

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: TE-JE-025/2015

ACTOR: PARTIDO ACCIÓN
NACIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL
INSTITUTO ELECTORAL Y DE
PARTICIPACIÓN CIUDADANA DEL
ESTADO DE DURANGO

MAGISTRADO PONENTE: MARÍA
MAGDALENA ALANÍS HERRERA

SECRETARIO: MIGUEL B. HUIZAR
MARTÍNEZ

Victoria de Durango, Dgo., a dieciocho de enero de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver, los autos del expediente al rubro citado, formado con motivo del juicio electoral interpuesto por el Partido Acción Nacional, en contra del Acuerdo número dieciséis aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, aprobado en sesión extraordinaria número dieciséis, celebrada el día diez diciembre de dos mil quince, por el que se aprueba el dictamen que presenta la Comisión de Reglamentos Internos del Consejo General por el que se emite el Reglamento de Comisiones del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango; así como el Reglamento aprobado, y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De los hechos narrados por el recurrente en su demanda, y de las constancias que obran en el expediente se advierte lo siguiente:

1. El diez de febrero de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
2. El veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se expide la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como la Ley General de

Partidos Políticos, y se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y de la Ley Federal de Responsabilidades Administrativas de los Servidores Públicos, con entrada en vigor al día siguiente de su publicación.

3. El día siete de octubre de dos mil quince, dio inicio el proceso electoral local 2015-2016, mediante el cual serán electos Gobernador, Diputados y los miembros de los treinta y nueve Ayuntamientos en el Estado de Durango.

4. Con fecha dieciséis de noviembre de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, aprobó la integración de las Comisiones del propio Consejo General.

5. Con fecha diez de diciembre de dos mil quince, en sesión extraordinaria número dieciséis, la Comisión de Reglamentos Internos del Consejo General, aprobó el Dictamen por el que se emite el Reglamento de Sesiones del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango.

II. Demanda del Juicio Electoral. Inconforme con la determinación del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, el Partido Acción Nacional interpuso juicio electoral.

III. Remisión del expediente. La autoridad señalada como responsable tramitó la referida demanda, para luego remitirla a este órgano jurisdiccional, junto con el expediente formado con motivo del presente medio de impugnación, las constancias de mérito y su informe circunstanciado.

IV. Recepción, registro y turno. Por Acuerdo dictado por el Magistrado Presidente de esta Sala Colegiada se ordenó turnar el expediente **TE-JE-025/2015**, a la ponencia de la Magistrada María Magdalena Alanís Herrera, para los efectos señalados por los artículos 10 y 20, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

V. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora radicó el expediente, admitió a trámite la demanda y, al no existir diligencia pendiente por desahogar, declaró cerrada la instrucción, y

C O N S I D E R A N D O:**PRIMERO. Jurisdicción y Competencia.**

El Tribunal Electoral del Estado de Durango ejerce jurisdicción, y esta Sala Colegiada es competente para conocer y resolver el presente juicio al rubro citado, con fundamento en lo establecido en los artículos 63, párrafo sexto y 141, primer párrafo, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango; 1º, 2, párrafo 1; 4, párrafo 1 y 2, fracción I; 5, 7, 37, 38, 41, fracción I y 43, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

Ello es así, porque se trata de un juicio electoral interpuesto por un partido político nacional para impugnar un acto emitido por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, específicamente el *Acuerdo número dieciséis aprobado por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, aprobado en sesión extraordinaria número dieciséis, celebrada el día diez diciembre de dos mil quince, por el que se aprueba el dictamen que presenta la Comisión de Reglamentos Internos del Consejo General por el que se emite el Reglamento de Comisiones del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango; así como el Reglamento aprobado.*

SEGUNDO. Requisitos de Procedencia.

El presente medio de impugnación cumple con los requisitos de procedencia previstos en los artículos 9 y 10 párrafo 1, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, conforme a lo siguiente:

a. Forma.

Se cumple con el requisito previsto en el artículo 10, apartado 1, de la Ley de Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

Al respecto, la demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, y en ella se hace constar el nombre del recurrente, su domicilio para oír y recibir notificaciones, así como a las personas autorizadas para ello; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación; los agravios que causa el acto impugnado y los preceptos presuntamente violados; se ofrecen pruebas y se hace constar, tanto el nombre, como la

firma autógrafa de quien promueve, en nombre y representación del instituto político recurrente.

b. Oportunidad.

El presente recurso fue interpuesto oportunamente, toda vez que, el acto impugnado consistente en el Acuerdo dieciséis se emitió el diez de diciembre de dos mil quince y la demanda se presentó el catorce siguiente, esto es, dentro del plazo de cuatro días previstos para tal efecto.

c. Legitimación.

El medio de defensa se interpuso por parte legítima, en términos de lo dispuesto en el artículo 41, párrafo 1, fracción I, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, el cual exige que se hagan valer por un instituto político.

En el caso concreto, el juicio electoral se presentó por el partido político nacional denominado PAN.

d. Personería.

El requisito que nos ocupa se tiene por satisfecho, en atención a que el medio de impugnación mencionado al rubro, fue interpuesto por el Partido Acción Nacional, por conducto de Gerardo Galavíz Martínez, en su carácter de representante acreditado ante el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, quien cuenta con personería suficiente para hacerlo, en términos de lo dispuesto por los artículos 14, párrafo 1, inciso c), fracción I, y 41, del ordenamiento procesal citado, ya que tal representación le fue reconocida por la autoridad responsable al rendir el correspondiente informe circunstanciado, acorde con lo previsto en el artículo 19, párrafo 2, fracción I, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

e. Interés jurídico.

El interés jurídico consiste en la necesidad jurídica que surge por la situación antijurídica que se denuncia y la providencia que se pide al tribunal para poner remedio a esa situación mediante la aplicación del Derecho.

En ese sentido, en el caso, se actualiza este requisito, en razón de que el Partido Acción Nacional señala que el Acuerdo número dieciséis, emitido en sesión extraordinaria número dieciséis, el día diez de diciembre de dos

mil quince, por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, le causa agravio, pues desde su perspectiva, el mencionado Acuerdo es ilegal al incluir a los representantes del Poder Legislativo como parte integrante del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, así como le agravia la no inclusión de los partidos políticos en las Comisiones de Servicio Profesional Electoral Nacional; Glosa, Compras y Suministros y revisión del Ejercicio Presupuestal; Quejas y Denuncias; y Fiscalización.

f. Definitividad y firmeza.

El acto impugnado se estima como definitivo y firme, toda vez que del análisis de la legislación electoral aplicable se acredita que para combatir las resoluciones dictadas por la autoridad señalada como responsable, no existe algún medio de impugnación que debiera agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional, de ahí que el medio impugnativo que se resuelve cumple con el requisito bajo análisis.

Al estar colmados los requisitos de procedibilidad indicados, sin que esta Sala Colegiada advierta la existencia de alguna causal de improcedencia, lo conducente es analizar y resolver el fondo de la litis planteada.

TERCERO. Agravios.

El partido recurrente expone que, le causa agravio la aprobación del Acuerdo dieciséis y el Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, de fecha diez de diciembre de dos mil quince, por el que se establece como integrantes de las Comisiones del Consejo General a los representantes del Poder Legislativo, que son los representantes de los grupos parlamentarios del Poder Legislativo del Estado de Durango, acreditados ante el Consejo.

Asimismo aduce, que le causa agravio la integración de las Comisiones, establecido en el artículo 10 del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, que refiere en su fracción segunda que:

(Cita textual, la porción normativa)

(...)

2. Podrán participar en ellas, con derecho a voz pero sin voto, los representantes del Poder Legislativo, los representantes, por sí o por medio de quien tengan acreditado como suplente ante el Instituto, salvo en la del Servicio Profesional Electoral Nacional; Glosa, Compras y

Suministros y revisión del Ejercicio Presupuestal; Quejas y Denuncias y Fiscalización.

Sin embargo, -alega el recurrente- la autoridad responsable no motiva ni fundamenta la excepción de los representantes de los partidos políticos, entre ellos el de su representado, de las mencionadas Comisiones.

Por lo que considera que, el Acuerdo y Reglamento impugnados, son ilegales.

CUARTO. Estudio de fondo

Estructura de estudio.

Los planteamientos como se indicó, se encaminan a controvertir en síntesis lo siguiente: **I)** El Acuerdo dieciséis y el Reglamento de Comisiones el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, el día diez de diciembre de dos mil quince, por el que se establece como integrantes de las Comisiones del Consejo General a los representantes del Poder Legislativo, que son los representantes de los grupos parlamentarios del Poder Legislativo del Estado de Durango, acreditados ante el Consejo, **II)** La integración de las Comisiones, establecido en el artículo 10, párrafo dos, del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango en razón que la autoridad responsable no motiva ni fundamenta la excepción de los representantes de los partidos políticos, entre ellos al partido recurrente.

Por tanto, los temas serán estudiados de acuerdo a lo antes señalado.

Caso Concreto

I) La aprobación del Acuerdo dieciséis y el Reglamento de Comisiones el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, el día diez de diciembre de dos mil quince, por el que se establece como integrantes de las Comisiones del Consejo General a los representantes del Poder Legislativo, que son los representantes de los grupos parlamentarios del Poder Legislativo del Estado de Durango, acreditados ante el Consejo.

Esta Sala colegiada, estima **FUNDADO** el agravio, por las consideraciones siguientes.

Las entidades federativas son entes jurídicos base del federalismo, fundan su personalidad en la Constitución federal, a la cual sujetan los actos u omisiones, expresión fiel del ejercicio de sus facultades.

Algunos doctrinarios han calificado el conjunto de ordenamientos constitucionales relativos a los estados federados mexicanos en tres grupos: a) los que se refieren a su existencia y autonomía; b) los relativos a las bases de organización y c) los que regulan su competencia frente a la Federación.

El artículo 116 constitucional está consagrado de forma íntegra a las entidades federativas; en el precepto se establecen las bases de organización política y división tripartita del poder público en los mismos términos que los poderes federales, en los estados de la república. Esta disposición impone como modelo de estructura del poder estatal, el principio de división de poderes en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, principio al que quedan sujetos los estados para organizar su poder interior.

La Constitución en su carácter de norma suprema del estado federal, instituye los principios fundamentales o rectores que deben ser observados por las entidades federadas con el objeto de homogenizar la organización y estructura interna de éstos y al mismo tiempo dar unidad de funcionamiento en todas las entidades federativas.

Dicho numeral, consagra de forma expresa el deber de las entidades federativas de contar con una constitución interna, en la que se regule el funcionamiento y organización de los poderes locales, desde luego sujetos a los principios rectores establecidos en la Constitución federal.

Esta previsión constitucional federal de dictar las bases de organización del poder público en las entidades federativas ha sido cuestionada por algunos autores, con el argumento que tal disposición vulnera el principio de autonomía interna de los entes federados, puesto que la constitución federal no debe determinar la organización política interna de los integrantes del estado federal por corresponder exclusivamente a los estados determinar en ejercicio de su autonomía la forma de organización interna.

El invocado artículo 116 constitucional, es claro al expresar que los poderes de los estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos con sujeción a los principios señalados en este precepto.

Con esta disposición se deja en plena autonomía a los estados para que en sus respectivas constituciones, pueden crear nuevos órganos de poder interno fuera de los establecidos en los principios rectores señalados en el referido artículo, virtud del principio de autonomía; **no hay impedimento para que el constituyente local, legisle sin contrariar a la Carta Magna, creando órganos internos de conformidad con sus necesidades, atribuirles facultades y consignar las limitaciones pertinentes, siempre que no se**

invada el campo natural propio de los órganos de existencia obligatoria del artículo 116 constitucional.

La naturaleza jurídica de las entidades federativas del Estado Mexicano encuentra sustento en el artículo 40 Constitucional: “Es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una República representativa, democrática, laica, federal, compuesta de Estados libres y soberanos en todo lo concerniente a su régimen interior; pero unidos en una federación establecida según los principios de esta ley fundamental”.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha reconocido en la interpretación del artículo 40, que la soberanía referida en dicho precepto no es tal, sino más bien debe ser interpretada como autonomía.

Como se adujo, los Estados Federados Mexicanos son entes con personalidad jurídica propia para ejecutar actos jurídicos derivados de la Constitución Federal y de la particulares para su régimen interno, al generar con ello consecuencias de derecho. La soberanía tiene su titularidad original en el pueblo, manifestada a través del poder constituyente al darse su constitución. Sin embargo una vez que esta voluntad se expresa, el pueblo se desprende de tal titularidad y se traslada a un nuevo detentador de ella, el Estado; y para el caso de México de carácter federal, la soberanía se ve repartida entre el poder federal y las entidades federativas, pero todas sujetas a la voluntad popular superior de la Constitución Federal.

Cabe citar el artículo 116, en lo que interesa.

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

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

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

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

1º. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente

y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

La Constitución Política del Estado de Durango, establece:

Artículo 139.-El Consejo General es el órgano máximo de dirección y se integra con un Consejero Presidente que lo será también del Instituto, y seis consejeros electorales. Los siete durarán en su encargo por un período de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

El consejero Presidente y los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales deberán ser originarios de Durango o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley.

En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el período. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

Los consejeros electorales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

Al Consejo General concurrirán con voz pero sin voto, los consejeros representantes del Poder Legislativo, un representante de cada uno de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo, en los términos de la ley.

La Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, señala, en lo que interesa:

Artículo 82.

1. El Consejo General residirá en la capital del Estado, y se integrará de la siguiente forma:

I. Siete consejeros electorales, de entre los cuales se elegirá a un Consejero Presidente; su designación se ajustará a las reglas previstas en la Ley General, para tal efecto;

II. Los representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal, quienes concurrirán a la sesiones sólo con derecho a voz; y

III. El Secretario Ejecutivo, quien será designado por el voto de la mayoría de los consejeros electorales, una vez que haya sido nombrado ganador del concurso público que se haya organizado para el efecto, de acuerdo a las reglas que el propio Consejo General determine en la convocatoria pública respectiva.

2. Los consejeros electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral por un periodo de siete años, conforme al procedimiento establecido en el artículo 101 de la Ley General. El procedimiento para cubrir las vacantes respectivas se realizará de conformidad a las reglas contenidas en dicho artículo.

3. Los partidos políticos designarán un representante con derecho a voz, pero sin derecho a voto. En caso de coalición, cada partido conserva su propia representación ante el Consejo.

Ahora bien, es evidente que de conformidad al principio de supremacía jerárquica de la Constitución Federal, reconocido en diversas jurisprudencias y precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, no existe duda sobre el hecho de que las constituciones locales se encuentran subordinadas formal y materialmente a los contenidos de la Constitución Federal, incluyendo a los derechos fundamentales.

Las Constituciones Estatales son cuerpos legislativos que ejercen un poder derivado y no original el cual les deviene de un ordenamiento supremo, la Constitución Federal, que da vida a un cuerpo de normas jurídicas que carece de la posibilidad de rebasar el marco que aquel ordenamiento establece, esto es, carecen del atributo de supremacía constitucional.

Como ley subordinada no puede rebasar el texto constitucional federal, no tiene limitante para introducir figuras jurídicas nuevas cuya utilidad ha sido probada en otras dimensiones, o bien acuñar derechos nuevos a favor de los gobernados.

Por lo que se considera que una ley ordinaria no puede rebasar o contradecir el ámbito señalado por una ley federal, o que un reglamento no pueda violentar aquella ley a la que pormenoriza.

El artículo 133 de la Constitución Federal dispone que la Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley

Suprema de toda la Unión. Asimismo, se determina que la justicia de cada Estado se encuentra obligada a acatar la Constitución, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los Tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada Estado se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de los Estados.

En ese contexto, la Constitución al ser norma suprema, es considerada la cúspide de todo el ordenamiento jurídico y hace fluir el principio de legalidad de los poderes públicos, da seguridad jurídica de los actos de autoridad, da constitucionalidad en todas las actuaciones realizadas por los poderes constituidos. Por ello, puede decirse que el máximo ordenamiento jurídico es la Constitución Federal, a nivel estatal la norma suprema sería la Constitución local, misma que al encontrarse en controversia con la Constitución Federal, sería esta última quien estaría por encima de todas.

De lo anterior deviene que la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, otorga a las legislaturas estatales la libertad de estatuir lo necesario en materia electoral, de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución Federal y las Leyes Generales de la materia y leyes de los Estados en materia electoral y garantizarán que:

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

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

1º. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario

Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

De los preceptos reproducidos, se desprende que las legislaturas locales tienen libertad para regular la materia electoral en los estados, pero a la vez, también se puede constatar que esa libertad no es absoluta, dado que debe garantizar el contenido esencial y la posibilidad efectiva del ejercicio de dicha prerrogativa, así como los valores, principios y derechos políticos también protegidos por la propia Constitución.

Así, en principio, no se advierte condicionante que se imponga a las legislaturas locales, dado que en la fracción IV del citado numeral, se advierte que de conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral, garantizarán que:

(...)

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

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

(...)

Como se observa, el Constituyente Permanente, consideró necesario precisar de forma expresa la integración de los Consejos Electorales Locales, denominados también OPL, exceptuando de ella a los Representantes del Poder Legislativo, los que si se encuentran en la Conformación del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, excepción que se confirmó en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en el que si se incluyó a los representantes de los partidos políticos más no así a los del Poder Legislativo, situación que repitió el legislador local, toda vez que la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales, excluye a dichos representantes.

Así, se advierte, que se establecen límites que se precisan en el artículo 116, segundo párrafo, fracción IV, inciso C, numeral 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, por lo que, existe de facto una contravención entre lo dispuesto por la Constitución Política para el Estado de Durango y lo preceptuado por la Constitución Federal.

Por lo tanto, todos aquellos actos en uso de potestades administrativas, que se aparten de los fines antes mencionados, deberán ser declarados nulos, por considerarlos ilícitos, no obstante que su ilicitud no provenga directamente de la transgresión de normas jurídicas, sino de principios generales y rectores del derecho.

De ahí que si la Constitución local, diverge de la Ley Suprema, al ir más allá de lo preceptuado expresamente por ella, debe decirse que contraría lo que ha sido previsto, por tratarse de un régimen excepcional en el que sólo cuentan con competencia residual para normar los aspectos que no hayan sido previstos en la propia legislación general y, por tanto, en los tópicos que ya hayan sido abordados por ella, claramente, no tendrán libertad configurativa, pues deben sujetarse a lo que ésta prevé.

En el caso a estudio, es claro que el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana carece de competencia para proveer en la integración del mismo, toda vez que su conformación fue prevista concretamente en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Así lo estimó el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver la Acción de Inconstitucionalidad 50/2015 y acumulados, en la que el Máximo órgano de Justicia Constitucional, se pronunció en el sentido que el Constituyente local, no es competente para regular la integración de los Organismos Públicos Locales, en la especie a mayoría de razón, no lo pueden hacer, como se dijo, el propio Consejo Electoral del Organismo Público Local.

En virtud de lo anterior, toda vez que por disposición constitucional, los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis consejeros electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano; sí el acuerdo materia de impugnación, del que derivó el Reglamento General de Sesiones del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana, en cuyo numeral 4, la integración del Consejo General, incluye a los representantes del Poder Legislativo, tal porción normativa deberá ser declarada nula en lo relativo a ese tema.

Sirve de criterio orientador, *mutatis mutandi* el criterio sostenido por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial, de rubro y texto siguientes:

FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN INDEBIDA. LA TIENEN LOS ACTOS QUE DERIVAN DIRECTA E INMEDIATAMENTE DE OTROS QUE ADOLECEN DE INCONSTITUCIONALIDAD O ILEGALIDAD.

En términos de lo dispuesto en los artículos 41, párrafo segundo, fracción IV; 99, párrafo cuarto y 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos b) y d), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, un acto adolece de una debida fundamentación y motivación, cuando deriva directa e inmediatamente de otro acto u omisión de autoridad, que este tribunal haya determinado inconstitucional o ilegal; en virtud de que no puede considerarse como jurídicamente válida la fundamentación o motivación de un acto o resolución de una autoridad que se base en otro que, a su vez, no cuenta con los requisitos referidos. Lo anterior, dada la existencia de una relación causal, jurídicamente entendida como motivo determinante, cuando el acto posterior tiene su motivación o causa eficiente en los actos u omisiones ya determinados inconstitucionales o ilegales, máxime cuando todos esos actos están en última instancia involucrados por el alcance de la pretensión procesal derivada de la demanda.

Por cuanto a la actividad desplegada por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, debe decirse que éste organismo excedió con su actuar, la facultad reglamentaria concedida, al incluir como parte **integrante de las Comisiones del Consejo General a los representantes del Poder Legislativo**, quienes han sido excluidos de dicha conformación, tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango; tomando en consideración que la facultad reglamentaria consiste en la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico, a determinados órganos de autoridad, para emitir reglamentos u otras normas jurídicas obligatorias, con valor subordinado a lo previsto en la ley.

Debe establecerse que el ejercicio de la facultad reglamentaria está sometido jurídicamente a limitantes, derivadas de lo que se conoce como el principio de reserva de ley y del diverso de subordinación jerárquica, este último obedece a la propia naturaleza de los reglamentos, en cuanto son disposiciones sometidas al ordenamiento legal que desarrollan, al tener por objeto su plena y eficaz aplicación. El principio de reserva de ley se presenta cuando una norma constitucional establece, de manera expresa, que sólo un ordenamiento con jerarquía de ley se puede y debe ocupar de determinado objeto de regulación jurídica, motivo por el cual se excluye la posibilidad de que esa materia pueda ser objeto de regulación por disposiciones jurídicas de naturaleza distinta a la ley.

Por su parte, el principio de reserva de ley está consagrado en nuestro texto constitucional para definir el ámbito material que corresponde a la ley y al reglamento; por ende, ni la ley puede definir, en forma libre, su ámbito de actuación, regulando o dejando de regular determinadas materias, ni el reglamento puede normar todas las materias no previstas por la ley. El principio de reserva de ley significa justamente que la norma constitucional prevé que la regulación de determinadas materias se ha de llevar a cabo, necesariamente, por la ley y eso se impone tanto al legislador ordinario como al titular de la potestad reglamentaria.

En este sentido, se debe considerar que la reserva constitucional de una materia a la ley no significa la prohibición total al ejercicio de la potestad reglamentaria, sino que ello implica, por un lado, que determinados aspectos necesaria e indefectiblemente sólo pueden ser regulados mediante ley y, por otro, que no cabe una regulación reglamentaria sin ley previa, que la habilite para ello. Por tanto, en el ámbito de las materias reservadas a la ley sí cabe un cierto grado de colaboración entre ley y reglamento, que difiere según las materias y los grados de remisión normativa.

En cuanto al principio de jerarquía normativa, éste consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, esto es, los reglamentos tienen como límites naturales precisamente los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, no estando permitido que a través de la vía reglamentaria una disposición de esa naturaleza contenga mayores posibilidades o imponga distintas limitantes que la propia ley que ha de reglamentar, por ende, solamente pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin incluir nuevos que sean contrarios a la sistemática jurídica, ni crear limitantes distintas a las previstas expresamente en la ley.

De ahí que siendo competencia exclusiva de la ley la determinación de qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos, es decir, su desarrollo, en virtud de que éste únicamente desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, y en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla. Conforme a lo expuesto, es válido admitir que a través de un reglamento se desarrollen derechos, restricciones u obligaciones a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y

cuando estos encuentren sustento en todo el sistema normativo: disposiciones, principios y valores tutelados.

En la especie, es claro que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos concretó la integración de los Consejos Electorales Locales, sin dejar lugar a la inclusión de otros órganos de representación, por lo que se estima que el Consejo General del Instituto local, rebasó esa conformación al incluir en las **Comisiones del Consejo General a los representantes del Poder Legislativo**, excediéndose en su facultad reglamentaria.

II) La integración de las Comisiones, establecido en el artículo 10, párrafo dos, del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango en razón que la autoridad responsable no motiva ni fundamenta la excepción de los representantes de los partidos políticos, entre ellos al partido recurrente.

Esta Sala Colegiada estima que dicho agravio es **fundado**

El partido político recurrente respecto a dicho agravio aduce de forma general que la responsable no funda ni motiva la exclusión de los representantes de los partidos políticos, -entre ellos su partido- de las Comisiones de Servicio Profesional Electoral Nacional; Glosa, Compras y Suministros y revisión del Ejercicio Presupuestal; Quejas y Denuncias y Fiscalización.

Respecto a los principios de fundamentación y motivación, debe señalarse que efectivamente, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece, en su primer párrafo, la obligación de que todo acto de autoridad que pueda incidir en los derechos de los gobernados se encuentre debidamente fundado y motivado.

Asimismo, es de señalar que si la autoridad emisora del acto transgrediera el mandato constitucional señalado previamente, ello podría tener como consecuencia, la ausencia del cumplimiento de la norma o en su caso la imprecisión.

En ese contexto, la fundamentación y motivación con que debe contar todo acto de autoridad que cause molestias, en términos de lo preceptuado por el artículo 16 de la Constitución Federal, implica señalar con precisión el precepto aplicable al caso y expresar concretamente las circunstancias especiales, razones particulares y las causas inmediatas que se tuvieron en consideración para su emisión; debe existir, además, una debida adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso planteado, es decir, que se configuren las hipótesis normativas.

Para que exista motivación y fundamentación basta que quede claro el razonamiento sustancial sobre los hechos y causas, así como los fundamentos legales aplicables, sin que pueda exigirse formalmente mayor amplitud o abundancia que la expresión de lo estrictamente necesario para que se comprenda el argumento expresado; en este tenor, la ausencia total de motivación o de la argumentación legal, o bien, que las mismas sean tan imprecisas que no den elementos a los recurrentes para defender sus derechos o impugnar el razonamiento aducido por las autoridades, da lugar a considerar la ausencia de motivación y fundamentación.

Por tanto, el mandato constitucional establecido en el artículo 16 de la Carta Magna, consistente en el imperativo para las autoridades de fundar y motivar los actos que incidan en la esfera de los gobernados, puede verse controvertido de dos formas distintas, a saber:

- a) La derivada de su falta (ausencia de fundamentación y motivación); y,
- b) La correspondiente a su incorrección (indebida fundamentación y motivación).

Es decir, la falta de fundamentación y motivación es una violación formal, diversa a la indebida o incorrecta fundamentación y motivación, que es una violación material o de fondo, siendo distintos los efectos que genera la existencia de una u otra.

En efecto, mientras que la falta de fundamentación y motivación significa la carencia o ausencia de tales requisitos; la indebida o incorrecta fundamentación y motivación entraña la presencia de ambos requisitos constitucionales, pero con un desajuste entre la aplicación de normas y los razonamientos formulados por la autoridad con el caso concreto.

La diferencia apuntada permite advertir que en el primer supuesto, se trata de una violación formal, dado que el acto de autoridad carece de elementos ínsitos, connaturales al mismo, por virtud de un imperativo constitucional; y en el segundo caso, consiste en una violación material o de fondo porque se ha cumplido con la forma, mediante la expresión de fundamentos y motivos, pero unos y otros son incorrectos.

Sirve de sustento a lo aseverado a lo anterior, la Jurisprudencia identificada con el número de registro 238212, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto son al tenor siguiente:

FUNDAMENTACION Y MOTIVACION. De acuerdo con el artículo 16 de la Constitución Federal, todo acto de autoridad debe estar adecuada y suficientemente fundado y motivado, entendiéndose por lo primero que ha de expresarse con precisión el precepto legal aplicable al caso y, por lo

segundo, que también deben señalarse, con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tenido en consideración para la emisión del acto; siendo necesario, además, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, es decir, que en el caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Así, se debe apreciar que cualquier acto de un órgano de autoridad debe cumplir las exigencias constitucionales de fundamentación y motivación, la forma de satisfacerlas debe ser acorde a la naturaleza particular del acto emitido.

En el caso concreto, la falta de fundamentación y motivación alegada por el partido político recurrente se encuentra evidenciada, pues claramente del Acuerdo que dió origen a la norma reglamentaria controvertida, -así como de ésta- se advierte que la autoridad administrativa electoral no cita las consideraciones que dieron sustento a su determinación.

Al respecto, conviene tener presente, en lo que interesa, lo establecido en la porción reglamentaria controvertida.

Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango

Artículo 10

(...)

2. Podrán participar en ellas, con derecho a voz pero sin voto, los representantes del Poder Legislativo, los representantes, por sí o por medio de quien tengan acreditado como suplente ante el Instituto, salvo en la del Servicio Profesional Electoral Nacional; Glosa, Compras y Suministros y revisión del Ejercicio Presupuestal; Quejas y Denuncias y Fiscalización.

Precisado lo anterior, esta Sala Colegiada advierte que conforme a lo sostenido por el partido recurrente, la exclusión de los representantes de los partidos políticos de las Comisiones de Servicio Profesional Electoral Nacional; Glosa, Compras y Suministros y revisión del Ejercicio Presupuestal; Quejas y Denuncias y Fiscalización, ahora controvertido, no se encuentra debidamente fundada y motivada, toda vez que la autoridad responsable no expuso las consideraciones de hecho y de derecho que sustentaron su determinación.

Aunado a que del contenido del Acuerdo que dio origen al Reglamento impugnado, tampoco se advierte los fundamentos y motivos por los cuales la autoridad responsable excluyó a los representantes de los partidos políticos de las mencionadas comisiones.

Conclusión y efectos

Conforme con lo razonado, al estimar que tiene razón el partido político recurrente en sus planteamientos, se colige que la parte atinente del Acuerdo y la porción controvertida del Reglamento, no son acordes a Derecho.

De ahí que deba **revocarse**, en lo que fue materia de impugnación, el Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, para que la autoridad funde y motive, la exclusión de los representantes de los partidos de las Comisiones de Servicio Profesional Electoral Nacional; Glosa, Compras y Suministros y revisión del Ejercicio Presupuestal; Quejas y Denuncias y Fiscalización. Asimismo deberá modificar las normas aplicables, para el efecto de excluir a los Representantes del Poder Legislativo como integrantes de las Comisiones del Consejo General del citado órgano electoral.

Lo anterior, deberá hacerlo la autoridad responsable a la brevedad posible e informara a este Tribunal Electoral dentro de las veinticuatro horas siguientes a que ello ocurra. Apercibiéndosele que en caso de incumplimiento se hará acreedor a algunas de las medidas de apremio establecidas en el artículo 34 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por lo expuesto y fundado se

R E S U E L V E

ÚNICO. Se **revoca**, en lo que fue materia de impugnación, el Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, en los términos señalados en los efectos de la sentencia.

NOTIFÍQUESE: personalmente al actor; **por oficio**, a la autoridad responsable anexando copia certificada de la presente resolución y, por **estrados** a los demás interesados; lo anterior, con fundamento en los artículos 28 párrafo 3, 29, 30 y 31 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

En su oportunidad, archívese este expediente como asunto total y definitivamente concluido.

RAÚL MONTOYA ZAMORA

MAGISTRADO PRESIDENTE

JAVIER MIER MIER

MAGISTRADO

MARÍA MAGDALENA ALANÍS HERRERA

MAGISTRADA

DAMIÁN CARMONA GRACIA

SECRETARIO GENERAL DE
ACUERDOS