



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: TE-JE-051/2017

ACTOR: PARTIDO
DURANGUENSE

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

MAGISTRADO PONENTE: JAVIER
MIER MIER

SECRETARIA: YADIRA MARIBEL
VARGAS AGUILAR

Victoria de Durango, Durango, a doce de diciembre de dos mil diecisiete.

VISTOS, para resolver, los autos del presente expediente identificado con las siglas **TE-JE-051/2017**, relativo al juicio electoral interpuesto por Antonio Rodríguez Sosa, quien se ostenta como representante propietario del Partido Duranguense, ante el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, en contra de *"el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango por el que se aprueban las modificaciones y adiciones al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Estatales, emitidas por la Comisión de Reglamentos Internos en Sesión Extraordinaria número cuatro, de fecha veintisiete de septiembre del año dos mil diecisiete"*; y

RESULTANDO



I. ANTECEDENTES

1. Reglamento de Agrupaciones Políticas Estatales. El veintiocho de enero de dos mil dieciséis, el Consejo General del instituto electoral local, en uso de sus facultades reglamentarias, aprobó entre otros, el Reglamento de Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Estatales.

2. Sesión extraordinaria número cuatro de la Comisión de Reglamentos del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango. El veintisiete de septiembre del año en que se actúa, se llevó a cabo la sesión extraordinaria número cuatro, de la Comisión de Reglamentos del instituto electoral local, en la cual se emitió acuerdo por el que se aprobaron modificaciones y adiciones a los reglamentos que se enlistan a continuación: Agrupaciones Políticas; para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Estatales; y para la Constitución, Registro y Liquidación de los Partidos Políticos Locales.

3. El uno de noviembre de esta anualidad, dio inicio el proceso electoral ordinario en el Estado de Durango.

4. Remisión de los reglamentos al Consejo General. Con fecha seis de noviembre del año en curso, el Presidente de la Comisión de Reglamentos Internos del instituto electoral local, dirigió a la Presidencia del Consejo General del mismo, oficio marcado con el número IEPC/CE-FJGP-070/2017, por el que remitió los acuerdos relacionados con la reglamentación interna de dicho instituto.

5. Sesión extraordinaria número veinte del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango. El lunes trece de noviembre del año en curso, se celebró la sesión extraordinaria número veinte del Consejo General del instituto electoral local, en la que, entre otras cuestiones, se aprobó el Acuerdo IEPC/CG48/2017, denominado "*el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango por el que se aprueban las modificaciones y adiciones al Reglamento para la Fiscalización de los*



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

Recursos de las Agrupaciones Políticas Estatales, emitidas por la Comisión de Reglamentos Internos en Sesión Extraordinaria número cuatro, de fecha veintisiete de septiembre del año dos mil diecisiete", en los términos siguientes:

ACUERDO

PRIMERO: *Se aprueban las modificaciones y adiciones al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Estatales, contenidas en el Anexo 1, del presente Acuerdo, en términos del Considerando XVIII.*

SEGUNDO: *Las modificaciones y adiciones realizadas al Reglamento antes señalado, surtirán efectos a partir de la aprobación del presente Acuerdo.*

TERCERO: *Publíquese el presente Acuerdo en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado, en las redes sociales y en la página de internet del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango.*

[...]

II. JUICIO ELECTORAL

1. Interposición del Juicio Electoral. Con fecha dieciséis de noviembre del año en que se actúa, el Partido Duranguense, por conducto de su representante propietario ante el Consejo General del instituto electoral local, presentó ante dicho órgano, escrito de demanda en contra del acuerdo referido en el párrafo anterior, así como de los demás acuerdos aprobados en la sesión de mérito.

2. Aviso y publicación de los medios de impugnación. La autoridad señalada como responsable, dio aviso a este órgano jurisdiccional de la presentación del medio de impugnación señalado, y lo publicó en términos de lo dispuesto por los artículos 18 y 19 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

3. Remisión del expediente a este Tribunal Electoral. El veinte de noviembre de la presente anualidad, fue recibido en la Oficialía de Partes de



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

este órgano jurisdiccional, el expediente del juicio en comento y sus anexos, así como el respectivo informe circunstanciado.

4. Turno a ponencia. En fecha veintiuno de noviembre siguiente, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional, acordó integrar con la demanda de mérito, el expediente **TE-JE-040/2017**, y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada María Magdalena Alanís Herrera, para los efectos previstos en los artículos 10 y 20 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

5. Acuerdo de escisión. Al advertirse que en el escrito de demanda del Partido Duranguense, se controvertieron quince diversos actos de autoridad, por acuerdo plenario de veintisiete de noviembre posterior, la Sala Colegiada de este Tribunal Electoral, determinó que lo conducente era escindir la demanda que dio lugar al expediente **TE-JE-040/2017**, en catorce juicios electorales más, a fin de que se procediera, por separado, a la sustanciación de los quince acuerdos impugnados por el actor.

6. Integración del expediente TE-JE-051/2017. En misma data anterior, el Magistrado Presidente de este órgano colegiado, acordó que con la copia certificada de la demanda y sus anexos, las constancias relativas al trámite realizado por la responsable, así como el documento donde consta el acto impugnado, obrante en el expediente **TE-JE-040/2017**, previa anotación del Secretario General de Acuerdos de este Tribunal Electoral en su libro de registro, se integrara el expediente **TE-JE-051/2017** y que el mismo fuera turnado a la ponencia a su cargo, para los efectos previstos en los artículos 10 y 20 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

7. Radicación. El cinco de diciembre posterior, se emitió acuerdo por el cual el Magistrado Instructor, ordenó la radicación del juicio en comento, reservándose su admisión.

8. Admisión y cierre de instrucción. Por acuerdo de once de diciembre siguiente, se admitió el juicio de mérito, y al no quedar diligencia alguna por



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

desahogar, se declaró cerrada la instrucción, y se ordenó la formulación del proyecto de resolución correspondiente, y

CONSIDERANDOS:

PRIMERO. Jurisdicción y Competencia. Este Tribunal Electoral del Estado de Durango, ejerce jurisdicción y es competente para conocer y resolver el presente asunto, con fundamento en los artículos 63, sexto párrafo, y 141 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango; 132, párrafo 1, apartado A, fracción VI, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango; y 1, 4, párrafos 1 y 2 fracción I, 5, 37, 38, párrafo 1, fracción I, inciso c), 41, párrafo 1, fracción I y 43 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango; al tratarse de impugnación presentada en contra del *"el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango por el que se aprueban las modificaciones y adiciones al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Estatales, emitidas por la Comisión de Reglamentos Internos en Sesión Extraordinaria número cuatro, de fecha veintisiete de septiembre del año dos mil diecisiete"*.

SEGUNDO. Causales de improcedencia. Por ser de examen preferente y de orden público, se analizará en primer lugar si es procedente el medio de impugnación interpuesto, pues de configurarse alguna de las causas legales de improcedencia, resultaría necesario decretar su desechamiento de plano, por existir un obstáculo que impediría la válida constitución del proceso, y con ello, la posibilidad de pronunciamiento de este órgano jurisdiccional sobre la controversia planteada.

La autoridad responsable, al rendir su informe circunstanciado, no hizo valer causales de improcedencia. De igual manera, no compareció tercero interesado en la presente causa; y esta Sala, de oficio, no advierte que se actualice alguna improcedencia.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

Por lo antes expuesto, lo conducente a continuación es analizar los requisitos establecidos en los artículos 9 y 10 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

TERCERO. 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. El juicio que nos ocupa, cumple con los requisitos previstos en el artículo 10, párrafo 1, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, al advertirse que en el ocurso consta: el nombre del actor, el domicilio para recibir notificaciones, así como los autorizados para oírlos y recibirlos; la identificación del acto impugnado, la narración de hechos y la expresión de agravios, así como la firma autógrafa de quien se ostenta como representante del partido accionante ante el Consejo General del Instituto Electoral local.

b. Oportunidad. Se cumple con tal requisito, toda vez que el acto reclamado se hace consistir en el acuerdo identificado con la clave IEPC/CG48/2017, emitido en la sesión extraordinaria número veinte, de fecha trece de noviembre de dos mil diecisiete, celebrada por el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango; acuerdo que es al tenor de la siguiente denominación: *"el Acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Durango por el que se aprueban las modificaciones y adiciones al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Estatales, emitidas por la Comisión de Reglamentos Internos en Sesión Extraordinaria número cuatro, de fecha veintisiete de septiembre del año dos mil diecisiete"*;



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

En tal virtud, al obrar constancia en el expediente al rubro indicado - a foja 000002-, que el escrito de demanda fue presentado ante la responsable, por quien se ostenta como representante del Partido Duranguense, ante el Consejo General del instituto electoral local, con fecha dieciséis de noviembre de dos mil diecisiete, claro está que el medio de impugnación se interpuso dentro del plazo legal que marca el artículo 9, de la ley adjetiva electoral local, y por tanto este requisito se tiene por satisfecho.

c. Legitimación. La legitimación para promover el presente juicio electoral, se justifica conforme a lo previsto en el artículo 14, párrafo 1, fracción I, inciso a), y en relación a los diversos artículos 41, párrafo 1, fracción I, y 38, párrafo 1, fracción II, inciso a), de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, dado que, en el caso, el juicio se promueve por el Partido Duranguense, partido político estatal, por lo tanto se tiene por satisfecho el requisito de legitimación.

d. Personería. Se tiene por acreditada la personería de Antonio Rodríguez Sosa, como representante propietario del Partido Duranguense, ante el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, carácter que le fue reconocido, de conformidad con lo dispuesto en artículo 19, párrafo 2, fracción I, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por la autoridad responsable al rendir el informe circunstanciado correspondiente.

e. Interés jurídico. El enjuiciante tiene interés jurídico para reclamar el acto impugnado, ya que aduce la inconstitucionalidad e ilegalidad del acuerdo del Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, por el que se aprueban las modificaciones y adiciones al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Estatales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, y a la vez, se hace valer la necesidad de que intervenga la autoridad jurisdiccional electoral para lograr que se repare la infracción alegada, requisito que se satisface en el presente juicio, dado que el promovente afirma que la responsable, al emitir el acto impugnado,



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

violenta lo dispuesto por los artículos 1, 14, 16, 17, 41, 105, 116 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

f. Definitividad y firmeza. Se encuentra colmado este requisito, toda vez que en contra del acuerdo que se combate no existe medio impugnativo que deba agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional, de ahí que se cumpla el presente requisito.

En consecuencia, al estar satisfechos los requisitos de procedencia de los medios de impugnación, y no advertirse el surtimiento de alguna causal de improcedencia o sobreseimiento establecidas por los artículos 10, párrafo 3; 11 y 12, párrafo 1, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo conducente es entrar al estudio de fondo de la controversia planteada.

CUARTO. Argumentos de la autoridad responsable. En su informe circunstanciado (mismo que se aclara, éste no forma parte de la *litis*, y únicamente su contenido puede generar una presunción¹) la autoridad responsable sostiene la constitucionalidad y legalidad del acto reclamado; siendo entonces, que atendiendo al principio de economía procesal, este órgano jurisdiccional considera prudente tener por reproducidos en este apartado, todos y cada uno de los argumentos vertidos por ésta, en dicho documento.

QUINTO. Pretensión y litis. Del estudio de las constancias, este órgano jurisdiccional advierte que la pretensión del promovente, consiste en que se revoque el acuerdo del Consejo General del instituto electoral local, ya referido en los párrafos anteriores.

Por lo tanto, la *litis* del presente asunto se concreta a determinar si la autoridad responsable, en el acuerdo impugnado, observó las disposiciones

¹ Ello de conformidad con lo establecido en las tesis de jurisprudencia 044/98 y 045/98, emitidas por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubros: **INFORME CIRCUNSTANCIADO. NO FORMA PARTE DE LA LITIS e INFORME CIRCUNSTANCIADO. SU CONTENIDO PUEDE GENERAR UNA PRESUNCIÓN**, consultables en la Revista Justicia Electoral 1998, Tercera Época, suplemento 2, página 54.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

constitucionales y legales correspondientes, o por el contrario, se apartó de lo establecido en la normativa de la materia, vulnerando así el derecho del actor.

SEXTO. Síntesis de agravios. Tomando en consideración que dentro de los requisitos que deben constar en las resoluciones que pronuncie este Tribunal Electoral, que establece el artículo 24 de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango, no prevé el que se deban transcribir los agravios, sino el que contenga un resumen de los hechos o puntos de derecho controvertidos, en la presente no se transcribirán los mismos, siendo evidente que esto no deja indefensos al enjuiciante, puesto que es de quien provienen los motivos de inconformidad a que se alude y éstos obran en autos; además de que lo importante es que en la sentencia se aborden todos los motivos de disenso y se valoren las pruebas aportadas; y con base en la jurisprudencia 2a./J.58/2010, emitida por la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro **“CONCEPTOS DE VIOLACIÓN O AGRAVIOS. PARA CUMPLIR CON LOS PRINCIPIOS DE CONGRUENCIA Y EXHAUSTIVIDAD EN LAS SENTENCIAS DE AMPARO ES INNECESARIA SU TRANSCRIPCIÓN”**², de la lectura integral del escrito de demanda, se advierten sustancialmente, los siguientes motivos de disenso:

a) Afirma el enjuiciante, que le causa agravio el acuerdo controvertido, pues a su juicio es inconstitucional, ya que contiene un reglamento en el que se promulgan normas, a pesar de la prohibición constitucional contenida en el numeral 105 de la Carta Magna, que establece que las normas electorales no pueden promulgarse y publicarse en pleno proceso electoral.

Estima lo anterior, ya que la norma constitucional referida, como principio de seguridad y certeza jurídica, explica con excelente claridad, que las normas electorales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días

² Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXXI, Mayo de 2010, página 830.

TE-JE-051/2017

antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y que durante el mismo no puede haber modificaciones legales fundamentales.

b) Alega el incoante, que el acuerdo impugnado violenta lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, al apartarse del principio de legalidad, pues adolece de la fundamentación y motivación que todo acto de autoridad debe contener y en especial, de los procedimientos esenciales para promulgar normas dentro de los plazos establecidos en la norma constitucional.

En ese sentido, considera que la expedición de normas en pleno proceso electoral es ilegal, pues no se da una explicación fundada y motivada respecto al por qué emitieron tanto reglamento en pleno proceso electoral, aunado a que la publicación del mismo en el Periódico Oficial de Durango, en su opinión, resulta incierta y por lo tanto extemporánea y fuera del plazo constitucional para promulgar y publicar.

SÉPTIMO. Estudio de fondo. A continuación se procederá al estudio de los motivos de disenso planteados por el partido actor, los cuales por razones de método se analizarán en dos apartados, sin que ello genere perjuicio al enjuiciante, de conformidad con la jurisprudencia 04/2000, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, de rubro: **"AGRAVIOS. SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN"**.³

Antes de entrar al fondo del asunto, es procedente traer a cuenta el marco normativo que rige el desempeño del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango y su Consejo General en el tema en cuestión.

En principio, debe decirse que la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Durango, establece en su artículo 138, lo que se transcribe a continuación:

³ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y Tesis en Materia Electoral, Jurisprudencia, volumen 1, página 125.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

Artículo 138

El Instituto Electoral y de Participación Ciudadana es la autoridad que tiene a su cargo la organización de las elecciones, de conformidad con las atribuciones conferidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes; así como los de los procedimientos de plebiscito, referéndum y, en su caso, de consulta popular en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

[...]

La disposición anterior, concede al organismo público electoral local, la facultad de estructurar los procesos comiciales y velar por su óptimo desarrollo.

Por su parte, el artículo 81 de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, establece textualmente lo siguiente:

Artículo 81

El Consejo General es el órgano de dirección superior, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, independencia y máxima publicidad guíen todas las actividades del Instituto.

En el párrafo anterior, se puede apreciar que es el Consejo General, el órgano máximo de dirección del instituto electoral local, además de que se enumeran los principios rectores de la materia electoral.

Posteriormente, el numeral 88 del ordenamiento citado, determina las atribuciones del Consejo General, como se observa a continuación:

Artículo 88

1. Son atribuciones del Consejo General:

[...]

XXIV. Expedir sus reglamentos internos y el de los demás organismos electorales;

[...]

Derivado de lo anterior, queda dilucidado que al Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, le corresponde la facultad de emitir sus propios reglamentos internos, en donde se establezcan las normas que regulen la organización y desarrollo de sus órganos, integrantes, así como de los demás participantes de los procesos electorales locales.

En base a esa atribución, el citado Consejo General, es competente para emitir, en su caso, el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de Agrupaciones Políticas Estatales del instituto electoral local, bajo el cual debe regirse el procedimiento de fiscalización de las agrupaciones políticas referidas, en el ámbito estatal, por lo que a su vez, se surte la competencia para que éste realice los cambios o reformas que estime conducentes al mismo.

De esa forma, el Consejo General del organismo público electoral local, en uso de la facultad conferida por la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango ya citada, en virtud del acuerdo impugnado, identificado con la clave IEPC/CG48/2017, en fecha trece de noviembre de dos mil diecisiete, aprobó las modificaciones y adiciones al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Estatales, cuya constitucionalidad e ilegalidad se analizarán a continuación.

a) Estudio del agravio relativo a la inconstitucionalidad del acuerdo controvertido.

En este apartado, el enjuiciante aduce que le causa agravio el acuerdo controvertido, pues a su juicio es inconstitucional, ya que contiene un reglamento en el que se promulgan normas, a pesar de la prohibición constitucional contenida en el numeral 105 de la Carta Magna, que establece que las normas electorales no pueden promulgarse y publicarse en pleno proceso electoral.

Estima lo anterior, ya que la norma constitucional referida, como principio de seguridad y certeza jurídica, explica con excelente claridad, que las normas



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

electorales deben promulgarse y publicarse por lo menos noventa días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y que durante el mismo no puede haber modificaciones legales fundamentales.

A juicio de esta Sala Colegiada, el motivo de disenso enunciado, resulta **infundado**, en base a las siguientes consideraciones:

Para comenzar debe decirse que es un hecho notorio, de conformidad con lo establecido en la tesis de jurisprudencia 74/2006, emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "**HECHOS NOTORIOS. CONCEPTO GENERAL Y JURÍDICO**",⁴ que el proceso electoral dio inicio, en el Estado de Durango, el día uno de noviembre de dos mil diecisiete; por lo anterior, al advertirse que el acto impugnado, es decir, el acuerdo IEPC/CG48/2017, fue aprobado en fecha trece de noviembre de esta anualidad por el Consejo General del instituto electoral local, es inconcuso que éste se llevó a cabo dentro del proceso electoral 2017-2018.

Ahora bien, el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, establece que las leyes electorales, federales y locales, se deben promulgar y publicar por lo menos noventa días antes de que inicie el procedimiento electoral en que vayan a aplicar, y que durante el mismo no podrá haber modificaciones legales fundamentales.

En tal sentido, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en los expedientes SUP-JRC-0466/2014, SUP-JRC-0487/2017 y SUP-JRC/0470/2014, ha determinado que la prohibición de noventa días establecida en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, **sólo es aplicable a las normas generales, entendidas éstas como leyes ordinarias, federales o locales, expedidas por los órganos legislativos**, así como los tratados internacionales, respecto de las cuales, resulta procedente la acción de inconstitucionalidad, cuya resolución compete a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

⁴ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIII, junio de 2006, página 963.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

Así, del contenido de la disposición constitucional antes mencionada, la propia Sala Superior referida, ha advertido un fin común consistente en **evitar que se emitan normas jurídicas, una vez iniciado el procedimiento electoral de que se trate, que pudiera poner en riesgo el adecuado desarrollo de los comicios electorales.**

Entonces, tomando como base dicho fin común, es que esta Sala Colegiada procederá a analizar si la aprobación de las modificaciones y adiciones al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Estatales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, involucra una **modificación fundamental que afecte las bases, reglas o algún otro elemento rector del procedimiento electoral, o una alteración al marco jurídico aplicable a tal procedimiento, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales.**

Ello, porque aunque el juicio de ponderación sobre "modificaciones fundamentales", por regla general, es aplicable a las leyes emanadas del congreso, también tal valoración resulta aplicable a las normas reglamentarias, a fin de tutelar el principio de certeza.

En ese tenor, para determinar si las modificaciones y adiciones al Reglamento citado, es violatoria del principio de certeza, conviene traer a colación la iniciativa de reforma a la Constitución Federal, de fecha veintidós de agosto de mil novecientos noventa y seis, la cual, respecto a lo concerniente al artículo 105, fracción II, señala lo siguiente:

"...Para crear el marco adecuado que dé plena certeza al desarrollo de los procesos electorales, tomando en cuenta las condiciones específicas que impone su propia naturaleza, las modificaciones al artículo 105 de la Constitución que contiene esta propuesta, contemplan otros tres aspectos fundamentales: que los partidos políticos, adicionalmente a los sujetos señalados en el precepto vigente, estén legitimados ante la Suprema Corte solamente para impugnar leyes electorales; que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes a la Constitución sea la consignada en dicho artículo y que las leyes electorales no sean susceptibles de modificaciones sustanciales una vez iniciados los procesos



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

electorales en que vayan a aplicarse o dentro de los noventa días previos a su inicio, de tal suerte que puedan ser impugnados por inconstitucionales, resueltas las impugnaciones por la Corte y, en su caso, corregida la anomalía por el órgano legislativo competente, antes de que inicien formalmente los procesos respectivos".

Atento a lo anterior, se advierte que la intención del Constituyente Permanente de la Constitución Federal, al establecer la prohibición contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, del ordenamiento aludido, fue esencialmente, que no se pudieran promulgar ni publicar leyes electorales, una vez iniciado el procedimiento de que se trate, siempre que contuvieran modificaciones fundamentales.

No obstante, según se desprende de la exposición de motivos de la iniciativa citada, la negativa en comento, se refiere a las leyes que vayan a aplicar en un determinado procedimiento electoral, es decir, **únicamente opera si las leyes electorales que se emitan, afectan el procedimiento electoral que iniciará, o bien, su desarrollo.**

De manera que, para estar en condiciones de establecer si las modificaciones y adiciones del Reglamento controvertido contravienen el principio de certeza, se debe examinar previamente la naturaleza jurídica de las disposiciones modificadas y adicionadas cuestionadas, que conforman el Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Estatales del instituto electoral local, a efecto de determinar si constituyen o no, modificaciones fundamentales.

En ese sentido, el Diccionario de la Real Academia Española,⁵ define el concepto de "fundamental", en la forma siguiente: "*Que sirve de fundamento o es lo principal de una cosa*"; asimismo, la palabra "fundamento" se conceptualiza como: "*1. Principio y cimiento en que estriba y sobre el que se apoya un edificio u otra cosa. (...) 3. Razón principal o motivo con que se pretende afianzar y asegurar una cosa. (...)*".

⁵ Diccionario de la Lengua Española de la Real Academia Española, vigésima primera edición, Madrid, 1992, página 1005.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

Asimismo, el indicado Diccionario en su página 1175, define al vocablo "instrumental" como: "*perteneciente o relativo al instrumento. Elemento de orden instrumental; medios instrumentales... 5. m. Conjunto de instrumentos destinados a determinado fin. Instrumental científico... 8. gram. En ciertas lenguas, caso con el que se denota principalmente la relación de medio o instrumento*". También, "instrumento" significa: "*m. Conjunto de diversas piezas combinadas adecuadamente para que sirva con determinado objeto en el ejercicio de las artes y oficios. ... 3. Aquello de que nos servimos para hacer una cosa. 4. Instrumento músico. 5. fig. Lo que sirve de medio para hacer una cosa o conseguir un fin...*".

Derivado de lo anterior, se puede decir, por una parte, que el término "fundamental", alude a lo básico o esencial, lo más importante de una cosa, y por la otra, el vocablo instrumental, se refiere al conjunto de instrumentos destinados a un fin determinado.

Por otro lado, en nuestro sistema legal federal, la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituye nuestra ley fundamental, y la legislación que de ella se deriva tiende a sujetarse a los lineamientos generales y esenciales que aquélla le enmarca; de tal forma que existen instituciones y principios fundamentales que la Carta Magna recoge y tutela a través de sus diversas disposiciones, y tomándolos como puntos de referencia, la restante legislación, regula y reglamenta dentro de su ámbito legal de competencia.

En estas condiciones, la legislación secundaria se tendrá que regir por tales disposiciones fundamentales, asumiéndolas de tal manera que constituyan su parte medular y punto de partida para todo su contexto normativo.

Por eso, se puede considerar que dentro de cualquier cuerpo de normas jurídicas, podremos encontrar disposiciones que se puedan calificar como fundamentales, en la medida que recogen los principios rectores en la materia que rigen, o porque son esenciales en cuanto a que no se puedan abstener de ellas por el principio o institución que regulen, y otras que,



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

teniendo como premisa tales principios o instituciones, tan sólo acogen a cuestiones secundarias, no esenciales o instrumentales.

En materia electoral, se tiene que la renovación periódica de los órganos representativos de gobierno, constituye la finalidad principal de todo régimen, pero para que tal objetivo se alcance, se requiere que la Constitución, la ley o ambas, establezcan las bases electorales, verbigracia, los agentes que intervienen en las contiendas electorales (partidos políticos, ciudadanos, órganos encargados de la organización de las elecciones, etcétera); la manera en que participarán tales agentes en las contiendas electorales y los derechos o atribuciones, obligaciones y fines de cada uno. Por tanto, las bases fundamentales del régimen electoral serán aquellas que sirvan de cimiento al mismo.

En nuestro país, de conformidad con lo establecido en los artículos 41, 115 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el objetivo primordial del régimen electoral, es la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, tanto a nivel federal como local, así como de los ayuntamientos, lo cual se logra a través de elecciones libres, auténticas y periódicas.

Para alcanzar el citado objetivo, en los preceptos constitucionales se establecen las bases sobre las cuales descansa el régimen electoral mexicano, ya que sobre éstas debe sujetarse toda la legislación electoral, por lo cual, se puede sostener que esas bases resultan fundamentales para la materia electoral, pues sin ellas, el régimen carecería de los elementos necesarios para funcionamiento.

Por lo anterior, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ha señalado que los elementos que son de suma importancia al régimen electoral mexicano, son los siguientes:

- a) La renovación periódica de los poderes Legislativos y Ejecutivo, así como de los ayuntamientos, pues respecto a esta actividad recae el objeto del régimen electoral.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

b) Los partidos políticos, porque a través de esas entidades de interés público, entre otros fines, se promueve la participación del pueblo en la vida democrática del país, y se hace posible el acceso de los ciudadanos al ejercicio del poder público.

c) Los elementos necesarios para que los partidos lleven a cabo sus actividades, entre los que se encuentran, el financiamiento público, ya que a través de él, se busca la independencia de los institutos políticos respecto a presiones corporativas o ilegales que podrían proceder de centros o grupos de poder económico, social e institucional, para lo cual el Estado dota a estas entidades de interés público de recursos financieros, por vías transparentes y fórmulas predeterminadas, de manera tal que no se obstaculicen la labor que tienen encomendada.

d) La candidatura independiente, reconocido como un derecho fundamental de todos ciudadanos mexicanos para poder ser votado para todos los cargos de elección popular, cumpliendo las calidades que establezca ley, sin necesidad de ser postulados por un partido político.

Por tanto, cualquier modificación legal que se efectúe con relación a tales aspectos, se debe catalogar como fundamental, en virtud de con ella se alterarían las bases que sirven de sustento al régimen electoral mexicano, es decir, en materia electoral, la prohibición contenida en el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal, es en relación a normas que pudieran ser trascendentales para el desarrollo del procedimiento electivo.

Sirve de criterio orientador a lo antes expuesto, la Jurisprudencia P./J. 98/2006, sustentada por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro y texto se transcriben a continuación:

"CERTEZA EN MATERIA ELECTORAL. EXCEPCIÓN AL PRINCIPIO RELATIVO EN RELACIÓN CON LA MODIFICACIÓN A LAS LEYES QUE RIGEN EL PROCESO UNA VEZ QUE HA INICIADO. *El principio de certeza en materia electoral contenido en el artículo 41, fracción III, primer párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consiste en que al iniciar el proceso electoral los participantes conozcan las reglas fundamentales que*



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

integrarán el marco legal del procedimiento que permitirá a los ciudadanos acceder al ejercicio del poder público, con la seguridad de que previamente tanto los partidos políticos como las minorías parlamentarias, e incluso el Procurador General de la República, tuvieron la oportunidad de inconformarse con las modificaciones legislativas de último momento, las cuales podrían haber trastocado alguno de los derechos que por disposición constitucional asisten a los mencionados institutos políticos, a sus candidatos o a los mismos electores. Sin embargo, el mencionado principio tiene como excepciones: a) que las citadas modificaciones legislativas no sean de naturaleza trascendental para el proceso electoral, pues si su carácter es accesorio o de aplicación contingente, la falta de cumplimiento del requisito formal de su promulgación y publicación sin mediar el plazo de 90 días a que alude el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal no producirá su invalidez, pues aun en el supuesto de que rompieran con la regularidad constitucional por diversos motivos, su reparación bien podría ordenarse sin dañar alguno de los actos esenciales del proceso electoral, aunque éste ya hubiera comenzado; y b) si la modificación a las leyes electorales se hace indispensable por una declaración de invalidez que hubiese hecho la Suprema Corte de Justicia de la Nación, y ya haya iniciado el proceso electoral, pues en tal caso la creación de nuevas normas tiene como sustento posteriores circunstancias fácticas que demandan la generación de disposiciones jurídicas complementarias, o la reforma de las existentes, para garantizar el pleno ejercicio de los derechos políticos de los participantes, pues sería igualmente ilógico que por la exigencia de un requisito formal, el trabajo parlamentario quedara inmovilizado cuando los propios acontecimientos exigen su intervención, siempre que se atiendan y preserven los principios rectores de la materia electoral".⁶

A su vez, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en el tema, ha establecido que una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral, una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado.

⁶ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIV, Agosto de 2006, Pág. 1564.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

Lo antes dicho, encuentra sustento en la tesis jurisprudencial 87/2007, emitida por el máximo órgano jurisdiccional del país, de rubro y texto siguiente:

"ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ALCANCE DE LA EXPRESIÓN "MODIFICACIONES LEGALES FUNDAMENTALES", CONTENIDA EN LA FRACCIÓN II, PENÚLTIMO PÁRRAFO, DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS. El citado precepto establece que las leyes electorales federales y locales deberán promulgarse y publicarse por lo menos 90 días antes de que inicie el proceso electoral en que vayan a aplicarse y durante el mismo no podrá haber "modificaciones legales fundamentales". Por otra parte, del procedimiento de creación de dicha norma, se advierte que la intención del Órgano Reformador al establecer tal prohibición fue que, en su caso, las normas en materia electoral pudieran impugnarse ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación y que ésta resolviera las contiendas antes del inicio del proceso electoral correspondiente, garantizando así el principio de certeza que debe observarse en la materia; sin embargo, la previsión contenida en el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos no puede considerarse como tajante, toda vez que admite la realización de reformas a las disposiciones generales en materia electoral ya sea dentro del plazo de 90 días anteriores al inicio del proceso electoral en que vayan a aplicarse o una vez iniciado éste, con la limitante de que no constituyan "modificaciones legales fundamentales". En relación con esta expresión, aunque no fue el tema medular, este Alto Tribunal en la tesis P./J. 98/2006, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXIV, agosto de 2006, página 1564, se refirió a dichas modificaciones como aquellas que alteran sustancialmente disposiciones que rigen o integran el marco legal aplicable al proceso electoral; en este orden, si las citadas modificaciones legislativas no son de naturaleza trascendental para el proceso electoral, por ser de carácter accesorio o de aplicación contingente, su realización dentro del proceso electoral no producirá su invalidez o, en su caso, la inaplicación al proceso correspondiente. Ahora bien, este Tribunal Constitucional estima pertinente definir claramente el alcance de la expresión "modificaciones legales fundamentales", pues de ello dependerá la determinación sobre si la ley electoral impugnada vulnera o no el precepto citado y, por ende, su inaplicabilidad o no para el proceso que ya hubiere iniciado. Por tanto, una modificación a una ley electoral, sin importar su jerarquía normativa, será de carácter fundamental cuando tenga por objeto, efecto o consecuencia, producir en las bases, reglas o algún otro elemento rector del proceso electoral una alteración al marco jurídico aplicable a dicho proceso, a través de la cual se otorgue, modifique o elimine algún derecho



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

u obligación de hacer, de no hacer o de dar, para cualquiera de los actores políticos, incluyendo a las autoridades electorales. Así, las modificaciones legales no serán fundamentales, aun cuando se reformen preceptos que rigen el proceso electoral, si el acto legislativo no afecta los elementos rectores señalados, de forma que repercuta en las reglas a seguir durante el proceso electoral; por consiguiente, si las modificaciones tienen como única finalidad precisar y dar claridad a los supuestos normativos correspondientes desde su aspecto formal, la reforma no tendrá el carácter mencionado".⁷

En el caso que nos ocupa, si bien el tema del Reglamento cuyo acuerdo de aprobación fue controvertido por el actor, no encuadra en alguno de los supuestos considerados fundamentales, en atención a que, en su caso, las Agrupaciones Políticas Estatales, de conformidad con lo instaurado en el artículo 63, párrafo 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, pueden participar en procesos electorales estatales mediante acuerdos de participación con un partido político o coalición, y a su vez, que son órganos que reciben recursos públicos, los cuales están sujetos a fiscalización, este órgano jurisdiccional considera procedente realizar el estudio de las modificaciones y adiciones al multialudido Reglamento.

Del análisis minucioso del acuerdo señalado, se tiene que se modificaron y adicionaron dieciocho artículos, entre ellos, el 2, 44, 6, 14, 15, 17, 18, 19, 20, 21, 22, 23, 24, 25, 26, 27, 29, 31, 32, así como los correspondientes transitorios.

Derivado del estudio comparado del anterior Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas, con el acuerdo impugnado, en donde constan las modificaciones y adiciones a tal documento reglamentario, se advierte que los cambios aducidos no implican una modificación sustancial que pueda impactar en el desarrollo del proceso electoral, pues únicamente se llevaron a cabo reformas en cuanto a la forma de los preceptos, ya que solamente se añadieron algunas palabras o frases complementarias; se sustituyó el nombre del otrora

⁷ Consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXVI, diciembre de 2007, página 563.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

órgano encargado de la fiscalización de las agrupaciones referidas por la Comisión correspondiente; se reemplazó el concepto de "salario mínimo", por la "*unidad de medida y actualización*"; y finalmente, se establecieron plazos para la presentación de los informes trimestrales y anuales que deben presentar tales agrupaciones ciudadanas.

Lo anterior, revela que las modificaciones y adiciones realizadas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Estatales descritas en el párrafo anterior, son necesarias para complementar el sentido de las normas, o en su caso, para dar mayor claridad a las mismas, así como para armonizar el cuerpo reglamentario con las recientes reformas de las leyes atinentes, además de dar certeza en cuanto a las fechas en que deben rendirse las obligaciones fiscalizadoras por parte de las agrupaciones políticas estatales.

Por ello, esta Sala Colegiada, considera que las modificaciones y adiciones alegadas, en sentido estricto, no afectan el desarrollo del proceso electoral actual, pues no versan sobre tema que pudieran mermar la participación de dichas agrupaciones en el proceso electoral local vigente.

En consecuencia, se puede considerar que el Reglamento en cuestión, no afecta las bases que sirven de sustento al régimen electoral mexicano, sino por el contrario, las reformas y adiciones tienden a dar certidumbre a las reglas y procedimientos con los que actuará el instituto electoral local.

Por las razones citadas, no se puede considerar que los cambios y añadiduras al Reglamento mencionado, en su conjunto, tengan el carácter de fundamentales, pues en ningún momento perturban directamente el desarrollo del procedimiento electoral en la entidad federativa, sino que, tienen por objeto, acatar las disposiciones constitucionales, legales y reglamentarias existentes.

Ello, máxime que el actor no detalla en específico qué preceptos reglamentarios implican una modificación sustancial a las reglas del procedimiento electoral en Durango.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

b) Estudio del agravio relativo a la ilegalidad del acuerdo impugnado.

En este punto, el enjuiciante argumenta que el acuerdo impugnado violenta lo dispuesto en los artículos 14 y 16 de la Constitución Federal, al apartarse del principio de legalidad, pues adolece de la fundamentación y motivación que todo acto de autoridad debe contener y en especial, de los procedimientos esenciales para promulgar normas dentro de los plazos establecidos en la norma constitucional.

En ese sentido, considera que la expedición de normas en pleno proceso electoral es ilegal, pues no se da una explicación fundada y motivada respecto al por qué emitieron tanto reglamento en pleno proceso electoral, aunado a que la publicación del mismo en el Periódico Oficial de Durango, en su opinión, resulta incierta y por lo tanto extemporánea y fuera del plazo constitucional para promulgar y publicar.

Previo a abordar el estudio de los agravios que esgrime el Partido Duranguense, y toda vez que el acto reclamado consiste en el acuerdo IEPC/CG48/2017, mediante el cual el Consejo General del instituto electoral local, aprobó modificaciones y adiciones al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Estatales, se estima conveniente realizar un breve análisis respecto de las facultades materialmente legislativas con las que cuenta el citado organismo, así como la forma en que se toman las determinaciones de su órgano superior.

El Consejo General es el órgano superior de dirección del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral; éste se encuentra integrado por siete Consejeros, entre ellos el Presidente, los representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal y el Secretario Ejecutivo (artículos 81 y 82, párrafo 1, de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango).

Ahora, de los integrantes del Consejo General, el Presidente y los Consejeros, cuentan con derecho a voz y voto; mientras que los representantes de los partidos políticos y el Secretario Ejecutivo,



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

únicamente tienen derecho a voz, es decir, que solamente tienen atribución para concurrir y participar en las deliberaciones del Consejo y formular los cuestionamientos y opiniones que estimen convenientes, más no para votar los proyectos de acuerdo o resolución que se sometan a consideración de dicho órgano (artículo 82, párrafos 3 y 5, de la ley sustantiva electoral local citada).

En esta secuencia, como ya quedó asentado en la parte inicial del apartado anterior, dentro del cúmulo de facultades con que cuenta el Consejo General del instituto electoral local, se encuentra la facultad reglamentaria, la cual radica en una potestad que le atribuye el ordenamiento jurídico, para emitir normas jurídicas obligatorias a efecto de desarrollar y dar materialidad a los objetivos consignados en las leyes electorales (artículo 88, párrafo 1, inciso XXIV).

El ejercicio de dicha facultad, se encuentra subordinado a otros principios que la moderan y le dan funcionalidad en el ámbito de un esquema democrático, a saber, los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica, y que son reconocidos en la doctrina y jurisprudencia, como elementos consubstanciales a dicha potestad.

Así, el ejercicio de esta facultad, jurídicamente, queda sujeta a limitantes derivadas de los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica, con base en los cuales es viable que disposiciones normativas distintas a los actos legislativos -en sentido formal y material- puedan desarrollar aspectos normativos a efecto de dotar de plena materialización e instrumentación a los contenidos legales.

El Consejo General ejerce dicha facultad reglamentaria a través de la emisión de acuerdos, los cuales deben ser discutidos en la sesión que para tal efecto celebre, y aprobados por mayoría simple de votos de los integrantes presentes con derecho a ello, salvo en los casos en que la ley exija una mayoría calificada (artículo 85, párrafo 3, de la ley sustantiva electoral local).



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

Una vez aprobados los acuerdos o resoluciones de carácter general, que en términos de la ley citada deban hacerse públicos, el Consejo ordenará su publicación en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango (artículo 44 del Reglamento de Sesiones del Consejo General del instituto electoral local).

Sentado el marco normativo anterior, procede abordar el análisis del agravio en el que el partido promovente, aduce que el acuerdo y en consecuencia, las modificaciones y adiciones aprobadas al reglamento señalado, carecen de la fundamentación y motivación debida, en tanto, en su opinión, la responsable no justifica la necesidad de la regulación de los temas contenidos en tales documentos, una vez iniciado el proceso electoral local vigente.

En el tópic, el artículo 16 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, consagra el principio de legalidad que debe imperar en todo acto de molestia, dentro del cual queda comprendida la obligación consistente en que todo acto de autoridad esté debida y suficientemente fundado y motivado.

Al respecto, se ha sostenido reiteradamente, que la fundamentación consiste en que la autoridad emisora del acto exprese con precisión el precepto legal aplicable al caso en concreto, mientras que la motivación implica, el deber de señalar con precisión, las circunstancias especiales, razones particulares o causas inmediatas que se hayan tomado en consideración para la emisión del acto, siendo necesario, para que ésta sea correcta, que exista adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables, esto es, que en cada caso concreto se configuren las hipótesis normativas.

Por ende, para estimar que un acto de autoridad se encuentra debidamente fundado y motivado, no basta con que la autoridad cite los preceptos que estima aplicables, sino que debe expresar las razones por las que considera que los hechos que imperan, se ajustan a la hipótesis normativa del artículo en que se fundamenta su proceder, pues de lo contrario, el gobernado



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

desconocerá los motivos que impulsan a una autoridad a obrar de una manera y no de otra, viéndose disminuida así la certeza jurídica que, por mandado constitucional, le asiste.

Sin embargo, el cumplimiento de estos requisitos de fundamentación y motivación, está referido a aquellos actos de autoridad concretos, dirigidos en forma específica a causar, por lo menos, molestia a sujetos determinados, en los derechos a que se refiere la propia norma constitucional.

Ello se debe a que, de conformidad con lo establecido en el artículo 16 Constitucional, la simple molestia que pueda producir una autoridad a los titulares de aquellos derechos con los que se relacione un acto concreto de autoridad, debe estar apoyada clara y fehacientemente en la ley, situación de la cual debe tener pleno conocimiento el sujeto afectado, incluso para que, si a su interés conviene, esté en condiciones de realizar la impugnación más adecuada, para librarse de ese acto de molestia.

No obstante, en el caso de los acuerdos emitidos por el instituto electoral local, en ejercicio de su facultad reglamentaria, y tomando en consideración que dicha disposiciones normativas gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción -a diferencia de los actos de autoridad concretos, que van dirigidos en forma específica a causar molestia a sujetos determinados-, basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide, se encuentre prevista en la ley, para que se estime que se encuentran debidamente fundados y motivados; mientras que el requisito de la debida motivación, se satisface cuando el reglamento emitido sobre la base de esa facultad reglamentaria, se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, sin que esto signifique que todas y cada una de las disposiciones que integran el reglamento correspondiente, deban ser necesariamente materia de una motivación específica.

Lo anterior encuentra sustento, *mutatis mutandi*, en la jurisprudencia 1/2000, emitida por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

de la Federación, cuyo rubro es: "FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA".⁸

De las consideraciones expuestas, se concluye que es infundado el agravio materia de análisis, pues el enjuiciante pretende sostener la indebida fundamentación y motivación del acuerdo reclamado, de manera general, en la circunstancia siguiente:

- Que el Consejo General responsable, aprobó quince reglamentos, generando incertidumbre e inseguridad jurídica, pues en pleno proceso electoral cambiaron las reglas del juego, sin dar una explicación fundada y motivada del por qué emitieron tanto reglamento en pleno proceso electivo.

Lo infundado del agravio en estudio, deriva de que, como ha quedado señalado, para que se estimen satisfechos dichos principios, no es necesario que el Consejo General del instituto electoral local, motive todos y cada uno de los aspectos que integren los acuerdos que expida, bastando para que se consideren colmados que la atribución para expedirlos se encuentre prevista en la ley -fundamentación- y que el acuerdo o reglamento se refiera a cuestiones que reclaman ser jurídicamente reguladas -motivación-.

Consecuentemente, el acuerdo de aprobación de modificaciones y adiciones al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Estatales, sí cumple con la fundamentación y motivación debida, porque al emitirlo el Consejo General del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Durango, actuó dentro de los límites de las atribuciones que la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango le confiere; circunstancia suficiente para sostener válidamente, que el acto reclamado se encuentra fundado.

⁸ Consultable en la Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, Volumen 1, págs. 367-368



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

Asimismo, la motivación se ve cumplida con el hecho de que el acuerdo por el que se aprobaron las modificaciones y adiciones al Reglamento citado, se refiera a relaciones que reclaman ser jurídicamente reguladas, para el buen funcionamiento de todo lo referente a las elecciones, en este caso, a nivel local, aunado al hecho de que en el cuerpo del mismo se señalan los razonamientos lógico-jurídicos que dan sustento a la determinación tomada.

En ese orden, de los considerandos del acuerdo controvertido, se advierte que el Consejo General del organismo público electoral local, señaló de manera detallada la competencia con que cuenta para su expedición, citando los preceptos constitucionales, legales y reglamentarios conducentes, así como la necesidad de establecer una regulación específica en la materia sobre la que versó, señalando el marco normativo aplicable en cada uno de los casos, por lo que se estima que el acuerdo impugnado se encuentra debidamente fundado y motivado.

Aparte, respecto de lo argumentado por el actor, en el sentido de que con la expedición de normas en pleno proceso electoral, la publicación del Reglamento referido, en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Durango, resulta incierta y por lo tanto extemporánea y fuera del plazo constitucional para promulgar y publicar, debe decirse que ya ha quedado claro que las adiciones y modificaciones realizadas al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Estatales, llevados a cabo en virtud del acuerdo controvertido, no encuadran dentro de los denominados cambios fundamentales, por lo que no transgreden la prohibición contenida en el artículo 105 Constitucional, al estimarse que los mismos se encuentran apegados a lo dispuesto tanto en la Constitución Federal, como en las leyes locales de la materia, aún y cuando las citadas modificaciones se hayan hecho durante el desarrollo del proceso electoral en la entidad federativa; en consecuencia, es una exigencia la publicación de los mismos, en el Periódico Oficial respectivo, una vez que éstos hayan sido aprobados por el Consejo General correspondiente, como parte de la eficacia integradora del procedimiento reglamentario.



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

En vista de lo anterior, no puede considerarse que la publicación de dicho Reglamento en el documento oficial aludido, resulte incierta, extemporánea e ilegal, pues aplicando el principio general de derecho que reza "*lo accesorio sigue la suerte de lo principal*", al ser la publicación del documento, una obligación derivada de la aprobación del acuerdo impugnado, en cuyo caso se ha analizado ya su debida constitucionalidad y legalidad, dicha publicación, por añadidura, cuenta con los mismos atributos que el acto del cual emana.

Finalmente, en lo concerniente a los señalamientos vertidos por el actor en cuanto a que es inviable que la responsable haya emitido tanto reglamento, por que el estudio de tanta norma, dentro del proceso electoral, es imposible, pues los partidos políticos tienen sus calendarios electorales para actuar, por lo que no pueden ocupar su tiempo en estudiar e impugnar tanta regla electoral y menos con términos fatales, esta Sala Colegiada considera que si bien tales argumentos constituyen simples alegatos, es conveniente destacar que el artículo 41, fracción I, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, mandata que los partidos políticos son entidades de interés público, que la ley determinará las formas específicas de su intervención en el proceso electoral y los derechos, obligaciones y prerrogativas que le corresponden. En adición a lo anterior, el artículo 23, párrafo 1, fracción a) y j), del mismo ordenamiento, establece que **son derechos de los partidos políticos participar, conforme a lo dispuesto en la Constitución y las leyes aplicables, en la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral, y nombrar representantes ante los órganos del Instituto o de los Organismos Públicos Locales.**

Por su parte, la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Durango, dispone en el artículo 81, que el Consejo General es el órgano de dirección superior, responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, imparcialidad, objetividad, independencia y máxima publicidad, guíen todas las actividades del instituto; tal normativa, en su artículo 82, párrafo 1, señala que el Consejo



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

General se integrará por siete consejeros electorales, de entre los cuales se elegirá a un Consejero Presidente, **los representantes de los partidos políticos con registro nacional o estatal**, quienes concurrirán a las sesiones solo con derecho a voz; y por el Secretario Ejecutivo.

En el mismo sentido, el artículo 8 del Reglamento Interior del instituto electoral local, señala que para el cumplimiento de las atribuciones que la ley les confiere a los representantes de los partidos políticos, se estará a lo establecido en el artículo 14, párrafo 3, del Reglamento de Comisiones del Consejo General, disposición que señala que corresponderá a los Representantes, entre otras, concurrir puntualmente a las sesiones, solo con derecho a voz, por sí o a través de su suplente; participar en las deliberaciones, de manera ordenada y conforme a lo establecido en dicho Reglamento; y participar, por sí o por medio de quienes designen, en los grupos de trabajo que integre la Comisión correspondiente.

En términos de lo asentado, queda claro que es facultad del Consejo General del instituto electoral local, expedir sus reglamentos internos y el de los demás organismos electorales, por lo que los partidos políticos como entidades de interés público, tienen derecho de participar en todas las etapas del proceso electoral, así como de integrar, a través de sus representantes, los órganos colegiados de la autoridad administrativa electoral y participar de las determinaciones que en éstos se tomen; ello, con independencia de las actividades que dentro de su finalidad, les atribuye la Constitución Federal, esto es, promover la participación del pueblo en la vida democrática, y contribuir a la integración de los órganos de representación de acuerdo a su naturaleza, mediante la participación activa en los procesos electorales, resaltándose entonces, que **la función de la autoridad administrativa electoral, de ninguna manera puede estar supeditada a las actividades o disposición de los calendarios de los partidos políticos.**

Como resultado de lo antes expuesto, al haberse comprobado la constitucionalidad y legalidad del acuerdo impugnado, lo procedente es confirmar el acuerdo IEPC/CG48/2017, emitido por el Consejo General del instituto electoral local, por el que se aprobaron modificaciones y adiciones



TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE DURANGO

TE-JE-051/2017

al Reglamento para la Fiscalización de los Recursos de las Agrupaciones Políticas Estatales.

Por lo anteriormente expuesto y fundado, se

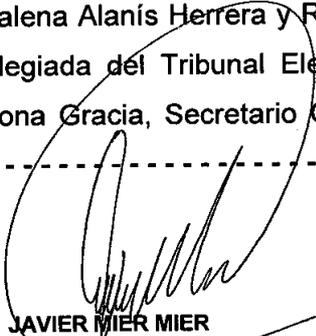
RESUELVE

ÚNICO. Se **CONFIRMA** el acuerdo impugnado.

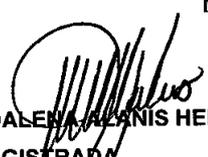
NOTIFÍQUESE, personalmente al partido actor; por **oficio** a la autoridad responsable, acompañándole copia certificada de la presente resolución y, por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, de conformidad con lo dispuesto en los artículos 28, párrafo 3, 30, 31 y 46, párrafo 1, de la Ley de Medios de Impugnación en Materia Electoral y de Participación Ciudadana para el Estado de Durango.

En su oportunidad, archívese el expediente como asunto definitivamente concluido.

Así lo resolvieron, por **UNANIMIDAD** de votos, y firmaron los Magistrados, Javier Mier Mier, Presidente de este Órgano Jurisdiccional y ponente en el presente asunto, María Magdalena Alanís Herrera y Raúl Montoya Zamora, quienes integran la Sala Colegiada del Tribunal Electoral del Estado de Durango, ante Damián Carmona Gracia, Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.-----


JAVIER MIER MIER

MAGISTRADO PRESIDENTE


MARÍA MAGDALENA ALANÍS HERRERA

MAGISTRADA


RAÚL MONTOYA ZAMORA

MAGISTRADO


DAMIÁN CARMONA GRACIA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS