

RECURSOS DE APELACIÓN

EXPEDIENTES: SUP-RAP-89/2017,
SUP-RAP-90/2017, SUP-RAP-
94/2017 y SUP-RAP-97/2017
ACUMULADOS

RECURRENTES: PARTIDO DE LA
REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA Y
OTROS

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONSEJO GENERAL DEL INSTITUTO
NACIONAL ELECTORAL

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA
ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIO: JUAN MANUEL
ARREOLA ZAVALA

Ciudad de México, a veintidós de junio de dos mil diecisiete.

VISTOS, para resolver los autos de los recursos de apelación identificados con la claves SUP-RAP-89/2017, SUP-RAP-90/2017, SUP-RAP-94/2017 y SUP-RAP-97/2017 interpuestos por los partidos políticos de la Revolución Democrática y MORENA, Encuentro Social, y Revolucionario Institucional, por conducto de sus representantes ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respectivamente, en contra del Acuerdo INE/CG28/2017, POR EL QUE SE

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

APRUEBA LA MODIFICACIÓN AL REGLAMENTO DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA LA DESIGNACIÓN Y LA REMOCIÓN DE LAS Y LOS CONSEJEROS PRESIDENTES Y LAS Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES APROBADO MEDIANTE EL ACUERDO INE/CG86/2015.

RESULTANDOS

PRIMERO. *Antecedentes.* De la narración de hechos que los partidos recurrentes hacen en su escrito inicial, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. Decreto de reforma constitucional en materia político-electoral. El diez de febrero de dos mil catorce se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia político-electoral.

2. Decreto de expedición de la legislación electoral secundaria. De acuerdo con lo previsto en el artículo segundo transitorio del Decreto mencionado en el

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

apartado uno (1) que antecede, el veintitrés de mayo de dos mil catorce se publicó, en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expidió, entre otras, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

3. Reglamento para la designación y remoción de Consejeros Electorales locales. En sesión extraordinaria de once de marzo de dos mil quince, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitió el Acuerdo INE/CG86/2015, mediante el cual aprobó el "REGLAMENTO DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA LA DESIGNACIÓN Y LA REMOCIÓN DE LAS Y LOS CONSEJEROS PRESIDENTES Y LAS Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES" publicado en el Diario Oficial de la Federación el inmediato día veintiséis.

4. Acuerdo impugnado. El veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, emitió el acuerdo identificado con la clave INE/CG28/2017, por el que: "SE APRUEBA LA MODIFICACIÓN AL REGLAMENTO DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA LA DESIGNACIÓN Y LA REMOCIÓN DE LAS Y LOS CONSEJEROS PRESIDENTES Y LAS Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES DE LOS

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES APROBADOS MEDIANTE EL ACUERDO INE/CG86/2015", cuyos puntos de acuerdo son al tenor siguiente:

ACUERDO

PRIMERO. Se aprueba el presente Acuerdo por el que se modifica el Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la Designación y la Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales, que como anexo forma parte integrante del presente Acuerdo.

SEGUNDO. Se instruye a la Secretaria Ejecutiva para que a través de la Unidad Técnica de Vinculación con los Organismos Públicos Locales haga del conocimiento de los órganos máximos de dirección de los Organismos Públicos Locales el contenido del presente Acuerdo.

TERCERO. Publíquese el presente Acuerdo y el Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la Designación y Sanción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales, en el Diario Oficial de la Federación.

CUARTO. El presente Reglamento entrara en vigor el día de su aprobación, modificándose el Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la Designación y la Remoción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales, publicados en el Diario Oficial de la Federación el 26 de marzo de 2015.

SEGUNDO. Recursos de apelación. Disconforme con dicho acuerdo, el veintiocho de febrero de la presente anualidad, los partidos políticos de la Revolución Democrática y MORENA, por conducto

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

de sus representantes ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, interpusieron respectivamente, recursos de apelación.

Asimismo, el dos de marzo siguiente, los partidos políticos Encuentro Social y Revolucionario Institucional, por conducto de sus representantes ante el Consejo General de Instituto Nacional Electoral, promovieron recursos de apelación en contra del citado acuerdo INE/CG28/2017.

TERCERO. *Trámite y sustanciación.* Recibidos los expedientes en esta Sala Superior, la Magistrada Presidenta acordó integrar los expedientes SUP-RAP-89/2017, SUP-RAP-90/2017, SUP-RAP-94/2017 y SUP-RAP-97/2017, y turnarlos a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, para los efectos establecidos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

CUARTO. *Radicación, admisión y cierre de instrucción.* En su oportunidad, la Magistrada instructora radicó, admitió y cerró la instrucción de los presentes medios de impugnación, y

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

CONSIDERANDOS

PRIMERO. *Jurisdicción y Competencia.* El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción y la Sala Superior es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación, al impugnarse un Acuerdo emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, que es un órgano central de dicho Instituto, de conformidad con los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción VIII, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso g), y 189, fracción I, inciso c), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 44, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. *Acumulación.* De la lectura integral de las demandas, se advierte que los recurrentes impugnan el acuerdo INE/CG28/2017, de veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, mediante el cual el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, "APRUEBA LA MODIFICACIÓN AL REGLAMENTO DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA LA DESIGNACIÓN Y LA REMOCIÓN DE LAS Y LOS CONSEJEROS PRESIDENTES Y LAS Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES DE LOS

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES APROBADOS MEDIANTE EL ACUERDO INE/CG86/2015”.

En ese sentido, al existir identidad en el acto impugnado y la autoridad señalada como responsable, con fundamento en los artículos 199, fracción XI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, 31 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y 79 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, **se decreta la acumulación** de los expedientes SUP-RAP-90/2017, SUP-RAP-94/2017 y SUP-RAP-97/2017 al diverso SUP-RAP-89/2017, por ser éste el primero que se recibió en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior, según se advierte de los autos de turno.

En consecuencia, se deberá glosar copia certificada de los puntos resolutive de la presente ejecutoria, a los autos de los expedientes acumulados.

TERCERO. *Requisitos de procedencia.* Se tienen por satisfechos los requisitos previstos en los artículos 7, párrafo 1, 9, párrafo 1, 13, párrafo 1 y 45, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes:

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

1. Forma. Los recursos se presentaron por escrito en la oficialía de partes de Instituto Nacional Electoral; se hace constar los nombres y firmas autógrafas de quienes interponen los recursos en representación de los partidos inconformes; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos que constituyen los antecedentes del caso y los agravios que se afirman causa el acto impugnado, así como los preceptos presuntamente violados.

2. Oportunidad. Se considera que los recursos fueron interpuestos de manera oportuna, toda vez que, el acuerdo impugnado fue emitido el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, mientras que los medios de impugnación que nos ocupan, fueron interpuestos el veintiocho de febrero y dos de marzo del año en cita, lo que pone de manifiesto que fueron promovidos oportunamente dentro del plazo legal de cuatro días, descontando los días veinticinco y veintiséis de febrero, al ser inhábiles, al tratarse de sábado y domingo.

3. Legitimación, y personería. Dichos requisitos se encuentran satisfechos plenamente, ya que, respecto al primero de ellos, en la especie los apelantes se

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

tratan de partidos políticos nacionales, siendo estos, el Partido de la Revolución Democrática, MORENA, Encuentro Social y Revolucionario Institucional, por tanto, encuentran legitimados para impugnar los actos o resoluciones de los órganos del Instituto Nacional Electoral, de conformidad con el artículo 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Por otro lado, se reconoce la personería de Guadalupe Acosta Naranjo, Horacio Duarte Olivares, Ernesto Guerra Mota y Alejandro Muñoz García como representantes propietarios y/o suplentes de los referidos institutos políticos ante el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, respectivamente, ya que dicha calidad es reconocida en los informes circunstanciados rendido por la autoridad responsable en cada uno, de conformidad con lo previsto por el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4.- Interés Jurídico. Se estima que en el presente caso se cumple el requisito en análisis, pues de acuerdo con el criterio sostenido por esta Sala Superior¹, los

¹ Cfr. Jurisprudencia 10/2005. "ACCIONES TUTIVAS DE INTERESES DIFUSOS. ELEMENTOS NECESARIOS PARA QUE LOS PARTIDOS POLÍTICOS LAS PUEDAN

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

partidos políticos apelantes, cuentan con interés tuitivo o difuso para impugnar el acuerdo impugnado emitido por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, pues, desde su óptica, transgreden diversos preceptos constitucionales, convencionales y legales, así como los principios rectores en materia electoral, que son susceptibles analizados mediante las acciones de naturaleza tuitiva.

5. Definitividad. El requisito en cuestión se considera colmado, en virtud de que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación no prevé algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la tramitación de los presentes medios de impugnación para alcanzar su pretensión.

CUARTO. Cuestión previa. De conformidad con el principio de economía procesal y porque no constituye obligación legal su inclusión en el texto del presente fallo, se estima innecesario transcribir el acto impugnado y las alegaciones formuladas por los impetrantes, máxime que se tienen a la vista en el expediente respectivo para su debido análisis, sin que sea óbice para lo anterior que en los apartados correspondientes se realice una síntesis de los mismos.

DEDUCIR". Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997/2013, páginas 101 y 102.

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

Resulta criterio orientador al respecto, las razones contenidas en la tesis del Segundo Tribunal Colegiado del Sexto Circuito, visible en la página 406, del Tomo XI, correspondiente al mes de abril de mil novecientos noventa y dos, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, de título: "ACTO RECLAMADO. NO ES NECESARIO TRANSCRIBIR SU CONTENIDO EN LA SENTENCIA DE AMPARO".

Asimismo, por similitud jurídica sustancial y como criterio orientador, la tesis del Octavo Tribunal Colegiado del Primer Circuito, publicada en la página 288, del Tomo XII, Noviembre 1993, del Semanario Judicial de la Federación, Octava Época, Materia Civil, cuyo rubro dice: "AGRAVIOS. LA FALTA DE TRANSCRIPCIÓN DE LOS MISMOS EN LA SENTENCIA, NO CONSTITUYE VIOLACIÓN DE GARANTÍAS."

QUINTO. *Síntesis de agravios y estudio de fondo.* Los argumentos que expresan los partidos políticos recurrentes son, sustancialmente, los siguientes:

Agravios en conjunto hechos valer por los partidos políticos de la Revolución Democrática,

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

Revolucionario Institucional, Encuentro Social y MORENA.

Agravio 1.- Lista de Reserva

Los partidos apelantes aducen que les genera agravio los considerandos 14, 15 y 16 del acuerdo INE/CG28/2017, así como los artículos 5, párrafo 1, incisos h) y j); 6 numeral 2 párrafo I inciso r); 13 numeral 5; 24 numeral 7; 31; 32; 33 párrafos 1 y 3; 35, párrafos 1 inciso b); 2 y 3; 36 del *Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y sanción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales*, pues violan los artículos 41, segundo párrafo, Base V, Apartado C, párrafo tercero y 116, Base IV, inciso c), numerales 2 y 3; 108; 109; 110 y 113 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo 2, inciso b); 35; 42, párrafo 5; 43, párrafo 1; 44, párrafo 1, incisos a) y j); 60, párrafo 1, inciso e); 98, párrafos 1 y 2; 99; 100; 101, párrafos 1, 3, 4; 102, párrafos 1 y 2; 103 párrafos 1 y 5; 104; 119, párrafos 1, 479 y 480; de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, así como el 7, párrafo 1, inciso a), del Reglamento de Comisiones del Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en esencia, por lo siguiente:

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

Exponen los recurrentes, que la responsable de manera indebida, interpreta e inobserva los preceptos antes precisados, al establecer en el reglamento una lista de reserva, situación que no es conforme con las disposiciones constitucionales y legales que regulan el procedimiento de designación de integrantes del órgano de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales, lo que además carece de una debida motivación y fundamentación, y trastocan los principios de subordinación jerárquica y reserva legal.

Lo anterior es así, ya que la pretendida lista de reserva, no es conforme al procedimiento previsto en los citados artículos, en particular, al previsto en los artículos 102, párrafos 1 y 2 y 103 párrafos 1 y 5 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que imponen la obligación al Instituto Nacional Electoral de que en todos los casos que ocurra una vacante, debe de realizar la designación correspondiente conforme al procedimiento de designación previsto en la Constitución y la ley, es decir, bajo nueva convocatoria abierta, inscripción y entrega de documentos de los aspirantes.

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

En esa línea, argumentan los apelantes, la lista de reserva es inconstitucional, ya que excluye a cualquier ciudadano que no haya participado en la designación primigenia de consejeros de los Organismos Públicos Locales Electorales, violando con ello sus derechos políticos de acceso a dichos cargos públicos electorales.

Señalan los accionantes, que de conformidad con el artículo 116, de la Constitución y 101 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, las vacantes serán cubiertas por la designación de un sustituto en los primeros 4 años o para un nuevo período en los últimos 3 años del encargo, y para ello, el Consejo General del Instituto, emitirá convocatoria pública en la que deberán considerar expresamente los cargos y periodos a designar, plazos del proceso de designación, órganos ante quienes se deberán inscribir los interesados, requisitos, documentación y el procedimiento a seguir.

En ese sentido, alegan los impetrantes, el establecimiento de una lista de reserva, no es conforme al procedimiento de designación previsto en la ley, ya que se evita llevar a cabo el procedimiento de designación en todas las etapas que la norma legal prevé.

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

Adicionan, que no es posible prever cargos o periodos futuros para cubrir vacantes, mediante el establecimiento de una lista de reserva, además de que con ella se permite la supresión de etapas del procedimiento previsto en la norma.

Agravio 2. Establecimiento de un régimen de responsabilidades distintos a la Constitución y a las leyes.

Esgrimen los apelantes que les causa perjuicio los considerandos 7, 14, 15, y 16 del acuerdo INE/CG28/2017, así como los artículos 5, párrafo 1, inciso I), 38, 40, 56 y 57 del reglamento impugnado, por lo siguiente:

A decir de los recurrentes, la responsable realiza una indebida motivación y fundamentación, violando los principios de subordinación jerárquica, de reserva legal y aquellos que rigen la facultad sancionadora del Estado *-ius puniendi-*, al establecer un régimen de responsabilidades administrativas a los integrantes de los órganos de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales, distinto al diseñado y en proceso de construcción, que fue determinado en la reforma a la Constitución mediante el *Decreto por el que se*

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

reforman, adicionan y derogan diversas disposiciones en materia de combate a la corrupción, publicado el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.

Lo anterior, pues señalan los accionantes, en el acuerdo que se impugna, la responsable desde el título de dicho acuerdo, sustituye el término "remoción" por el de "sanción", pasando por alto su facultad para designar y remover a los integrantes de los órganos de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales, a abrogarse la facultad de conocer y aplicar diversos tipos de sanción -distintos a la remoción por faltas graves- por responsabilidades administrativas de los servidores públicos electorales, asumiendo facultades que conforme al nuevo modelo que entrará en vigor el diecinueve de julio de dos mil diecisiete compete a los Órganos Internos de Control, en la determinación de las responsabilidades administrativas de los servidores públicos por la comisión de faltas administrativas graves o no graves, estableciendo asimismo un régimen y procedimiento distinto al establecido en la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

En esa línea alegan los accionantes, la responsable se arrogó de atribuciones y competencias que no le fueron conferidas por el legislador, al establecer un listado de penas administrativas distintas a la prevista en la Constitución, pues la única conducta tipificada es la "remoción".

Precisan los recurrentes, que si bien el artículo 41, fracción V, apartado C, último párrafo de la Constitución Federal, establece que *corresponde al Instituto Nacional Electoral designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, empero*, contrario a lo estimado por la responsable, el hecho de que cuenten con la atribución de designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los organismos públicos locales, ello no la faculta a regular el establecimiento y la aplicación de otro tipo de sanciones, y mucho menos asumir la atribución de conocer del procedimiento y aplicación de tal regulación como pretende en la especie.

En esa línea, argumentan los impetrantes, no existe disposición legal que faculte a la responsable para conocer de responsabilidades distintas a las calificadas como graves, ni para imponer sanciones distintas a la de la remoción, conforme a lo previsto

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

por el párrafo 2 del artículo 102 y 1013, numeral 5, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por ende, conforme a los principios de subordinación jerárquica y reserva legal, no existe disposición que faculte a la responsable para dictar el acuerdo que se impugna porque no se verifica la necesidad de hacer efectiva atribución legal, distinta al procedimiento para conocer de faltas graves y aplicación de la sanción de remoción.

En ese tenor, afirman los apelantes que no resulta aplicable el artículo 44, numeral 1, incisos a) de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, como lo refiere la responsable en razón de que no se trata de un reglamento interior.

Por otro lado, arguyen los recurrentes, que el considerando 14, del acuerdo que se combate, refiere que su motivación y fundamentación se justifica en consideración de distintas ejecutorias dictadas por este Tribunal, sin embargo, a decir de los actores, las consideraciones de las sentencias que refiere la responsable ni mucho menos en los resolutivos de las mismas se le vincula para establecer sanciones distintas a las de remoción establecida en la ley, ni tampoco asumir competencia para conocer de responsabilidades de los servidores públicos que

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

integran los órganos de dirección de los Organismos Públicos Locales Electorales, es decir de prever y aplicar sanciones que califica de menos lesivas.

Agregan los apelantes al respecto que, si bien, las consideraciones de las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-118/2016 y acumulados; SUP-RAP-485/2016 y acumulados, así como SUP-RAP-502/2016, se ha señalado que las faltas cometidas por los integrantes de los Consejos Generales de los Institutos Electorales Locales pueden ser consideradas de diversa gravedad, por lo que no todas son susceptibles de ser sancionadas con la remoción, tal consideración, desde la perspectiva de los hoy recurrentes, es conforme al artículo 102, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que implica que los citados servidores públicos están sujetos al régimen de responsabilidades administrativas de los servidores públicos, conforme al Título Cuarto, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos.

En este tenor, el Partido Revolucionario Institucional expone que existe una indebida fundamentación y motivación al emitir una modificación al Reglamento combatido careciendo de competencia para tal efecto, ya que la supuesta motivación legal

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

esgrimida por la responsable en el acuerdo controvertido, se traduce en la interpretación que realizó respecto de diversos asuntos relacionados con sendos medios de impugnación resueltos por esta Sala Superior en casos concretos muy específicos y con causas de pedir, si bien relacionadas, con particularidades que en modo alguno pudieran llevar a considerar que este acto fue emitido conforme a las formalidades exigidas en la Constitución.

En ese orden de ideas, argumentan los apelantes, que contrario a lo estimado por la responsable, en los supuestos en los que el Instituto Nacional Electoral como autoridad investigadora al incoar el procedimiento de remoción por causas graves, detecte posibles faltas administrativas no graves -que no den lugar a la remoción- deberá dar cuenta de ello al Órgano de Control Interno competente que corresponda, para que continúen la investigación respectiva y promuevan las acciones que procedan, en los términos previstos en las Leyes de responsabilidades administrativas, esto, conforme con lo previsto en el artículo 102, párrafos 1 y 2 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, en donde sólo se establece competencia del Instituto Nacional Electoral para conocer del procedimiento

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

de remoción por causas graves enunciadas en la misma disposición.

Finalmente, enfatizan lo actores, contrario a lo considerado por la responsable, no existe posibilidad de sanciones distintas a la remoción derivado de causas graves para los cuales la ley prevé como única sanción la remoción del cargo, además de que no realiza distinción o clasificación alguna de responsabilidades administrativas, ni mucho menos de competencia como lo establece al margen de la ley, sustrayendo lo que denomina responsabilidades de la función electoral al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución y la Ley General de Responsabilidades Administrativas.

Agravio 3. MORENA

Creación de un procedimiento expedito para vacantes.

Señala el partido político MORENA, que le causa perjuicio los puntos decisorios PRIMERO al CUARTO, así como el considerando 15 del acuerdo impugnado, en relación con el contenido de los artículos 5 numeral 1, fracción III, incisos j) y k), 6 numeral 1, fracción I, inciso e) y 2 fracción I, inciso b), 33 y 35

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

numeral 2 inciso b) del Reglamento impugnado, que incorpora en la propuesta de modificación al ordenamiento en cita, el “procedimiento expedito” para cubrir una o más vacantes en casos urgentes o extraordinarios que requieran su inmediata atención, en especial tratándose de vacantes generadas en proceso electoral en curso, cuando la vacante se genere en los tres últimos años del encargo del consejero electoral estatal o del consejero presidente a sustituir.

Lo anterior, en concepto del partido accionante vulnera diversos preceptos constitucionales y convencionales, así como los principios de certeza, legalidad, objetividad, y los de fundamentación y motivación, dado que la incorporación de dicho “procedimiento expedito” no lo circunscribe al supuesto de caso extraordinario o urgente, como podría ser cuando se está a pocos días de celebrarse la jornada electoral local, sino que extiende tal procedimiento abreviado de selección y designación a supuestos en los que la falta de integrantes de un órgano superior de dirección electoral en la entidad federativa de que se trate, acontezca en cualquier otra fase del proceso comicial, inclusive en su etapa de preparación, caso en el cual simplemente no hay

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

urgencia ni excepcionalidad que funde y motive tal proceder.

Al respecto, refiere el apelante, que contrario a lo argumentando por la responsable en el acuerdo impugnado, por caso extraordinario o urgente que pudiera justificar un procedimiento expedito de selección y designación de consejeros electorales y consejeros presidentes de los Organismos Públicos Locales Electorales, solo puede ser considerado aquella situación cuya vacante se genera en la temporalidad más próxima e inmediata a una jornada electoral local, y que, por ende, debe tener atención inmediata, pero no así, como lo pretende la responsable, en cualquier etapa de un proceso electoral.

De ahí que, a juicio del partido recurrente, tampoco se justifica, como un caso extraordinario o urgente, que sea, a la vez, fundatoria de un procedimiento expedito, aquella situación en la que la vacante sólo se produce dentro de los últimos tres años del encargo, pues la regla general es precisamente que se siga el procedimiento del artículo 101 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Agravio 4. Encuentro Social

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

Designación de Consejera o Consejero Presidente del Organismo Público Local Electoral.

Esgrime el partido apelante, que le causa perjuicio los considerandos 14, 15 y 16 y el punto primero del Acuerdo INE/CG28/2017, así como el artículo 35, párrafo 2, del Reglamento impugnado, derivado de la incorrecta e ilegal fundamentación y motivación para su emisión, al arrogarse la responsable el derecho de designar a quien ocupara el cargo de Consejera o Consejero Presidente vacante del Organismo Público Local Electoral, nombrándole dentro quienes fueron designadas o designados como Consejeros Electorales, vulnerando con ello, el procedimiento previsto en el artículo 101, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese sentido, alega el apelante, que el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, al aprobar el ahora vigente Reglamento impugnado, particularmente en cuanto al contenido del artículo 35, incurre en un exceso en el uso de las facultades reglamentarias que le confiere el artículo 44, incisos a) y jj), de la referida Ley General, ya que ni la Constitución Federal, ni en la citada ley sustantiva electoral, contemplan la posibilidad de que a un Consejero Electoral en funciones en un Organismo

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

Público Local Electoral, se le designe como Consejera o Consejero Presidente, cuando se presenta una vacante.

Por lo tanto, a decir del justiciable, lo procedente es que la responsable expidiera una nueva convocatoria pública, para llevar a cabo el procedimiento de designación previsto en el artículo 101, párrafo 3, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Contestación a los agravios

Cuestión previa

En atención a que, en el caso, se plantea la ilegalidad e inconstitucionalidad de varios preceptos contenidos en el Reglamento en comento, esto es, de una norma general y abstracta, para resolver la cuestión planteada, es necesario tener presentes los límites a que se encuentra sujeta la facultad reglamentaria.

La facultad reglamentaria consiste en la potestad atribuida por el ordenamiento jurídico a determinados órganos para emitir reglamentos, es decir, normas jurídicas obligatorias con valor subordinado a la ley.

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

El ejercicio de esa facultad reglamentaria está sometido jurídicamente, a limitantes derivados de lo que se conoce como el principio de reserva de ley y del diverso principio de subordinación jerárquica, este último obedece a la propia naturaleza de los reglamentos, en cuanto disposiciones sometidas al ordenamiento que desarrolla.

El primero de dichos principios implica, que una disposición constitucional reserva expresamente a la ley, la regulación de una determinada materia, con lo cual se excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean normados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley.

De este modo, el legislador ordinario ha de establecer la regulación de esa materia, al no poderse realizar por otras normas secundarias, entre ellas, el reglamento, salvo que las restricciones estén claramente justificadas, sean razonables e idóneas para perseguir los fines de la legislación materia de reglamentación.

El segundo principio, de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan; por ende, los reglamentos sólo pueden detallar las hipótesis y supuestos normativos legales para su aplicación, sin contener mayores supuestos, ni crear nuevas limitantes a las previstas en la ley.

De esta suerte, al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos jurídicos, esto es, su desarrollo.

En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, para que en sus disposiciones se pueda hacer referencia a cuestiones relativas a la materia de las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo) es menester que estos aspectos estén contestados por la ley.

Lo anterior, en virtud de que el reglamento, se insiste, desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley, y en ese tenor, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos, y mucho menos contradecirla, sólo debe concretarse a

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

indicar los medios para cumplirla; además, cuando exista reserva de ley no puede abordar los aspectos materia de tal disposición.

Sirve como criterio orientador, la Jurisprudencia P./J. 30/2007, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en la página 1515 del Tomo XXV, mayo de 2007, del Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, intitulada "**FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES**", cuyo rubro y texto es del tenor siguiente:

FACULTAD REGLAMENTARIA. SUS LÍMITES. La facultad reglamentaria está limitada por los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica. El primero se presenta cuando una norma constitucional reserva expresamente a la ley la regulación de una determinada materia, por lo que excluye la posibilidad de que los aspectos de esa reserva sean regulados por disposiciones de naturaleza distinta a la ley, esto es, por un lado, el legislador ordinario ha de establecer por sí mismo la regulación de la materia determinada y, por el otro, la materia reservada no puede regularse por otras normas secundarias, en especial el reglamento. El segundo principio, el de jerarquía normativa, consiste en que el ejercicio de la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, los reglamentos tienen como límite natural los alcances de las disposiciones que dan cuerpo y materia a la ley que reglamentan, detallando sus hipótesis y supuestos normativos de aplicación, sin que pueda contener mayores posibilidades o imponga distintas limitantes a las de la propia ley que va a reglamentar. Así, el ejercicio de la facultad reglamentaria debe realizarse única y exclusivamente dentro de la esfera de atribuciones propias del órgano facultado, pues

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

la norma reglamentaria se emite por facultades explícitas o implícitas previstas en la ley o que de ella derivan, siendo precisamente esa zona donde pueden y deben expedirse reglamentos que provean a la exacta observancia de aquélla, por lo que al ser competencia exclusiva de la ley la determinación del qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta, al reglamento de ejecución competará, por consecuencia, el cómo de esos mismos supuestos jurídicos. En tal virtud, si el reglamento sólo funciona en la zona del cómo, sus disposiciones podrán referirse a las otras preguntas (qué, quién, dónde y cuándo), siempre que éstas ya estén contestadas por la ley; es decir, el reglamento desenvuelve la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, por tanto, no puede ir más allá de ella, ni extenderla a supuestos distintos ni mucho menos contradecirla, sino que sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla y, además, cuando existe reserva de ley no podrá abordar los aspectos materia de tal disposición.

Una vez hechas las anteriores precisiones enseguida se dará respuesta a los agravios expuestos por los partidos recurrentes.

Por cuestión de método, los conceptos de agravio identificados con los números **1, 3 y 4 (Creación de una lista de reserva; creación de un procedimiento expedito para vacantes; y la designación de Consejera o Consejero Presidente del Organismo Público Local Electoral ante una vacante)** de la síntesis respectiva, se analizarán en forma conjunta dada su estrecha relación y posteriormente se estudiará el agravio identificado con el número **2**

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

(Establecimiento de un régimen de responsabilidades distintos a la Constitución y a las leyes), sin que lo anterior cause algún perjuicio a los recurrentes, conforme al criterio reiteradamente sostenido por esta Sala Superior que ha dado origen a la tesis de jurisprudencia identificada con la clave 4/2000, cuyo rubro es **"AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN"**².

I. Creación de una lista de reserva, así como de un procedimiento expedito para vacantes y la designación de Consejera o Consejero Presidente del Organismo Público Local Electoral ante una vacante.

Los impetrantes se quejan en esencia que la responsable, de manera indebida, establece en el Reglamento impugnado una lista de reserva y altera el procedimiento de designación de los integrantes de los Organismos Públicos Locales Electorales ante una vacante, situación que no es conforme con las disposiciones constitucionales y legales que regulan el citado procedimiento de designación, lo que además carece de una debida motivación y

² Consultable a foja 125, de la "Compilación 1997-2013. Jurisprudencia y en materia electoral", tomo "Jurisprudencia" Volumen 1 (uno), de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

fundamentación, y trastocan los principios de subordinación jerárquica y reserva legal.

Al respecto, esta Sala Superior estima **fundados** los motivos de disenso expuestos por los partidos recurrentes, toda vez que la existencia de una lista de reserva, la creación de un procedimiento expedito para vacantes y la designación de Consejera o Consejero Presidente del Organismo Público Local Electoral ante una vacante, introducida por la autoridad administrativa electoral, a través de su ejercicio reglamentario, resulta excesiva dado que va más allá de lo previsto en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Esto es, dichas figuras o elementos nuevos, así como los citados procedimientos deben, en todo caso estar previstos en la Ley, es decir, el reglamento se excede de los márgenes señalados en el artículo 44 del ordenamiento que reglamenta, al introducir una nueva forma de designación de los consejeros electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales ante la existencia de una vacante no previsto en la norma ordinaria.

Los artículos del Reglamento del Instituto Nacional Electoral Para la Designación y Sanción de las y los

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales que se tildan de inconstitucionales relacionados con la lista de vacantes y el procedimiento expedito, son del tenor siguiente:

Artículo 5

1. Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá:

(...)

III. Por lo que hace a la terminología:

(...)

h) Lista de reserva. Relación de aspirantes a Consejera o Consejero Presidente y Consejeras o Consejeros Electorales de un Organismo Público derivada de una convocatoria ordinaria, que accedieron a la etapa de entrevista y valoración curricular pero no fueron designados, los cuales podrán ser elegidos como sustitutos, para concluir el periodo de una vacante cuando ésta se genere dentro de los primeros cuatro años del encargo;

j) Procedimiento expedito. Conjunto de etapas para la ocupación de una o más vacantes de Consejera o Consejero Presidente, y Consejera o Consejero Electoral de un Organismo Público, en casos extraordinarios o urgentes;

k) Caso extraordinario o urgente. Situación en la que se genera una o más vacantes de Consejera o Consejero Presidente y/o Consejeras o Consejeros Electorales de un Organismo Público, que por su

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

naturaleza resulta necesario su inmediata atención, lo cual será determinado por el Consejo General;

Artículo 6

1. Son atribuciones del Consejo General:

I. Dentro del procedimiento de selección y designación de las y los Consejeros Presidentes y Consejeras o Consejeros Electorales, las siguientes:

(...)

e) Aprobar un **procedimiento expedito** en el supuesto de que se originen una o más vacantes de Consejera o Consejero Presidente y Consejeras o Consejeros Electorales de un Organismo Público, en casos extraordinarios o urgentes que necesiten su inmediata atención; y

(...)

Son atribuciones de la Comisión de Vinculación:

(...)

b) Instrumentar, conforme a la Constitución, Ley General y el presente Reglamento, el proceso para la selección y designación de las y los Consejeros Presidentes y Consejeras y Consejeros Electorales de los Organismos Públicos, así como el procedimiento expedito de selección y designación;

(...)

r) Aprobar la lista de reserva de Consejera o Consejero Presidente y de Consejeras o Consejeros Electorales en los Organismos Públicos; y

Capítulo IX

De la integración de la propuesta y la designación

Artículo 24

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

(...)

7. Al término de la sesión de designación, la Secretaría Ejecutiva, a través de la Unidad de Vinculación, procederá a notificar en forma personal el Acuerdo respectivo a las y los ciudadanos designados. De igual forma, publicará en el portal del Instituto la lista de reserva al que se refiere el artículo 5, numeral 3, inciso h) del presente Reglamento.

Capítulo XI De la lista de reserva

Artículo 31

1. La Comisión de Vinculación integrará una lista de reserva con todos aquellos aspirantes a Consejera o Consejero Presidente y Consejeras o Consejeros Electorales que accedieron a la etapa de entrevista y valoración curricular pero no fueron designados, los cuales podrán ser elegidos como sustitutos, para concluir el periodo de alguna vacante, cuando ésta se genere dentro de los primeros cuatro años del encargo.

2. La lista de reserva no seguirá orden de prelación alguno entre sus integrantes.

3. La lista de reserva estará vigente a partir de la designación de consejeros derivada de una convocatoria ordinaria y hasta la aprobación de la siguiente convocatoria ordinaria.

Artículo 32

1. Una vez que se genere la o las vacantes, el Secretario Ejecutivo del Organismo Público lo notificará a la Comisión de Vinculación, y ésta aprobará el calendario que tendrá por objeto convocar a los integrantes de la lista de reserva a una nueva etapa de entrevista y valoración curricular.

2. Las y los aspirantes que forman parte de la lista de reserva y deseen participar en el procedimiento para cubrir una vacante, deberán:

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

- a) Expresar su interés de manera escrita;
- b) Manifestar bajo protesta de decir verdad que siguen cumpliendo con los requisitos legales para ocupar el cargo, en términos del artículo 11, y

c) Presentar curriculum vitae actualizado en los términos del artículo 11, numeral 1, inciso d) del presente Reglamento.

3. La Unidad Técnica de Vinculación, en un plazo no mayor a tres días hábiles, deberá verificar que las y los integrantes de la lista de reserva cumplen con los requisitos.

4. A partir de que la Comisión de Vinculación apruebe el calendario de entrevistas para las y los integrantes de la lista de reserva, los representantes de los partidos políticos y las y los Consejeros del Poder Legislativo contarán con tres días hábiles para presentar ante la Comisión de Vinculación sus observaciones, debidamente fundadas y motivadas, sobre los aspectos a evaluar previstos en el artículo 27, párrafo 3, del presente Reglamento o el incumplimiento de algún o algunos de los requisitos establecidos en la Ley General, el presente Reglamento y la Convocatoria.

5. Una vez elaboradas las propuestas de las y los candidatos para cubrir la o las vacantes, la Comisión de Vinculación deberá someterlas a consideración del Consejo General con una anticipación no menor a setenta y dos horas previas a la sesión que corresponda.

6. El Consejo General designará por al menos el voto de ocho Consejeras y Consejeros Electorales a la Consejera o Consejero Presidente y/o a las Consejeras o Consejeros Electorales que sustituirán a los que generaron las vacantes, especificando el periodo y cargo para el que son designados.

7. Una vez aprobada la propuesta por el Consejo General, se procederá a su publicación y notificación en términos del artículo 24 numerales 6 y 7 del presente reglamento.

8. De igual forma, la Consejera o Consejero Presidente y las Consejeras o Consejeros designados

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

deberán rendir la protesta de ley en la sede del Consejo General del Organismo Público.

9. La lista de reserva no se utilizará cuando deban designarse a la totalidad de los integrantes del órgano superior de dirección de un Organismo Público Local a causa de la remoción de los mismos.

Capítulo XII Del procedimiento expedito

Artículo 33

1. En casos extraordinarios o urgentes, el Consejo General podrá aprobar un procedimiento expedito, entre otros supuestos, cuando:

a) Se genere la vacante de Consejera o Consejero Presidente o de Consejeras o Consejeros Electorales dentro de los últimos tres años, máxime durante el desarrollo de un proceso electoral local en la entidad federativa que se trate.

b) Se generen vacantes de la totalidad o mayoría de las y los Consejeros Electorales del organismo público local de que se trate, con motivo de su remoción.

c) Se genere la vacante de Consejera o Consejero Presidente o de Consejeras o Consejeros Electorales durante los primeros cuatro años del encargo y se considere que ninguna de las personas que integran la lista de reserva cuentan con el perfil apto para ser designadas como sustitutos.

2. El Consejo General emitirá la convocatoria en la que se determinará el método, forma y condiciones en que deberá desarrollarse el mismo.

3. Dicho procedimiento podrá prever plazos más reducidos, o en su caso, eliminar algunas de las etapas a que se refiere el artículo 7, numeral 2, del presente Reglamento.

Artículo 35

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

1. Si la vacante corresponde al cargo de Consejera o Consejero Presidente, se estará a lo siguiente:

(...)

b) En caso de existir empate y no lograr un acuerdo en el plazo estipulado, la o el Secretario Ejecutivo del Organismo Público lo notificará al Consejo General del Instituto para que éste designe a una o un Consejero Presidente provisional de entre las y los Consejeros Electorales que se encuentren en funciones, quien tendrá esta responsabilidad únicamente durante el tiempo que le tome al Instituto, desarrollar el mecanismo de la lista de reserva, el procedimiento expedito o, en su caso, llevar a cabo el procedimiento previsto en el artículo 101 de la Ley General.

(...)

2. Si la vacante corresponde al cargo de Consejera o Consejero Electoral, se estará a lo siguiente:

a) Cuando se generen dentro de los primeros cuatro años del encargo, el Consejo General podrá elegir a un sustituto para concluir el periodo de entre los que integran la lista de reserva y si ninguna de las personas se considera apta para ser nombrada se desarrollará el procedimiento expedito u ordinario correspondiente.

b) Cuando se genere dentro de los últimos tres años del encargo, el Instituto desarrollará el procedimiento previsto en el artículo 101 de la Ley General o, en su caso, **un procedimiento expedito.**

Artículo 36

1. En todos los casos en que se genere una vacante en el cargo de Consejera o Consejero Presidente, Consejera o Consejero Electoral, la Comisión de Vinculación a través de la Unidad de Vinculación, deberá iniciar los trabajos para cubrirla a través del procedimiento de lista de reserva, implementar el procedimiento expedito o, en su caso, un nuevo procedimiento de

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

selección y designación con excepción del caso previsto por el artículo 35, numeral 2, del presente Reglamento.

En cuanto a la designación de Consejera o Consejero Presidente del Organismo Público Local Electoral ante una vacante, la porción normativa del artículo impugnado es del tenor siguiente:

Artículo 35

2. En caso de que se genere la vacante de Consejera o Consejero Presidente durante los primeros cuatro años del encargo, el Consejo General del Instituto, podrá determinar, de entre las Consejeras o Consejeros que se encuentren en funciones, quién ocupará dicho encargo para concluir el periodo.

Por otra parte, es menester precisar el marco normativo aplicable al caso, el cual es del tenor siguiente:

El artículo 41, Base V, de la Constitución Federal, prevé que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos indicados en la misma.

Por su parte, en su Apartado A, precisa que en el ejercicio de dicha función estatal la certeza,

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

Siguiendo ese orden, el Apartado C, último párrafo, del referido precepto constitucional establece que corresponde al Instituto Nacional Electoral, designar y remover a los integrantes del órgano superior de dirección de los Organismos Públicos Locales en términos de la propia Norma Fundamental Federal.

Así también, los incisos b) y c), fracción IV, del artículo 116, del ordenamiento constitucional, dispone que las Constituciones y leyes de los Estados garantizarán que sean principios rectores, a cargo de las autoridades electorales locales, los de: certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.

Aunado a que, las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones; y, que los consejeros electorales estatales tendrán un periodo de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

Por otra parte, el artículo 100, párrafo 2, de la aludida Ley General, establece los requisitos para ser Consejero Electoral de un Organismo Público Local Electoral.

Asimismo, el artículo 101 de la multicitada Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece y regula el proceso de elección del consejero presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales.

De lo anterior es posible advertir que la facultad conferida al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para designar al Consejero Presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales de las entidades federativas, debe ejercerse con **estricto apego a las reglas del procedimiento establecidas en la normatividad aplicable y en la convocatoria emitida**, lo que además impone la obligación de verificar que los aspirantes a ocupar tales cargos públicos, cumplan los requisitos legales dispuestos al efecto, así como aquéllos que se prevean con el objeto de garantizar que las personas

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

seleccionadas reúnen el mejor perfil y son idóneas para desempeñar la función electoral.

Es importante señalar que las garantías constitucionales de fundamentación y motivación, tratándose de los actos de las autoridades encargadas de seleccionar o designar a las autoridades electorales, como en la especie sucede, deben ajustarse a los parámetros siguientes:

1.- **Existir en el orden jurídico nacional una disposición que le otorgue la facultad de actuar en el acto de designación; es decir, con apego a las normas constitucionales y legales de la esfera competencial.**

2.- La actuación de la autoridad debe ajustarse y desplegarse **conforme a lo previsto en la ley.**

3.- La existencia de supuestos de hecho que activen el ejercicio de su competencia.

4.- En la emisión del acto deben explicarse sustantivamente, las razones que evidencian que la designación de los integrantes de las autoridades electorales **se realizó ajustándose al procedimiento previsto en la normatividad aplicable.**

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

Precisado lo anterior, lo **fundado** de los motivos de disenso radica en que ni en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales se advierte o se prevé la existencia de una lista de reserva de Consejeras o Consejeros Presidente y Consejeras o Consejeros Electorales de un Organismo Público Local Electoral que podrán ser elegidos como sustitutos, para concluir el periodo de una vacante cuando ésta se genere dentro de los primeros cuatro años del encargo, ni tampoco la creación de un procedimiento expedito para vacantes y la designación de Consejera o Consejero Presidente del Organismo Público Local Electoral por parte del Instituto Nacional Electoral sin llevar a cabo el procedimiento respectivo ante una vacante, por lo que, disponerlo en el Reglamento impugnado, introduce elementos nuevos, aumentando con ello procedimientos de elección o designación que deben ser propias de la Ley.

Los principios de legalidad y de reserva de ley contenidos en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exigen que los procedimientos de designación de las consejeras y consejeros integrantes de los Organismos Públicos Locales

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

Electoral es estén previstos en normas que tengan el carácter de leyes en sentido formal y material, esto es, que provengan del Poder Legislativo (Congreso de la Unión), quien tiene la facultad exclusiva para establecer, entre otros aspectos, los requisitos, etapas y plazos correspondientes, a través de leyes redactadas de manera clara, precisa y exacta.

La referida garantía de legalidad obliga al legislador a emitir normas claras en las que regule el procedimiento de designación de los aludidos funcionarios electorales, incluyendo todos sus elementos, características, condiciones, términos y plazos, a fin de evitar un estado de incertidumbre jurídica a los interesados y una actuación arbitraria de la autoridad electoral.

En ese tenor, la responsable no actuó con apego a los principios de reserva de ley y subordinación jerárquica que regulan la facultad reglamentaria que le es propia, al determinar, sustancialmente en el Reglamento impugnado, nuevas formas de designación de integrantes de los Organismos Públicos Locales Electorales ante la existencia de una vacante, ya que, conforme a tales principios, el ejercicio de su facultad reglamentaria sólo puede ejercerse con base en lo que establece la ley, y

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

exclusivamente en desarrollo de esa premisa normativa.

De manera que, como en el caso, no existe base constitucional o legal para que la autoridad desarrolle o establezca tanto la lista de reserva como los procedimientos aludidos, creando con ello una nueva forma de designación para las y los integrantes de los citados Organismos Públicos Locales ante una vacante, por lo que es evidente que el Consejo General no tenía el deber y menos la obligación de emitir una reglamentación en tal sentido.

Esto es, la responsable no se ajustó a lo previsto en el artículo 101, párrafos 3 y 4, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales que a la letra señalan:

Artículo 101.

1. Para la elección del consejero presidente y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, se observará lo siguiente:

(...)

3. Cuando ocurra una vacante de Consejero Presidente o de Consejero Electoral en alguna entidad federativa, el Consejo General del Instituto llevará a cabo el mismo procedimiento previsto en el presente artículo para cubrir la vacante respectiva.

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

4. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años del encargo del Consejero Electoral, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un Consejero para un nuevo periodo.

Como se precisó en párrafos precedentes, el Instituto Nacional Electoral tiene como atribución, entre otras, la elección y remoción del Consejero Presidente y los Consejeros Electores de los Organismos Públicos Locales, de conformidad con el artículo el artículo 41, Base V, Apartado C, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 32, párrafo 2, inciso b), y el 44, párrafo 1, incisos g) y jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, señala que es atribución del Consejo General designar y remover, en su caso, a los Presidentes y Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, **conforme a los procedimientos establecidos en la propia Ley así como dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas sus atribuciones y las demás señaladas en la ley.**

Así también, debe tenerse presente que el artículo 116, base IV, inciso c), de la Constitución General de la República, dispone expresamente que el consejero Presidente y los consejeros integrantes de los organismos públicos locales electorales serán

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, **en los términos previstos por la ley.**

Entonces, resulta claro que si los párrafos 3 y 4, del artículo 101, de la referida Ley General, señalan cual es el procedimiento a seguir ante la existencia de una vacante de Consejero Presidente o de Consejero Electoral en alguna entidad federativa, lo procedente era que la responsable se circunscribiera a tal procedimiento en el Reglamento respectivo y no crear una nueva modalidad o elemento, ya que ésta no encuentra sustento en una base jurídica dada por la propia normativa aplicable.

Efectivamente, como se precisó al señalar la facultad reglamentaria de la responsable, se refiere a cuestiones operativas, de modo que su empleo debe enfocarse, en todo momento, a la satisfacción de los fines perseguidos con el proceso de elección o designación previsto en la ley, conforme a las normas dadas, es decir, que frente a una cuestión de esa naturaleza, la responsable tiene que buscar su canalización a través de los métodos ya establecidos, sin que pueda, de manera unilateral, crear figuras o instituciones nuevas que no fueron previstas desde inicio, y menos aún si con ellas se atenta contra la

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

esencia del referido procedimiento de elección o designación.

Es por lo anterior que, con la determinación adoptada por la responsable, se trastocó de manera importante la finalidad perseguida por el procedimiento de elección o designación, en virtud de que instauró una figura o elemento que no está previsto en la norma legal, máxime que ésta establece la emisión de una convocatoria pública para el procedimiento de elección de las y los consejeros presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales ante la existencia de una vacante.

Es decir, en el Reglamento reclamado no es admisible la introducción de una figura nueva relacionada con el procedimiento de designación de las y los integrantes de las autoridades administrativas electorales estatales, ya que la ley electoral sustantiva prevé de manera precisa que ante una vacante se debe aplicar el mismo procedimiento previsto para la elección de las y los consejeros presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, el cual se conforma por lo siguiente:

(...)

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

a) El Consejo General del Instituto **emitirá convocatoria pública** para cada entidad federativa que corresponda, en la que deberán considerar expresamente los cargos y periodos a designar, plazos del proceso de designación, órganos ante quienes se deberán inscribir los interesados, requisitos, documentación y el procedimiento a seguir;

b) La Comisión de Vinculación con los Organismos Públicos Locales tendrá a su cargo el desarrollo, vigilancia y la conducción del proceso de designación;

c) La inscripción y entrega de documentos para el proceso de designación se hará en cada entidad federativa o ante la Secretaría del Consejo General. Para la difusión del proceso y recepción de documentación de los aspirantes, la Comisión se auxiliará de los órganos desconcentrados del Instituto en las treinta y dos entidades federativas;

d) La Comisión podrá allegarse de información complementaria para el desarrollo del proceso de designación de las propuestas de integración de cada uno de los consejos locales de los Organismos Públicos Locales. En todos los casos, las personas contenidas en las propuestas deberán cumplir con los requisitos que establece la Constitución y esta Ley;

e) La Comisión presentará al Consejo General del Instituto una lista de hasta cinco nombres por vacante en la entidad federativa;

f) Cuando en el mismo proceso de selección se pretenda cubrir más de una vacante, la Comisión presentará al Consejo General del Instituto una sola lista con los nombres de la totalidad de los candidatos a ocupar todas las vacantes;

g) Las listas que contengan las propuestas deberán ser comunicadas al Consejo General del Instituto con una anticipación no menor a setenta y dos horas previas a la sesión que corresponda;

h) El Consejo General del Instituto designará por mayoría de ocho votos al Consejero Presidente y a

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, especificando el periodo para el que son designados, y

i) El Consejo General del Instituto deberá publicar en el Diario Oficial de la Federación y el equivalente en la entidad federativa, así como comunicar a las autoridades locales dicha designación.

2. En caso de que derivado del proceso de elección, el Consejo General del Instituto no integre el número total de vacantes, deberá reiniciarse un nuevo proceso respecto de las vacantes no cubiertas.

(...)

Lo descrito pone en evidencia que, si la Ley Electoral no establece una lista de reserva, ni un procedimiento expedito, ni crea la facultad para el Instituto Nacional Electoral de nombrar a una presidenta o presidente de los citados organismos en caso de vacante, su introducción en el Reglamento reclamado y su respectiva regulación infringe los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

Por otra parte, es importante destacar que el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo.

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

El principio de seguridad jurídica consiste en que la ley ha de contener los elementos mínimos para hacer valer el derecho del gobernado y para que, sobre este aspecto, la autoridad no incurra en arbitrariedades.

El criterio descrito, se encuentra contenido en la Tesis 2ª./J. 144/2006 de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación de rubro y texto:

"GARANTÍA DE SEGURIDAD JURÍDICA. SUS ALCANCES. La garantía de seguridad jurídica "prevista en el artículo 16 de la Constitución "Política de los Estados Unidos Mexicanos, no "debe entenderse en el sentido de que la ley ha de "señalar de manera especial y precisa un "procedimiento para regular cada una de las "relaciones que se entablen entre las autoridades y "los particulares, sino que debe contener los "elementos mínimos para hacer valer el derecho "del gobernado y para que, sobre este aspecto, la "autoridad no incurra en arbitrariedades, lo que "explica que existen trámites o relaciones que por "su simplicidad o sencillez, no requieren de que la "ley pormenore un procedimiento detallado para "ejercer el derecho correlativo. Lo anterior "corrobora que es innecesario que en todos los "supuestos de la ley se deba detallar "minuciosamente el procedimiento, cuando éste se "encuentra definido de manera sencilla para "evidenciar la forma en que debe hacerse valer el "derecho por el particular, así como las facultades "y obligaciones que le corresponden a la "autoridad".

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

Por tanto, tratándose del sistema de selección de las y los de las y los consejeros presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales, esta Sala Superior considera que el principio de legalidad obliga a que las reglas, normas y mecanismos del procedimiento de selección, queden establecidos previamente en la norma legal, con el objeto de que rijan sobre los actos previos al concurso así como durante el desarrollo de sus etapas, pues de esa forma se da certeza al proceso de selección, de modo que todos los participantes conozcan previamente, con claridad y seguridad, las reglas a las cuales está sujeta su intervención y la actuación del Instituto Nacional Electoral.

En términos generales, estos postulados exigen que las normas reguladoras de un determinado acto o procedimiento, esto es, aquéllas que señalan las reglas que debe cumplir cualquier persona que se someta al mismo, deben establecer en términos claros, precisos, exactos y de forma previa, su aplicación, de forma tal que ésta no quede sujeta a la discrecionalidad de la autoridad.

En esa tesitura el Instituto Nacional Electoral debe acatar las reglas previstas en la norma legal para evitar confusiones en su aplicación o demérito de los

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

participantes respecto de la certeza bajo las condiciones en las cuales se desarrollará el concurso respectivo.

En atención a los principios de legalidad y seguridad jurídica desarrollados precedentemente, el Instituto Nacional Electoral tenía el imperativo de respetar las reglas que la ley previamente estableció para la selección de los integrantes de los Organismos Públicos Locales en caso de alguna vacante, y de ese modo, dar certeza a los participantes de la cabal observancia de las reglas preliminarmente fijadas.

Por tanto, atendiendo a que el reglamento no puede ir más allá de lo previsto en la ley, ni extender sus normas a hipótesis distintas, contradecirla y, mucho menos, modificar una norma expresamente prevista, en virtud de que como ha quedado evidenciado, sólo debe concretarse a indicar los medios para cumplirla, es que se considera ilegal e inconstitucional tanto la lista de reserva, el procedimiento expedito así como la facultad del Instituto Nacional Electoral de nombrar a una presidenta o presidente de los citados organismos en caso de vacante.

Es decir, la superioridad de la ley sobre el reglamento es vertical, piramidal, de modo que abarca la

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

totalidad de las posibilidades de actuación del reglamento, por lo que no sería posible a través del Reglamento impugnado prever o regular dichas cuestiones.

Tomando en cuenta lo anterior, la legislación secundaria se ocupó de regular las particularidades del proceso de designación de las personas que integrarán el órgano de dirección superior de los organismos públicos locales. De dicha regulación se desprenden deberes específicos del Consejo General, entre los que se encuentran, precisamente, organizar el proceso de designación citado ante la existencia de una vacante, mediante una convocatoria pública, en la cual se deberán considerar expresamente los cargos y periodos a designar, plazos del proceso de designación, órganos ante quienes se deberán inscribir los interesados, requisitos, documentación y el procedimiento a seguir.

De ahí que se considere **fundados** los agravios expuestos por los partidos recurrentes.

II. Establecimiento de un régimen de responsabilidades y tipo de sanciones para los integrantes de las OPLES no previstos ni en la

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

Constitución, ni en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Señalan los accionantes, en esencia, que la responsable se abroga de manera ilegal, la facultad de conocer y aplicar diversos tipos de sanción - distintos a la remoción por faltas graves- por responsabilidades de los consejeros integrantes de las Organismos Públicos Locales Electorales, al no existir disposición legal que la faculte para conocer de responsabilidades distintas a las calificadas como graves, ni para imponer sanciones distintas a la de la remoción, transgrediendo los principios de subordinación jerárquica y reserva legal.

En concepto de esta Sala Superior, los agravios resultan **fundados** por lo siguiente:

En primer lugar, es menester mencionar que existe un régimen de responsabilidades electorales, en el cual se confiere al Instituto Nacional Electoral las facultades de nombrar y remover a los Consejeros integrantes de los Organismos Públicos Locales Electorales.

Tales atribuciones derivan de lo dispuesto en el artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado C,

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

párrafo segundo, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, y se desarrollan en los artículos 32, apartado 2, inciso b); 44, apartado 1, inciso g), 102 y 103, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que además de precisar la referida facultad de designación, también prevé el procedimiento de responsabilidad administrativa en contra de los titulares de los Organismos Públicos Locales Electorales y los supuestos sustantivos que dan lugar a la remoción.

Por otra parte, el artículo 35, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, establece que será el Consejo General como órgano superior de dirección, el responsable de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, así como de velar porque los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad guíen todas las actividades del Instituto.

Igualmente, que conforme a lo establecido en el artículo 44, numeral 1, incisos a) y jj), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dicha autoridad electoral tiene atribuciones para aprobar y expedir los reglamentos interiores necesarios para el debido ejercicio de sus facultades

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

y atribuciones; así como, la de dictar los acuerdos necesarios para hacer efectivas las previstas en dicho precepto y las demás señaladas en la citada ley o en otra legislación aplicable.

Ahora bien, lo **fundado** del agravio radica en que la autoridad responsable creó a través de su facultad reglamentaria un régimen de responsabilidades y tipo de sanciones para los integrantes de las Organismos Públicos Electorales Locales no previsto ni en la Constitución General de la República ni en la ley.

Tal y como se ha señalado en párrafos anteriores, la facultad reglamentaria no puede modificar o alterar el contenido de una ley, es decir, que los reglamentos 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.

De ahí que, si la ley debe determinar el qué, quién, dónde y cuándo de una situación jurídica general, hipotética y abstracta; al reglamento compete, por consecuencia, el cómo de esos propios supuestos

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

jurídicos; es decir, su desarrollo, en razón de que éste únicamente desarrolla la obligatoriedad de un principio ya definido por la ley y, en ese tenor, de ninguna manera puede ir más allá de lo que ésta regula, ni extenderla a supuestos distintos, y menos aún contradecirla, sino que exclusivamente debe concretarse a indicar la forma y medios para cumplirla.

Por tanto, si se respetan las directrices apuntadas, es válido que en un Reglamento se desarrollen derechos, restricciones u obligaciones a cargo de los sujetos que en ellos se vinculen, siempre y cuando estos tengan sustento en todo el sistema normativo, a saber, en las disposiciones, principios y valores tutelados por la ley que regulan, por la Constitución, e incluso, tratándose de derechos humanos, por los Convenios en esa materia, que haya celebrado válidamente el Estado Mexicano.

En ese sentido, no es conforme a derecho que, a efecto de cumplir con los principios de legalidad y proporcionalidad, la responsable haya establecido en el Reglamento controvertido una graduación de las sanciones que pudieran imponerse a las y los consejeros electorales locales, aplicables en caso de que la comisión de las faltas, en el ejercicio de sus

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

funciones, no sean de tal gravedad como para determinar su remoción, esto es, cuando no se trate de alguna de las previstas en el artículo 102, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, podrá imponer una sanción de las establecidas en el artículo 57 del reglamento impugnado, después de llevar a cabo la calificación de la falta, para determinar la clase de sanción que legalmente corresponda.

Esto es, la Constitución o la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales deben establecer los diversos tipos de sanción -distintos a la remoción por faltas graves- por responsabilidades de las y los consejeros integrantes de las Organismos Públicos Locales Electorales, derivado de las conductas u omisiones en que puede incurrir los citados servidores públicos en el ejercicio de sus funciones.

En el caso en estudio, las normas controvertidas violan el principio de subordinación jerárquica, pues exceden lo establecido en la ley que reglamentan.

A efecto de ilustrar lo anterior, se inserta un cuadro en el cual se hace un comparativo de las normas impugnadas y las normas que reglamentan.

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

REGLAMENTO IMPUGNADO	LGIPE	CONCORDANCIA
<p>Artículo 5</p> <p>1. Para los efectos del presente Reglamento, se entenderá:</p> <p>III. Por lo que hace a la terminología:</p> <p>(...)</p> <p>l) Sanción. Pena que el Consejo General del INE imponga a los integrantes del órgano superior de dirección de los OPL por infracciones al artículo 102 párrafo 2 de la Ley general, que van de la amonestación a la remoción;</p> <p>Artículo 56</p> <p>1. Cuando se acredite alguna infracción por parte de las o los Consejeros Electorales denunciados, el Consejo General deberá calificarla, dependiendo de las circunstancias particulares del caso, como levisima, leve o grave y, en caso del último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor.</p> <p>2. Para la calificación de la infracción, se tomarán en cuenta los elementos objetivos y subjetivos que concurrieron en la</p>	<p>De la Remoción de los Consejeros</p> <p>Artículo 102.</p> <p>1. Los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales estarán sujetos al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución.</p> <p>2. Los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales podrán ser removidos por el Consejo General, por incurrir en alguna de las siguientes causas graves:</p> <p>a) Realizar conductas que atenten contra la independencia e imparcialidad de la función electoral, o cualquier acción que genere o implique subordinación respecto de terceros;</p> <p>b) Tener notoria negligencia, ineptitud o descuido en el desempeño de las funciones o labores que deban realizar;</p> <p>c) Conocer de algún asunto o participar en algún acto para el cual se encuentren impedidos;</p> <p>d) Realizar nombramientos, promociones o</p>	<p>No. La ley no prevé alguna sanción distinta o diversas a la remoción para su imposición.</p> <p>No. La ley no prevé calificación de la falta distinta a que sea grave la conducta.</p> <p>Esto es, la ley no señala que se deba calificar la conducta dependiendo de las circunstancias particulares del caso, como levisima, leve o grave y, en caso del último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor.</p>

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

REGLAMENTO IMPUGNADO	LGIPE	CONCORDANCIA
<p>infracción, como:</p> <p>a) Tipo de infracción, es decir, si se trató de acción u omisión;</p> <p>b) Bien jurídico tutelado, entendiéndose como la trascendencia de la norma violada;</p> <p>c) Singularidad o pluralidad de la falta cometida;</p> <p>d) Circunstancias de tiempo, modo y lugar; y</p> <p>e) Las condiciones externas y los medios de ejecución.</p> <p>Artículo 57</p> <p>1. Una vez determinada la calificación de la falta, se impondrá la sanción correspondiente, de entre las siguientes:</p> <p>a) Amonestación pública;</p> <p>b) Sanción económica;</p> <p>c) Suspensión del cargo por un periodo no menor de tres días ni mayor a noventa días naturales sin goce de sueldo; y</p> <p>d) Remoción.</p> <p>2. Procede la imposición de sanciones económicas cuando la acreditación de la falta produzca beneficios o lucro, o se causen daños o perjuicios, las cuales podrán ser de hasta tres tantos de los beneficios o lucro obtenidos o de los</p>	<p>ratificaciones infringiendo las disposiciones generales correspondientes;</p> <p>e) Emitir opinión pública que implique prejuzgar sobre un asunto de su conocimiento y no haberse excusado del mismo;</p> <p>f) Dejar de desempeñar injustificadamente las funciones o las labores que tenga a su cargo, y</p> <p>g) Violar de manera grave o reiterada las reglas, lineamientos, criterios y formatos que emita el Instituto en términos de la Base V, Apartado B), inciso a), numeral 5 del artículo 41 de la Constitución. Para los efectos de este inciso se considera violación grave, aquella que dañe los principios rectores de la elección de que se trate.</p> <p>Artículo 103.</p> <p>1. El Secretario Ejecutivo del Instituto, a través de la Unidad Técnica de lo Contencioso Electoral, cuando tenga conocimiento de hechos que actualicen alguna de las causas de procedencia de la remoción y considere que existen elementos de prueba, notificará</p>	

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

REGLAMENTO IMPUGNADO	LGIPE	CONCORDANCIA
<p>daños o perjuicios causados. En ningún caso la sanción económica que se imponga podrá ser menor o igual al monto de los beneficios o lucro obtenidos o de los daños o perjuicios causados.</p> <p>Artículo 58</p> <p>1. Para la imposición de la sanción correspondiente, se deberán tomar en cuenta, por lo menos, los siguientes elementos:</p> <p>a) La calificación de la falta;</p> <p>b) Los antecedentes del denunciado;</p> <p>c) Intencionalidad dolosa o culposa;</p> <p>d) La reincidencia; y,</p> <p>e) En su caso, las circunstancias socioeconómicas del denunciado, así como el monto del beneficio, daño o perjuicio causado.</p> <p>Artículo 59</p> <p>1. Para que proceda la imposición de sanciones diversas a la remoción, se requerirá la mayoría simple de la votación de los integrantes del Consejo General con derecho a voto.</p> <p>2. Para que proceda la remoción de la o el Consejero Electoral denunciado,</p>	<p>el consejero local electoral de que se trate.</p> <p>2. En la notificación deberá expresarse el lugar, día y hora en que tendrá verificativo la audiencia; los actos u omisiones que se le imputen, las consecuencias posibles y el derecho de éste a comparecer asistido de un defensor. La notificación a que se refiere este párrafo se practicará de manera personal. Entre la fecha de la citación y la de la audiencia deberá mediar un plazo no menor de cinco ni mayor de quince días.</p> <p>3. Concluida la audiencia, se concederá al Consejero Electoral un plazo de diez días para que ofrezca los elementos de prueba que estime pertinentes y que tengan relación con los hechos que se le atribuyen.</p> <p>4. Desahogadas las pruebas que fueren admitidas, el Secretario Ejecutivo, dentro de los veinte días siguientes someterá el dictamen con proyecto de resolución al Consejo General del Instituto.</p> <p>5. La remoción requerirá de ocho votos del Consejo General del Instituto, el</p>	

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

REGLAMENTO IMPUGNADO	LGIPE	CONCORDANCIA
<p>se requiere de al menos ocho votos de los integrantes del Consejo General con derecho a voto.</p> <p>3. Si se resolviera la remoción, el propio Consejo General deberá ejecutar la separación del cargo de Consejero Electoral y declarar la vacante en el Organismo Público correspondiente.</p> <p>4. En el supuesto anterior, se deberá proveer lo necesario para la debida integración del Organismo Público, atendiendo a lo dispuesto en el artículo 116, fracción IV, inciso c), párrafo segundo de la Constitución, 100 y 101 de la Ley General y el presente Reglamento.</p>	<p>cual deberá notificar la resolución correspondiente y ejecutar la remoción, sin perjuicio de cualquier otra sanción a que hubiere lugar de conformidad con las disposiciones jurídicas aplicables.</p>	

De lo anterior, se advierte que las disposiciones legales trasuntas, que regulan el Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la Designación y Sanción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales, **no prevén:**

a) La imposición de sanciones diversas a la remoción.

La norma legal establece una sola sanción que es la remoción, y no establece un catálogo de sanciones

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

con parámetros o elementos objetivos para interponerlas.

b) **Tampoco se establece en la ley que la falta o conducta debe calificarse dependiendo de las circunstancias particulares del caso, como levísima, leve o grave y, en caso del último supuesto, precisar si se trata de una gravedad ordinaria, especial o mayor, dado que el referido ordenamiento legal establece que las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales podrán ser removidos cuando incurran en alguna causa grave de las previstas en la propia ley. Esto es, no se prevén expresamente sanciones intermedias o menos lesivas a la de remoción.**

Por tanto, en la legislación se deben señalar claramente las conductas constitutivas de responsabilidad y las posibles sanciones aplicables con base en los elementos de graduación fijados por el legislador, pues para realizar el proceso de adecuación típica no basta acudir a un reglamento, en que se consignan las obligaciones a que están sujetos las y los consejeros integrantes de las Organismos Públicos Locales Electorales, a fin de verificar cuáles son las conductas que están

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

obligados a desplegar en el adecuado ejercicio de sus funciones.

En ese sentido, en términos del artículo 44 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, el Instituto Nacional Electoral tiene la facultad de expedir los Reglamentos que le permitan el adecuado ejercicio de sus funciones; sin embargo, el ejercicio de dicha facultad no puede ejercerse en forma ilimitada, sino que está supeditada a las normas que prevé la propia Constitución y, en su caso, por las de Ley en la materia, de donde se desprende el principio de subordinación jerárquica.

Afirmar lo contrario sería tanto como exigir que un Reglamento establezca un catálogo que consigne todas las conductas u omisiones en que puede incurrir cada servidor público en el ejercicio de sus funciones, ignorando que dichas disposiciones deben derivar de lo previsto en la norma constitucional y legal en la materia.

Por otra parte, la creación del citado régimen de responsabilidades y tipo de sanciones para las y los integrantes de las Organismos Públicos Electorales Locales transgreden los principios de legalidad y seguridad jurídica previstos en los artículos 14 y 16 de

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

la Constitución Federal, pues la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales no señala qué conductas deben considerarse infracciones que ameriten una sanción distinta a la remoción y los parámetros objetivos para que la autoridad aplique y fije la sanción correspondiente derivado de un catálogo establecido en el propio Reglamento impugnado, en franca violación al principio de tipicidad que rige también en materia administrativa.

El derecho administrativo sancionador participa de la naturaleza del derecho punitivo del Estado, por lo que tiene aplicación el principio de legalidad, previsto en el artículo 14 constitucional **que exige que las infracciones y las sanciones deben estar impuestas en una ley en sentido formal y material**, lo que implica que sólo es en esta fuente jurídica del proceso democrático, en donde se pueden desarrollar (reserva de ley) esta categoría de normas punitivas, pero además sus elementos deben estar definidos de manera clara y precisa para permitir su actualización previsible y controlable por las partes.

Es menester mencionar que conforme a la jurisprudencia del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación P./J. 100/2006 de rubro: de rubro "TIPICIDAD. EL PRINCIPIO RELATIVO, NORMALMENTE

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

REFERIDO A LA MATERIA PENAL, ES APLICABLE A LAS INFRACCIONES Y SANCIONES ADMINISTRATIVAS”, el principio de tipicidad reconocido en el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos exige que las conductas generadoras de sanciones previstas en las leyes se encuentren descritas con conceptos claros, de manera que los juzgadores, al realizar el proceso de adecuación de la conducta a la norma legal, conozcan su alcance y significado.

Dicho principio implica: a) La necesidad de que toda conducta que se pretenda reputar como falta debe estar prevista en una ley; b) La ley en que se disponga el presupuesto de la sanción, la conducta ilícita, infracción o falta, así como la correlativa sanción, necesariamente debe ser escrita y anterior a la comisión del hecho, a fin de que sus destinatarios inmediatos conozcan con precisión cuáles son las conductas ordenadas y las prohibidas, así como las consecuencias jurídicas de su inobservancia; c) las normas jurídicas en que se prevea una falta y su sanción sólo admiten una interpretación y aplicación exacta y estricta (*odiosa sunt restringenda*) ya que el ejercicio del *ius puniendi* debe actualizarse sólo en aquellos casos en los que exista coincidencia plena entre los elementos del supuesto jurídico y el hecho y,

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

d) las penas deben estar determinadas en la ley, en cuanto a su tipo y cuantía.

De esta manera se debe señalar, que si el derecho administrativo sancionador participa, con ciertos matices, de la naturaleza del derecho punitivo, en su aplicación cobra vigencia el principio de legalidad contenido en el artículo 14 Constitucional, al exigir que tanto infracciones como sanciones deben estar delimitadas en ley, en sentido formal y material, lo que implica que sólo esa fuente democrática de derecho es apta para producir jurídicamente las normas relativas, en las que se deben definir los elementos normativos del caso en forma clara y precisa, para permitir la actualización de las hipótesis específicas a aplicar.

En esa tesitura, el principio de legalidad establecido en el referido precepto constitucional tiene como fin garantizar la seguridad jurídica de las personas en dos dimensiones distintas: a) permitir la previsibilidad de las consecuencias de los actos propios y, por tanto, la planeación de la vida cotidiana y (b) proscribir la arbitrariedad de la autoridad para sancionar a las personas.

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

Sin embargo, también debe agregarse a esta teleología del principio, la exigencia constitucional de preservar la reserva legislativa del marco regulatorio que asegura que sea el proceso democrático el que controle la política punitiva en materia de la función electoral, exigencia que, sin embargo, no implica cancelar la participación de la autoridad administrativa electoral en el despliegue de un grado necesario de facultades de apreciación.

En ese tenor, en materia electoral la sanción se inserta en un sistema de normas conducentes a sancionar a quienes incurran en actos u omisiones que afecten sus principios fundamentales y rectores, por lo que el legislador secundario, congruente con esa naturaleza y finalidad, **debe definir** el núcleo básico de las diversas infracciones y especificado las sanciones correspondientes a esas faltas, además de que **debe fijar** los elementos a tomar en cuenta por la autoridad para adecuarlas a cada caso en particular.

En esa lógica, lo previsto en el Reglamento controvertido permite al Instituto Nacional Electoral

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

determinar cuáles son las conductas infractoras sin estar previsto en una ley, dejando al arbitrio de la autoridad determinar estas situaciones en cada suceso particular, con lo que **se actualiza un exceso de su facultad reglamentaria**, esto es, no tiene un desarrollo autónomo en la ley, sino en el reglamento.

Así, tratándose de violaciones a las leyes electorales, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales únicamente prevé la existencia de un procedimiento de remoción.

Asimismo, es menester mencionar que las y los integrantes de los Organismos Públicos Locales Electorales son sujetos de dos procedimientos sancionatorios: 1) El procedimiento de remoción regulado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y, 2) La sujeción al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución.

En ese sentido, la intervención del Consejo General del Instituto Nacional Electoral en el funcionamiento de los Organismos Públicos Locales Electorales está delimitado a resolver sólo sobre la remoción de sus consejeros cuando se demuestre que incurrieron en

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

alguna de las causas graves de responsabilidad establecidas en la ley, y en respeto al sistema federal que reconoce los ámbitos de poder y competencia constitucional reservados a los Estados.

En caso de irregularidades que no impliquen una remoción, existe la posibilidad de sujeción al régimen de responsabilidades de los servidores públicos previsto en el Título Cuarto de la Constitución, en el que se podrían identificar conductas graves y no graves, las cuales serán investigadas, substanciadas, calificadas y, en su caso, resueltas por la autoridad competente.

Por otra parte, los preceptos reglamentarios impugnados son violatorios de los principios de legalidad y seguridad jurídica, porque para sancionar conforme a derecho a un integrante de los citados Organismos Públicos Locales es necesario que exista previamente una infracción, la cual sólo puede existir cuando la conducta –por acción u omisión– esté tipificada como tal por la ley, la cual a su vez establecerá la sanción.

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

Porque las infracciones deben respetar el principio de legalidad, lo que se garantiza formalmente a través de la reserva de ley y materialmente a través del principio de tipicidad, que expresa la necesidad de la predeterminación normativa de las conductas ilícitas, lo que no se cumple en el caso concreto.

Así también, la infracción que nos ocupa carece de tipicidad, esto es, del encuadramiento exacto entre los componentes de una hipótesis descrita en la ley y algún hecho concreto, sin que el legislador haya concretado las hipótesis normativas de la infracción y sus consecuencias, dado que no señaló los elementos o circunstancias del tipo de infracción y la sanción que corresponda, así que no se determinaron sus elementos específicos, lo que es violatorio del principio "*nullum crimen, sine lege*".

Aunado a que los preceptos en comento prevén la imposición de sanciones ante una hipótesis respecto de la identificación, enumeración, determinación de la consecuencia de la conducta, la cual no detalla, precisa, identifica la infracción la propia norma legal.

En efecto, dentro del procedimiento de remoción de consejeros de los Organismos Públicos Locales Electorales no se advierte que la norma otorgue la

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

facultad discrecional al Consejo General del Instituto Nacional Electoral para la imposición de una sanción distinta a la remoción, ya que la propia naturaleza del procedimiento radica en determinar si se actualiza o no, una de las causales graves que ameriten dicha sanción, es decir, no pueden crearse sanciones diversas a las definidas en ley, ya que una adición en tal sentido generaría un perjuicio para los integrantes de los citados organismos.

Afirmar lo contrario, en todo caso implicaría por parte de la autoridad responsable una trasgresión al principio de legalidad, tal como lo ha sostenido esta Sala Superior en el recurso de apelación SUP-RAP-223/2008, al señalar que para la debida implementación de la figura de la aplicación supletoria de la norma, es necesario, entre otras cuestiones, que la ley a suplir contenga, de manera expresa, la supletoriedad de la codificación que se aduce supletoria, es decir, debe estar implícito qué reglas y/o normas deberán aplicarse en caso de ser necesaria la utilización de la mencionada figura. Lo anterior, en virtud de que no resulta lógico ni jurídico acudir a la supletoriedad para crear instituciones extrañas a la ley que la permite, pues esto equivaldría a integrar a la norma, prestaciones, derechos o instituciones ajenas a la misma, lo cual implica, a su

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

vez, invadir las atribuciones que la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos reservó a los órganos legislativos.

Cabe mencionar que la autoridad responsable en el acuerdo impugnado, hace mención a los precedentes SUP-AG-27/2016, SUP-JDC-1573/2016 y acumulados, así como el SUP-RAP-118/2016 y acumulados, a fin de motivar su determinación; sin embargo, la temática de dichos precedentes es distinta a este caso, toda vez que se refieren, en los dos primeros, a cuestiones competenciales en relación al conocimiento de los procedimientos de sanciones a las y los integrantes de los Organismos Públicos Locales Electorales, y en el último, se refiere a un asunto relacionado con la individualización y aplicación de sanciones, sin que tengan relación con el ejercicio de la facultad reglamentaria del Instituto Nacional Electoral, tal y como sucede en los presentes recursos.

No es óbice a lo anterior, lo establecido por este órgano jurisdiccional en las sentencias dictadas en los expedientes SUP-RAP-485/2016 y acumulados y SUP-RAP-502/2016, en los que se consideró que el Instituto Nacional Electoral podía prever sanciones distintas a la de remoción, a fin de cumplir con el principio de

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

proporcionalidad de acuerdo con la trascendencia y contexto particular de la falta en términos de lo que establece el artículo 102, párrafo 2, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y que lo podía regular y establecer en los ordenamientos jurídicos correspondientes.

Lo anterior, en virtud de que lo sostenido en la presente ejecutoria obedece a una nueva reflexión, en aras de privilegiar los principios rectores de la función electoral, en razón de los fundamentos y consideraciones vertidas en este apartado, conforme al ejercicio jurisdiccional que ha definido la interpretación y alcance de las hipótesis del presente asunto.

Por lo anterior, es que se considera **fundados** los agravios expuestos por los recurrentes.

SEXO. Efectos. Los efectos de la presente sentencia a partir de las explicaciones manifestadas en el considerando anterior, serán los siguientes:

a) **Modificar** el acuerdo y la parte respectiva del Reglamento impugnados, a efecto de que se **suprima o elimine** cualquier referencia **a la lista de reserva** de Consejeras o Consejeros Presidente y Consejeras o

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

Consejeros Electorales de un Organismo Público Local Electoral que podrán ser elegidos como sustitutos, para concluir el periodo de una vacante cuando ésta se genere dentro de los primeros cuatro años del encargo; **la creación de un procedimiento expedito para vacantes y la designación de Consejera o Consejero Presidente del Organismo Público Local Electoral por parte del Instituto Nacional Electoral sin llevar a cabo el procedimiento respectivo ante una vacante.**

Lo anterior, en relación con los artículos 5, 6, 24, 31, 32, 33, 35 y 36 del *Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y sanción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales.*

b) **Suprimir o dejar sin efecto el régimen de responsabilidades y tipo o catálogo de sanciones distinta a la remoción para los integrantes de las Organismos Públicos Electorales Locales, la graduación correspondiente de dichas sanciones y la calificación de la conducta** dependiendo de las circunstancias particulares del caso, como levisima, leve o grave, ya que la ley sólo prevé la realización de conductas graves.

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

Lo anterior, en relación con los artículos 5, 56, 57, 58 y 59 del *Reglamento del Instituto Nacional Electoral para la designación y sanción de las y los Consejeros Presidentes y las y los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Locales Electorales*.

De igual forma, las medidas señaladas en los incisos a) y b) de los párrafos precedentes, deberán extenderse a cualquier otro precepto del reglamento impugnado en cumplimiento a los principios de reserva de ley y de subordinación jerárquica.

Se **vincula** al Instituto Nacional Electoral para adoptar las medidas necesarias para la publicación de las referidas modificaciones.

Por lo expuesto y fundado, se

RESUELVE:

PRIMERO. Se **acumulan** los expedientes SUP-RAP-90/2017, SUP-RAP-94/2017 y SUP-RAP-97/2017 al diverso SUP-RAP-89/2017. En consecuencia, se ordena glosar copia certificada de los puntos resolutive de la sentencia a los autos de los medios de impugnación acumulados.

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

SEGUNDO. Se **modifica** el Acuerdo INE/CG28/2017, por el que se aprobó “LA MODIFICACIÓN AL REGLAMENTO DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA LA DESIGNACIÓN Y LA REMOCIÓN DE LAS Y LOS CONSEJEROS PRESIDENTES Y LAS Y LOS CONSEJEROS ELECTORALES DE LOS ORGANISMOS PÚBLICOS LOCALES ELECTORALES APROBADO MEDIANTE EL ACUERDO INE/CG86/2015”, emitido el veinticuatro de febrero de dos mil diecisiete, por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos precisados en los considerandos quinto y sexto de esta ejecutoria.

TERCERO. Se **vincula** al Instituto Nacional Electoral para adoptar las medidas necesarias para la publicación de las referidas modificaciones.

NOTIFÍQUESE en términos de Ley.

Devuélvanse los documentos atinentes y, en su oportunidad, archívese el expediente, como asunto total y definitivamente.

Así lo resolvieron, por unanimidad de votos, las y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal

SUP-RAP-89/2017 Y ACUMULADOS

Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante la
Secretaría General de Acuerdos que autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN

MAGISTRADA

MAGISTRADO

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO