

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-4/2019

ACTOR: : BENITO NACIF
HERNÁNDEZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CÁMARA DE DIPUTADOS DEL
CONGRESO DE LA UNIÓN

MAGISTRADO PONENTE: INDALFER
INFANTE GONZALES

SECRETARIO: LUIS FERNANDO
ARREOLA AMANTE

COLABORÓ: CLAUDIA MARISOL
LÓPEZ ALCÁNTARA

Ciudad de México, a tres de mayo de dos mil diecinueve.

VISTOS, para resolver los autos del juicio electoral **SUP-JE-4/2019**, promovido por Benito Nacif Hernández, por derecho propio y en su calidad de Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral, en contra del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve y otros actos, y

R E S U L T A N D O:

PRIMERO. Antecedentes. De lo narrado por el actor en su escrito de demanda, así como de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente.

1. Designación de Consejeros Electorales del Instituto Nacional Electoral. El tres de abril de dos mil catorce, la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión designó, entre otros, a Benito Nacif Hernández como Consejero Electoral, para un periodo de seis años.

SUP-JE-4/2019

2. Acuerdo INE/CG1428/2018. El veintiocho de noviembre de dos mil dieciocho, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral aprobó el anteproyecto de Presupuesto para el Ejercicio Fiscal dos mil diecinueve y emitió las bases generales que incluyen la asignación presupuestal por unidad responsable, programa presupuestario, capítulos, concepto y partida de gasto, así como estructura ocupacional.

3. Acto impugnado. El veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal dos mil diecinueve.

SEGUNDO. Juicio electoral.

1. Presentación. El cuatro de enero de dos mil diecinueve, el actor presentó en la Dirección General de Asuntos Jurídicos de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, demanda de juicio electoral en contra del presupuesto de egresos precisado en el numeral anterior.

2. Turno de expediente. La entonces Magistrada Presidenta de la Sala Superior acordó integrar el expediente **SUP-JE-4/2019** y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Indalfer Infante Gonzales, para los efectos previstos en el artículo 19 la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

3. Ampliación de demanda. Posteriormente, el cinco de marzo de dos mil diecinueve, el actor Benito Nacif Hernández presentó ampliación de demanda en contra del acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el manual de remuneraciones para los servidores públicos de mando para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, la publicación de la estructura ocupacional en el Diario Oficial de la Federación y la

actualización de los tabuladores de sueldos para el Personal del Servicio Profesional Electoral Nacional, para el Personal de la Rama Administrativa y el de remuneraciones para las contrataciones bajo el régimen de honorarios permanentes, y sus anexos (INE/JGE40/2019), como primer acto de aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio dos mil diecinueve.

4. Escrito de excusa. El veintiocho de marzo de dos mil diecinueve, el Magistrado de esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Reyes Rodríguez Mondragón presentó solicitud de excusa para intervenir en la resolución del juicio electoral identificado con la clave SUP-JE-4/2019.

Una vez sustanciado el incidente referido, el dos de abril de dos mil diecinueve, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación declaró fundada la solicitud de excusa planteada por el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón, para conocer y resolver el juicio electoral mencionado.

5. Radicación. En su oportunidad, el Magistrado acordó la radicación del presente medio de impugnación, quedando los autos en estado de resolución.

C O N S I D E R A N D O:

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior tiene competencia formal para conocer del juicio electoral, conforme a lo previsto por los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI; y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184,186 fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; en relación con lo estipulado en los Lineamientos generales para la identificación e Integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

SUP-JE-4/2019

SEGUNDO. Improcedencia. Con independencia que pudiera actualizarse alguna otra causal de improcedencia, la Sala Superior considera que el presente medio de impugnación es **improcedente**, habida cuenta que el conflicto planteado es ajeno a la materia electoral, razón por la cual no puede ser revisado a través de alguno de los medios de control previstos por nuestro sistema integral de justicia electoral.

En efecto, el actor impugna el Decreto del Presupuesto de Egresos de la Federación para el Ejercicio Fiscal 2019¹, particularmente, el artículo séptimo transitorio y los anexos 23.8.1.A, relativo a los "LÍMITES DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (NETOS MENSUALES) (PESOS); y 23.8.3., referente a la "REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE LA MÁXIMA REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CONSEJERO PRESIDENTE / CONSEJEROS ELECTORALES (PESOS) 1"².

¹ Aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho.

² **ANEXO 23.8.1.A. LÍMITES DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (NETOS MENSUALES) (pesos)**

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la remuneración mayor es la asignada al Presidente de la República. En los términos del presente presupuesto, esta remuneración está cifrada en la cantidad total anual neta de \$1,663,050.00 pesos (un millón seiscientos sesenta y tres mil cincuenta pesos).

Para el año de 2019, las remuneraciones de los servidores públicos de mando del Instituto Nacional Electoral serán determinadas por parte del órgano de gobierno, del órgano de dirección o la instancia correspondiente, las cuales serán siempre inferiores a la fijada para el cargo de Presidente de la República en este mismo año de 2019.

ANEXO 23.8.3. REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE LA MÁXIMA REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CONSEJERO PRESIDENTE / CONSEJEROS ELECTORALES (pesos) 1/

De conformidad con lo preceptuado en el artículo 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la remuneración mayor es la asignada al Presidente de la República. En los términos del presente presupuesto, esta remuneración está cifrada en la cantidad total anual neta de \$1,663,050.00 pesos (un millón seiscientos sesenta y tres mil cincuenta pesos).

Para el año de 2019, la remuneración de la máxima representación del Instituto Nacional Electoral será determinada por parte del órgano de gobierno, del órgano

Asimismo, mediante su ampliación de demanda, el actor cuestionó el acuerdo INE/JGE40/2019 de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el manual de remuneraciones para los servidores públicos de mando para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, la publicación de la estructura ocupacional en el Diario Oficial de la Federación y la actualización de los tabuladores de sueldos para el Personal del Servicio Profesional Electoral Nacional, para el Personal de la Rama Administrativa y el de remuneraciones para las contrataciones bajo el régimen de honorarios permanentes, y sus anexos, como primer acto de aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio dos mil diecinueve, el cual, a su vez, tiene como fundamento lo establecido en el artículo 127 constitucional y en la mencionada Ley Federal de Remuneraciones³.

El accionante considera que el acto reclamado trasgrede los principios y derechos político-electorales previstos en el artículo 35, fracción IV, de la Constitución General, así como los principios de independencia y autonomía del Instituto Nacional Electoral, consagrados en el artículo 41, base V, apartado A, constitucional, así como la garantía de irreductibilidad salarial que dice es extensiva a los consejeros electorales nacionales, prevista en los artículos 94, párrafo once, en relación con el 42, base V, apartado A, de la Norma Fundamental.

de dirección o la instancia correspondiente, la cual no podrá ser superior a la fijada para el cargo de Presidente de la República en este mismo año de 2019.

³ Las modificaciones en las percepciones de los funcionarios público del Instituto Nacional Electoral obedecen al ajuste de las remuneraciones del titular de la Presidencia de la República (para quien se estableció una cantidad total anual neta de un millón seiscientos sesenta y tres mil cincuenta pesos 00/100 M.N.), y a la aplicación del mandato constitucional y legal consistente en que ninguna persona que ejerza una función pública podrá recibir una remuneración mayor a la establecida para quien ejerza la Presidencia de la República.

SUP-JE-4/2019

Adicionalmente, el promovente alega violación a diversas normas de rango constitucional y derechos humanos no vinculados con la materia electoral, particularmente, el artículo transitorio tercero del decreto por el que se reformaron y adicionaron los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁴, el derecho humano a recibir y disfrutar el fruto del trabajo, contenido en el artículo 5° constitucional, y los deberes promoción, respeto, protección y garantía de los derechos humanos, de conformidad con el principio de progresividad, impuestos a las autoridades estatales, en el numeral 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; y, finalmente, el principio de irretroactividad en la aplicación de la ley, contenido en el artículo 14, primer párrafo, de la Norma Suprema.

En tal sentido, tomando en consideración la naturaleza del acto reclamado y los bienes jurídicos cuya tutela pretende el actor, se llega a la conclusión de que los medios de impugnación electorales no son idóneos para la solución de la controversia.

Por tanto, de conformidad con lo establecido en el artículo 9, apartado 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, procede **desechar de plano** la demanda.

A efecto de justificar la conclusión anunciada, enseguida se explican los siguientes aspectos: **(i)** la competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación; **(ii)** los parámetros para determinar en qué casos se está frente a un acto “electoral” **(iii)** la naturaleza

⁴ Publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinticuatro de agosto de dos mil nueve, conforme al cual se garantiza que los integrantes del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, que estuvieren en funciones al veinticinco de agosto de dos mil nueve, conservarían sus retribuciones nominales señaladas en el presupuesto vigente en dos mil nueve, durante el tiempo de su encargo, aun cuando sean superiores al monto máximo previsto en la base II del artículo 127 de la Constitución Federal.

del acto impugnado y de los bienes jurídicos cuya tutela pretende el actor y **(iv)** la decisión del caso.

(i) Competencia del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

El Constituyente permanente optó por la creación de una autoridad y una jurisdicción especializada en materia electoral, aunque complementaria e institucionalmente articulada con las funciones de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en su calidad de máximo intérprete de la Constitución y último órgano de control de la constitucionalidad de las normas, razón por la cual el texto constitucional realiza un reparto de atribuciones en la forma siguiente.

De conformidad con lo ordenado en el artículo 99, párrafos primero y sexto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, el Tribunal Electoral es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de lo dispuesto en la fracción II del artículo 105 constitucional –acciones de inconstitucionalidad– y órgano especializado del Poder Judicial de la Federación, que tiene, entre otras, la atribución de determinar la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución General, a condición de que se limite al caso concreto sobre el que verse el juicio o medio de impugnación correspondiente, y cuyo ejercicio debe ser informado por la Sala Superior a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Acorde con lo anterior, el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal faculta a la Suprema Corte de Justicia de la Nación para conocer de las **acciones de inconstitucionalidad** que tengan por objeto plantear la posible contradicción entre una norma de carácter general y la Constitución y que la única vía para plantear la no

SUP-JE-4/2019

conformidad de las leyes electorales con la Constitución general es a través de ese medio de control⁵.

De lo anterior, se sigue que el sistema de control constitucional en materia electoral puede ser abstracto, conferido a la Suprema Corte de Justicia de la Nación, la que tiene la facultad de declarar con efectos generales la invalidez de una norma contraria a la Carta Magna, y un control difuso por determinación constitucional específica, a cargo del Tribunal Electoral que podrá determinar la no aplicación de leyes que sean contrarias al marco fundamental, sin que sus efectos puedan extenderse más allá del caso particular.

Por otra parte, de acuerdo con lo ordenado en el artículo 105 constitucional, corresponde a la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocer de las **controversias constitucionales**, con excepción de las que se refieran a la materia electoral y a lo establecido en el artículo 46 de la propia Constitución –controversias sobre límites territoriales entre Estados–; lo anterior significa que, por exclusión, los conflictos o controversias de índole electoral, deben ser resueltos por el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

⁵ Sobre el concepto de “leyes electorales” para efectos de las acciones de inconstitucionalidad contra leyes, el Pleno de la Corte, al resolver la controversia constitucional 114/2006, hizo un repaso sobre la línea jurisprudencial perfilada por el Máximo Tribunal, y precisó que actualmente y retomado el criterio amplio, se considera como normas electorales “... no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos de una manera o de otra, como por ejemplo, distritación o redistritación, creación de órganos administrativos para fines electorales, organización de las elecciones, financiamiento público, comunicación social de los partidos, límites de las erogaciones y montos máximos de aportaciones, delitos y faltas administrativas y sus sanciones. Por tanto, esas normas pueden impugnarse a través de la acción de inconstitucionalidad y, por regla general, debe instruirse el procedimiento correspondiente y resolverse conforme a las disposiciones específicas que para tales asuntos prevé la ley reglamentaria de la materia (...)”.

Así, de conformidad con lo dispuesto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes secundarias, en nuestro país existe un sistema de medios de impugnación en materia electoral, cuyo propósito esencial es la tutela de los derechos político-electorales de la ciudadanía. En congruencia con ello, los medios de impugnación electorales garantizan que todos los actos y resoluciones en materia electoral se ajusten al principio constitucional de legalidad.

Cabe precisar que, de la revisión de las normas constitucionales y legales atinentes al sistema de medios de impugnación electorales, se aprecia que los actos y resoluciones que pueden ser objeto de escrutinio a través de la vía comicial se relacionan, con los siguientes temas principales: **a)** el desarrollo de los procesos electorales para la renovación periódica de los poderes Ejecutivo y Legislativo; **b)** la vida de los partidos políticos y **c)** la integración de las autoridades electorales de las entidades federativas.

(ii) Parámetros para determinar en qué casos se está frente a un acto “electoral” para efectos de su impugnación

A efecto de poder deslindar el campo competencial en las controversias entre órganos, el Pleno de la Suprema Corte emitió la jurisprudencia P.J. 125/2007⁶, en la cual estableció las bases que deben tomarse en cuenta para determinar cuándo una controversia constitucional es de naturaleza electoral y, por tanto, excluida del conocimiento del Máximo Tribunal de la República, de conformidad con lo ordenado en la fracción I del artículo 105 Constitucional.

⁶ Publicada en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVI, Página 1280, Diciembre de 2007, Materia Constitucional, e intitulada: “MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ÉSTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL”

SUP-JE-4/2019

En el mencionado criterio jurisprudencial, el Pleno de la Corte precisó que, ante todo, debe evitarse la automática traslación de las definiciones de lo electoral desarrolladas en otras sedes procesales y aplicar, sucesivamente, los siguientes criterios:

1) La necesidad de cerciorarse que en la demanda no se impugnen "leyes electorales" -normas generales en materia electoral-, ya que la única vía para analizar su conformidad con la Constitución es a través de la acción de inconstitucionalidad.

2) Comprobar que no se combatan actos y resoluciones cuyo conocimiento es competencia de las autoridades de justicia electoral, esto es, que no sean actos en materia electoral directa, relacionada con los procesos relativos al sufragio ciudadano.

3) Deben satisfacerse el resto de las condiciones que la Constitución y la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II de su artículo 105 establecen para que se surta la competencia de la Suprema Corte, particularmente que se trate de conflictos entre los poderes públicos conforme a los incisos a) al k) de la fracción I del artículo 105 constitucional.

En relación con lo anterior, el Máximo Tribunal explicó que la extensión de la "materia electoral" en sede de controversia constitucional, una vez considerados los elementos constitucionalmente relevantes, se sitúa en un punto intermedio entre la definición amplia que rige en las acciones de inconstitucionalidad, y la estricta aplicable en el juicio de amparo, resultando especialmente relevante la distinción entre la materia electoral "directa" y la "indirecta", entendiendo por la primera, la asociada con el conjunto de reglas y procedimientos relacionados con la integración de los poderes públicos, mediante el voto ciudadano, regidos por una normativa especializada, e impugnables en un contexto institucional también especializado, y por indirecta, la

relacionada con los mecanismos de nombramiento e integración de órganos mediante decisiones de otros poderes públicos los cuales, por regla general, involucran a sujetos muy distintos a los que se enfrentan en los litigios técnicamente electorales.

En consecuencia, y acorde con dicha línea de interpretación jurisprudencial, que tiene como finalidad dotar de coherencia sistémica a las diferentes vías de control constitucional y legal prevista por la Constitución Federal, y evitar la creación de “vacíos” o zonas de la vida social y política exentas o inmunes al escrutinio constitucional, exigido por el texto normativo de nuestro ordenamiento supremo y por la garantía de la tutela judicial efectiva, consagrada en el artículo 17 constitucional, se deduce que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, a través de las controversias constitucionales, únicamente tiene competencia para resolver conflictos suscitados en el ámbito de lo electoral solamente en sentido indirecto, reservando a los órganos jurisdiccionales electorales las controversias en sentido estricto o restringido, cuyas reglas de legitimación para recurrir ante la justicia electoral son distintas a las que operan en sede de controversia constitucional.

Aún más, al resolver el amparo en revisión 743/2005, el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación desarrolló el esquema de articulación general entre la acción de inconstitucionalidad, los medios de impugnación de los que conoce el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y el juicio de amparo, en los términos siguientes:

“Por tanto, conforme al análisis sistemático de los artículos 94, 99, 103 y 105, fracción II, de la Constitución Federal, se tiene un sistema integral de defensa, que permite por un lado, impugnar vía acción de inconstitucionalidad leyes electorales, en cuanto se refiere precisamente a lo que atañe exclusivamente a dicha materia; por otro, combatir los actos o resoluciones en materia electoral, entre ellos, los que vulneren el derecho político de los ciudadanos de ser votado; pero también **existe en armonía con aquellos medios de control constitucional, el juicio de amparo, a fin de**

SUP-JE-4/2019

combatir cualquier ley que, aun cuando su denominación o contenido sea esencialmente electoral, una de sus disposiciones pudiera vulnerar alguna garantía individual y, por ende, el objeto de examen sea sólo ese aspecto.

Lo anterior, no contraría el que la acción de inconstitucionalidad sea la única vía para impugnar leyes electorales, puesto que la promoción del amparo no será para impugnar disposiciones que atañen estrictamente a la materia electoral por estimar que son inconstitucionales o bien, al ejercicio de derechos políticos, en tanto que efectivamente ello no podría ser examinado a través de este medio de control, sino de la garantía procesal constitucional establecida expresamente para ello.

Tampoco se traduce en que se reste o afecte la competencia del Tribunal Electoral, como órgano judicial federal especializado en materia electoral, sino que se trata de medios de control con una tutela diversa que se armoniza, puesto que, como se ha dicho, la procedencia del amparo en contra de alguna disposición contenida en una ley electoral y en su caso, de su acto de aplicación, está acotada, primordialmente, a que incida en forma estricta sobre los derechos fundamentales de los individuos y, por consiguiente, no serán objeto de impugnación las disposiciones que atañen al ejercicio de derechos políticos o a la materia electoral, como son por ejemplo las cuestiones relativas a la regulación de los partidos políticos en cuanto a financiamiento, estatutos, control, vigilancia, acceso a medios de comunicación, etcétera; la normatividad sobre las agrupaciones políticas en lo relativo a su participación en lo estrictamente electoral, o bien, del proceso electoral (distribución, integración y ubicación de casillas, medios de impugnación, etcétera), respecto de los cuales, se reitera, el órgano reformador de la Constitución estableció los medios de control constitucional para su impugnación y los sujetos legitimados para promoverlos”.

De acuerdo con esa línea jurisprudencial, que parte de una definición amplia de lo electoral, se tiene que el juicio de amparo no es instrumento de tutela de los derechos políticos ni instancia de resolución de conflictos electorales, **salvo que sean inescindibles con derechos humanos y que el examen de los derechos fundamentales que estima violados el quejoso pueda hacerse sin que forzosamente se comprenda el aspecto electoral.**

En consecuencia, se concluye que solamente deben someterse a la jurisdicción del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación los asuntos que en forma directa se inscriban en el ámbito electoral, sin que ello signifique dejar sin defensa al afectado, en tanto que

conforme al sistema de competencias establecido por la Constitución Federal, los conflictos jurídicos relacionados con lo electoral en sentido amplio o indirecto, pueden ser presentados ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en vía de acciones de constitucionalidad o controversias constitucionales, o bien, ante un Juzgado de Distrito a través del juicio de amparo indirecto.

(iii) Naturaleza del acto reclamado y de los bienes jurídicos cuya tutela pretende el actor

Como se anticipó, de la lectura del escrito de demanda, se advierte que el accionante promueve juicio electoral por derecho propio y en su calidad de Consejero Electoral del Instituto Nacional Electoral, con la finalidad de cuestionar la constitucionalidad del decreto de presupuesto de egresos de la Federación para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, aprobado por la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, y publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintiocho de diciembre de dos mil dieciocho, particularmente el artículo séptimo transitorio y los anexos 23.8.1.A, relativo a los “LÍMITES DE LA PERCEPCIÓN ORDINARIA TOTAL EN EL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL (NETOS MENSUALES) (PESOS)” y 23.8.3. referente a la “REMUNERACIÓN TOTAL ANUAL DE LA MÁXIMA REPRESENTACIÓN DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL CONSEJERO PRESIDENTE / CONSEJEROS ELECTORALES (PESOS) 1”, y acuerdo INE/JGE40/2019 de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, como primer acto de aplicación del mencionado Presupuesto de Egresos, ya que, en su consideración, los actos impugnados transgrede su derecho político electoral a integrar una autoridad electoral federal con todos los derechos y garantías inherentes al cargo, y afecta la realización de los fines que la Norma Fundamental encomienda al Instituto Nacional Electoral en relación con el régimen democrático, en tanto vulnera las garantías

SUP-JE-4/2019

establecidas para el adecuado ejercicio de los Consejeros Electorales Federales, particularmente la de irreductibilidad salarial de los funcionarios públicos.

Asimismo, argumenta que el acto impugnado transgrede los derechos humanos, derechos político-electorales y principios constitucionales precisados a continuación:

1) El artículo 35, fracción IV, de la Constitución General, que prevé el derecho de los ciudadanos mexicanos de poder ser nombrado para cualquier empleo o comisión del servicio público, previo cumplimiento de los requisitos de ley, el cual incluye el derecho a integrar autoridades electorales.

2) El artículo 41, base V, apartado A, constitucional, garante de los principios de independencia y autonomía del Instituto Nacional Electoral.

3) El numeral 75, primer párrafo, de la Constitución Federal, cuyo texto normativo prohíbe a la Cámara de Diputados dejar de señalar la retribución que corresponde a un empleo establecido por la ley, previendo que en caso de que omita fijarse dicha retribución, deberá tenerse por señalada la que se hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

4) El texto normativo de los artículos 94, párrafo once, en relación con el 42, base V, apartado A, de la Norma Fundamental, garantes de la irreductibilidad salarial como mecanismo para garantizar la independencia y autonomía de las autoridades electorales.

5) La disposición contenida en el artículo tercero transitorio del decreto por el que se reformaron y adicionaron los artículos 75, 115, 116, 122, 123 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, publicado en el Diario Oficial de la Federación el

veinticuatro de agosto de dos mil nueve, conforme al cual se garantiza que los integrantes del Consejo General del entonces Instituto Federal Electoral, que estuvieren en funciones al veinticinco de agosto de dos mil nueve, conservarían sus retribuciones nominales señaladas en el presupuesto vigente en dos mil nueve, durante el tiempo de su encargo, aun cuando sean superiores al monto máximo previsto en la base II del artículo 127 de la Constitución Federal.

6) El artículo 5° constitucional, conforme al cual se establece la prohibición de privar a las personas del fruto de su trabajo, salvo por resolución judicial.

7) El numeral 1° de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que impone a todas las autoridades estatales el deber de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con el principio de progresividad.

8) El artículo 14, primer párrafo, de la Norma Suprema, que garantiza el principio de no retroactividad de la ley y prohíbe la afectación de derechos adquiridos.

Por otra parte, en la ampliación de demanda, el actor se inconforma con el acuerdo de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, por el que se aprueba el manual de remuneraciones para los servidores públicos de mando para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, la publicación de la estructura ocupacional en el Diario Oficial de la Federación y la actualización de los tabuladores de sueldos para el Personal del Servicio Profesional Electoral Nacional, para el Personal de la Rama Administrativa y el de remuneraciones para las contrataciones bajo el régimen de honorarios permanentes, y sus anexos (INE/JGE40/2019), identificándolo como primer acto de aplicación del Presupuesto de Egresos de la Federación para el ejercicio dos mil diecinueve.

SUP-JE-4/2019

Es decir, el actor pretende controvertir el presupuesto de egresos de la Federación y los que considera actos de aplicación de ese presupuesto, al estimar que afectan sus derechos fundamentales atinentes a integrar una autoridad electoral -que goza de autonomía e independencia-, a recibir una retribución acorde con esa responsabilidad y a disfrutar del fruto del trabajo que desempeña.

Bajo ese contexto, resulta necesario analizar la naturaleza jurídica del presupuesto de egresos y de los derechos cuya tutela solicita el actor en este medio de impugnación.

Naturaleza jurídica del presupuesto de egresos

La Constitución General contiene mínimas disposiciones referentes al gasto público, por lo que, de manera general y limitada, en los artículos 74, fracción IV, 75 y 126⁷, se regulan las facultades

⁷ “Artículo 74. Son facultades exclusivas de la Cámara de Diputados:

[...]

IV. Aprobar anualmente el Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo. Asimismo, podrá autorizar en dicho Presupuesto las erogaciones plurianuales para aquellos proyectos de inversión en infraestructura que se determinen conforme a lo dispuesto en la ley reglamentaria; las erogaciones correspondientes deberán incluirse en los subsecuentes Presupuestos de Egresos.

El Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la Iniciativa de Ley de Ingresos y el Proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 8 del mes de septiembre, debiendo comparecer el secretario de despacho correspondiente a dar cuenta de los mismos. La Cámara de Diputados deberá aprobar el Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

Cuando inicie su encargo en la fecha prevista por el artículo 83, el Ejecutivo Federal hará llegar a la Cámara la iniciativa de Ley de Ingresos y el proyecto de Presupuesto de Egresos de la Federación a más tardar el día 15 del mes de noviembre.

No podrá haber otras partidas secretas, fuera de las que se consideren necesarias, con ese carácter, en el mismo presupuesto; las que emplearán los secretarios por acuerdo escrito del Presidente de la República.

Sólo se podrá ampliar el plazo de presentación de la iniciativa de Ley de Ingresos y del Proyecto de Presupuesto de Egresos, cuando medie solicitud del Ejecutivo suficientemente justificada a juicio de la Cámara o de la Comisión Permanente, debiendo comparecer en todo caso el Secretario del Despacho correspondiente a informar de las razones que lo motiven”.

exclusivas de la Cámara de Diputados para examinar, discutir y aprobar el proyecto de presupuesto de egresos recibido del titular del Ejecutivo, en los términos siguientes:

a) Es potestad exclusiva de la Cámara de Diputados la aprobación anual del Presupuesto de Egresos de la Federación, previo examen, discusión y, en su caso, modificación del Proyecto enviado por el Ejecutivo Federal, una vez aprobadas las contribuciones que, a su juicio, deben decretarse para cubrirlo.

b) Al aprobar el presupuesto, la Cámara de Diputados no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo establecido por la ley, y en caso de que se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

c) Existe previsión expresa en el sentido de que toda retribución deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 Constitucional y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.

d) Se establece el deber de los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial y de los órganos constitucionales autónomos de

“Artículo 75. La Cámara de Diputados, al aprobar el Presupuesto de Egresos, no podrá dejar de señalar la retribución que corresponda a un empleo que esté establecido por la ley; y en caso de que por cualquiera circunstancia se omita fijar dicha remuneración, se entenderá por señalada la que hubiere tenido fijada en el Presupuesto anterior o en la ley que estableció el empleo.

En todo caso, dicho señalamiento deberá respetar las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución y en las leyes que en la materia expida el Congreso General.

Los poderes federales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, así como los organismos con autonomía reconocida en esta Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas deberán observar el procedimiento que para la aprobación del presupuesto de egresos, prevé el artículo 74 fracción IV de esta Constitución y demás disposiciones legales aplicables”.

“Artículo 126. No podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por la ley posterior”.

SUP-JE-4/2019

incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Las propuestas observarán el procedimiento para la aprobación del presupuesto de egresos, previsto en el artículo 74, fracción IV, de la Constitución Federal y demás disposiciones legales aplicables.

e) Asimismo, se prevé que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el Presupuesto o determinado por ley posterior.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha examinado la naturaleza del presupuesto de egresos y ha obtenido las siguientes conclusiones útiles para solución de este caso:

- ❖ El presupuesto de egresos es un acto formalmente legislativo (porque proviene de ese poder).
- ❖ Pero, materialmente, se trata de un acto administrativo (porque se ocupa de las finanzas públicas, específicamente, del gasto público)⁸.

⁸ Sirve de sustento a lo anterior, las razones que informan la jurisprudencia que reza:

“ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. ES IMPROCEDENTE PARA RECLAMAR EL DECRETO DEL PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL DISTRITO FEDERAL PARA EL EJERCICIO FISCAL DE 1998, POR NO TENER EL CARÁCTER DE NORMA GENERAL.- Por "Ley del Presupuesto" se entiende el conjunto de disposiciones legales que regulan la obtención, administración y aplicación de los ingresos del Estado, otorgando competencias y estableciendo derechos y obligaciones para la administración pública y para los particulares. Por "Presupuesto de Egresos" se entiende el decreto que contempla y autoriza las erogaciones necesarias para la realización de las actividades, obras y servicios públicos durante un periodo determinado. El "Decreto del Presupuesto de Egresos" constituye un acto de aplicación de la "Ley del Presupuesto", en cuanto autoriza al Poder Ejecutivo a efectuar la inversión de los fondos públicos; empero, no es el decreto el que otorga competencias o establece derechos y obligaciones, pues éstos ya están previstos en la ley que se aplica. En el ámbito del Distrito Federal, la distinción entre "Ley del Presupuesto" y "Presupuesto de Egresos" está expresamente contemplada tanto en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, como en el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal. De esta manera, a diferencia de lo que sucede con la Ley de Ingresos, la Constitución, el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal y la Ley Orgánica de la Asamblea de Representantes del Distrito Federal, no otorgan el carácter de ley al Presupuesto de Egresos; en cambio, la "Ley del Presupuesto del Distrito Federal", esto es, las disposiciones conducentes del Código Financiero del

Siguiendo la línea trazada por la Suprema Corte, se puede afirmar que el presupuesto de egresos de la Federación y sus actos de aplicación no pueden ser considerados de índole electoral, ni desde el punto de vista formal ni desde el punto de vista material.

Naturaleza de los bienes jurídicos cuya protección solicita el demandante

De la demanda y la ampliación a que se ha hecho referencia previamente, se advierte que el actor pretende la tutela de los siguientes bienes jurídicos:

1. La autonomía y la independencia del Instituto Nacional Electoral.
2. El derecho a integrar la autoridad nacional electoral.
3. El derecho a recibir una remuneración acorde a la responsabilidad que tiene encomendada, la cual, aduce, no puede ser reducida durante el ejercicio de su cargo.
4. El derecho a disfrutar del producto de su trabajo.

Los bienes jurídicos listados con los números 1 y 2 son de naturaleza electoral, porque se relacionan con las atribuciones de la autoridad nacional comicial y el derecho del inconforme a integrar esa autoridad, en su carácter de Consejero Nacional.

Distrito Federal, le dan expresamente el carácter de decreto. Es relevante señalar que el multicitado decreto contiene algunas disposiciones que pudieran estimarse como normas de carácter general, porque aparentemente otorgan competencias; sin embargo, en realidad únicamente se limitan a reiterar, y en ocasiones de manera expresa, las que ya están otorgadas en las leyes respectivas. Por otra parte, el Presupuesto de Egresos del Distrito Federal, en cuanto a su aspecto material, tiene el carácter de un acto administrativo y no de una ley; es decir, no participa de la generalidad, como característica esencial de ésta. Por lo tanto, la acción de inconstitucionalidad que se promueva en su contra resulta improcedente" (Novena Época; Instancia Pleno; Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta; Tomo IX, Abril de 1999; Materia Constitucional; Tesis: P./J. 24/99; Página 251).

SUP-JE-4/2019

En cambio, los bienes jurídicos contenidos en los números 3 y 4 de la lista no pueden ser considerados de índole electoral. Esto, porque el bien identificado con el número 3 (derecho a recibir una remuneración acorde a la responsabilidad del cargo que desempeña, la cual no puede ser reducida durante el ejercicio del cargo) es un derecho consagrado a favor de todos los servidores públicos (no sólo de aquellos que integran las autoridades electorales); mientras que el bien marcado con el número 4 (derecho a disfrutar del producto del trabajo) es un derecho concedido a todas las personas que habitan en nuestro país.

(iv) Decisión del caso

Las anteriores premisas son aptas para demostrar que el conflicto jurídico planteado por el actor excede el ámbito de la jurisdicción especializada en materia electoral de la Sala Superior, por lo siguiente.

Como quedó precisado, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha considerado que el presupuesto de egresos en un acto formalmente legislativo (porque proviene de ese poder) y materialmente administrativo (porque se ocupa de las finanzas públicas del Estado).

En consecuencia, si en el caso concreto se reclama el presupuesto de egresos de la Federación para el año en curso, es notorio que la Sala Superior no tiene atribuciones para analizar la regularidad constitucional del acto reclamado, porque éste no es de índole electoral, ni desde el punto de vista formal ni desde el punto material.

Por vía de consecuencia, la Sala Superior también carece de atribuciones para examinar la regularidad constitucional de los actos

que el actor dice constituyen la aplicación del presupuesto de egresos. Lo anterior, en virtud de que, aun cuando los referidos actos se atribuyen a autoridades del orden electoral, su impugnación no es autónoma, sino que se hace depender de la controversia que se plantea contra el presupuesto de egresos.

En el mismo orden, la pretensión del actor de que se tutelen los bienes jurídicos que refiere en su demanda resulta insuficiente para justificar la procedencia de este medio de impugnación, por las razones siguientes.

El inconforme aduce que el presupuesto de egresos, en los términos en que fue aprobado, afecta la autonomía y la independencia del Instituto Nacional Electoral.

Ese argumento resulta insuficiente para la procedencia del presente juicio electoral, en primer lugar, porque el actor ni siquiera acredita contar la representación del Instituto Nacional Electoral, a efecto de actuar en defensa de sus intereses.

Al margen de lo anterior, la Sala Superior no puede examinar (de fondo) el planteamiento de que se trata, porque versa sobre una presunta controversia entre dos entes del poder público federal. En efecto, el argumento relativo a que la aprobación del presupuesto de egresos afecta la autonomía y la independencia del Instituto Nacional Electoral tiene implícita la premisa de que un poder federal (la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión) incidió indebidamente en las atribuciones de un órgano de constitucional autónomo (el Instituto Nacional Electoral).

En ese contexto, debe decirse que la Sala Superior carece de atribuciones para resolver las controversias que puedan suscitarse entre uno de los poderes de la Federación y un órgano constitucional

SUP-JE-4/2019

autónomo. De ahí que el argumento en estudio resulte insuficiente para aceptar la procedencia del medio de impugnación.

En otro orden, el actor refiere que el acto reclamado afecta su derecho a integrar la autoridad nacional electoral. Sin embargo, del análisis integral de la demanda, su ampliación y las demás constancias de autos, se advierte que el actor invoca la vulneración a ese derecho con la intención de justificar artificiosamente la procedencia del juicio electoral en estudio.

Se estima de esa manera, porque no hay elementos que permitan suponer siquiera que la aprobación de un presupuesto de egresos de la Federación impide a un Consejero Electoral Nacional acceder a su cargo o ejercerlo de manera adecuada.

De igual manera, la pretensión de que se tutelen los derechos del actor a recibir una remuneración acorde con la responsabilidad que tiene encomendada, la alegada irreductibilidad de esa remuneración y el derecho a disfrutar el fruto del trabajo resultan insuficientes para justificar la procedencia del juicio electoral.

Lo anterior, en virtud de que la controversia sobre la presunta afectación o disminución de las percepciones salariales del Consejero Electoral accionante, en todo caso, es el resultado del ejercicio de una facultad exclusiva de la Cámara de Diputados que se relaciona directamente con actos con efectos generales, abstractos y de observancia obligatoria que rigen para todos los funcionarios públicos a nivel federal, y que solamente en forma incidental y accidental convergen en la materia electoral, en cuanto las disposiciones presupuestarias impugnadas versan sobre los cargos, empleos, comisiones y encargos de órganos especializados en la materia, como el Instituto Nacional Electoral.

Sin embargo, como anteriormente quedó evidenciado, el agravio invocado por el actor en el juicio electoral deriva única y exclusivamente de la aplicación concreta del régimen general de las remuneraciones de los servidores públicos, previsto en el artículo 127 Constitucional, el cual no está dirigido en forma exclusiva y limitativa a los funcionarios públicos que integran órganos especializados en materia electoral, sino que aplica a los servidores públicos de todos poderes y órganos públicos.

En efecto, la mencionada normativa constitucional tutela un bien jurídico o interés fundamental de carácter administrativo, al tratarse de normas generales que inciden en el ejercicio de la función pública, a efecto de tutelar las finanzas públicas del país para un mejor desarrollo de la economía nacional, en cuanto a la actividad programática y presupuestaria en materia de remuneraciones de los servidores públicos federales, ya que prevén la manera en que las áreas competentes deben elaborar las propuestas relativas al monto de las remuneraciones que pretendan pagar a sus respectivos funcionarios y que, de ser aprobadas, serán incluidas en el Presupuesto de Egresos correspondiente (al ser éste uno de los mecanismos de control más importantes con que cuenta el Estado para dirigir y desarrollar la economía nacional), para lo cual es necesario que atiendan los procedimientos, períodos, principios, bases y límites establecidos en el artículo 127 constitucional, y desarrollados en su respectiva ley reglamentaria, además de que se trata de una normativa que vincula a todo el aparato estatal que corresponde al ámbito federal (al implicar servidores públicos de los Poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, así como a los organismos a los que la Constitución les otorga autonomía o independencia y los restantes órganos y entidades que ejercen fondos públicos federales) con el propósito de satisfacer esa finalidad.

SUP-JE-4/2019

Por tanto, las controversias que surjan con motivo de la aprobación del presupuesto de egresos deben ser resueltas por las autoridades competentes para examinar los temas relacionados con las finanzas públicas del país y no por las autoridades electorales.

En abundamiento de razones, la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación resolvió la contradicción de tesis 37/2019, cuya materia se constriñó a establecer a qué órganos jurisdiccionales corresponde la competencia material para conocer del decreto por el que se reformaron los artículos 75 y 127 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos de veinticuatro de agosto de dos mil nueve y el decreto por el que se expidió la Ley de Remuneraciones y se adicionaron al Código Penal Federal los artículos 217 bis y 217 Ter, de cinco de noviembre de dos mil dieciocho, determinado que tratándose del reclamo de decretos legislativos se debe acudir al bien jurídico o interés fundamental tutelado en las normas generales que los contienen, pues así se asegura que el juzgador que se pronuncie sobre su constitucionalidad se encuentre especializado en la materia correspondiente, y que los decretos relativos a la reforma del artículo 127 constitucional y a la expedición de la Ley de Remuneraciones persiguen un bien jurídico o interés fundamental de carácter administrativo, pues las normas sobre las que versan inciden en el adecuado ejercicio de la función pública a efecto de tutelar las finanzas públicas del país para un mejor desarrollo de la economía nacional, en cuanto a la actividad programática y presupuestaria en materia de remuneraciones de los servidores públicos federales, se concluye que los órganos jurisdiccionales especializados en materia administrativa son competentes para conocer y resolver todos los casos (juicios de amparo, recursos, incidencias, impedimentos o cualquier otro) relacionados con su reclamo, así como de sus actos de aplicación, como pudieran ser el Presupuesto de Egresos de la Federación, los proyectos de presupuestos, los tabuladores y

manuales de remuneraciones y demás percepciones (tanto ordinarias como extraordinarias), su publicidad en las páginas de internet respectivas y todos los demás actos tendentes a lograr la ejecución de los decretos citados, así como las omisiones legislativas vinculadas con esos decretos.

La contradicción de criterios mencionada dio origen a la jurisprudencia 2a./J. 68/2019 (10a.), publicada en la Décima Época del Semanario Judicial de la Federación, que reza:

“DECRETO POR EL QUE SE REFORMAN Y ADICIONAN, ENTRE OTROS, LOS ARTÍCULOS 75 Y 127 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS Y DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE LA LEY FEDERAL DE REMUNERACIONES DE LOS SERVIDORES PÚBLICOS Y SE ADICIONAN DISPOSICIONES AL CÓDIGO PENAL FEDERAL. LA COMPETENCIA PARA CONOCER DE LOS CASOS RELACIONADOS CON SU RECLAMO, CORRESPONDE A LOS ÓRGANOS JURISDICCIONALES ESPECIALIZADOS EN MATERIA ADMINISTRATIVA.- Tratándose del reclamo de decretos legislativos se debe acudir al bien jurídico o interés fundamental tutelado en las normas generales que los contienen, pues así se asegura que el juzgador que se pronuncie sobre su constitucionalidad se encuentre especializado en la materia correspondiente. En ese sentido, toda vez que los decretos mencionados persiguen un bien jurídico o interés fundamental de carácter administrativo, pues las normas sobre las que versan inciden en el adecuado ejercicio de la función pública a efecto de tutelar las finanzas públicas del país para un mejor desarrollo de la economía nacional, en cuanto a la actividad programática y presupuestaria en materia de remuneraciones de los servidores públicos federales, se concluye que los órganos jurisdiccionales especializados en materia administrativa son competentes para conocer y resolver todos los casos (juicios de amparo, recursos, incidencias, impedimentos o cualquier otro) relacionados con su reclamo, así como de sus actos de aplicación, como pudieran ser el Presupuesto de Egresos de la Federación, los proyectos de presupuestos, los tabuladores y manuales de remuneraciones y demás percepciones (tanto ordinarias como extraordinarias), su publicidad en las páginas de internet respectivas y todos los demás actos tendentes a lograr la ejecución de los decretos citados, así como las

SUP-JE-4/2019

omisiones legislativas vinculadas con esos decretos. Se aclara que al tener los quejosos el carácter de trabajadores del Estado –con relación laboral o administrativa, de base o de confianza– en la resolución de los asuntos, el órgano jurisdiccional debe acudir a la interpretación conjunta de normas laborales (además de las administrativas) como lo son los derechos tutelados en el artículo 123 de la Constitución Federal, la protección al salario, o la aplicación de figuras como la suplencia de la queja prevista en el numeral 79, fracción V, de la Ley de Amparo, la cual la prevé en beneficio de cualquier trabajador, con independencia de que su relación sea laboral o administrativa. Asimismo, toda vez que el artículo 2 de la Ley de Federal de Remuneraciones de los Servidores Públicos establece que tiene como destinatarios a los servidores públicos que integran el Poder Legislativo Federal, el Poder Judicial de la Federación, los entes públicos federales incluidos aquellos a los que la propia Constitución Federal reconoce autonomía o independencia, los tribunales administrativos de la Federación, la PGR, la Presidencia de la República, las dependencias federales y los organismos, empresas y fideicomisos del sector paraestatal federal y aquellos entes no sujetos al régimen paraestatal cuando la remuneración respectiva esté afecta directa o indirectamente al presupuesto federal, en consecuencia, el órgano jurisdiccional que corresponda deberá de tomar en consideración de manera individualizada a qué régimen pertenece cada trabajador, a efecto de que cada caso se resuelva atento a los lineamientos constitucionales y legales que operan para cada uno”.

Esto corrobora que las autoridades electorales no tienen atribuciones para resolver controversias derivadas de actos relacionados con las finanzas públicas del país, como la aprobación del presupuesto de egresos y sus actos de aplicación.

Finalmente, debe apuntarse que la decisión anterior es congruente y respeta la línea jurisprudencial seguida por el Tribunal Electoral al resolver controversias jurídicas relacionadas con actos y resoluciones que inciden sobre remuneraciones de ciertos funcionarios públicos pertenecientes a órganos especializados en materia electoral, como se explica a continuación.

En primer lugar, destaca lo resuelto por la Sala Superior en el juicio electoral **SUP-JE-16/2017**, promovido por el hoy también actor Benito Nacif Hernández en contra de actos de la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral, mediante el cual cuestionó, entre otros⁹, el acuerdo INE/JGE12/2017, relativo a la modificación del tabulador de sueldos para puestos de la rama administrativa del Instituto, mediante la disminución del diez por ciento sobre el total de la percepción ordinaria mensual de los niveles salariales VC2, UB3, UA5, TC3, TB3, TB2, SC2 y SA2, a impactar en el concepto de la compensación garantizada.

En dicho precedente, la autoridad responsable cuestionó la procedencia de la vía electoral, argumentando que los actos reclamados son determinaciones emitidas dentro del ámbito de la autonomía presupuestaria del Instituto Nacional Electoral, no susceptibles de control a través de los medios de impugnación en materia electoral, por constituir actos materialmente administrativos.

Para realizar el estudio de la causal de improcedencia invocada, la Sala Superior sostuvo que, para identificar la materia del conflicto, era necesario recurrir de la teoría de los actos, mediante la aplicación de un análisis de la naturaleza de la autoridad responsable y de los actos reclamados.

⁹ Los acuerdos de la Junta General Ejecutiva impugnados son los siguientes:

- **ACUERDO INE/JGE10/2017** DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL POR EL QUE SE AUTORIZA LA PUBLICACIÓN DE LA ESTRUCTURA OCUPACIONAL DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2017, EN EL DIARIO OFICIAL DE LA FEDERACIÓN.
- **ACUERDO INE/JGE11/2017** DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBA EL MANUAL DE PERCEPCIONES PARA LOS SERVIDORES PÚBLICOS DE MANDO DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL PARA EL EJERCICIO FISCAL 2017.
- **ACUERDO INE/JGE12/2017** DE LA JUNTA GENERAL EJECUTIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL, POR EL QUE SE APRUEBA LA MODIFICACIÓN DEL TABULADOR DE SUELDOS PARA PUESTOS DE LA RAMA ADMINISTRATIVA DEL INSTITUTO NACIONAL ELECTORAL 2017.

SUP-JE-4/2019

Así, a partir de un estudio de la naturaleza jurídica del Instituto Nacional Electoral y de los principios que rigen su función constitucional, conforme a lo establecidos en la Base V, del artículo 41 constitucional, se determinó que los acuerdos impugnados son actos materialmente electorales (en el despliegue de las facultades igualmente electorales), en la medida en que **podían impactar en el ejercicio de ese presupuesto y afectar la realización de los fines que la Norma Suprema le encomienda en relación con el régimen democrático.**

Por tanto, se concluyó que la calidad administrativa del acto –manejo y ejercicio del presupuesto–, no es un elemento preponderante para decretar la improcedencia del juicio electoral, en tanto los acuerdos reclamados pueden vulnerar distintos principios y reglas con base en las cuales actúa la autoridad administrativa electoral, siendo esto lo que en definitiva define la naturaleza materialmente electoral del acto y permite a la Sala Superior su examen.

Asimismo, al fundar su competencia legal, el Tribunal Electoral estableció que, según el criterio sustentado en las jurisprudencias 21/2001 y 22/2002, intituladas: *PRINCIPIO DE LEGALIDAD ELECTORAL* y *COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. LA TIENE PARA CONOCER DE POSIBLES VIOLACIONES A NORMAS CONSTITUCIONALES NO ELECTORALES*, la salvaguarda del principio de legalidad en materia electoral, así como las violaciones a normas constitucionales que no siendo estrictamente electorales puedan estar vinculadas con este ámbito material del derecho, es una atribución esencial de control que el ordenamiento jurídico mexicano en su conjunto atribuye a la Sala Superior como máxima autoridad en la materia electoral, con excepción de lo dispuesto en el artículo 105, fracción II, de la Norma Suprema.

Adicionalmente, la Sala Superior justificó su competencia para conocer del asunto, en que los acuerdos reclamados fueron emitidos por la Junta General Ejecutiva, que de conformidad con lo dispuesto en el artículo 34, numeral 1, inciso c), de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, es un órgano central del Instituto Nacional Electoral.

En cuanto al fondo de la cuestión planteada, el Tribunal Electoral determinó revocar los acuerdos cuestionados, al estimar que estaban afectados de nulidad absoluta, en razón de que la Junta General Ejecutiva del Instituto Nacional Electoral carecía de competencia legal para emitirlos, razón por la cual se declaró su nulidad lisa y llana.

También se trae a colación lo resuelto por la Sala Superior en el juicio electoral **SUP-JE-71/2018**, promovido por los Magistrados integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, en contra de un acto concreto atribuido al Director de Organización de la Oficialía Mayor del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, por el que se proponía la reducción de las percepciones mensuales de los magistrados accionantes.

De los antecedentes del caso, se aprecia que la controversia derivó de un desacuerdo sobre la propuesta del tabulador de percepciones de los servidores públicos del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, dado que el Magistrado Presidente del citado tribunal, a requerimiento expreso del Comité Técnico de Remuneraciones del Estado de Querétaro, solicitó que las remuneraciones de las Magistraturas Propietarias, para el ejercicio fiscal 2019, fueran iguales a las del ejercicio fiscal inmediato anterior, sin embargo, mediante acuerdo tomado en la Sexta Sesión Ordinaria 2018, del Comité Técnico de Remuneraciones para los Servidores Públicos de los entes públicos del Estado de Querétaro, por el que se aprobaron

SUP-JE-4/2019

los tabuladores salariales para el ejercicio 2019, para los integrantes del Tribunal Electoral del Estado, se determinó reducir las percepciones mensuales brutas de los Magistrados recurrentes para el ejercicio 2019, de \$140,506.00 como ingreso mínimo y máximo, a un mínimo de \$90,650.00 y un máximo de \$110,154.00.

La competencia de la Sala Superior se justificó, en razón de que el objeto de tutela del asunto no solamente versaba sobre el derecho de los magistrados accionantes a integrar autoridades electorales de las entidades federativas, sino que también incluía una amplia protección de la supremacía constitucional, lo cual posibilita la defensa de los principios de autonomía e independencia de los tribunales electorales locales, consagrados por el artículo 116 de la Norma Suprema.

Conforme a ello, en la ejecutoria se argumentó que, desde una óptica adecuada de teoría de control de constitucionalidad, la defensa de las disposiciones constitucionales que inciden en el ámbito electoral, no se reducen a la protección de los derechos político-electorales, sino que abarcan un control amplio de normas, actos y resoluciones que puedan poner en riesgo aquéllas, lo que significa que concomitante a la protección de tales derechos, el ejercicio de control tiende igualmente a preservar la supremacía constitucional cuando pueda verse afectada por una posible vulneración a los principios de autonomía e independencia de los Tribunales Electorales de las entidades federativas.

Además, se precisó que, si bien el juicio electoral permite tutelar el derecho de los actores a integrar un tribunal electoral local, en todo caso una eventual afectación en las remuneraciones de los magistrados estatales desborda esa particular esfera jurídica y trasciende al ámbito del funcionamiento del órgano jurisdiccional electoral, con la consiguiente vulneración al principio de separación de poderes en la vertiente de independencia de órganos.

En segundo lugar, se precisó que si bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación anteriormente conoció de controversias constitucionales en las que los tribunales electorales locales plantearon la invasión a su autonomía e independencia, por conflictos relacionados con la reducción de sus presupuestos de egresos, actualmente el contexto ha variado, ya que con motivo de la reforma constitucional en materia política-electoral se unificó el diseño de los tribunales electorales de los estados para ser considerados independientes de los poderes judiciales de los Estados.

Asimismo, se explicó que actualmente los integrantes del Tribunal Electoral del Querétaro están imposibilitados para promover una controversia constitucional ante la Suprema Corte de Justicia de la Nación, por carecer legitimación activa, en términos de lo ordenado en el artículo 105, fracción I, inciso I), Constitucional y 10 de la ley reglamentaria respectiva, al no tener dicho tribunal la calidad de órgano constitucional autónomo, y se precisó que el juicio de amparo no es la vía idónea para salvaguardar los bienes constitucionales que se encuentran en juego, porque si bien se cuestiona una ley con una naturaleza formalmente administrativa, relacionada con un aspecto presupuestal, en su aplicación tuvo una incidencia materialmente electoral, puesto que la pretensión se relaciona con la afectación de las remuneraciones a los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, lo que trastoca el derecho de los actores a integrar los órganos electorales de las entidades federativas y ocasiona una alteración al funcionamiento de ese órgano de justicia electoral local.

En ese orden de ideas, la Sala Superior concluyó que ante el riesgo de que los actos reclamados pudieran quedar sin un escrutinio de constitucionalidad, lo jurídicamente adecuado era reconocer la

SUP-JE-4/2019

competencia del Tribunal Electoral y declarar procedente la vía electoral para para revisar los acuerdos impugnados.

En cuanto al fondo de la controversia, se determinó que los magistrados accionantes tienen garantizada la irreductibilidad salarial y presupuestaria, por lo que no puede fijárseles una disminución a sus remuneraciones respecto al aprobado para el ejercicio ordinario anual anterior, lo cual tiende a proteger la autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, a fin de salvaguardarlos de todo tipo de presiones ajenas para cumplir cabalmente con las atribuciones encomendadas por la Constitución Federal y las leyes locales. En consecuencia, se decretó la inaplicación de lo dispuesto por el artículo 22, párrafo 2, la Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro y se revocaron los actos reclamados.

Retomando las consideraciones de los precedentes analizados, se advierte que la competencia de la Sala Superior y la procedencia de la vía electoral se fundaron en circunstancias particulares que no guardan analogía jurídica con el caso concreto, ya que, por una parte, en el juicio electoral **SUP-JE-16/2017**, se estableció con claridad que los acuerdos impugnados eran formal y materialmente electorales, en la medida impactaban en el ejercicio del presupuesto del organismo nacional electoral y afectaban la realización de los fines constitucionales encomendados al Instituto Nacional Electoral, además de provenir de un órgano central del propio organismo electoral nacional; por otra parte, en el juicio electoral **SUP-JE-71/2018**, la competencia de la Sala Superior y la procedencia de la vía electoral, se justificó porque se estimó que la controversia versó sobre una posible afectación al derecho político-electoral de los Magistrados actores a integrar el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, y ante el riesgo inminente de que los actos reclamados

podieran quedar sin un escrutinio de constitucionalidad, al ser improcedente la vía de amparo y la controversia constitucional.

Esas consideraciones no resultan aplicables a este caso, porque, como se vio, en el caso se pretende un impugnar un acto que no es de índole electoral ni desde el punto de vista formal ni desde el punto de vista material; además, el Consejero Electoral actor tiene expedito su derecho de acción para impugnar el acto reclamado a través de otros medios de control constitucional para tutelar su pretensión, por lo que no existe el riesgo de que el acto reclamado quede exento del escrutinio jurisdiccional.

En consecuencia, al actualizarse una causal de improcedencia, lo conducente es **desechar** de plano la demanda.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior, se resuelve:

ÚNICO. Se **desecha** de plano la demanda.

NOTIFÍQUESE, como en Derecho corresponda.

Así, por **unanidad de votos**, lo resolvieron la Magistrada y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez y la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, así como el Magistrado Reyes Rodríguez Mondragón quien promovió excusa, la cual fue calificada como procedente. La Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

En su oportunidad, devuélvanse las constancias que correspondan y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

SUP-JE-4/2019

MAGISTRADO PRESIDENTE

FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA
MATA PIZAÑA**

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

MAGISTRADA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE