecto su resolución, tuvo que realizar el procedimiento teniendo como “ley” procesal la sentencia del TEPJF, con la instauración de un procedimiento idóneo, eficaz, completo, exhaustivo, en que se respetaran las formalidades esenciales de procedimiento y que previniera la comisión de conductas ilícitas y, en su caso, restaurara el orden jurídico.[[5]](#footnote-6)

De esta suerte, la sentencia del referido SUP-RAP-17/2006, y subsecuentes, dictadas en los expedientes los SUP-RAP-31/2006 y SUPRAP-34/2006, fundaron por vía jurisdiccional, el procedimiento especial abreviado o mejor conocido como procedimiento especial sancionador.

La reforma del dos mil siete al COFIPE estableció la base normativa con la que se formaliza el procedimiento especial sancionador, al introducirse el Capítulo Cuarto en los artículos 367 al 371.

**Reforma Electoral 2014.**

El propósito del legislador en el Dictamen de las Comisiones Unidas de la Cámara de Senadores con proyecto de decreto que reforma, adiciona y deroga diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral, aprobado el trece de diciembre de dos mil trece, en específico el texto del Apartado D, consistió en otorgar competencia al Instituto Nacional Electoral para investigar, mediante procedimientos expeditos, las infracciones a la Base III del artículo 41 constitucional e integrar el expediente, así como al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para conocer y resolver dichos procedimientos.

Este propósito, fue acogido por el legislador secundario, ya que al expedir la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales estableció, en los artículos 470 a 477, que el Instituto Nacional Electoral, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral de la Secretaría Ejecutiva, tendría a su cargo la etapa de sustanciación del procedimiento y que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a través de la Sala Regional Especializada, sería competente para resolverlo.

**Finalidad del PES.**

Por regla general, se ha definido la función del derecho administrativo sancionador como disuasor y represor de ilícitos, pero también **como garante del proceso de la democracia** representativa además de los derechos de los actores[[6]](#footnote-7).

Lo que resalta el TEPJF al generar el PES, no es la aplicación de la sanción, sino la **necesidad de salvaguardar la legalidad y los principios del proceso** **electoral,** así como los derechos de los actores políticos y, de manera relevante, hacer prevalecer el principio de equidad en la contienda, entendida como el conjunto de parámetros y mecanismos que generan mínimos de igualdad de oportunidades en el desarrollo de la competencia política o electoral, que busca una competencia sin ventajas injustas entre los contendientes, garantizando los estándares necesarios para que todos participen en un terreo parejo.

Lo anterior, porque la democracia exige una competencia verdadera entre dos o más partidos, en donde la contienda electoral se encuentre revestida de claridad y certeza sobre las reglas. Solo así, se justifica jurídica e ideológicamente el pluralismo político. La vulneración del principio de equidad, acabaría por minar la competencia y, por ende, la democracia.

El planteamiento anterior, muestra que **el empleo del procedimiento sancionador ha excedido en la práctica su concepción y límites tradicionales, alcanzando aspectos de mayor entidad (como un verdadero medio para restituir derechos fundamentales), lo que nos lleva a explorar la relación que tiene con el sistema electoral, entendido como ordenamiento de la democracia representativa**.

Así, la creación de un procedimiento especial abreviado derivado de la sentencia del TEPJF y que posteriormente es formalizado como un procedimiento especial sancionador, proviene de la necesidad de establecer un medio procesal para remediar un conjunto de prácticas realizadas por los partidos que presumiblemente podían poner en riesgo la **regularidad del proceso electoral**.

La regularidad del proceso electoral y la salvaguarda de los principios tutelados constitucional y legalmente, conforman el orden público electoral cuya observancia expresaría la adecuada realización de la democracia como método de selección para la conformación de los órganos de representación y gobierno.

Del análisis de la sentencia del TEPJF que fue el origen del PES y de las que se fueron generando, se advierte que la razón decisoria no solo tienen como finalidad la represión de una conducta ilícita, sino que, independientemente de que la misma se logre, lo que **se busca es un medio de reacción para tomar medidas inmediatas y eficaces para corregir los posibles vicios que alteren el proceso electoral.** **Es una cuestión de regularidad del proceso que rebasa el ámbito de las conductas tipificadas.**

En este sentido, la existencia de los procedimientos administrativos sancionadores y, en particular del PES, constituyen un eslabón en la configuración de la **legalidad electoral** **durante los procesos electorales**, que no solo busca sancionar, sino que tiene como fin **suspender de forma expedita los efectos nocivos de dichas conductas dentro de un proceso electoral y restituir derechos fundamentales.**

Dicho de otra forma, el procedimiento administrativo especial sancionador tiene una **naturaleza restauradora del orden legal** dentro de un proceso electoral.

A ese respecto, el Magistrado de la Sala Superior, Felipe de la Mata Pizaña, en su artículo titulado *“De la visión administrativa a la constitucional del procedimiento especial sancionador”*[[7]](#footnote-8), estableció que la compleja estructura del PES no minimiza la importancia de su evolución judicial como un auténtico medio de protección **de los derechos humanos**, derivado de la relevancia de los efectos de sus resoluciones, en lo que podemos llamar el cambio histórico hacia una tercera etapa (de evolución de dicho procedimiento).

Refiere, que la naturaleza del PES cambió a una**vía de control constitucional y convencional** **de los derechos humanos**, dejó de ser administrativo con efectos exclusivamente sancionadores, a ser reparador[[8]](#footnote-9), no solo sanciona al responsable y suspende la continuación del acto ilícito, sino que prevé la reparación del daño causado y potencia derechos humanos.

En este punto, es importante comenzar entonces a visualizar, que el principal destinatario de las reparaciones de derechos humanos que se hagan por los medios constitucionalmente existentes para ello, son los ciudadanos.

**3.6.2. DE LA OFICIALÍA ELECTORAL.**

Ahora bien, dentro del procedimiento especial sancionador son admisibles diversos medios de prueba. La función de Oficialía Electoral consiste en dar fe pública de cualquier acto o hecho susceptible de generar consecuencias en el ámbito electoral.

Tal institución, se ha convertido en uno de los medios para generar pruebas más relevantes dentro de los PES, por la naturaleza de los actos de los que se da fe, el valor probatorio que se le otorga al ser realizado por funcionarios investidos de fe pública, así como por la gratuidad en su realización.

El artículo 116, fracción IV, inciso c), punto 6, de la Constitución Federal, dispone que la autoridad electoral encargada de organizar las elecciones contará con servidores públicos facultados para dar fe pública en las actividades propias de la materia electoral, ejerciendo esta atribución con apego irrestricto a lo dispuesto por la ley.

Por su parte, el artículo 98, punto 3, de la LGIPE precisa que las leyes locales establecerán cuáles de los servidores públicos electorales estarán investidos de fe pública para actuar sobre actos o hechos de naturaleza electoral, siendo el Secretario Ejecutivo del Consejo General, los Secretarios Técnicos de los Consejos Distritales y Municipales, y demás funcionarios que designe el Secretario Técnico.

En cuanto al objeto y fines de la Oficialía Electoral, el artículo 102 del Código Electoral y 5º del Reglamento respectivo, contemplan como sus atribuciones, las siguientes:

**a)** Constatar la existencia de un acto o hecho que pueda vulnerar la equidad de la contienda electoral.

**b)** Evitar, a través de su certificación, que se pierdan o alteren los indicios o elementos relacionados con actos o hechos que constituyan presuntas infracciones a la legislación electoral.

**c)** Recabar, en su caso, elementos probatorios dentro de los procedimientos instruidos por organismos del Instituto y;

**d)** Certificar cualquier otro acto, hecho o documento relacionado con las atribuciones propias del Instituto; así como constatación de material.

El oficial electoral, puede actuar de oficio o a petición de parte, caso para el que el peticionario debe cumplir con una serie de requisitos, establecidos en el artículo 19, del Reglamento de Oficialía.

En términos del artículo 2 del Reglamento, se entiende por acto o hecho, cualquier situación o acontecimiento susceptibles de generar consecuencias de naturaleza electoral y que podrán ser objeto de la fe pública en función de Oficialía Electoral.

Resulta importante resaltar, que de conformidad con el artículo 28 del Reglamento de Oficialía, quien ejerza esta función evitará realizar juicios de valor o conclusiones en sus actuaciones.

**Principios de la función de la Oficialía Electoral.**

Se encuentran definidos por el artículo 6 del Reglamento de Oficialía y son del tenor siguiente:

1. **Inmediación**: Implica la presencia física, directa e inmediata de los servidores públicos que ejercen la función de Oficialía Electoral, ante los actos o hechos que constatan;
2. **Idoneidad o pertinencia:** La actuación de quien ejerza la función de Oficialía Electoral ha de ser apta para alcanzar el objeto de la misma en cada caso concreto; la petición planteada ante el servidor público en ejercicio de la función debe ser coherente con las finalidades de la misma, esto es, que haya una relación lógica o jurídica entre el medio y el hecho por probar;
3. **Necesidad o intervención mínima:** En el ejercicio de la función, deben preferirse las diligencias de constatación que generen la menor molestia a los particulares, a las vías de comunicación y al medio ambiente;
4. **Forma:** Para su validez, toda actuación propia de la función de Oficialía Electoral ha de constar por escrito, con firma y sello;
5. **Autenticidad:** Se reconocerá como cierto el contenido de las constancias emitidas en ejercicio de la función, salvo prueba en contrario;
6. **Garantía de seguridad jurídica:** Garantía que proporciona quien ejerce la fe pública, tanto al Estado como al solicitante de la misma, pues al determinar la existencia de un acto o hecho, contribuye al orden público, dando certeza; y
7. **Oportunidad:** La función de Oficialía Electoral será ejercida dentro de los tiempos propicios para hacerla efectiva, conforme a la naturaleza de lo que se ha de constatar. Lo que implica realizar las diligencias de dar fe de los actos o hechos antes de que se desvanezcan.

Por su parte, el artículo 20 del Reglamento establece que una vez recibida la petición, el titular de la Oficialía Electoral, así como los Secretarios Técnicos, en su caso, revisarán si es procedente y de ser así, determinarán sobre la admisión; de lo contrario se prevendrá o se determinará su no admisión, dentro de las veinticuatro horas posteriores a su presentación; que, en el caso de las peticiones verbales o por comparecencia, tales funcionarios valorarán su procedencia de forma expedita, recabando los elementos necesarios sin los cuales no se podría atender a la petición.

De lo antes expuesto y, para lo que a la resolución del presente asunto interesa, resulta relevante tener en consideración que, entre otras cosas, la oficialía electoral fue creada para:

- Que pueda quedar constancia de la existencia cualquier acto o hecho, susceptible de generar consecuencias en el ámbito electoral.

- Evitar, que se pierdan o alteren los indicios o elementos relacionados con actos o hechos que constituyan presuntas infracciones a la legislación electoral.

- Es un mecanismo que sirve como medio de prueba para evidenciar la existencia de hechos o actos que constituyen infracciones a la normativa electoral y que comprometen el principio constitucional de equidad en la contienda.

También, es importante precisar, que para que pueda practicarse:

- La petición planteada ante el servidor público en ejercicio de la función, debe ser coherente con sus finalidades, esto es, que haya una relación lógica o jurídica entre el medio y el hecho por probar.

- En tal orden, el titular de la oficialía electoral y los Secretarios Técnicos tienen la obligación de revisar las peticiones, para analizar si los actos sobre los que se solicita la Oficialía Electoral versan sobre la materia y objeto para la que fue concebida, y cuentan con la facultad de desechar aquéllas que no encuadren en los supuestos para los que fue pensada su función.

Como conclusión en este apartado, encaminada a lo que habrá de resolverse, es importante destacar que una de las finalidades principales de la oficialía electoral, es generar certeza respecto a la existencia de actos que puedan desaparecer y que, en algún momento, violenten principios de la contienda electoral, en perjuicio no solo de los actores políticos, sino también de los ciudadanos como detentadores de derechos políticos fundamentales, susceptibles de ser vulnerados por esos actos.

**3.6.3. EL PAPEL DE LOS CIUDADANOS EN LOS PROCESOS ELECTORALES Y EN EL CONTEXTO DEL PES.**

Ahora bien, para el estudio del planteamiento realizado en el presente asunto, se debe partir de lo frecuente que resulta en el análisis de los aspectos democráticos, que se utilice el concepto de “empoderamiento ciudadano”. Se habla reiteradamente de la importancia de la participación ciudadana en los procesos electorales y de la necesidad de que ésta se involucre más profundamente en su construcción y, con ello, en la de la democracia misma.

**Importancia de la participación ciudadana en sus diversas vertientes.**

La democracia, es una forma de organización social que atribuye la titularidad del poder al conjunto de la sociedad; sin embargo, para que el pueblo ejerza verdaderamente este poder que se le ha otorgado, es necesario que los ciudadanos tomen parte en las cuestiones públicas o que son del interés de todos.

Así, no es relevante el matiz de democracia de que se trate, esto es, si es directa, representativa, deliberativa o participativa;[[9]](#footnote-10) pues lo cierto es que, cualquiera de éstas, necesita de la participación ciudadana.

En la primera, para tomar decisiones y llegar a acuerdos; en la segunda, para formar los órganos de gobierno y elegir a nuestros representantes; en la democracia deliberativa, porque es la forma en que los ciudadanos se hacen escuchar en la toma de decisiones públicas; y en la última, para concurrir con el gobierno en la elaboración y evaluación de políticas públicas.

Por tanto, cualquiera que sea el tipo de democracia, lo cierto es que se necesita de la colaboración de los ciudadanos para que el gobierno tenga razón de ser y se convierta en un reflejo de la soberanía del pueblo.

De esta forma, la participación en los ámbitos democráticos, no se limita en el voto, sino que existen múltiples formas de tomar parte en los asuntos públicos.

Las diversas formas de intervención política de los ciudadanos, se han vuelto más comunes en los últimos años, pero se desarrollaron gracias a que los gobiernos contribuyeron en crear las condiciones necesarias para consolidarlas y a que los particulares no cesan en su empeño por empoderarse y tener injerencia activa.

**Condiciones para la participación ciudadana.**

En efecto, la participación ciudadana no aparece automáticamente en un régimen democrático, sino que es el Estado y los propios ciudadanos, quienes han tenido que construir las condiciones que permitan efectivizarla.

En este sentido, todo sistema político necesita cuatro requisitos para lograr consolidar la democracia[[10]](#footnote-11), a saber:

1. El respeto de las garantías individuales.

2. Los canales institucionales y marcos jurídicos.

3. La información.

4. La confianza por parte de los ciudadanos hacia las instituciones democráticas.

Para operativizar lo anterior, las autoridades necesitan crear canales institucionales y leyes que regulen la participación ciudadana, porque un marco jurídico obliga a los integrantes de los órganos de gobierno a incluir a la sociedad en las diversas acciones que realizan, pero resulta inoperante, si no existen las instituciones que posibiliten la aplicación de esta ley.

Los investigadores Luis Salazar y José Woldenberg[[11]](#footnote-12), afirman que:

*“La institucionalidad democrática, para su propia reproducción, necesita que los ciudadanos participen en los asuntos que se ventilan en la esfera pública. Sea por la vía electoral, de la participación partidista o social, o de las campañas de diferente tipo, la democracia supone una participación ciudadana recurrente”.*

Actualmente, los ciudadanos tienen la posibilidad de participar en los asuntos políticos del país y de su entidad de diversas formas, a saber: integrando autoridades electorales como los consejos municipales, formando parte de la mesa directiva de una casilla, fungiendo durante la jornada electoral como representantes de un partido político o, incluso, siendo observadores electorales.

El hecho de asumir voluntariamente uno de estos cargos, sea en la preparación de la elección o propiamente en la jornada comicial, significa sobrepasar el sencillo papel de elector a una participación más activa en los procesos electorales.

A estas formas de involucramiento, se suma la posibilidad de denunciar a través del PES, la comisión de actos que puedan afectar los principios rectores de la contienda electoral, como es la equidad en la contienda.

Sin embargo, es necesario que las diversas autoridades electorales, sigan impulsando un carácter ciudadano y participativo en la contienda electoral actual y en las que vienen.

Con ese objetivo, deben buscarse las formas de incrementar la intensidad de la participación ciudadana.

**3.7. CONTESTACIÓN A LOS AGRAVIOS.**

Hasta este punto, una vez precisado el contexto que denota los orígenes y fines del PES, su relación con la restitución de la equidad en la contienda y los derechos humanos, así como el papel fundamental del ciudadano en la contienda electoral, es necesario, analizar el caso concreto.

En tal orden, por cuestión de método, el estudio de los agravios se realizará en un orden diversos al planteado por el actor, sin que ello implique que se dejen de analizar todos los motivos de disenso que formuló.

**3.7.1. NO ES POSIBLE LA INAPLICACIÓN DE LA NORMA POR DECLARACIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, SINO UNA INTERPRETACIÓN CONFORME.**

La solicitud de declaratoria de inconstitucionalidad e inaplicación del artículo 102 del Código Electoral, que formula el actor, es infundada por los siguientes motivos:

La Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha establecido que previo a declarar la inconstitucionalidad de una norma, primero debe analizarse si es posible llevar a cabo una interpretación conforme a la Constitución y, solo en caso de que ello no sea posible, entonces sí el órgano jurisdiccional estará en posibilidad de declarar su inconstitucionalidad e inaplicarla; lo anterior, para hacer prevalecer el principio general de conservación de las normas, que más adelante se explica.

Así se ha razonado en la jurisprudencia 1a./J. 37/2017, de rubro: ***“INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA” [[12]](#footnote-13),*** en la que estableció que la supremacía constitucional no solo se manifiesta al momento de la creación de las normas secundarias, sino también cuando ellas se aplican, ya que deben interpretarse de acuerdo a los preceptos constitucionales.

En tal jurisprudencia, se determinó que en caso de que existan varias posibilidades para interpretar las leyes, debe elegirse la que más se ajuste a la Constitución.

También, se indicó que el principio de interpretación conforme de todas las normas con la Constitución, reiteradamente utilizado por la SCJN, es una consecuencia elemental de la concepción del ordenamiento como una estructura coherente, como una unidad o contexto, lo que nos lleva a que un enunciado jurídico puede ser materialmente completado o entendido con base en lo que otros preceptos señalan o, incluso, atendiendo a principios constitucionales.

Esta regla interpretativa debe operar de manera previa al juicio de invalidez; es decir: **antes de considerar a una norma jurídica como constitucionalmente inválida, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en ella un significado que la haga compatible con la Constitución y que le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento**.

De manera tal que, solo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional.

En esa lógica, el intérprete debe evitar en la medida de lo posible ese desenlace e interpretar las normas de tal modo que la contradicción no se produzca y la norma pueda salvarse.

Así, los juzgadores deben procurar, siempre que sea posible, huir del vacío que se produce cuando se niega validez a una norma y, en el caso concreto, de ser posibles varias interpretaciones, debe preferirse aquella que salve la aparente contradicción.

Es importante recordar, que la interpretación de las normas conforme a la Constitución, se fundamenta en el principio de conservación de ley, que se asienta a su vez en el principio de seguridad jurídica y en la legitimidad democrática del legislador.

Siguiendo estos parámetros, entonces, los tribunales en el marco de sus competencias, solo pueden declarar la inconstitucionalidad de una ley cuando no resulte posible una interpretación conforme con la Constitución. En cualquier caso, las normas son válidas mientras un tribunal no diga lo contrario.

También, el principio de interpretación conforme de todas las normas del ordenamiento a la Constitución, se ve reforzado por el principio *pro personae*, contenido en el artículo 1o. de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme, en aquellos escenarios en los cuales permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas, frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.

Ahora bien, **en la especie**, de la lectura del artículo 102 del Código Electoral ya transcrito en esta resolución, obtenemos que si bien refiere que la oficialía electoral se llevará a cabo a partir de la presentación de la solicitud de los partidos políticos o candidatos independientes, tal dispositivo es enunciativo mas no limitativo, en razón de que no contiene la expresión “solo” o “únicamente”, lo que da la pauta para extender su contenido, es decir, es dable realizar una interpretación conforme, sistemática **y funcional,** garantizando y haciendo extensivo los derechos humanos del ciudadano, en un plano de equidad con otros actores del proceso democrático.

Con base en todo lo antes expuesto, este órgano colegiado considera que no es posible llevar a cabo una declaratoria de inconstitucionalidad y, por tanto, de inaplicación de la porción normativa del artículo 102 del Código Electoral, solicitada por el actor; sino que, como se detallará, procede hacer una interpretación conforme de ésta.

**3.7.2. INTERPRETACIÓN PARA EL CASO CONCRETO.**

Según se dijo, de los agravios que formula el actor se advierte que se duele de una indebida y restrictiva interpretación de la normativa electoral por parte del Consejo General, en específico, del artículo 102 del Código Electoral, donde se establece que la Oficialía Electoral solo puede ser solicitada de manera previa o independiente a un PES, por los partidos o candidatos.

Argumenta, que con ello se limita la petición de una Oficialía Electoral a un ciudadano, condicionándola a la presentación de una queja para instar el PES.

**3.7.2.1. Obligación constitucional de interpretar la norma a la luz del principio *pro personae* e interpretación conforme.**

En principio, conviene precisar que los derechos político–electorales son derechos humanos y, por lo tanto, deben estar protegidos con la misma dignidad y mecanismos jurídicos que estos últimos.

La consagración y la protección en general de las prerrogativas políticas, así como a tener un sistema democrático, como una extensión derechos fundamentales políticos de primera generación[[13]](#footnote-14), han dotado a aquéllos de la misma dignidad y categoría que las libertades primarias como el ser votado, votar, poder asociarse políticamente, militar en un partido político, entre otros, los cuales tratan esencialmente de la libertad y la participación en la vida política.

Así, en la aplicación e interpretación de los derechos políticos, todos los operadores jurídicos, ya sean órganos administrativos electorales o jurisdiccionales, deben hacerlo de manera que se expandan, extiendan e incluyan a la mayor parte de los ciudadanos; es decir, que se maximicen y nunca se limiten.

También, es importante destacar, que debe generarse un matiz práctico en la manera en que se interpreten las normas electorales, que hagan viable una participación ciudadana importante, esto es, facilitar los instrumentos que tenga el particular para penetrar en los procesos democráticos que se dan en nuestro país.

Lo anterior, es acorde con la Tesis I.4o.C.5 K Sustentada por el Cuarto Tribunal Colegiado en Materia Civil del Primer Circuito, de rubro: **“*CRITERIO O DIRECTIVA DE INTERPRETACIÓN JURÍDICA FUNCIONAL”[[14]](#footnote-15)*** en la que se estableció que este criterio interpretativo se sustenta en una ideología dinámica, que entiende que el sentido de la norma jurídica se modifica en relación con los cambios que se producen en el contexto complejo en el que se le interpreta, logrando mayor elasticidad en los sentidos para las normas que requieren interpretación.

Por tanto,la tarea del legislador y de los operadores jurídicos, es armonizar todos los derechos para que sean ejercidos en plenitud y al máximo.

Con ello en mente, de acuerdo con el texto del artículo 1°, párrafos primero a tercero, de la Constitución Federal y a los tratados internacionales, las leyes deben interpretarse para favorecer la protección más amplia hacia las personas (*pro homine*).

Por ello, todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad.[[15]](#footnote-16)

Entonces, cuando en el precepto constitucional mencionado, se establece que todas las autoridades deberán promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, ello requiere que se haga de manera universal, es decir, a todas las personas por igual, con una visión interdependiente e integral, que se refiere a que el ejercicio de un derecho humano implica, necesariamente, que se respeten y protejan múltiples derechos vinculados o relacionados, que también son necesarios para su vivencia (como ejemplo, no existe derecho a ser votado, sin previo derecho de asociación política, sin libertad de expresión, entre otros).

Así, todas las autoridades del país, dentro del ámbito de sus competencias, se encuentran obligadas a velar no solo por los derechos humanos contenidos en la Constitución Federal, sino también en los instrumentos internacionales firmados por el Estado mexicano, adoptando la interpretación más favorable al derecho humano de que se trate, lo que se entiende en la doctrina como el principio *pro personae.*

Este tipo de interpretación por parte de los juzgadores presupone realizar[[16]](#footnote-17):

**a) Interpretación conforme en sentido amplio.** Ello significa que los jueces del país, al igual que todas las demás autoridades del Estado mexicano, deben interpretar el orden jurídico a la luz y conforme a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los cuales el Estado mexicano sea parte, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

**b) Interpretación conforme en sentido estricto.** Ello significa que cuando hay varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces y autoridades deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, preferir aquélla que hace a la ley acorde a los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales en los que el Estado mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos.

**c) Inaplicación de la ley cuando las alternativas anteriores no son posibles.** Ello no afecta o rompe con la lógica del principio de división de poderes y del federalismo, sino que fortalece el papel de los jueces al ser el último recurso para asegurar la primacía y aplicación efectiva de los derechos humanos establecidos en la Constitución y en los tratados internacionales de los cuales el Estado mexicano es parte.

Como ya se dijo en párrafos anteriores, los derechos civiles y de participación política son considerados derechos humanos de primera generación, ya que consagran la prerrogativa fundamental de los ciudadanos para participar y formar parte de la vida pública nacional.

Estos derechos políticos o de participación ciudadana, contribuyen a la formación y afianzamiento de la conciencia democrática y al establecimiento de un Estado democrático de Derecho.

Así, a manera conclusión en este apartado, la interpretación conforme y *pro personae* que se haga en el caso concreto, precisamente deberá tener como ejes rectores los derechos fundamentales políticos que tienden a una maximización de lo que el ciudadano puede hacer para su protección y como integrante del Estado Constitucional de Derecho.

**3.7.2.2. Artículo 102 del Código Electoral.**

Tomando en cuenta los aspectos desarrollados a lo largo de este fallo, atinentes a los orígenes y finalidades del PES, al empoderamiento ciudadano que lo hace objeto central del derecho electoral, garantizando y maximizando sus prerrogativas, así como lo concomitante a que debe procurarse dotarle verdaderas herramientas para su participación práctica en los procesos electorales, es que puede llevarse a cabo una interpretación conforme, sistemática y funcional, que precisamente atienda a tales finalidades.

Conviene recordar, que el mencionado dispositivo 102 establece que las atribuciones de la oficialía electoral, relativas a evitar que se pierdan o desaparezcan indicios, recabar elementos de convicción, certificar hechos y documentos, todos relacionados con la vulneración a los principios de la contienda electoral, solo pueden ser instadas por determinados sujetos, a saber: los partidos políticos o candidatos independientes.

Así, atendiendo al sujeto, el artículo en mención precisa una hipótesis para su instrumentación que hace que, en determinados casos y, en específico, fuera de un procedimiento sancionador o antes de la presentación de una queja, se requiere una calidad concreta para hacer uso de la oficialía electoral.

En lo que interesa al caso por ser la hipótesis a debate, esto es, en cuanto a los sujetos que pueden solicitar la oficialía sin que medie o de manera previa a una queja para instaurar un procedimiento sancionador, del artículo 102 del Código Electoral, se desprende que si bien precisa que las peticiones podrán hacerlas un partido político o un candidato, lo cierto es que no limita que otros sujetos también puedan hacerlo, en razón de que no contiene la expresión “solo” o “únicamente”, lo que da la pauta para realizar una interpretación que pueda extender su contenido.

Luego, no estamos ante una prohibición expresa que haga inviable dar una interpretación más allá del enunciado gramatical.

Por tanto, como no existe tal prohibición, en atención a que la evolución del propio procedimiento sancionador, lo ha llevado a ser un medio no solo punitivo, sino también una forma de restituir derechos fundamentales, de los cuales son los ciudadanos sus principales detentadores; tomando en consideración además, la necesidad de dotar de herramientas fácticas a los ciudadanos para involucrarse en la contienda electoral velando por su equidad y, con ello, en la construcción democrática en general, para verdaderamente hacer práctico ese “empoderamiento ciudadano” ya referido, este tribunal arriba a las siguiente conclusión:

De una interpretación conforme, sistemática y evolutiva del enunciado legal de que se trata, debe entenderse en el sentido de que, además de los partidos políticos o candidatos independientes, también los ciudadanos, en lo particular, pueden solicitar la oficialía electoral, sin que deba mediar para ello la interposición de una queja o denuncia.

Lo anterior además, es acorde con los efectos que tiene una declaratoria de inequidad de trato en una norma, como lo ha sustentado la Segunda Sala de la SCJN en la tesis de jurisprudencia de rubro: ***“AMPARO INDIRECTO Y DIRECTO EN QUE SE CUESTIONA UNA NORMA FISCAL QUE SE ESTIMA INEQUITATIVA PORQUE OTORGA UN BENEFICIO SÓLO A DETERMINADOS CONTRIBUYENTES, RESPECTO DE LOS QUE JURÍDICAMENTE SON IGUALES. ANTE LA POSIBILIDAD JURÍDICA DE RESTITUIR AL QUEJOSO EN EL GOCE DE LA GARANTÍA CONSTITUCIONAL VIOLADA, EL JUICIO DE AMPARO INDIRECTO ES PROCEDENTE Y EN EL DIRECTO EL CONCEPTO DE VIOLACIÓN RELATIVO ES OPERANTE”[[17]](#footnote-18)*** en donde se precisa que, cuando en un juicio se impugna una norma que otorga un beneficio a determinados sujetos, excluyendo a quienes jurídicamente deben considerarse iguales, deriva la posibilidad jurídica de restituir al quejoso en el pleno goce del derecho humano violado, pues de estimarse inequitativa la norma reclamada, los efectos de la concesión de amparo se traducirán en hacer extensivo al agraviado el beneficio previsto en el precepto jurídico declarado inconstitucional.

Consecuentemente, la interpretación conforme a la equidad de la disposición de que se trata, nos lleva no solo a que se entienda que el ciudadano puede utilizar la oficialía electoral en los propios casos que los partidos políticos y candidatos independientes, sino también a que los primeros estarán sujetos a los mismos requisitos y supuestos de procedencia que los últimos.

En efecto, es pertinente aclarar, que si los mencionados sujetos expresamente facultados en la norma, según su propia redacción (último párrafo del artículo 102), deben sujetarse a los parámetros o requisitos y formas que señalen las disposiciones reglamentarias de la función de la oficialía electoral, entonces, en un plano de igualdad, también los ciudadanos que insten tal institución deberán cumplir esos extremos[[18]](#footnote-19).

Aunado a lo anterior, y como respaldo a la interpretación conforme llevada a cabo, si cualquier ciudadano está legitimado para promover un PES, por identidad de razones le asiste un tratamiento igual que a los otros sujetos que también pueden instarlo, como es el caso de los partidos políticos y candidatos, aún más si se toma en consideración que finalmente son los primeros los actores centrales de los procesos electorales.

En efecto, el artículo 259 del Código Electoral dispone que **cualquier persona** puede presentar quejas o denuncias por presuntas violaciones a la normativa electoral; por tanto, es pertinente que la interpretación del artículo 102, conceda materialmente un trato igual a los demás sujetos que también están legitimados para promover el PES, como lo son los partidos políticos y los candidatos.

Resulta lógico, que no se necesite ser partido político o candidato independiente para darse cuenta de actos que pueden constituir una infracción a la normativa electoral y, como la contienda electoral es de orden público, por ende, el legislador facultó a cualquier persona para presentar la denuncia.

Ahora bien, como se ha relatado, la Oficialía Electoral surgió por la necesidad de que se diera fe o se validara que existieron o se realizaron los hechos y actos que infringen la normativa, sobre todo de aquellos que, por su naturaleza y temporalidad, pudieran desaparecer o alterarse y, con ello, se perdiera la posibilidad de juzgarlos e imponer la sanción correspondiente.

Luego, si como se dijo tales actos son susceptibles de ser captados o advertidos tanto por los actores políticos, como por los ciudadanos y todos ellos pueden denunciar, entonces no existe una justificación razonable para que solo a los primeros se les permita solicitar la oficialía electoral sin mediar previamente una queja o denuncia.

Considerar lo contrario, nos llevaría incluso a una inequidad en el procedimiento sancionador que en su caso se denunciara, pues el ciudadano se encontraría en un plano de desventaja para reunir su caudal probatorio o, incluso, evitar la desaparición de la materia del propio procedimiento.

Ello, sobre todo tomando en consideración el alto estándar probatorio que se exige para llegar a determinar una grave violación a la Constitución, que denota la importancia de dar fe y preservar los hechos y actos que sean constitutivos de infracción, independientemente de quien la solicite.

Por tanto, si un ciudadano se da cuenta que se está realizando un acto que puede constituir una infracción a la normativa electoral y que pueda comprometer la equidad en la contienda, resulta necesario que tenga el derecho de solicitar una oficialía electoral sin formular previamente una queja con todo el trámite y tiempo que ello implica, ya que, de no hacerlo así, se corre el riesgo de que pueda alterarse o desaparecer el hecho considerado ilícito, lo que iría en detrimento a nuestro sistema democrático.

En otras palabras, si cualquier ciudadano puede presentar la queja, por identidad de razón, está en posibilidad de solicitar una oficialía electoral y, el hecho de que la autoridad haya limitado su derecho a la interposición de la denuncia, al margen de la interpretación conforme y equitativa ya realizada, tampoco no encuentra sustento en la norma ni en una interpretación gramatical y sistemática, como lo aduce en la resolución impugnada.

**3.7.2.2. Otros aspectos que no impiden la interpretación conforme y equitativa llevada a cabo.**

Conforme a todo lo expuesto, atendiendo a la naturaleza y fines del PES y de la oficialía electoral, a los objetivos del OPL y a las obligaciones tanto del Consejo General como del Secretario Ejecutivo; contrario a lo que resolvió la autoridad responsable, la oficialía electoral constituye un medio idóneo y posible para que un ciudadano pueda evidenciar la existencia de actos o hechos que infrinjan los principios constitucionales y la normativa secundaria que rige la contienda electoral, por lo que la petición en su desarrollo es coherente con los fines y funciones de tal institución y no existe algún elemento que sustente restringir su acceso.

Siendo que, la carga administrativa que implica el desarrollo de la oficialía electoral, no resulta una causa suficiente de justificación para darle un sentido restrictivo a una norma.

Por el contrario, la autoridad tiene la obligación legal de desplegar todas las actuaciones que la normativa posibilita, mediante el ejercicio de las atribuciones que le confiere, tanto explícitas, como implícitas, como lo ha sostenido la SCJN, en la Jurisprudencia 16/2010, de rubro: “**FACULTADES EXPLÍCITAS E IMPLÍCITAS DEL CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL. SU EJERCICIO DEBE SER CONGRUENTE CON SUS FINES[[19]](#footnote-20)”**.

En dicha resolución, el Máximo Tribunal de la Nación estableció que los órganos máximos de dirección y encargados de la función electoral de organizar las elecciones, cuenta con una serie de atribuciones expresas en la ley que les posibilitan, por una parte, remediar e investigar de manera eficaz e inmediata, cualquier situación irregular que pueda afectar la contienda electoral y sus resultados, o que hayan puesto en peligro los valores que las normas electorales protegen; pero también deben asegurar a los ciudadanos el ejercicio de los derechos político electorales y de manera general, velar por que todos los actos en materia electoral se sujeten a los principios, valores y bienes protegidos constitucionalmente.

Como se expuso ya en esta sentencia, El PES es un mecanismo de salvaguarda de la legalidad del desarrollo del proceso electoral y la participación del ciudadano es medular en el desarrollo de la vida democrática.

Tomando en cuenta que la participación política y el poder denunciar hechos que infrinjan las normas y principios que rigen los procesos electorales, constituye un derecho político electoral del ciudadano, y a la par, que dentro de los fines del IEE, *-previstos en el artículo 68, fracciones I, III, VII y VIII, del Código Electoral-,* se encuentran el contribuir al desarrollo de la vida democrática y coadyuvar a la difusión de la vida democrática, entonces es claro, que los ciudadanos son coadyuvantes de la autoridad administrativa electoral en sus fines.

Recordemos que producto de la reforma político-electoral del año dos mil catorce, se creó la oficialía electoral que su finalidad es garantizar que son verídicos determinados hechos que interesan al derecho, para dotarlos de seguridad jurídica, tal como ha sido sostenido por la Suprema Corte de Justicia de Nación en la Tesis 1a. LI/2008, de rubro: “**FE PÚBLICA. SU NATURALEZA JURÍDICA”[[20]](#footnote-21)**, que señala: “…*por medio de la fe pública el Estado garantiza que son ciertos determinados hechos que interesan al derecho; de ahí que deba considerarse como la garantía de seguridad jurídica que da el fedatario tanto al Estado como al particular, ya que al determinar que un acto se otorgó conforme a derecho y que lo relacionado con él es cierto, contribuye al* ***orden público****, a la tranquilidad de la sociedad en que se actúa y a dar* ***certeza jurídica****.”*

**Criterio económico.**

Lo anterior, nos lleva a que no es una justificación para dejar de prestar el servicio respectivo el aspecto económico o de gasto que pudiera generarse para el órgano administrativo, pues al margen de que como ya se ha apuntado, la solicitud que en su momento haga un ciudadano, no está exenta de cumplir con los requisitos y condiciones que las que deben cumplir los partidos políticos y candidatos independientes, lo cierto es que, lo que interesa para este órgano jurisdiccional, es más bien la perspectiva ciudadana, en tanto éste no encuentre un impedimento en un posible gasto para obtener fe pública por otras vías, para poder denunciar actos o hechos que vulneren sus derechos políticos fundamentales.

**3.8. DETERMINACIÓN Y EFECTOS.**

Por los motivos aducidos en la presente resolución, al resultar fundados los agravios plateados por el actor, lo procedente es **revocar** la resolución del Consejo General del Instituto Estatal Electoral, a efecto de que dicte otra en la que, observando los lineamientos de esta sentencia, en específico, en cuanto la interpretación conforme, determine que un ciudadano puede solicitar la Oficialía Electoral sin que deba mediar la interposición de una queja para instaurar el procedimiento especial sancionador, en un plano de igualdad a los partidos políticos y candidatos independientes.

Es importante puntualizar, que es jurídicamente válido que un ciudadano solicite la realización de una oficialía electoral solo en cuanto a actos o hechos relacionados con la materia de los PES y, siempre y cuando, se cumpla los supuestos y requisitos establecidos por el artículo 102 del Código Electoral y los diversos 19, 24 y 25 del Reglamento de la Oficialía Electoral y demás disposiciones que rijan al caso.

El Consejo General deberá dar cumplimiento dentro del plazo de **cuarenta y ocho horas**, contado a partir de que se le notifique la presente resolución.

1. **RESOLUTIVOS.**

**ÚNICO.-** Se **revoca** la resolución **CG-R-38/19** dictada por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral, para los efectos precisados en el último considerando de esta resolución.

**NOTIFIQUESE.** En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Tribunal Electoral del Estado de Aguascalientes, por unanimidad de votos de la Magistrada y Magistrados que lo integran, ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

|  |
| --- |
| **MAGISTRADO PRESIDENTE****HÉCTOR SALVADOR HERNÁNDEZ GALLEGOS** |
| **MAGISTRADA****CLAUDIA ELOISA DÍAZ DE LEÓN GONZÁLEZ** | **MAGISTRADO****JORGE RAMÓN DÍAZ DE LEÓN GUTIÉRREZ** |
| **SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS** |
| **JESÚS OCIEL BAENA SAUCEDO** |

1. Todas las fechas corresponden al año dos mil diecinueve, salvo precisión en contrario expresa. [↑](#footnote-ref-2)
2. Consultable en la Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 1, Año 1997, páginas 26 y 27. [↑](#footnote-ref-3)
3. Artículo 102 del Código Electoral y 19, inciso b), del Reglamento. [↑](#footnote-ref-4)
4. José Roldán Xopa, El procedimiento especial sancionador en materia electoral, IFE, México 2012, p. 11. [↑](#footnote-ref-5)
5. David Aljovín, Procedimiento especial sancionador, manuscrito inédito, México, 2011, p. 9. [↑](#footnote-ref-6)
6. José Roldán Xopa, op. cit. p. 16. [↑](#footnote-ref-7)
7. Consultable en la liga electrónica: <https://www.etcetera.com.mx/opinion/vision-administrativa-constitucional-procedimiento-especial-sancionador/> [↑](#footnote-ref-8)
8. SUP-JE-34/2018 y acumulado y tesis VI/2019. ***“MEDIDAS DE REPARACIÓN INTEGRAL. LA AUTORIDAD RESOLUTORA PUEDE DICTARLAS EN EL PROCEDIMIENTO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR”***. [↑](#footnote-ref-9)
9. **Democracia directa:** aquella en la que el pueblo ejerce su soberanía directamente sin la intermediación de órganos representativos; **democracia representativa:** en la que el pueblo ejerce su soberanía a través de los órganos representativos que se eligen por votación; **democracia deliberativa:** es un modelo normativo de la política que aspira a profundizar la democracia con base en un principio de razonamiento público entre ciudadanos y, **democracia participativa:** es un sistema de organización política que otorga a los ciudadanos una mayor, más activa y más directa capacidad de intervención e influencia en la toma de decisiones de carácter público. [↑](#footnote-ref-10)
10. Serrano Rodríguez Azucena, *La participación ciudadana en México*, Estudios políticos, Volumen 34, México 2015, páginas 93-116, consultable en la liga electrónica: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S0185161615000025#!>. [↑](#footnote-ref-11)
11. Salazar, Luis y José Woldenberg. *Principios y valores de la democracia,* Instituto Federal Electoral (Cuadernos de Divulgación de la Cultura Democrática, núm. 1), México 1997, página 48. [↑](#footnote-ref-12)
12. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 42, Mayo de 2017, Tomo I, página 239. [↑](#footnote-ref-13)
13. La clasificación de los derechos humanos a través de generaciones, es un facilitador doctrinario para el análisis de su evolución, y se ha coincido en que la primera generación incluye los derechos civiles y políticos, a los que les denomina así porque fueron los primeros en ser reconocidos legalmente a finales del siglo XVIII, en la Independencia de Estados Unidos y en la Revolución Francesa. Su función principal consiste en limitar la intervención del poder en la vida privada de las personas, así como garantizar la participación de todos en los asuntos públicos. [↑](#footnote-ref-14)
14. Consultable en la Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 33, Agosto de 2016, Tomo IV, Décima Época, página 2532. [↑](#footnote-ref-15)
15. Artículo 1° En los Estados Unidos Mexicanos todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia **favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.**

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley. [↑](#footnote-ref-16)
16. Así lo ha determinado también la Sala Superior al resolver el expediente **SUP-JDC-41/2013** y acumulados. [↑](#footnote-ref-17)
17. Tesis: 2a./J. 94/2009, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXX, Agosto de 2009, Novena Época, página 97. [↑](#footnote-ref-18)
18. Estos son los precisados en los artículos 19, 24 y 25 del Reglamento. [↑](#footnote-ref-19)
19. Consultable en la URL: <http://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/1000/1000773.pdf> [↑](#footnote-ref-20)
20. Consultable en la URL: <https://sjf.scjn.gob.mx/SJFSist/Documentos/Tesis/169/169497.pdf> [↑](#footnote-ref-21)