

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SUP-JRC-14/2019

ACTOR: MOVIMIENTO CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ESTATAL ELECTORAL DE
SONORA

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIOS: FERNANDO
ANSELMO ESPAÑA GARCÍA Y
ALEJANDRO OLVERA ACEVEDO

Ciudad de México, a veinticuatro de abril de dos mil diecinueve.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹ dicta sentencia en el juicio identificado al rubro, en el sentido de **confirmar** la resolución dictada por el Tribunal Estatal Electoral de Sonora², en el expediente RA/PP/44/2018 y su acumulado, que confirmó a su vez el acuerdo CG212/2018, emitido por el Consejo General del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora³, en el que se aprobaron diversas modificaciones, entre otras, al Reglamento Interior y al Reglamento de Sesiones, ambos del referido Consejo Estatal.

ANTECEDENTES⁴

1. Acuerdo de modificación reglamentaria. El veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho, el Consejo Estatal aprobó el “Acuerdo CG212/2018 por el que se reforman, adicionan y derogan diversas

¹ En adelante, Sala Superior o Tribunal Electoral.

² En lo sucesivo, Tribunal responsable o autoridad responsable.

³ En lo posterior, Consejo Estatal.

⁴ Las fechas corresponden al año que transcurre, salvo precisión en contrario.

SUP-JRC-14/2019

disposiciones del Reglamento Interior, del Reglamento de Sesiones del Consejo General y del Reglamento de la Junta General Ejecutiva, del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana”⁵.

2. Demandas locales. El veintinueve de noviembre dos mil dieciocho, los partidos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, del Trabajo y Morena, interpusieron recursos de apelación local contra dicho acuerdo.

El veintitrés de enero, el Tribunal responsable resolvió de manera acumulada las impugnaciones, en el sentido de confirmar el acuerdo impugnado.

3. SUP-JRC-2/2019. El treinta y uno de enero, Movimiento Ciudadano impugnó la sentencia local.

El veintisiete de febrero, esta Sala Superior **revocó** la resolución reclamada, para el efecto de que el Tribunal responsable resolviera de forma particularizada, completa, exhaustiva y congruente los planteamientos omitidos y precisados en la sentencia.

4. Resolución reclamada. El cinco de marzo, en cumplimiento de la ejecutoria precisada en el apartado que antecede, el Tribunal responsable resolvió los medios de impugnación identificados con la clave RA-PP-44/2018 y su acumulado, en el sentido de confirmar el acuerdo impugnado.

5. Juicio de revisión constitucional electoral. En desacuerdo, el doce de marzo, Movimiento Ciudadano impugnó la sentencia local.

6. Turno. Con la demanda se ordenó integrar el expediente SUP-JRC-14/2019 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M.

⁵ En adelante, acuerdo impugnado.

Otálora Malassis, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral⁶.

7. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió a trámite la demanda y declaró cerrada la instrucción, dejando los autos en estado de dictar sentencia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia. Esta Sala Superior es competente⁷ para resolver el juicio en que se actúa, toda vez que la materia de controversia está relacionada con el acuerdo emitido por el Consejo Estatal, por medio del cual se aprobó la modificación a diversos reglamentos del Instituto Estatal Electoral y de Participación Ciudadana de Sonora⁸.

En ese sentido, el problema a resolver está relacionado con la emisión y aplicación de normas de carácter general emitidas por una autoridad administrativa electoral local, materia que no se encuentra vinculada, en forma directa y específica, con una elección en particular⁹.

⁶ En lo sucesivo, Ley de Medios.

⁷ Con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IV, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución federal); 186, fracción III, inciso b); 189, fracción I, inciso d), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; así como 4, 86 y 87, párrafo 1, inciso a), de la Ley de Medios.

⁸ En lo subsecuente, Instituto local.

⁹ Resulta aplicable la jurisprudencia 9/2010, del Tribunal Electoral, cuyo rubro es COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES DE ACTOS DE LAS AUTORIDADES ADMINISTRATIVAS ELECTORALES ESTATALES, RELATIVOS A LA EMISIÓN O APLICACIÓN DE NORMAS GENERALES. La totalidad de jurisprudencias y tesis de este Tribunal Electoral, pueden ser consultadas en la página electrónica: <http://sief.te.gob.mx/iuse/default.aspx>.

SUP-JRC-14/2019

SEGUNDA. Procedencia. El medio de impugnación cumple los requisitos de procedencia previstos en los artículos 7, párrafo 2, 8, 9, apartado 1, 86 y 88, párrafo 1, incisos a) y b), de la Ley de Medios, de acuerdo con lo siguiente:

Requisitos generales

1. Forma. Este requisito se satisface porque la demanda se presentó por escrito y en él se precisa la denominación del partido actor, el nombre y la firma del representante, se señaló domicilio para recibir notificaciones, además de las personas que en su nombre las pueden recibir; los hechos, los motivos de disenso, la resolución impugnada y la autoridad responsable.

2. Oportunidad. La demanda se presentó en tiempo, porque la sentencia impugnada se notificó personalmente al actor el miércoles seis de marzo, por lo que el plazo para impugnar transcurrió del jueves siete al martes doce de marzo¹⁰, mientras que la demanda se presentó en esa última fecha, es decir, dentro del plazo de cuatro días establecido en la Ley de Medios.

3. Legitimación y personería. Movimiento Ciudadano está legitimado para promover el juicio por ser un partido político.

Por otra parte, Heriberto Muro Vásquez, quien promovió el juicio en su representación, cuenta con personería para tal efecto, ya que es representante propietario del recurrente ante el Consejo Estatal y fue

Asimismo, las tesis citadas de la Suprema Corte de Justicia de la Nación y otros órganos jurisdiccionales del Poder Judicial de la Federación pueden consultarse en la página electrónica: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/Paginas/tesis.aspx>.

¹⁰ Lo anterior, sin computar el sábado nueve y domingo diez de marzo por ser inhábiles, porque la resolución controvertida no está vinculada de manera inmediata y directa con algún proceso electoral, federal o local, que actualmente esté en curso.

quien promovió la instancia local en representación del actor, cuestión que se tiene reconocida por la autoridad responsable en el informe circunstanciado.

4. Interés jurídico. Se cumple el requisito porque el partido actor fue parte en el juicio en el que se dictó la resolución ahora impugnada, y en este sentido, aduce que la misma es contraria a la constitucionalidad y legalidad; por tanto, con independencia de que le asista o no razón, es claro que tiene interés para impugnarla.

5. Definitividad. El acto impugnado es definitivo, debido a que no procede algún otro medio de defensa ordinario para confirmarlo, modificarlo o revocarlo, ello de conformidad con la legislación local, la Constitución federal, la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y la Ley de Medios.

Requisitos especiales

1. Vulneración a preceptos constitucionales. Se cumple el requisito, porque el actor afirma que se vulneran los artículos 1º, 14, 16, 17 y 116 de la Constitución federal, lo cual es suficiente para satisfacer el requisito formal¹¹.

2. Violación determinante. El requisito se encuentra satisfecho, porque el actor tiene como pretensión que se revoque la sentencia del Tribunal responsable y, en consecuencia, el acuerdo de modificación reglamentaria, relacionado con la integración y funcionamiento del Consejo Estatal y diversos órganos del Instituto local, lo cual impacta en el ejercicio de atribuciones de dicho órgano.

¹¹ Véase la jurisprudencia 2/97, de este Tribunal Electoral, cuyo rubro es JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA.

SUP-JRC-14/2019

Similar criterio fue sostenido por esta Sala Superior en los diversos juicios identificados con las claves SUP-JRC-3/2018 y SUP-JRC-2/2019, este último, parte de la presente cadena impugnativa.

3. Posibilidad y factibilidad de la reparación. La reparación de los agravios aducidos por el actor es material y jurídicamente posible, en tanto que, de acogerse su pretensión, habría la posibilidad jurídica y material de revocar la sentencia impugnada, con todos sus efectos jurídicos.

Además, no existe una fecha próxima o límite a la que deba circunscribirse la emisión de la presente sentencia.

En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedencia indicados, y toda vez que esta Sala Superior no advierte oficiosamente que se actualice alguna causal de improcedencia, se procede a realizar el estudio de fondo de la controversia planteada.

TERCERA. Síntesis de la resolución impugnada y de los agravios

1. Resolución impugnada

El Tribunal responsable dictó sentencia en el recurso de apelación local RA-PP-44/2018 y su acumulado, en el sentido de **confirmar** el acuerdo CG212/2018 emitido por el Consejo Estatal, por el que se reformaron diversas disposiciones reglamentarias, entre otras, del Reglamento Interior y del Reglamento de Sesiones, al **declarar infundados** los agravios hechos valer por los partidos políticos Acción Nacional, Movimiento Ciudadano, del Trabajo y Morena.

Esencialmente, consideró que no se había violentado el procedimiento previsto para la aprobación de las modificaciones, o que, en su caso, las irregularidades alegadas no le causaban un perjuicio al promovente; asimismo, estimó que la aprobación de las modificaciones reglamentarias se encontraba dentro de la facultad reglamentaria del Instituto local, por lo que desestimó los agravios aducidos contra distintos preceptos que se combatieron en lo particular.

2. Agravios

El partido actor se duele de la falta de exhaustividad del Tribunal responsable, pues a su consideración no se pronunció respecto de la integridad de los artículos impugnados.

Asimismo, considera que se vulneró el principio de legalidad y certeza jurídica, en tanto que se realizó una indebida interpretación o aplicación de los artículos que rigen el procedimiento y que fueron vulnerados, al incluirse la reforma reglamentaria en el orden del día de la sesión extraordinaria, así como para proponer reformas al Reglamento Interior del Instituto local.

Luego, se duele de que el Tribunal responsable partió de una premisa equivocada para analizar las reformas, adiciones, modificaciones y derogaciones que se realizaron al Reglamento Interior del Instituto local, en tanto que, a consideración del actor, éstas no se ciñen a la materia de homologación y/o adaptación que les dio origen.

Finalmente, alega que la autoridad responsable violentó los principios de legalidad y certeza jurídica al analizar incorrectamente

SUP-JRC-14/2019

los preceptos jurídicos que impugnó en específico, pues a su consideración únicamente realizó apreciaciones subjetivas, genéricas y dogmáticas sin la debida fundamentación y motivación.

CUARTA. Planteamiento del caso.

La **pretensión** del partido actor es que se revoque la resolución reclamada, que confirmó la reforma reglamentaria y, como consecuencia, que se deje sin efectos el acuerdo impugnado en la instancia local.

Su **causa de pedir** la sustenta en que, a su juicio, el Tribunal responsable fue omiso en pronunciarse de la totalidad de sus agravios, aunado a que realizó una indebida interpretación y aplicación de disposiciones para justificar la validez del acuerdo impugnado, además de que validó determinados preceptos.

En consecuencia, la **litis** en el presente asunto se constriñe a determinar si la resolución impugnada resulta apegada a Derecho o debe revocarse en mérito de los planteamientos expuestos por el partido actor.

En cuanto a la **metodología**, a efecto de dar contestación a los motivos de disenso, en primer lugar, se analizará el agravio relativo a la exhaustividad, por tratarse de un agravio formal de estudio preferente que puede implicar revocar para efectos la resolución reclamada; posteriormente se analizarán los agravios que se encuentran relacionados con el procedimiento para emitir el multicitado acuerdo del Instituto local, pues en caso de asistirle la razón conllevaría la revocación del mismo y con ello de la totalidad de las normas modificadas.

Finalmente, se analizará si fue correcto que el Tribunal responsable considerara que el Instituto local estaba en aptitud de modificar las normas internas que rigen sus actuaciones con motivo de una homologación o adaptación, y se analizará si, como lo estimó la autoridad responsable, las normas impugnadas son legales en términos de lo planteado ante ella por el partido recurrente y conforme al marco jurídico local.

En el entendido de que si bien, se analizarán los agravios en un orden distinto a aquel en que fueron planteados por el actor, ello no le causa perjuicio alguno¹².

QUINTA. Estudio del fondo.

1. Falta de exhaustividad.

El partido actor manifiesta que el Tribunal responsable incurrió en una falta de exhaustividad al resolver, pues no obstante que en el juicio de revisión constitucional electoral SUP-JRC-2/2019, esta Sala Superior lo vinculó a que resolviera de forma particularizada, completa, exhaustiva y congruente, ello no aconteció.

Al respecto, debe precisarse que dicha manifestación la realiza en relación con los agravios que se encuentran vinculados con el procedimiento para emitir el multicitado acuerdo del Instituto local, así como con la justificación para modificar normas que rigen a autoridades del Instituto local y sus procedimientos, así como con los artículos 8, 12, 34 bis 37, 42 y 52, del Reglamento Interior.

¹² Jurisprudencia 4/2000, AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN.

SUP-JRC-14/2019

En concepto de esta autoridad judicial dichos agravios son **infundados**, por las siguientes razones que se precisan.

Por una parte, por lo que hace a los agravios relacionados con el procedimiento para emitir el multicitado acuerdo del Instituto local, la justificación para modificar las normas y los artículos 8, 12, 34 bis y 52 se advierte que ya habían sido analizada por el Tribunal responsable desde la anterior resolución que fue objeto de estudio por parte de esta Sala Superior en la sentencia del juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave **SUP-JRC-2/2019**, emitida el veintisiete de febrero del presente año.

Al respecto, cabe precisar que en dicha resolución se analizó un agravio formulado por el partido promovente en relación con la falta de exhaustividad de la resolución en relación con su demanda, el cual fue declarado fundado por este Tribunal Electoral al considerar que el Tribunal responsable había sido omiso en pronunciarse respecto de las alegaciones realizadas en la demanda primigenia, en relación con los artículos 6, 25, 29, 33, 37, 38, 42, 57 y artículo transitorio segundo, todos del Reglamento Interior del Instituto local, así como por lo que hace a los artículos 5, 6 y transitorio único del Reglamento de Sesiones.

Ahora, si bien la resolución materia del referido juicio SUP-JRC-2/2019 fue revocada para el efecto de que se emitiera una nueva resolución en la que atendiera las omisiones determinadas por esta Sala Superior y, en ese sentido, la autoridad responsable dictó una nueva sentencia que es materia del presente asunto, lo cierto es que se advierte que la autoridad reprodujo las consideraciones que fueron objeto de análisis por parte de esta Sala Superior y agregó un nuevo apartado en el que estudió los artículos que habían sido omitidos.

De ahí que se estime que no le asiste la razón, en virtud de que esta Sala Superior ya había determinado que no existía violación a la falta de exhaustividad entre los referidos artículos y las consideraciones dadas por el Tribunal local, sin que existan elementos que justifiquen realizar un nuevo estudio respecto de las consideraciones establecidas por la autoridad responsable.

Por otra parte, por lo que hace a los nuevos artículos analizados por la autoridad responsable en razón de lo ordenado por esta Sala Superior, específicamente por cuanto a sus alegaciones de que la autoridad responsable no se pronunció respecto de la totalidad del contenido de los artículos **37** y **42** del Reglamento Interior del Instituto local, el agravio es **infundado**, en tanto que la autoridad responsable sí se pronunció respecto de los motivos de disenso que realizó el partido actor en relación con dichos preceptos.

En efecto, por lo que hace al artículo 37 del Reglamento Interior, en su demanda primigenia del recurso de apelación, el actor transcribió las fracciones XI, XXIX y XXXI, y señaló que la derogación de dichas fracciones no se encontraba fundada ni motivada, porque a su consideración escapa de la materia a la que se circunscribió la reforma, además de que no se especificó a quién corresponderían dichas atribuciones derogadas, en lugar de la Dirección Ejecutiva de Administración.

Al respecto, en la resolución reclamada se señaló que era infundado que se tratara de una regulación incompleta o que careciera de fundamentación y motivación, al considerarse que se encontraba dentro de las facultades reglamentarias del Consejo Estatal, por lo que el Tribunal responsable sí se pronunció en relación con dicho motivo de disenso.

SUP-JRC-14/2019

Por otra parte, en relación con la modificación al artículo 42 del Reglamento Interior, el partido actor se inconformó en tanto que se derogan las atribuciones de la Dirección del Secretariado, relacionadas con la Oficialía de Partes, Notificaciones y Archivo, porque a su consideración no se encontraba fundado ni motivado y escapa de la materia a la que se circunscribió la reforma.

Además, señaló que la derogación de atribuciones de la Dirección del Secretariado para otorgarlas a la Secretaría Ejecutiva, era contraria a lo aprobado por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral¹³ en el acuerdo CG19/2016, en el cual se acordó adscribir a dicha Dirección del Secretariado a la Coordinación de Prerrogativas de Partidos Políticos.

Al respecto, en la resolución reclamada se precisó que dichos agravios eran infundados, al considerar que era inexacto que existiera una regulación incompleta o carente de fundamentación y motivación, o que con la reorganización de facultades se contravenía lo establecido en los acuerdos INE/JGE60/2016 y CG19/2016, pues el actor partió de la premisa equivocada de que los acuerdos hacen referencia a la Dirección del Secretariado, cuando en realidad hacen referencia a funciones relacionadas al área de prerrogativas de los partidos políticos, las cuales se mantienen intactas, habida cuenta de que son cuestiones que se encuentran dentro de la facultad reglamentaria del Instituto local.

Por tanto, como se adelantó, la autoridad responsable sí dio contestación a los agravios que hizo valer en su demanda primigenia, de ahí lo **infundado** de su motivo de disenso.

¹³ En lo sucesivo, INE.

Finalmente, cabe precisar que no pasa inadvertido para esta Sala Superior, que en diversas partes de su demanda, el actor se duele de que el Tribunal responsable no estudió los argumentos del voto particular de la Consejera Presidenta, el cual había hecho suyo y remitido para su estudio; sin embargo, a consideración de esta Sala Superior tales manifestaciones son **infundadas**, en tanto que resulta insuficiente que el enjuiciante retomara como suyo dicho voto para conformar un agravio, toda vez que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 327, fracción VII de la Ley de Instituciones y Procedimientos Electorales para el Estado de Sonora¹⁴, en la promoción de los medios de impugnación previstos en tal ordenamiento, se exige la mención sucinta y clara de los hechos en que se basa su impugnación, los agravios que cause el acuerdo reclamado y los preceptos presuntamente violados.

De asumir que el Tribunal local admitiera como expresión de agravios por parte del actor, las diversas razones y consideraciones expuestas en el voto particular por la Consejera disidente, equivaldría a revisar la corrección de tales argumentaciones minoritarias, lo cual no es propio de las reglas que rigen la resolución de los medios de impugnación, pues de conformidad con lo dispuesto en el artículo 344, fracciones II y III, de la Ley Electoral local, las sentencias que dicte el Tribunal responsable deberán contener, entre otros aspectos esenciales, el resumen de los antecedentes, hechos o puntos de derechos controvertidos, así como el análisis de los agravios, además del examen y valoración de las pruebas que resulten pertinentes, lo que se traduce en el cumplimiento de los principios de exhaustividad y congruencia que rige el dictado de las sentencias, de que sean analizados todos y sólo los puntos de controversia expuestos en la demanda respectiva.

¹⁴ En lo subsecuente, Ley Electoral local.

SUP-JRC-14/2019

Por tanto, el Tribunal responsable no incurrió en falta de exhaustividad, en tanto que sí se pronunció respecto de lo alegado por el actor en su demanda primigenia.

2. Violación al principio de legalidad en relación con los agravios relacionados con el procedimiento para emitir el acuerdo impugnado en la instancia primigenia.

El partido actor considera que se vulnera el principio de legalidad y certeza jurídica en tanto que la autoridad responsable realizó una indebida interpretación o aplicación respecto de los artículos que fueron vulnerados en el procedimiento para incluir la reforma reglamentaria en el orden del día de la sesión extraordinaria, así como para proponer reformas al Reglamento Interior del Instituto local.

a. El incumplimiento del procedimiento para incluir la reforma reglamentaria en el orden del día de la sesión extraordinaria.

El actor alega que el Tribunal responsable vulneró los principios de legalidad, exacta aplicación de la ley y debido proceso legal, ya que con su actuar hizo una indebida aplicación del artículo 11, numeral 8 del Reglamento de Sesiones, pues el Consejo Estatal no está facultado para admitir y aprobar puntos adicionales al orden del día originalmente propuesto, sin antes haberse cumplido con el debido procedimiento a seguir, es decir, lo que implica que no puede ser arbitraria la incorporación de asuntos al orden del día, porque una mayoría de cinco consejeros lo soliciten.

En ese sentido, se duele de que el Tribunal responsable se limitara a mencionar que no se advierte que la falta de publicación de la petición en la página web, así como de los documentos que se

adicionan al orden de día con seis horas de anticipación, se trate de una irregularidad que le haya causado un agravio directo a los intereses jurídicos de los actores.

A consideración del actor, con independencia de si le causa un perjuicio o no a las fuerzas políticas, se violentó el principio de legalidad, ya que la publicación de la petición y documentos de los puntos adicionados se realizó hasta las quince horas con cuarenta y seis minutos de la fecha en que se celebró, cuando la sesión tuvo lugar hasta las dieciocho horas, por lo que es claro que se incumplió el plazo de seis horas mínimas para la publicación y, en ese sentido, no se debieron incluir esos acuerdos en los puntos del orden de día, por tanto, estima que ello es suficiente para revocar la resolución reclamada.

El motivo de disenso es **infundado**.

Contrario a lo que señala el partido actor, la autoridad no convalidó la violación procesal, al contrario, reconoció que se había infringido dicha disposición por no haberse publicado en la página web del Instituto local la solicitud de adicionar puntos al orden del día, así como los documentos implicados para su conocimiento, al menos con seis horas de anticipación a la celebración de la sesión.

No obstante ello, consideró que dicha difusión era para conocimiento del público en general, no así para los consejeros electorales o los representantes de los partidos políticos a quienes se les corre traslado de manera física, por lo que consideró que al no encontrarse alegado que estos no hubiesen contado con la información referida con la debida oportunidad, debía concluirse que conocieron oportunamente los documentos para poder estar en

SUP-JRC-14/2019

condiciones de participar y discutir en la sesión extraordinaria donde se aprobó el acuerdo impugnado en la instancia local.

La determinación de la autoridad responsable se estima correcta, pues contrario a lo que hace valer el partido actor en la presente instancia, no toda violación al procedimiento puede conllevar a la nulidad de los actos aprobados, sino únicamente aquellas de tal entidad que generan una afectación en los derechos de quienes participan en las deliberaciones, y aquellas que hayan trascendido al resultado final del acto reclamado¹⁵.

Como lo consideró el Tribunal responsable, si bien se había incumplido con la temporalidad para publicar los puntos adicionales al orden del día, en la página web del Instituto local, lo cierto es que tal circunstancia no le generó una afectación en la participación del partido actor, en tanto que se le había corrido traslado con la documentación correspondiente, por lo que estuvo en aptitud de participar en la sesión y discutir el contenido de la reforma reglamentaria; en consecuencia, dicha violación no es de aquellas que puedan producir la nulidad del acuerdo aprobado en la sesión extraordinaria de veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho.

Sin que pase inadvertido para esta Sala Superior que en el apartado de hechos de la demanda, haga referencia en los puntos cuatro a ocho, a que durante la sesión extraordinaria se solicitó el retiro de los puntos adicionales, así como que no fueron parte de alguna comisión para el análisis o que manifestaron el poco tiempo con el que contaron para el estudio de la propuesta, razón por la cual

¹⁵ Sirve de sustento a lo anterior la tesis XI.1o.A.T.54 A (10a.) del Primer Tribunal Colegiado en Materias Administrativa y de Trabajo del Décimo Primer Circuito, cuyo rubro es VIOLACIONES PROCESALES EN EL JUICIO CONTENCIOSO ADMINISTRATIVO. PROCEDE EL AMPARO DIRECTO CONTRA LA RELATIVA A LA FALTA DE DESAHOGO DE ALGUNA PRUEBA ADMITIDA QUE AFECTE LAS DEFENSAS DEL QUEJOSO Y TRASCIENDA AL RESULTADO DEL FALLO.

abandonaron la sesión; sin embargo, como ya se dijo, no se encuentra alegado que no se les hubiese corrido traslado con los documentos necesarios para su participación con la oportunidad correspondiente, de ahí que no se actualice una violación procesal sustancial y, por tanto, como se adelantó, el agravio resulta **infundado**.

b. El incumplimiento del procedimiento para proponer reformas al Reglamento Interior.

Estima que el Tribunal responsable hizo una indebida aplicación e interpretación del artículo 6 del Reglamento Interior del Instituto local, el cual establece quiénes son los sujetos que pueden plantear reformas y adiciones a los ordenamientos del Instituto local, y ante quién debe hacerse la presentación de la iniciativa, esto es, ante la Presidencia del Consejo Estatal.

En ese orden de ideas, estima que es incorrecto que se haya considerado que se debe interpretar de forma amónica dicho precepto, en el sentido de que tal norma admite la posibilidad de que el Secretario Ejecutivo pudiera recibir la solicitud respectiva y darle el cauce legal que correspondiera; asimismo, no comparte que la palabra “podrán” haya de tomarse de manera aislada como algo potestativo, sino señala que ese verbo va encaminado a los sujetos que pueden presentar la iniciativa y no ante quién.

Estima que es incorrecta la interpretación extensiva realizada por la responsable, en el sentido de que, al tratarse de una sesión extraordinaria, era viable otorgarle facultades a un diverso órgano central como es la Secretaría Ejecutiva, cuando desde su punto de vista la regla es muy clara, en cuanto a que únicamente se pueden presentar modificaciones al Reglamento Interior ante la Presidencia

SUP-JRC-14/2019

del Consejo Estatal.

Tampoco comparte que el Secretario Ejecutivo le haya dado el cauce legal correspondiente, pues a su consideración, en todo caso, debió reencauzarlo a la Presidencia del Consejo Estatal.

Por tanto, estima que, al no haberse respetado el procedimiento, dicho acuerdo debe revocarse, pues a su consideración dicha violación tuvo como consecuencia que se privara a los demás miembros del Consejo Estatal de la posibilidad de conocer, previamente a la sesión, el contenido de las reformas para su análisis y discusión en mesas de trabajo, que permitiera a la vez el diálogo y el intercambio de ideas que viniera a mejorar y enriquecer su contenido.

Al respecto, esta Sala Superior estima que dichos motivos de agravio son **fundados**, pero a la postre **ineficaces** para revocar el acuerdo reclamado en la instancia primigenia, con base en las razones siguientes.

En efecto, no es posible compartir la interpretación que sostiene el Tribunal responsable, en tanto que el artículo 6 del Reglamento Interior, vigente al momento de adicionar los puntos al orden del día, establecía que la propuesta de reforma se debía presentar ante la Presidencia del Consejo Estatal, sin que de la propia norma sea posible advertir o interpretar la posibilidad de presentar la propuesta de reforma ante alguna autoridad distinta.

Habida cuenta de que, como lo alega el partido actor, la palabra “podrán” en su contexto, esto es “Podrán presentar propuesta de reforma al presente Reglamento ante la Presidencia del Consejo:” hace referencia a los sujetos que cuentan con legitimidad para presentar propuestas de reforma.

Por lo tanto, a juicio de esta Sala Superior se actualiza la violación procesal alegada, en virtud de que la propuesta de reforma del Reglamento Interior del Instituto local se presentó ante el Secretario Ejecutivo del Instituto local, quien le dio trámite, cuando debía presentarse ante la Presidencia del Consejo Estatal, para que determinara lo conducente.

No obstante, se estima que dicha irregularidad no tiene el alcance de viciar la totalidad del procedimiento, provocando la revocación del acuerdo impugnado en la instancia primigenia, porque dicha violación no dejó a ninguno de los participantes con derecho a voz y/o voto en el órgano, en estado de indefensión, para poder opinar e inconformarse respecto de las modificaciones del reglamento.

En efecto, se considera que dicha irregularidad procesal no constituye una violación sustancial al procedimiento para la aprobación del Reglamento Interior del Instituto, en tanto que se cumplieron las demás fases de dicho procedimiento, específicamente la etapa esencial relativa a su discusión y aprobación por el Consejo Estatal, por lo que tal irregularidad no trasciende al resultado final ni puede invalidarlo, en tanto que el Consejo Estatal es el máximo órgano del Instituto local en términos del artículo 103 de la Ley Electoral local.

En atención a lo anteriormente expuesto, si bien la fase de presentación de la iniciativa marca el comienzo de la actividad del procedimiento, el que no se haya presentado ante la Presidencia del Consejo Estatal, pero se haya dado el trámite que llevó finalmente a la discusión y aprobación del acuerdo por parte del Consejo Estatal, permite concluir que su contenido quedó convalidado por el máximo órgano del Instituto local, pues no se le impidió cumplir el fin último

SUP-JRC-14/2019

buscado con el procedimiento, es decir, que un acuerdo sea aprobado por el Pleno del Consejo Estatal¹⁶.

De ahí que el agravio resulte **inoperante** para alcanzar revocar el acuerdo impugnado en la instancia local.

3. Facultad reglamentaria del Instituto local.

El partido actor se duele de que el Tribunal responsable consideró que la justificación de la reforma a los reglamentos internos fue la Ley de Responsabilidades del Estado de Sonora y la reforma político-electoral de dos mil diecisiete, y a partir de ello haya pretendido justificar todas las reformas con base en la homologación y adecuación de las normas internas del Instituto local, pues a su consideración diversas modificaciones no se ciñen a esas materias.

En ese sentido, estima que la Unidad Técnica de Planeación se incluyó en el organigrama del Instituto local sin motivación alguna, sin que pueda justificarse bajo el argumento de que se trata de armonización en la estructura y funcionalidad de diversas áreas del Instituto local.

Lo mismo acontece, en su concepto, con los artículos 8, 12, 14, 30, 33, 34 Bis, 37, 42 y 52 del Reglamento Interior y 6 del Reglamento de Sesiones, en los cuales considera que no se relacionan con la materia de responsabilidades de servidores públicos o la reforma político-electoral de dos mil diecisiete, sino con procedimientos, estructura y facultades de autoridades, y no obstante se modificaron, sin que en ninguno de esos supuestos hubiese analizado la

¹⁶ Sirve de apoyo a lo anterior, por el criterio que sustenta, la tesis 1a. XXVIII/2004 de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, cuyo rubro es LEYES. LA FALTA DE FIRMA EN EL DOCUMENTO QUE CONTIENE UNA INICIATIVA DEL PRESIDENTE DE LA REPÚBLICA, NO CONSTITUYE UNA VIOLACIÓN SUSTANCIAL AL ESTAR CONVALIDADA POR EL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO FEDERAL.

correspondencia de lo reformado con las justificaciones señaladas.

Dicho agravio es **infundado**, pues como lo consideró el Tribunal responsable, el Instituto local goza de una facultad reglamentaria para regular sus normas internas, que no se vincula o depende de una justificación referida a determinadas adecuaciones legales.

En términos de lo previsto en los artículos 41, fracción V, apartado C y 116, párrafo segundo, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución federal, y de conformidad con las bases establecidas en ese ordenamiento supremo, así como en las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados deben garantizar que los Organismos Públicos Locales Electorales¹⁷ **gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones**¹⁸.

Para ello se exige que las leyes federales y locales establezcan los medios necesarios para garantizar la independencia de las autoridades electorales, otorgando expresamente a los Estados la facultad y correlativa obligación para que, en ejercicio de su soberanía, determinen las medidas para salvaguardar la independencia y autonomía de dichas autoridades.

Así, los principios en comento, vistos como garantías de quien ejerce una función electoral, tienen como fin protegerle respecto de las decisiones tomadas en el entorno operativo y administrativo del órgano electoral, a fin de que siempre se desempeñe desde la

¹⁷ En adelante, OPLES.

¹⁸ Dichos principios de autonomía e independencia son reiterados en el artículo 98, párrafos 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como en los artículos 101, tercer párrafo, 102 y 103 de la legislación electoral local.

SUP-JRC-14/2019

perspectiva del Derecho y no a partir de presiones, intereses o injerencias indebidas de un agente externo¹⁹.

Ahora bien, la referida autonomía se manifiesta en el ámbito normativo a través de la **facultad reglamentaria**, esto es, la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico, a determinados órganos de autoridad, para emitir normas jurídicas generales abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley, por lo que tales normas deben estar subordinadas a ésta.

En ese sentido, en el artículo 104, párrafo 1, inciso a), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales²⁰, se prevé que a los OPLES les corresponde aplicar las disposiciones generales, reglas, lineamientos, criterios y formatos que, en ejercicio de las facultades que le confiere la Constitución federal y la LEGIPE.

Asimismo, en los artículos 111 y 121, fracción I, de la Ley Electoral local, así como en el quinto transitorio del decreto de reforma 177, publicado en el Boletín Oficial del Estado de Sonora el treinta de junio de dos mil catorce y el tercero transitorio del decreto de reforma 138, publicado en el referido Boletín Oficial el veinticinco de mayo de dos mil diecisiete, se prevé la facultad reglamentaria del Instituto local para aprobar los acuerdos y reglamentos necesarios para hacer efectivas las disposiciones de la Ley y para el debido ejercicio de las facultades y atribuciones del Instituto local y sus

¹⁹ Véanse las tesis CXVIII/2001 y XCIV/2002, de este Tribunal Electoral, cuyos rubros son AUTORIDADES ELECTORALES. LA INDEPENDENCIA EN SUS DECISIONES ES UNA GARANTÍA CONSTITUCIONAL e INSTITUTOS U ORGANISMOS ELECTORALES. GOZAN DE PLENA AUTONOMÍA CONSTITUCIONAL.

²⁰ En lo subsecuente, LEGIPE.

órganos desconcentrados, artículos en los cuales se materializa la autonomía normativa del Instituto local²¹.

En ese sentido, se reconoce la necesidad de establecer lineamientos expedidos por el Consejo Estatal, cuestión que le habilita a crear normas adicionales que regulen los procedimientos, así como la estructura y funcionamiento del Instituto local, a través de reglamentos, lineamientos y demás disposiciones de carácter general.

Ahora bien, en relación con la fundamentación y motivación en el uso de la facultad reglamentaria, se trata de una obligación constitucional (artículo 16), que todas las autoridades deben observar, en tanto que exige que todos los actos de autoridad se emitan solamente cuando exista un respaldo legal para hacerlo (fundamentación); y se haya producido algún motivo para dictarlos (motivación).

Esto tiene por finalidad evitar la arbitrariedad en el actuar de las autoridades, ya que, si éstas no expresan debidamente el precepto jurídico aplicable y el motivo para su aplicación, o bien, no existe adecuación entre los motivos aducidos y las normas aplicables al caso, se transgrede en perjuicio del gobernado el derecho de legalidad previsto constitucionalmente.

²¹ Dicha facultad reglamentaria se reitera en los artículos 100, 121, fracciones XII y LXIX, 147, 228, 244 y 282, de la Ley Electoral local, así como el décimo tercero transitorio del decreto de reforma 177, publicado en Boletín Oficial del Estado de Sonora el treinta de junio de dos mil catorce, que concretamente establecen la facultad del Consejo Estatal para que apruebe los reglamentos en relación con la liquidación del patrimonio de los partidos políticos; para regular las Sesiones del Instituto local y de los consejeros electorales; para establecer lo relativo a las notificaciones del Instituto local; para la operación y funcionamiento de los consejos distritales y municipales; para establecer las causales y procedimiento de remoción de consejeros electorales y secretarios técnicos; para fijar las reglas, fechas y sedes de los debates; para realizar el cómputo estatal de la elección de gobernador, y para sancionar a los consejeros electorales distritales y municipales.

SUP-JRC-14/2019

Sin embargo, en cuanto a la **fundamentación y la motivación de los acuerdos expedidos por la autoridad administrativa electoral** en ejercicio de su facultad reglamentaria, se ha establecido que es entendible que no se exprese en términos similares que otros actos de autoridad.

Razón por la cual, para que un reglamento se considere fundado, **basta que la facultad reglamentaria de la autoridad que lo expide se encuentre prevista en la ley**; mientras que la motivación se cumple, cuando el reglamento se refiere a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas, **sin que esto signifique que cada una de las disposiciones que integran el reglamento deban ser necesariamente materia de motivación específica**²².

Ello, porque debe recordarse que los reglamentos gozan de los atributos de impersonalidad, generalidad y abstracción, por lo que es patente que su confrontación con el párrafo primero del artículo 16 constitucional para determinar si se ha observado la garantía de fundamentación y motivación debe hacerse sobre la base de otro punto de vista.

Ahora bien, como ya fue precisado, el partido actor se duele de que diversas modificaciones reglamentarias no se vinculaban con cuestiones de responsabilidad administrativa, ni con la reforma constitucional de veinticinco de mayo de dos mil diecisiete, sin precisar las razones de por qué no pueden derivar de dicha reforma electoral, sino que sólo manifiesta que se encontraban vinculadas con procedimientos y facultades de diversas autoridades del Instituto local, por lo que estima que carece de fundamentación y motivación.

²² Jurisprudencia 1/2000, de este Tribunal Electoral, cuyo rubro es FUNDAMENTACIÓN Y MOTIVACIÓN DE LOS ACUERDOS DEL INSTITUTO FEDERAL ELECTORAL, QUE SE EMITEN EN EJERCICIO DE LA FUNCIÓN REGLAMENTARIA.

Contrario a lo alegado por el promovente, se advierte que fue correcto que el Tribunal responsable confirmara el acuerdo impugnado al considerar que sus modificaciones se encontraban amparadas en la facultad reglamentaria del Instituto local.

Lo anterior, pues de conformidad con el marco jurídico previamente desarrollado, así como del análisis del acuerdo impugnado, se advierte que este último sí fue fundado y motivado en la facultad reglamentaria del Instituto local, pues se señalaron como fundamento, entre otros artículos, el 111 y 121, fracción I, de la Ley Electoral local, así como el tercero transitorio del decreto de reforma 138, publicado en Boletín Oficial del Estado de Sonora el veinticinco de mayo de dos mil diecisiete, los cuales establecen la facultad reglamentaria genérica del Instituto local, en específico para emitir reglamentos interiores.

Asimismo, se señaló el artículo 6 del Reglamento Interior que, entre otras cuestiones, prevé la facultad del Consejo Estatal para reformar el contenido del referido Reglamento, cuando así lo requiera la estructura y funcionamiento del Instituto local o cuando se susciten reformas o adiciones a la legislación electoral que impliquen modificaciones, sin que se establezca algún requisito adicional o especial, más allá de que así lo considere el Consejo Estatal.

Aunado a lo anterior, en el acuerdo impugnado se precisó como razón y motivo de la reforma, la facultad reglamentaria del Instituto local, para emitir normas jurídicas, abstractas, impersonales y obligatorias, con el fin de proveer en la esfera administrativa el exacto cumplimiento de la ley, para definir criterios y establecer procedimientos para el correcto ejercicio de su función.

SUP-JRC-14/2019

Lo anterior se estima suficiente para realizar modificaciones respecto a procedimientos, organización, estructura y facultades de órganos del Instituto local, sin que fuera necesario una motivación adicional respecto de todas y cada una de las disposiciones.

Pues, como ya fue referido, dicho Instituto local tiene autonomía para autorregularse, sin más límite que lo establecido en la Constitución federal, LEGIPE y legislación local, por lo que en cualquier momento puede modificar su estructura, organización, procedimientos y facultades, lo cual es acorde a lo establecido en el artículo 6 del Reglamento Interior, en el sentido de que dicho ordenamiento se podrá modificar cuando así lo requiera la estructura y funcionamiento del Instituto local, por lo que las violaciones a esa facultad reglamentaria deberán controvertirse en lo particular y en forma individual.

Es por todo lo anterior que el presente agravio resulta **infundado**.

4. Análisis respecto a la fundamentación y motivación de las consideraciones relativas a la impugnación de la reforma a diversos artículos en particular.

El actor se duele de que el Tribunal responsable estudio de manera inadecuada sus agravios en relación con los artículos 6, 8, 12, fracción XII, 14, 30, fracción III Bis, 33, 34 Bis y 37, fracciones XI, XXIX y XXXI del Reglamento Interior, por lo que en los siguientes apartados se hará el estudio específico respecto de éstos.

a. Agravios inoperantes.

Esta Sala Superior considera que son **inoperantes** los conceptos de violación relativos a los artículos 6, 8, 12, fracción XII, 30, fracción III

bis, 33, 34 bis y 37, fracciones XI, XXIX y XXXI, del Reglamento Interior, ya que las manifestaciones del partido actor no combaten frontalmente la totalidad de las consideraciones de la responsable, constituyen una reiteración de los agravios que hizo valer en la instancia local, o se trata de argumentos novedosos, como se especificará a continuación.

En relación con el **artículo 6** del Reglamento Interior, en la demanda primigenia, el actor señaló que se derogó la facultad de la Presidencia de recibir las propuestas de reformas al referido reglamento, sin señalar ante quién se presentarían, además de incluir como sujeto para presentar las iniciativas al Órgano Interno de Control.

El Tribunal responsable consideró que dicha alegación era inexacta en tanto que tales actuaciones se regían por las reglas generales de convocatoria y orden del día, por lo que en cada caso concreto habrá una instancia facultada para recibir dichas propuestas de modificación, esto es, la Presidencia del Consejo Estatal, para el caso de sesiones ordinarias, y el Secretario Ejecutivo, para el caso de sesiones extraordinarias, habida cuenta de que el Órgano Interno de Control únicamente sustituyó a la Contraloría, quien anteriormente estaba facultada para presentar esa clase de iniciativas.

En el presente asunto el actor se limita a señalar que es incongruente argumentar que no se derogó la facultad de la Presidencia, ya que al eliminar la porción normativa en cuestión, deja de ser un deber presentar las propuestas ante ella, sin que se señale ante quién se deberán presentar.

No controvierte lo señalado por la autoridad responsable, quien

SUP-JRC-14/2019

especificó cuándo se presenta ante la Presidencia y cuando ante el Secretario Ejecutivo, atendiendo a la naturaleza de las sesiones y a la sustitución del Órgano Interno de Control en lugar de la Contraloría.

Por lo que hace a los **artículos 8 y 33** del Reglamento Interior, el partido actor señaló en su demanda primigenia que era incorrecto que se otorgara a las áreas de investigación y sustanciadora del Órgano Interno de Control, el nivel de unidades técnicas, además de que atribuye la facultad de designar a dichos titulares al Consejo Estatal, cuando en realidad se trata de una facultad exclusiva de la Consejera Presidenta, en términos del artículo 122, fracción VI, de la Ley Electoral local. Asimismo, señaló que era incorrecto organizacional y presupuestalmente que tres unidades administrativas denominadas unidades técnicas, estuvieran dentro de una unidad administrativa denominada Órgano Interno de Control.

Por su parte, el Tribunal responsable determinó que no le asistía la razón al actor, porque la creación de las unidades técnicas de investigación y sustanciación obedecía al mandato del Instituto Superior de Auditoría y Fiscalización. Aunado a ello, resolvió que el referido artículo 122, fracción VI, de la Ley Electoral local establecía una excepción a la facultad de la Presidencia, respecto a funcionarios que sean designados por el Consejo Estatal, habida cuenta de que consideró que dicha modificación guarda congruencia con el espíritu del Sistema Nacional y Estatal Anticorrupción, que establece que los titulares de las unidades encargadas de la investigación, sustanciación y resolución de los procedimientos no sean designados por el titular del área a investigar.

En la demanda, el partido actor señala que la responsable no justificó la necesidad de la creación de las Unidades Técnicas dentro del Órgano Interno de Control, e insiste en que no hay razón de darles el nivel de unidades técnicas por su alto costo económico [1]; que el artículo 122, fracción XII, de la Ley Electoral local establece que es facultad del Consejero de la Presidencia someter al Consejo Estatal la propuesta para la creación de nuevas direcciones ejecutivas o unidades técnicas [2]; considera incorrecto que se fundará su determinación en el artículo 34 del Reglamento Interior que no tiene relación alguna con el Órgano Interno de Control [3], y se duele que lo resuelto por el Tribunal responsable carece de legalidad y objetividad, en virtud de que si bien guarda armonía con el Sistema Nacional y Estatal de Anticorrupción, ello no justifica que el Consejo Estatal inobserve normas establecidas en la legislación como es la facultad del Consejero Presidente para realizar tales nombramientos [4].

En ese sentido, se determina que el partido actor no controvierte la totalidad de las razones señaladas por la autoridad responsable de que la creación de las unidades atendió a lo ordenado por el Instituto de Auditoría local, así como que dicho procedimiento de designación se encuentra amparado en la excepción establecida en el artículo 122, fracción VI, esto es, cuando corresponda la designación al Consejo Estatal de los directores ejecutivos y demás personal técnico del Instituto local, de ahí que devengan inoperantes sus alegaciones.

En cuanto al **artículo 12, fracción XII**, del Reglamento Interior, en la demanda primigenia se duele que se derogó la atribución del Consejero de la Presidencia de proponer la estructura orgánica del Instituto local, lo cual considera contrario a lo establecido en los

SUP-JRC-14/2019

artículos 122, fracción XII y 125, fracción XIX, de la Ley Electoral local.

El Tribunal responsable determinó que tal derogación no limitaba la facultad del Consejero que ocupe la Presidencia de someter al Consejo Estatal las propuestas para la creación de nuevas direcciones ejecutivas o unidades técnicas, en tanto que esta se prevé en el artículo 122, fracción XII, de la Ley Electoral local, habida cuenta de que el artículo impugnado regula las facultades de la Junta General Ejecutiva y no del Consejero de la Presidencia.

En la demanda del presente juicio, el partido actor señala que es incorrecto que se quite una atribución a la Junta General Ejecutiva para otorgarse al Consejo Estatal con lo cual se pretende incidir en una facultad administrativa que le compete a la Presidencia del Consejo, además de que considera que con independencia de que se encuentre prevista en la Ley Electoral local, con la derogación de dicha fracción se violenta el principio de jerarquía normativa.

En ese orden de ideas, se estima que el actor, por una parte modifica su agravio planteado ante la instancia local, al alegar que es incorrecto que en el acuerdo impugnado se quite esa facultad a la Junta General Ejecutiva, lo cual no había hecho valer en la instancia local y, por otra parte, se limita a reiterar sus agravios en cuanto que considera que con la derogación de la fracción impugnada se derogó la facultad del Consejero de la Presidencia, pero sin señalar razones de por qué dicha derogación tiene el alcance de modificar la Ley Electoral local en que se prevé dicha facultad, de ahí lo inoperante del agravio.

A mayor abundamiento, cabe precisar que por lo que hace a las alegaciones novedosas, tales argumentos debían hacerse valer

desde el inicio de la cadena impugnativa respecto de la porción normativa impugnada, por lo que en realidad el actor pretende introducir cuestiones que no fueron abordadas en el fallo combatido, por lo que en tales supuestos también debe declararse su inoperancia.

Sustenta lo anterior, la jurisprudencia 1a./J. 150/2005, de la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro AGRAVIOS INOPERANTES. LO SON AQUELLOS QUE SE REFIEREN A CUESTIONES NO INVOCADAS EN LA DEMANDA Y QUE, POR ENDE, CONSTITUYEN ASPECTOS NOVEDOSOS EN LA REVISIÓN.

Respecto al **artículo 30, fracción III Bis**, del Reglamento Interior, en la demanda del recurso de apelación se señaló que otorgar la atribución a los Consejeros para convocar a sesión, contraviene el artículo 122, fracción V, de la Ley Electoral local, el cual señala que convocar a sesiones es una facultad del Consejero de la Presidencia, por lo que estima que se fue más allá de la ley con tal disposición.

El Tribunal responsable consideró infundado el agravio, en tanto que determinó que se trataba de un supuesto no previsto ni por la Ley Electoral local ni por el Reglamento de Sesiones, en tanto que se trata del caso de cuando la Presidencia del Consejo omite proceder a convocar a sesión a pesar de haber sido solicitada oportunamente y una vez vencido el plazo previsto en el artículo 10, punto 4, del Reglamento de Sesiones, por lo que se trata de un supuesto específico y extraordinario, que no se contrapone con la facultad de la Presidencia para convocar a sesiones.

SUP-JRC-14/2019

En la demanda que ocupa nuestra atención, el partido actor considera que la autoridad responsable hizo una indebida aplicación de la porción normativa combatida, porque no comparte que se reglamente un supuesto no previsto ni por la Ley ni por el Reglamento de Sesiones por las razones que señaló en su agravio tercero de su demanda primigenia, habida cuenta de que considera que en la sesión extraordinaria de veintitrés de noviembre de dos mil dieciocho en que se aprobó el acuerdo impugnado en la instancia primigenia, no se respetó el plazo de veinticuatro horas al que se introdujo en la norma impugnada.

En ese orden de ideas, el partido actor no controvierte de manera específica las razones por las que no comparte la interpretación del Tribunal responsable, es decir, no esgrime argumentos para demostrar que la facultad de la Presidencia se debe considerar como una facultad exclusiva, por lo que no pudiese interpretarse como lo hizo la autoridad responsable, en el sentido de indicar que se regula un caso especial ante la negativa u omisión del Consejero de la Presidencia.

Aunado a ello, las manifestaciones que realiza en relación con la sesión en que se aprobó el acuerdo impugnado en la instancia primigenia resultan manifestaciones novedosas respecto del procedimiento por el que se aprobó la norma impugnada, de ahí que también se califiquen de inoperantes.

Por lo que hace a la adición del **artículo 34 Bis** del Reglamento Interior, en la demanda primigenia señaló que sujetar la propuesta de la Presidencia para la designación del Secretario Ejecutivo, Directores Ejecutivos y los titulares de las Unidades Técnicas, a la emisión de un dictamen de aptitud por parte de una Comisión Temporal, era contrario al artículo 24, numeral 1, del Reglamento de

Elecciones, el cual establece que se trata de una atribución del Consejero de la Presidencia, sin restricción adicional alguna.

Al respecto, el Tribunal responsable consideró que no le asistía la razón, pues de conformidad con el referido artículo 24, numerales 1 y 3 del Reglamento de Elecciones del INE, la propuesta de la Presidencia está sujeta al cumplimiento de los requisitos legales, así como a los parámetros de idoneidad para el cargo, por lo que la creación de una Comisión Temporal para verificar el cumplimiento de dichos requisitos no abroga la facultad de la Presidencia para realizar la propuesta de los titulares de dichos funcionarios, sino se regula el procedimiento de designación.

En la demanda del presente juicio, el partido actor refiere que la autoridad responsable no analiza que las propuestas de la Presidencia primero serían analizadas por una comisión temporal, lo cual considera que se contrapone al artículo 24, numeral 1, del Reglamento de Elecciones, ya que la facultad de la Presidencia de hacer la propuesta al Consejo Estatal se modifica para que sea una Comisión Temporal quien la realice, cuando la facultad legal es sin restricción adicional alguna.

En ese orden de ideas, el partido actor se limita a reiterar sus argumentos señalados desde el escrito del recurso de apelación, pero sin controvertir de manera específica, por qué dicha Comisión no puede ser considerada parte del procedimiento de designación, o bien por qué no es viable considerar que la facultad de propuesta de la Presidencia fue derogada, en tanto que el Consejero de la Presidencia sigue realizando la propuesta y el Consejo Estatal aprobando la designación.

SUP-JRC-14/2019

Luego, por lo que hace a la derogación de las **fracciones XI, XXIX y XXXI, del artículo 37**, del Reglamento Interior, el partido actor señaló en su demanda correspondiente a la instancia local; que con la derogación de las atribuciones de la Dirección Ejecutiva de Administración, de proponer a la Comisión del Servicio Profesional Electoral Nacional lo relativo a la rama Administrativa, de elaborar los manuales de organización y de proponer procedimientos de promoción y estímulo del personal administrativo, no se encontraban fundadas ni motivadas, así como que no se especificaba a quién correspondería conocer de dichas atribuciones.

El Tribunal responsable determinó que no le asistía la razón, en tanto que dicha derogación sí se encontraba fundada y motivada, en términos de la facultad reglamentaria del Consejo Estatal.

En la presente instancia, el partido actor insiste en que la derogación de dichas fracciones no se fundó ni motivo, habida cuenta de que escapaba de la materia de las reformas del acuerdo impugnado y que el Tribunal responsable no especificó ahora a quién debería corresponder conocer de las atribuciones derogadas.

Es decir, el actor únicamente reitera su agravio sin señalar en lo particular el por qué dicha derogación vulnera los principios que rigen a la facultad reglamentaria que argumentó la autoridad responsable.

En ese orden de ideas, es claro que los motivos de disenso no se encuentran encaminados a desvirtuar todas y cada una de las consideraciones o razones, de hecho y de derecho, que la autoridad responsable tomó en cuenta al emitir su sentencia, carga que corresponde al actor.

En efecto, el actor debe hacer patente que los argumentos en los que la autoridad enjuiciada sustentó la resolución reclamada, conforme a los preceptos normativos que estimó aplicables, son contrarios a derecho, de ahí que los agravios que dejan de cumplir tales requisitos resultan inoperantes, puesto que no atacan en sus puntos esenciales el acto o resolución impugnada, dejándolo prácticamente intocado.

Habida cuenta de que como se demostró, de un análisis comparativo entre la demanda primigenia y la presentada ante este órgano jurisdiccional, se advierte que los motivos de disenso que se estudian se limitan a repetir lo expresado en el medio de impugnación local, en la mayoría de las ocasiones sin aducir argumentos nuevos a fin de combatir las consideraciones medulares que sirvieron de apoyo al Tribunal responsable para desestimar los conceptos de agravio aducidos en la instancia local²³.

En la inteligencia de que conforme a lo previsto en el artículo 23, párrafo 2, de la Ley de Medios, no procede la suplencia de la queja deficiente tratándose del juicio de revisión constitucional electoral, en tanto que se trata de un medio de impugnación regido por el principio de estricto derecho, que impide a este órgano jurisdiccional suplir las deficiencias u omisiones en el planteamiento de los agravios, cuando estos no puedan ser deducidos claramente de los hechos expuestos, de lo que deriva el imperativo de resolver la

²³ Resulta aplicable la jurisprudencia 2a./J. 62/2008, de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: AGRAVIOS INOPERANTES EN LA REVISIÓN. SON AQUELLOS QUE REPRODUCEN, CASI LITERALMENTE, LOS CONCEPTOS DE VIOLACIÓN, SIN CONTROVERTIR LAS CONSIDERACIONES DE LA SENTENCIA RECURRIDA. Así como la jurisprudencia II.2o.C. J/11, del Segundo Tribunal Colegiado en Materia Civil del Segundo Circuito, de rubro: CONCEPTOS DE VIOLACIÓN. RESULTAN INOPERANTES SI SON UNA REPETICIÓN DE LOS AGRAVIOS EN LA APELACIÓN.

SUP-JRC-14/2019

controversia con sujeción estricta a los agravios expuestos por el enjuiciante.

Por todo lo anterior, los anteriores agravios se califican de **inoperantes**.

b. Limitación a la participación del Consejero de la Presidencia para integrar Comisiones Permanentes o Temporales del Instituto local.

Por lo que hace al artículo 14 del Reglamento Interior, cabe precisar que el Tribunal responsable determinó que, el hecho de que en el artículo 130 de la Ley Electoral local se prevea que las comisiones se integrarán exclusivamente por consejeros electorales, no implica que también el Presidente deba integrarlas, habida cuenta de que la intención de las comisiones y su integración por un presidente y un secretario es precisamente distribuir las cargas del trabajo entre los miembros del Consejo Estatal, ya que sería un contrasentido que quien tiene la responsabilidad de presidir el organismo electoral local, tenga además la carga de integrar una o más comisiones, por lo que validó el contenido del artículo 14 del Reglamento Interior.

El actor controvierte la determinación del Tribunal responsable de confirmar la validez de la norma, específicamente en la porción normativa que establece que “El consejero presidente no podrá integrar ninguna de las comisiones permanentes ni temporales”, pues considera que contrario a lo determinado por la autoridad responsable, existe una antinomia entre el referido artículo 14 del Reglamento Interior y el 130, segundo párrafo, de la Ley Electoral local.

Considera incongruente la argumentación de la responsable, en el sentido de que la razón de la norma obedece a la mayor o menor

carga de trabajo de los consejeros electorales, pues a su consideración, todos tienen los mismos derechos, entre ellos, el de integrar comisiones, por lo que la restricción de la norma reclamada viola lo dispuesto en el artículo 1º constitucional, habida cuenta de que considera que dicha prohibición recae en el supuesto de discriminación motivada por género.

El agravio se califica de **infundado**.

En primer término, cabe precisar que la facultad reglamentaria de que goza el Instituto local no es absoluta, sino que debe ejercerse dentro de las fronteras que delimitan la Constitución federal, la LEGIPE y la respectiva legislación local.

En ese sentido, su ejercicio se encuentra acotado por una serie de principios derivados del diverso de seguridad jurídica, entre otros, el de reserva de ley, motivo por el cual el uso de dicha atribución reglamentaria no debe incidir en el ámbito reservado a la ley, ni ir en contra de lo dispuesto en actos de esta naturaleza, sino que se deben ceñir a lo previsto en el contexto formal y materialmente legislativo que habilita y condiciona su emisión.

De este modo, del principio de legalidad derivan los subprincipios de reserva de la ley y el de subordinación jerárquica, siendo éstos aplicables a la naturaleza de los acuerdos normativos, en cuanto disposiciones sometidas al ordenamiento que desarrollan, con el objeto de lograr su plena y efectiva aplicación.

Así, mediante el principio de reserva de ley, se evita que la facultad reglamentaria aborde materias reservadas en forma exclusiva a las leyes emanadas del Congreso de la Unión.

SUP-JRC-14/2019

En efecto, una disposición constitucional puede reservar expresamente a la ley, la regulación de una determinada materia, excluyendo la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por otras normas secundarias, en especial, el reglamento; pudiendo a su vez la norma constitucional, permitir que otras fuentes diversas a la ley, regulen parte de la disciplina normativa de determinada materia, pero condicionadas a que la propia ley determine expresa y limitativamente las directrices correspondientes.

En este supuesto, la ley debe establecer los principios y criterios conforme a los cuales, el desarrollo específico de la materia reservada podrá posteriormente ser establecida por una fuente secundaria, lo que no excluye la posibilidad de que las leyes contengan remisiones a normas adicionales, pero sin que tales referencias hagan posible una regulación independiente y no subordinada al propio ordenamiento legal del que derivan, ya que esto supondría una degradación de la reserva establecida por la Constitución federal.

Por tanto, la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, tales ordenamientos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones a las que reglamentan; 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.

En consecuencia, se debe determinar si como lo consideró el Tribunal responsable, es válido que el Consejo Estatal haya establecido que el Consejero de la Presidencia no puede integrar ninguna de las comisiones permanentes ni temporales.

Se estima que no le asiste la razón al promovente, en virtud de que de una interpretación sistemática y funcional de los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, en relación con los artículos 102, 104, 105, 122 y 130 de la Ley Electoral local, se advierte que la porción normativa “El consejero presidente no podrá integrar ninguna de las comisiones permanentes ni temporales”, es acorde con el marco jurídico constitucional y legal, de ahí que no existió una extralimitación por parte del Consejo General al establecer tal disposición.

En efecto, el artículo 116 constitucional establece que los OPLES contarán con un órgano de dirección superior integrado por **un consejero presidente y seis consejeros electorales**, designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley.

Por su parte, la Ley Electoral local, en diversas ocasiones hace la precisión o distinción respecto del consejero presidente como de los consejeros electorales del Consejo General del Instituto Electoral local, lo cual puede advertirse de los artículos 102, 104 y 105.

En este sentido, desde la norma constitucional existe una diferenciación entre los Consejeros Electorales y quienes ocupan la Presidencia de los OPLES, atendiendo a la organización y funcionalidad de tales autoridades.

En términos generales, las Presidencias de los OPLES tienen a su cargo la representación legal y organización del Instituto Electoral local, funciones que no corresponden al resto de los Consejeros, por lo que es dable considerar que la integración de Comisiones implica una función ajena a la Presidencia, atendiendo a la funcionalidad de tales órganos.

SUP-JRC-14/2019

En ese orden de ideas, cuando el artículo 130 de la Ley Electoral local hace referencia a que “El Consejo General integrará las comisiones temporales que considere necesarias para el desempeño de sus atribuciones, las que siempre serán presididas por un **Consejero Electoral**” y “Los **consejeros electorales** podrán participar hasta en tres de las comisiones antes mencionadas, con independencia de las comisiones temporales, por un periodo de tres años en igualdad de condiciones y de manera equitativa”, la referencia a consejeros electorales debe entenderse a aquellos distintos al Consejero Presidente.

Tales normas, forman un sistema de distribución de atribuciones que es evidente, porque en aquellos casos donde el legislador quiso aludir a la Presidencia de los OPLES, así lo indicó expresamente.

Como ya se indicó, el consejero presidente tiene atribuciones especiales, entre otras, llevar la representación legal del Instituto Electoral local y de organización del Instituto, pero sin que se establezca expresamente la facultad para integrar comisiones, lo cual se considera que es acorde a la funcionalidad orgánica de la autoridad administrativa electoral, distribución de tareas y congruente con el diseño institucional de las autoridades administrativas electorales, en tanto que en caso de que el Consejero Presidente integrara comisiones, en diversas ocasiones podría presentarse una falta de coordinación o incompatibilidad con sus diversas atribuciones especiales de representación del referido Instituto.

En ese orden de ideas, de conformidad con los artículos 122, fracción XIV y 130 de la Ley Electoral local, se estima que las facultades del Consejero Presidente, en relación con las comisiones, se limitan, esencialmente, a proponer a sus integrantes y a turnarles

a éstas los asuntos que les correspondan.

A partir de lo anterior, es de concluir que la Ley Electoral local no confiere a la Consejería de Presidencia la facultad de integrar comisiones.

Por todo lo anterior, es de concluir que el Consejo General no excedió su facultad reglamentaria, pues se limitó a expresar lo dispuesto por la Ley en cuestión, a partir de una interpretación sistemática y funcional, de ahí lo **infundado** del agravio.

Finalmente, no pasa inadvertido para esta Sala Superior que el partido actor realiza algunas manifestaciones de que la exclusión de la Consejería de la Presidencia se traduce en una discriminación por razón de género en contra de la actual Consejera Presidenta; sin embargo, tal manifestación se estima inoperante, en tanto que no lo había planteado al actor con anterioridad, por lo que resulta novedosa y, por otra, se estima que constituye una manifestación genérica, en virtud de que no aduce las razones particulares por las que estima que la exclusión fue con base en una cuestión de género, en consecuencia, se trata de una norma general por lo que la presidencia puede ser ocupada por un hombre o una mujer.

En virtud de que todos los agravios fueron desestimados, lo procedente es confirmar la resolución reclamada.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior

RESUELVE

ÚNICO. Se **confirma** la resolución reclamada.

SUP-JRC-14/2019

Notifíquese como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, devuélvase los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **unanimidad** lo resolvieron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**JANINE M. OTÁLORA
MALASSIS**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MÓNICA ARALÍ SOTO
FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE