



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-22/2020

ACTOR: INSTITUTO ESTATAL
ELECTORAL DE NAYARIT¹

AUTORIDAD RESPONSABLE: TRIBUNAL
ESTATAL ELECTORAL DE NAYARIT

MAGISTRADA PONENTE: JANINE M.
OTÁLORA MALASSIS

SECRETARIADO: KARINA QUETZALLI
TREJO TREJO Y SERGIO MORENO
TRUJILLO

COLABORÓ: CARLA RODRÍGUEZ
PADRÓN

Ciudad de México, a veinte de agosto de dos mil veinte.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación² dicta sentencia, en el sentido de **confirmar** la resolución emitida por el Tribunal Estatal Electoral de Nayarit³ en el juicio **TEE-MII-01/2020**, porque la autoridad responsable atendió la pretensión final de la parte actora al ordenar al Congreso del Estado de Nayarit⁴ emprendiera un análisis adecuado de la propuesta remitida por el OPLE, respecto de su presupuesto de egresos 2020.

ANTECEDENTES

1. Aprobación de presupuesto de egresos

1.1. Programa operativo y anteproyecto de presupuesto. El diecisiete de septiembre de dos mil diecinueve⁵, la Junta Estatal Ejecutiva del OPLE aprobó el Programa Anual 2020, así como el

¹ En adelante, la parte actora u OPLE.

² En lo posterior, Sala Superior.

³ En lo siguiente, Tribunal local o autoridad responsable.

⁴ En lo sucesivo, Congreso local.

⁵ Las fechas corresponden a dos mil diecinueve, salvo mención en contrario.

anteproyecto de presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2020⁶.

1.2. Aprobación y remisión del proyecto de presupuesto de egresos. El dieciocho de septiembre, el Consejo Local Electoral del OPLE aprobó el proyecto de presupuesto de egresos para el mencionado ejercicio fiscal, el cual fue remitido, en la misma fecha, a la Secretaría de Finanzas del Gobierno del Estado de Nayarit.

1.3. Remisión del proyecto de presupuesto al Poder Legislativo. Con base en la Ley de Presupuestación, Contabilidad y Gasto Público de la Administración de Gobierno del Estado de Nayarit, el titular del Poder Ejecutivo remitió al Congreso local, para su discusión y aprobación el proyecto de presupuesto.

1.4. Aprobación del presupuesto por el Congreso local. El diez de diciembre, el Congreso local aprobó el presupuesto de egresos para el ejercicio fiscal 2020, del cual se advierte una disminución al presupuesto propuesto por el OPLE.

El OPLE solicitó un presupuesto por la cantidad de \$106,423,006.47; sin embargo, sólo le fueron aprobados \$63,435,909.98.

2. Primer juicio electoral

2.1. Demanda y reencauzamiento. El diecisiete de diciembre, el OPLE promovió juicio electoral para controvertir la aprobación por parte del Congreso local del presupuesto que le fue aprobado para el ejercicio 2020.

Dicho medio de impugnación fue radicado en la Sala Superior con la clave de expediente SUP-JE-124/2019, el cual fue reencauzado el siete de enero siguiente al Tribunal local, en virtud de no cumplirse el principio de definitividad.

⁶ Ver acuerdos IEEN-JEE-034/2019 e IEEN-JEE-034/2019, respectivamente.



2.2. Ampliación de demanda. El mismo siete de enero⁷, el OPLE presentó escrito de ampliación de demanda del juicio electoral.

2.3. Sentencia impugnada (TEE-MII-01/2020). El diecisiete de marzo, en cumplimiento a dicho reencauzamiento, el Tribunal local resolvió el medio de impugnación, en el sentido de vincular al Congreso local para que, en ejercicio de sus atribuciones y dentro del plazo de quince días hábiles, analizara, discutiera y emitiera una determinación fundada y motivada, solamente respecto de la propuesta de presupuesto presentada por el OPLE.

3. Segundo juicio electoral

3.1. Demanda. El veintisiete de marzo, el OPLE promovió el presente medio de impugnación contra la sentencia del Tribunal local.

3.2. Recepción y turno. El seis de abril, se recibió en la Sala Superior la demanda del juicio electoral. La presidencia de este órgano jurisdiccional ordenó integrar e identificar el expediente con la clave SUP-JE-22/2020 y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Janine M. Otálora Malassis, donde se radicó.

3.3. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió a trámite la demanda y declaró cerrada la instrucción. Por ello, el expediente quedó en estado de dictar sentencia.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERA. Competencia

La Sala Superior es competente para conocer y resolver la impugnación promovida por el OPLE, ya que la materia de análisis

⁷ En adelante todas las fechas se refieren a dos mil veinte, salvo mención en contrario.

está directamente relacionada con la observancia de las garantías de autonomía e independencia que la Constitución reconoce a las autoridades administrativas electorales de las entidades federativas⁸.

En el caso, la controversia implica aspectos vinculados con el funcionamiento y operatividad del OPLE y, por tanto, la posible vulneración a los principios constitucionales que deben observar todas las autoridades en relación con la función electoral.

SEGUNDA. Razones que justifican la urgencia para resolver el asunto

En la sesión privada celebrada el pasado veintiséis de marzo de dos mil veinte, la Sala Superior aprobó el acuerdo general 2/2020 por medio del cual se autoriza la resolución no presencial de los medios de impugnación como consecuencia de la pandemia originada por el virus SARS-CoV2 que causa el padecimiento denominado COVID-19.

En el apartado IV de ese acuerdo se establece que pueden discutirse y resolverse de forma no presencial, entre otros asuntos, los que esta Sala Superior considere urgentes, entendiéndose por éstos, los que estén vinculados a algún proceso electoral con términos perentorios, o bien, cuando se pudiera generar la posibilidad de un daño irreparable si no se resuelven de inmediato.

También se estableció expresamente que, en todo caso, serán objeto de resolución aquellos asuntos que, de manera fundada y motivada, determine el pleno de este Tribunal, con base en la

⁸ De conformidad con lo previsto en los artículos 17, 41, párrafo segundo, Base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante Constitución federal); 184, 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación (en adelante, Ley Orgánica); en relación con los lineamientos en los cuales se determinó la integración de los expedientes denominados “juicios electorales”, para el conocimiento de aquellos asuntos en los cuales se controviertan actos o resoluciones en la materia que no admitan ser impugnados a través de los distintos juicios y recursos previstos en la legislación adjetiva electoral.



situación sanitaria del país, de manera que, **si las medidas presentes se extienden en el tiempo**, según lo determine la autoridad sanitaria correspondiente, este Tribunal podrá adoptar las medidas pertinentes para la resolución de esos asuntos.

El criterio señalado se replicó en el punto III, segundo párrafo, del diverso acuerdo general 4/2020, aprobado por el pleno de la Sala Superior el dieciséis de abril siguiente, a través del cual se emitieron los lineamientos aplicables para la resolución de los medios de impugnación por medio del sistema de videoconferencias.

Posteriormente, la Sala Superior aprobó el acuerdo 6/2020 en el que se precisaron los criterios adicionales al acuerdo general 4/2020, para la discusión y resolución, de forma no presencial, de los asuntos de la competencia de este tribunal.

En dicho acuerdo, específicamente en el artículo 1, inciso h), se incluyó que se podrán resolver en sesiones por videoconferencia, los medios de impugnación relacionados con la **reanudación gradual de las actividades del INE**.

Finalmente, al resolver el recurso de apelación SUP-RAP-37/2020, la Sala Superior, tomando en cuenta la extensión en el tiempo de las medidas tomadas por la emergencia sanitaria, en relación con la potestad de este órgano jurisdiccional de adoptar éstas para la resolución de asuntos, de una nueva reflexión e interpretación acorde con el contexto de la pandemia, se estima que los supuestos de resolución de los medios de impugnación deben flexibilizarse y ampliarse de manera gradual a efecto de posibilitar que controversias que repercutan en **actividades primordiales en materia electoral** queden resueltas para que un número cada vez

mayor de personas y actores políticos estén en posibilidad de hacer sus reclamos y defender sus derechos.

En este sentido, la Sala Superior considera que el asunto que ahora se resuelve actualiza los mencionados supuestos de urgencia, para salvaguardar el derecho humano a la salud y el derecho a una tutela judicial efectiva.

Lo anterior, ya que en el caso concreto es necesario dotar de certeza el funcionamiento del Instituto local, toda vez que la parte actora señala que le causa agravio que al aprobarse el presupuesto para este ejercicio fiscal no se tomó en cuenta que, si bien el proceso electoral inicia en enero, lo cierto es que, en el presente ejercicio fiscal debe llevar a cabo actividades preparatorias junto con el Instituto Nacional Electoral, las que deberá realizar a partir de septiembre de este año.

De esta manera, la controversia está relacionada con el presupuesto aprobado al OPLE para el ejercicio fiscal 2020, ya que la parte actora considera que fue indebido que se le aprobara una cantidad menor a la que solicitó, lo cual desde su óptica repercutirá en las actividades que debe desarrollar este año con miras al próximo proceso electoral que se realizará en el estado.

Por tanto, es necesario determinar si el presupuesto aprobado para este año, en virtud de las actividades preparatorias para dicho proceso, fue correcto. En consecuencia, resulta indispensable otorgar plena certidumbre al organismo público local.

TERCERA. Requisitos de procedencia



El medio de impugnación cumple con los requisitos para dictar una sentencia que resuelva el fondo de la controversia⁹, conforme con lo siguiente:

1. Forma. El escrito de demanda precisa la autoridad responsable, el acto impugnado, los hechos, los motivos de controversia y cuenta con firma autógrafa.

2. Oportunidad. El juicio se presenta en el plazo de cuatro días¹⁰, porque la sentencia impugnada fue notificada a la parte actora el veintitrés de marzo del presente año. Por tanto, el plazo para controvertirla transcurrió del **veinticuatro al veintisiete** de ese mes, por lo que, si la demanda se presentó en esta última fecha, es oportuna.

3. Legitimación y personería. El OPLE está legitimado porque la controversia involucra una posible vulneración a su autonomía e independencia al haberse aprobado un presupuesto para el ejercicio fiscal de este año, menor al solicitado.

Además, se reconoce el carácter con el cual se ostenta la Consejera Presidenta del OPLE, porque dicha calidad es reconocida por la autoridad responsable al rendir el informe circunstanciado¹¹.

4. Interés jurídico. El OPLE tiene interés jurídico, toda vez que fue parte actora en el juicio en el cual se dictó la sentencia impugnada.

5. Definitividad. Se satisface este requisito, ya que no existe otro medio de impugnación para controvertir la determinación impugnada.

⁹ Previstos en los artículos 7, párrafo 2, 9, párrafo 1 y 45, párrafo 1, inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral (en adelante Ley de Medios).

¹⁰ De conformidad con lo previsto en el artículo 8 de la Ley de Medios.

¹¹ Acorde con lo establecido en el artículo 18, párrafo 2, inciso a), de la Ley de Medios.

CUARTA. Improcedencia del escrito de tercero interesado

La Sala Superior estima que no se le puede reconocer el carácter de tercero interesado al Congreso local, por falta de legitimación.

La Ley de Medios¹² define al tercero interesado como la ciudadana o ciudadano, partido político, coalición, candidatura, organización o agrupación política, según corresponda, con un interés legítimo en la causa, derivado de un derecho incompatible con la parte actora.

En el caso, el compareciente no cuenta con legitimación, en virtud de que el Congreso local fungió como autoridad responsable en el medio de impugnación local donde se dictó la sentencia que ahora se impugna.

Resulta aplicable la razón esencial del criterio sostenido por la Sala Superior relativo a que cuando una autoridad participó en una relación jurídico-procesal como sujeto pasivo, demandado o responsable, de conformidad con el sistema de medios de impugnación federal carece de legitimación activa para impugnarlo a través de la promoción de un juicio o la interposición de un recurso¹³.

Por tanto, en términos de lo previsto por el artículo 19, párrafo 1, inciso d), de la Ley de Medios, al acudir en su calidad de autoridad responsable, no se le reconoce el carácter de tercero interesado¹⁴.

QUINTA. Síntesis de sentencia impugnada y conceptos de agravio

1. Sentencia impugnada

¹² Artículo 12, párrafo 1, inciso c).

¹³ En términos de la jurisprudencia 4/2013, de rubro: LEGITIMACIÓN ACTIVA. LAS AUTORIDADES QUE ACTUARON COMO RESPONSABLES ANTE LA INSTANCIA JURISDICCIONAL ELECTORAL LOCAL, CARECEN DE ELLA PARA PROMOVER JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL.

¹⁴ Similar criterio sostuvo la Sala Superior al resolver el expediente SUP-REC-419/2019.



La autoridad responsable declaró fundados los agravios hechos valer por el Instituto local consisten en: a) la vulneración a los principios constitucionales en lo relativo a la autonomía en el funcionamiento e independencia de las autoridades electorales y b) la reducción del presupuesto destinado al funcionamiento del Instituto local, por lo que, vinculó al Congreso local para que, en el ejercicio de sus atribuciones y dentro del plazo de quince días, analizara, discutiera y emitiera una determinación fundada y motivada solamente respecto de la propuesta de presupuesto presentada por el OPLE, debiendo considerar sus necesidades para cumplir con las funciones constitucionales y legales que tiene.

En esencia, el Tribunal responsable consideró que corresponde al OPLE, de manera exclusiva, como órgano dotado de autonomía constitucional, la elaboración de su presupuesto con base en los recursos que requiera para cumplir sus funciones legales.

Lo anterior, en el entendido de que, si bien el Congreso local es el único facultado para modificar el presupuesto de egresos, no se puede hacer de lado la autonomía de la gestión presupuestal de la que goza el OPLE, para hacer efectiva la independencia de su función.

Además, la Constitución federal ordena a los poderes estatales garantizar las condiciones necesarias a fin de que los OPLES rijan su actuar con independencia, lo que se logra al dotarles de los recursos públicos necesarios para su adecuada función.

De esta manera, se concluyó que el OPLE reúne los requisitos de los órganos constitucionales autónomos, los cuales cuentan con autonomía e independencia; mantienen relaciones de coordinación con los otros órganos del estado, al no estar subordinados a los poderes ejecutivo, legislativo y judicial; cuentan con autonomía e

intendencia funcional y financiera al contar con personalidad jurídica y patrimonio propios y atender funciones primarias, originarias y torales del Estado.

2. Conceptos de agravio

Los conceptos de agravio pueden ser agrupados en las siguientes temáticas:

1. Falta de exhaustividad e incongruencia de la sentencia impugnada

La parte actora considera que el Tribunal local no tomó en cuenta los fundamentos jurídicos, hechos y circunstancias expresados en su demanda.

Apunta la omisión de hacer un estudio pormenorizado de los agravios mediante un contraste de éstos en torno a las disposiciones legales que se aludieron vulneradas; por ello, a su juicio, se dejó de emitir una decisión que atendiera los planteamientos realizados y la pretensión.

Al respecto, la parte actora refiere que inicialmente formuló dos agravios: **(i)** que el Congreso local al aprobar el monto anual correspondiente al OPLE puso en riesgo el ejercicio de sus atribuciones, y **(ii)** que al avalar una reducción se incurrió en la violación a diversas disposiciones que rigen su actuación en materia presupuestaria.

Asimismo, precisa que en el escrito de ampliación de demanda se externó una invasión de atribuciones del Congreso local en detrimento del OPLE, al llevar a cabo su ejercicio de presupuestación.



Desde su punto de vista, si el Tribunal local hubiera atendido a su marco teórico, habría concluido que, el Decreto impugnado y, en específico, el monto aprobado para el OPLE generó a éste una afectación y obstaculización en el desarrollo de sus actividades, siendo que, ante el Tribunal local se soportó documentalmente la pretensión.

En consecuencia, la parte actora refiere que el Tribunal local omitió atender sus planteamientos, porque, en momento alguno calificó sus agravios, no señaló si fue correcto o no su actuar, si el OPLE justificó debidamente el monto solicitado, si éste fue excesivo o no, si la determinación del Congreso local vulneraba sus atribuciones constitucionales o legales, al no justificarse la reducción de recursos.

2. Indebida actuación del Congreso local

La parte actora señala que, el Congreso local invadió la atribución directa que tiene el OPLE para determinar la forma en cómo ejercer el gasto inherente a sus funciones; al establecer por cuenta propia, sin fundar ni motivar, la forma en que debe distribuir el presupuesto aprobado.

Considera que indebidamente el Congreso local aprobó para este ejercicio la misma cantidad que para el del año pasado, sin atender a la Constitución local, ya que, de manera indebida se analizó la justificación de la propuesta de presupuesto remitida, siendo que contempla gastos preparatorios para el próximo proceso electoral local.

Además, la parte actora refiere que se le dio un trato como si hubiese omitido la presentación del proyecto del presupuesto dentro de los plazos establecidos, al haberse aprobado el presupuesto en

los términos del ejercicio anterior (dos mil diecinueve); sin embargo, el OPLE sí lo entregó en tiempo y forma¹⁵.

La Constitución local dispone que, frente a la posible omisión del Congreso local de aprobar la Ley de Egresos en los plazos establecidos, estará vigente el presupuesto aprobado para el ejercicio anterior; supuesto que no aconteció¹⁶. En el caso, señala que de haberse dado este supuesto el OPLE habría estado en condiciones de ejercer una cantidad superior a la aprobada por el Congreso.

3. Dilación del Tribunal local para resolver la impugnación

La parte actora señala que el Tribunal local se dilató en resolver el medio de impugnación, ya que se promovió en diciembre de dos mil diecinueve y al mes de marzo siguiente aún no tenía claridad de actuación, lo que conlleva afectación en el cumplimiento de diversas actividades institucionales.

SEXTA. Estudio de fondo

1. Planteamiento del caso

La **pretensión** del OPLE es que la Sala Superior revoque la sentencia impugnada y, en plenitud de jurisdicción, realice el estudio de los agravios, ordenando al Congreso local la aprobación del presupuesto para el ejercicio fiscal 2020, en los términos que lo presentó.

La **causa de pedir** la sustenta en la falta de exhaustividad y congruencia de la sentencia impugnada.

¹⁵ Ver artículo 11 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de la Administración del Gobierno del Estado de Nayarit.

¹⁶ Ver artículo 38, disposición C, fracción II, de la Constitución local.



En consecuencia, la **cuestión a resolver** es si la sentencia impugnada carece de los principios de exhaustividad y congruencia que debe cumplir toda decisión judicial.

2. Decisión de la Sala Superior

La Sala Superior considera que **no asiste la razón** al OPLE, ya que el Tribunal local si bien realizó un análisis conjunto de los agravios, atendió la pretensión esencial de los planteamientos formulados, aunado a que, la finalidad de la parte actora se alcanzó con la sentencia impugnada, al ordenar al Congreso emprendiera un análisis adecuado a la propuesta remitida, respecto a la propuesta del presupuesto de egresos 2020.

3. Estudio de conceptos de agravio

3.1 Explicación jurídica

En términos de lo previsto en el artículo 17, de la Constitución federal toda sentencia debe ser dictada de manera pronta, expedita, completa e imparcial, en los términos que fijen las leyes.

Entre otros requisitos, la exhaustividad y congruencia de la resolución, así como la expresión concreta y precisa de la adecuada fundamentación y motivación, deben ser observados tanto por las autoridades administrativas como judiciales en materia electoral¹⁷.

El principio de exhaustividad consiste en que la autoridad jurisdiccional realice el examen de todas las cuestiones o puntos litigiosos, sin omitir alguno, esto es, decidir las controversias que se sometan a su conocimiento tomando en cuenta los argumentos

¹⁷ Ver jurisprudencias 12/2001 y 43/2002, de la Sala Superior, de rubros: EXHAUSTIVIDAD EN LAS RESOLUCIONES. CÓMO SE CUMPLE y PRINCIPIO DE EXHAUSTIVIDAD. LAS AUTORIDADES ELECTORALES DEBEN OBSERVARLO EN LAS RESOLUCIONES QUE EMITAN.

aducidos por las partes y demás pretensiones hechas valer de manera oportuna.

La Sala Superior ha establecido que el fin perseguido con el principio de exhaustividad consiste en que las autoridades agoten en su determinación, todos los puntos sometidos a su conocimiento, mediante el examen y determinación de la totalidad de las cuestiones concernientes a los asuntos de que se ocupen, a efecto de que sus decisiones sean completas e integrales.

*Ahora, es posible entender al requisito de congruencia como el principio normativo que delimita el contenido de las resoluciones judiciales que deben proferirse, de acuerdo con el sentido y alcance de las peticiones formuladas por las partes (en lo civil, laboral, y contencioso-administrativo) o de los cargos o imputaciones penales formulados contra el sindicato o imputado, sea de oficio o por instancia del ministerio público o del denunciante o querellante (en el proceso penal), para el efecto de que exista identidad jurídica entre lo resuelto y las pretensiones o imputaciones y excepciones o defensas oportunamente aducidas, a menos que la ley otorgue facultades especiales para separarse de ellas*¹⁸.

La congruencia en lo relativo a la *litis* (aspecto externo) estriba en que al resolverse las controversias judiciales ello se realice atendiendo a lo planteado por las partes, sin omitir nada ni añadir cuestiones no hechas valer, ni contener consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos¹⁹.

¹⁸ Devis Echandía, Hernando, Teoría General del Proceso, II (Editorial Universidad, Argentina, 1985), p.533.

Por otra parte, en el derecho romano se expresa lo siguiente: "sententia debet esse conformis, libello; ne eat iudex, ultra, extra aut citra petita partium; tantum legatum quantum iudicatum; iudex iudicare debet secundum allegata et probatia partium" (la sentencia debe estar conforme con la reclamación escrita, para que quien juzga no vaya más allá, fuera o más acá de las demandas de las partes; tanto lo imputado como lo sentenciado; la persona juzgadora debe juzgar de acuerdo con las razones alegadas y probadas por las partes). Serra, Manuel, Derecho Procesal Civil (Editorial Ariel Barcelona, España) p. 395.

¹⁹ Respecto a la congruencia externa se sugiere ver sentencia SUP-RAP-353/2016.



Por su lado, la congruencia interna exige que en la sentencia no se contengan consideraciones contrarias entre sí o con los puntos resolutivos²⁰.

3.2 La resolución impugnada atendió la pretensión esencial del OPLE

El OPLE como presupuesto de egresos fijó la cantidad de \$106,423,006.47.

El Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit para el Ejercicio Fiscal de 2020, aprobó al OPLE, como órgano autónomo, una asignación presupuestal de \$63,435,909.98²¹, lo cual representó una disminución del 40.4% de lo solicitado.

Además, en el referido presupuesto se fijó como gasto previsto para el financiamiento de partidos políticos la cantidad de \$49,291,830.03²².

Ahora bien, la parte actora en su escrito de demanda primigenio — motivo de análisis por el Tribunal local—, de manera central, expuso que el Congreso local fue omiso en realizar un análisis adecuado de la propuesta que remitió y, por su parte, realizó una reducción sin justificar la disminución a los recursos solicitados.

Asimismo, manifestó el deber del Tribunal local de revocar el Decreto cuestionado, y ordenar al Congreso que analizara su solicitud, así como su justificación, aprobándose en los términos propuestos, al tomar en cuenta lo siguiente:

²⁰ Ver jurisprudencia 28/2009, de la Sala Superior, de rubro: CONGRUENCIA EXTERNA E INTERNA. SE DEBE CUMPLIR EN TODA SENTENCIA.

²¹ Ver artículo 20 del Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit para el Ejercicio Fiscal de 2020.

²² Ver artículo 36.

- a.** El monto correcto de las prerrogativas de los partidos políticos deriva de la aplicación de la fórmula prevista por ley.
- b.** En la propuesta se exponen las razones del por qué el aumento de la plantilla laboral, respecto del ejercicio anterior.
- c.** En la partida correspondiente a materiales y suministros se contempla la erogación de diversos gastos que tienen que ver con la implementación del programa operativo anual y diversas actividades que realizan las direcciones y áreas del Instituto, para cumplir actividades relacionadas con educación cívica y cultura democrática, campañas para promover la igualdad de género y no discriminación, participación política de las mujeres, así como las inherentes a la organización electoral.
- d.** El siguiente proceso electoral, será el primero concurrente con una elección federal, lo cual implica la realización de actividades en forma conjunta.
- e.** Las personas que integran los Consejos Municipales deben ser designadas a más tardar el treinta y uno de enero del año de la elección (dos mil veintiuno), por lo que para su integración y funcionamiento se debe prever su erogación en el presupuesto de dos mil veinte.

De esta forma, la pretensión de la parte actora se construyó en el sentido de revocar el Decreto impugnando y ordenar la emisión de uno nuevo que arropara todos y cada uno de los postulados que se mencionaron en el proyecto de presupuesto formulado.

Ante tales motivos de disenso, la decisión del Tribunal local vinculó al Congreso local para que, en el ejercicio de sus atribuciones analizara, discutiera y emitiera una determinación fundada y



motivada respecto de la propuesta de presupuesto presentada por el OPLE, debiendo considerar sus necesidades para cumplir con las funciones constitucionales y legales que tiene encomendadas.

Lo anterior, al estimar que, le asistía razón al Congreso local, en el sentido de que es el único facultado para modificar el presupuesto de egresos; sin embargo, no era posible hacer a un lado la autonomía de la gestión presupuestal de la que goza el Instituto, principio que debe regir de manera total para hacer efectiva la independencia de su función, de tal forma que la obtención de recursos se realice únicamente de conformidad con los mecanismos normativos establecidos, sin sujetarse a limitaciones de otros poderes.

De lo expuesto, la Sala Superior constata que **no asiste la razón** al OPLE, en esta instancia, ya que el Tribunal local si bien realizó un análisis conjunto de los agravios, se advierte que atendió la pretensión esencial de los planteamientos formulados, aunado a que, la finalidad de la parte actora se alcanzó con la sentencia impugnada, al ordenar al Congreso emprendiera un análisis adecuado a la propuesta remitida.

Siendo que, válidamente el Tribunal local interpretó la razón central de la impugnación primigenia sin apartarse de la *litis* planteada, esto es, evidenció la actuación del Congreso local al momento de aplicar una reducción al proyecto de presupuesto del OPLE, aparentemente, sin razón alguna²³.

No pasa desapercibido que, el siete de enero, el OPLE presentó un escrito de ampliación de demanda y éste no fue tomado en cuenta al momento del dictado de la resolución, por lo cual, el agravio

²³ Ver jurisprudencia 4/99 de la Sala Superior, de rubro: MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR.

formulado por la parte actora se considera **fundado**, pero a la postre **inoperante**, por las siguientes consideraciones.

Como agravio único, la ampliación reiteró la vulneración a principios constitucionales, específicamente el relativo a la autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales.

Por ello, si bien el Tribunal local de manera indebida omitió pronunciarse respecto de la ampliación de demanda presentada por la parte actora, el contenido de esta se encontraba encaminada a la misma pretensión, siendo que planteó similares consideraciones que, en la demanda primigenia, por lo cual, el órgano jurisdiccional local atendió la totalidad de los motivos de impugnación formulados.

3.3 La resolución impugnada es acorde a criterios de la Sala Superior

Cabe señalar que el Tribunal local, sin mayor motivación, reconoció que la organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los OPLES, así como que, para el ejercicio de la función electoral, las autoridades estatales que tienen a su cargo la organización de las elecciones gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Al respecto, la Sala Superior advierte que la conclusión a la que arribó el Tribunal local resulta acorde a la posición que se ha adoptado en casos similares, como se precisa más adelante.



La Constitución federal refiere que las autoridades encargadas de organizar las elecciones gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones²⁴.

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales²⁵ establece que los organismos públicos locales electorales están dotados de personalidad jurídica y patrimonio propio y que gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones²⁶.

Su patrimonio se integra con los bienes muebles e inmuebles que se destinen al cumplimiento de su objeto y las partidas que anualmente se les señalen en el presupuesto de egresos de cada entidad federativa, para la organización de los procesos electorales locales y para el financiamiento de los partidos políticos²⁷.

Asimismo, la Constitución local del estado de Nayarit reconoce que la organización de las elecciones estatales es una función pública que se realiza a través de un organismo público autónomo denominado Instituto Estatal Electoral, dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio²⁸.

De esta manera, en primer lugar, es posible afirmar que el OPLE en la citada entidad federativa goza de autonomía en el ejercicio de su presupuesto; es decir, éste puede determinar libremente la forma en que habrá de ejercerlo, sin injerencia de algún otro ente público.

El ejercicio presupuestal no es arbitrario, puesto que debe atenderse a las funciones constitucionales y legales que le son encomendadas.

²⁴ Ver artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución federal.

²⁵ En adelante, LEGIPE.

²⁶ Ver artículo 98, párrafo 1, de la LEGIPE.

²⁷ Ver artículo 99, párrafo 2, de la LEGIPE, así como 81 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit.

²⁸ Ver artículo 135, apartado C, de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Nayarit, así como 80 de la Ley Electoral del Estado de Nayarit.

Dentro de los procesos electorales locales se llevan a cabo diversas actividades tendentes a permitir al ejercicio del sufragio por parte de la ciudadanía, así como la elección de las personas que habrán de desempeñar cargos públicos²⁹.

Así, la función primordial del organismo público local es la organización de las elecciones en su ámbito territorial, a fin de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales y legales en materia electoral, además de velar porque se cumplan los principios de constitucionalidad, certeza, legalidad, seguridad jurídica y equidad en los procesos electorales.

Por ello, el OPLE del estado de Nayarit es un órgano constitucionalmente autónomo, que tienen reconocida y asegurada su autonomía organizativa, funcional y presupuestal, para cumplir con los fines que en términos constitucionales y legales se le encomendaron.

Por otra parte, debe tenerse presente lo señalado por la Suprema Corte de Justicia de la Nación³⁰, respecto a los órganos constitucionales autónomos³¹.

En un sistema de pesos y contrapesos, los órganos constitucionalmente autónomos coadyuvan al equilibrio constitucional³².

²⁹ La Constitución federal en su artículo 41, fracción V, apartado C, precisa que, En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias: 1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos; 2. Educación cívica; 3. Preparación de la jornada electoral; 4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales; 5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley; 6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales; 7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo; 8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior; 9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local; 10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y 11. Las que determine la ley.

³⁰ En adelante Suprema Corte.

³¹ Ver jurisprudencia 20/2007, del Pleno de la SCJN, de rubro: ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS.



También, acorde a la necesidad de su creación, tienen la especialización de funciones, motivo por el cual se destaca la independencia y autonomía en sus funciones.

Al respecto, se establecieron en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, es decir, para que ejerzan una función propia del Estado que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado.

El hecho de que sean órganos constitucionalmente autónomos, no los excluye de pertenecer a la organización del Estado Mexicano, al conformarse como nuevos organismos que se encuentran a la par de los tradicionales.

De esta manera, la Suprema Corte ha establecido las siguientes características esenciales de los órganos constitucionales autónomos:

- Necesariamente deben estar previstos en la Constitución federal.
- Tienen relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado.
- **Para el desempeño de sus funciones, tiene que contar con autonomía e independencia funcional y financiera, y**

³² La SCJN reconoce que, los órganos autónomos surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder, evolucionando así la teoría tradicional de la división de poderes dejándose de concebir la organización del Estado derivada de los tres tradicionales (Ejecutivo, Legislativo y Judicial) que, sin perder su esencia, debe considerarse como una distribución de funciones o competencias, haciendo más eficaz el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado.

- Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad.

Además, la autonomía de los órganos de la naturaleza jurídica de los OPLES se manifiesta en términos de la siguiente tipología:³³

- **Técnica:** es la capacidad de los organismos para decidir en los asuntos propios de la materia específica que les ha sido asignada, mediante procedimientos especializados, con personal calificado para atenderlos. Los órganos no están sometidos a las reglas de gestión administrativa y financiera que son aplicables a los servicios centralizados del Estado.
- **Orgánica administrativa:** que no dependen jerárquicamente de ningún otro poder u entidad. Se trata de independencia de acción entre órganos u organismos públicos, los que no están sujetos a subordinación. Establecen parámetros de organización interna.
- **Financiera-presupuestaria:** gozan de la facultad de definir y proponer sus propios presupuestos y, de disponer de los recursos que les sean asignados para el cumplimiento de sus fines. Ello garantiza su independencia económica. Es la capacidad para proyectar, gestionar y ejercer el presupuesto.
- **Normativa:** Consiste en que se encuentran facultados para emitir sus reglamentos, políticas, lineamientos y en general, todo tipo de normas relacionadas con su organización y administración internas.
- **De funcionamiento:** es una combinación de los otros tipos de autonomía, implica que los organismos cuenten con la capacidad para realizar, sin restricción o impedimento alguno,

³³ Ugalde Calderón, Filiberto Valentín, Órganos constitucionales autónomos. Revista del Instituto de la Judicatura Federal. Número 29. Año 2010, p. 258.



todas las actividades inherentes a sus atribuciones o facultades, lo cual involucra la autonomía técnica como a la orgánica, financiera-presupuestal y normativa.

- **Plena:** que implica una autonomía total, es decir, una auténtica posibilidad de gobernarse sin subordinación externa.

En este contexto, la Segunda Sala de la Suprema Corte ha establecido que no podría llegarse al extremo de que un poder público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones de un órgano constitucional autónomo pues, de lo contrario, se violentaría el principio de división de poderes consagrado en el artículo 49 de la Constitución federal³⁴.

Además, tal autonomía tiene implícita la capacidad para establecer la forma en que distribuirán el presupuesto del organismo de conformidad con sus estructuras y cometidos, sin que algún Poder Público interfiera de manera preponderante o decisiva en las atribuciones que a tal fin tienen conferidas.

La autonomía incide en el ámbito de libertad que el OPLE, constitucional y legal, tiene reconocida para ejecutar su presupuesto, con la finalidad de cumplir el objeto para el que fue creado y ejercer sus facultades y objetivos con apego a las normas que la regulan³⁵.

Ahora bien, esta Sala Superior ha sido garante de la autonomía de funcionamiento de los organismos públicos autónomos como pilar fundamental del sistema electoral mexicano, así como de la materialización de la observancia de los principios de certeza,

³⁴ Ver tesis aislada CLXVI/2017, de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro: GARANTÍA INSTITUCIONAL DE AUTONOMÍA. SU APLICACIÓN EN RELACIÓN CON LOS ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS.

³⁵ Similares consideraciones se reconocen en la sentencia SUP-REC-114/2018.

legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad, rectores de la función electoral.

Lo anterior, representa un freno a cualquier presión de agentes o poderes que pongan en riesgo, a través de cualquier medio, la operación fáctica del órgano, y en consecuencia el cumplimiento de sus funciones específicas.

Asimismo, la normativa presupuestaria establece el marco del ejercicio de la autonomía de los órganos autónomos, pues su autonomía financiera-presupuestaria por un lado debe respetarse por los Poderes y, por otro, no es arbitraria, sino que el manejo y aplicación de los recursos económicos se rige por principios, controles de comprobación y disciplina en su ejercicio³⁶.

En suma, la Sala Superior reconoce³⁷ la autonomía de los organismos públicos locales —que en conjunto con los tribunales electorales locales—, son un componente esencial para el funcionamiento y consolidación del sistema electoral mexicano, al permitir salvaguardar la independencia e imparcialidad en las decisiones de las autoridades electorales locales; cuando se aduzca la existencia de actos u omisiones de poderes públicos u otros organismos estatales que pudieran implicar un grado de intromisión ilegal en su autonomía, en posible merma generalizada de su naturaleza jurídica y óptimo funcionamiento³⁸.

En consecuencia, respecto al presente caso, la Sala Superior advierte que **la decisión del Tribunal local fue correcta** en tanto que generó la remisión al Congreso local, para que éste tomando en cuenta la autonomía e independencia del OPLE, analice, discuta y

³⁶ Ver sentencia SUP-JE-106/2016.

³⁷ En términos de los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI; y 99, 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución federal; 98, párrafos 1, y 2, 105, primer y segundo párrafo, de la LEGIPE, 184 de la Ley Orgánica.

³⁸ Cabe citar como precedentes las sentencias dictadas por esta Sala Superior en los expedientes identificados con las claves SUP-JE-083/2016 y SUP-JE-110/2016 y acumulados.



emita una determinación fundada y motivada respecto de la propuesta de presupuesto presentada por el OPLE, debiendo considerar sus necesidades para cumplir con las funciones constitucionales y legales que tiene encomendadas.

Lo anterior, permite que, como órgano competente para dictar el Presupuesto de Egresos, el Congreso local analice los proyectos de gasto de las diversas tareas y actividades con las que cuentan las diferentes unidades administrativas públicas, para el ejercicio fiscal dos mil veinte y, de manera fundada y motivada, emprenda el análisis particular de las necesidades del OPLE en la entidad federativa.

Por ello, de manera previa a la definición de una posible afectación y obstaculización a las actividades del OPLE, resulta necesario que el Congreso local justifique la aprobación del presupuesto de egresos y, en su caso, corrija y privilegie una mayor erogación a la parte actora para garantizar su óptimo funcionamiento.

Cabe recordar que, el Congreso avaló como presupuesto del OPLE la misma cantidad aprobada para el ejercicio dos mil diecinueve, sin pasar por alto que, a dicho de la parte actora, en el ejercicio pasado gestionó una ampliación presupuestal de \$11,583,628.06, cuestión que, en su caso deberá ser tomada en cuenta para el ejercicio presupuestal en curso.

3.4 El Congreso local es competente para examinar, discutir y aprobar el Presupuesto de Egresos

La Sala Superior considera correcta la remisión del asunto al Congreso del Estado, puesto que, de conformidad con la

Constitución federal, corresponde a las Legislaturas de los Estados la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente³⁹.

La Constitución local refiere que el Congreso deberá motivar en el dictamen correspondiente, los beneficios que se deriven de las modificaciones propuestas a las iniciativas de Ley de Ingresos y de Presupuesto de Egresos⁴⁰.

En términos generales, el Presupuesto de Egresos es el ordenamiento legal que tiene por objeto expresar de manera anticipada, los proyectos de gasto de las diversas tareas y actividades que las diferentes unidades administrativas públicas han previsto para ejercer en un ejercicio fiscal⁴¹, el cual se rige por los siguientes principios:

- El **principio de universalidad** consiste en incluir todas las previsiones de gastos contempladas por el ente público para un ejercicio fiscal determinado; es decir, para un adecuado y sano control del gasto público, todas las erogaciones que los organismos públicos contemplen deben estar contenidas en un solo documento, aun cuando se trate de alguna entidad pública no incorporada al régimen centralizado de gobierno. Al respecto, el artículo 126 de la Constitución federal mandata que no podrá hacerse pago alguno que no esté comprendido en el presupuesto o determinado por ley posterior.
- El **principio de unidad** define la existencia de un solo Presupuesto de Egresos en el que se contemplan las correspondientes partidas de gastos para los poderes públicos y organismos autónomos.

³⁹ Ver artículo 116, fracción II, párrafos cuarto y quinto, de la Constitución federal.

⁴⁰ Ver artículo 38 de la Constitución local.

⁴¹ Mabarak Cerecedo, Doricela. Derecho Financiero Público. Editorial MacGraw Hill, p. 26.



- El **principio de especialidad** determina que dentro de un presupuesto no deben asentarse partidas en forma genérica o abstracta.
- El **principio de anualidad** implica que como el proyecto de obtención de los ingresos públicos se programa de manera anual, en un periodo que técnicamente recibe el nombre de ejercicio fiscal, el Presupuesto de Egresos debe coincidir con ese periodo, con el propósito que exista una completa adecuación entre estas dos partes fundamentales del derecho presupuestario: los ingresos y los gastos.

De esta manera, el Congreso local es el órgano competente para emprender un análisis integral del proyecto presentado por el OPLE —conservando el equilibrio o balance presupuestario de forma sostenible para el cumplimiento de metas y fines—, fundando y motivando su decisión.

El Congreso analiza la disponibilidad financiera como un factor inherente, desde su propia preparación y aprobación, al presupuesto de ingresos y de egresos.

Tanto la Ley de Ingresos como el Presupuesto de Egresos se elaboran con base en objetivos y parámetros cuantificables e indicadores del desempeño, esto es, contribuyendo a un balance presupuestal sostenible, incluyendo cuando menos: objetivos anuales, estrategias y metas; proyecciones de finanzas públicas, considerando las premisas empleadas en los criterios generales de política económica⁴².

⁴² El artículo 14 del Presupuesto de Egresos del Estado Libre y Soberano de Nayarit para el Ejercicio Fiscal de 2020, entre otras cuestiones, refiere que solo se podrán comprometer recursos con cargo al presupuesto autorizado, contando previamente con la suficiencia presupuestaria, identificando la fuente de ingresos.

Por ello, contrario a lo apuntado por la parte actora, la remisión generada por el Tribunal local brinda certeza, puesto que, como órgano competente cuenta con los elementos necesarios para fundar y motivar el análisis a la propuesta de presupuesto presentada, debiendo considerar las necesidades del OPLE para cumplir con las funciones constitucionales y legales que tiene a su cargo.

Por otra parte, de la revisión al Presupuesto de Egresos del ejercicio fiscal 2020, no se advierte la acreditación de los supuestos previstos en los artículos 38, apartado C, fracción II, de la Constitución local y 11 de la Ley de Presupuesto, Contabilidad y Gasto Público de la Administración del Gobierno del Estado de Nayarit.

Esto es, la omisión del Congreso de aprobar la Ley de Egresos en los plazos establecidos, o bien, que el OPLE haya omitido realizar la presentación del proyecto de presupuesto dentro de los plazos establecidos.

En consecuencia, la Sala Superior considera que resultan inatendibles los planteamientos de la parte actora, respecto a que el Congreso local resolvió la aprobación del presupuesto del OPLE en cumplimiento a lo dispuesto a tales artículos.

Asimismo, son **inoperantes** dichos conceptos de agravio, ya que con ellos la parte actora no menciona las razones pertinentes para demostrar la ilegalidad de la sentencia impugnada.

Lo anterior, porque se limita a reiterar los planteamientos expresados en el medio de impugnación local, sin aducir nuevos argumentos a fin de combatir las consideraciones medulares expuestas por el Tribunal local.

3.5 Deber de resolver la controversia en un plazo breve



El diecisiete de diciembre de dos mil diecinueve, el OPLE impugnó la aprobación del presupuesto de egresos ante la Sala Superior.

El siete de enero siguiente, este órgano jurisdiccional reencauzó el medio de impugnación al Tribunal local, en atención al principio de definitividad.

Ahora, en el presente juicio, la parte actora señala que el Tribunal local se dilató en resolver el medio de impugnación, ya que se promovió en diciembre de dos mil diecinueve y al mes de marzo siguiente aún no tenía claridad de actuación.

Al respecto, el Tribunal local en su informe circunstanciado refiere que, si bien la parte actora manifiesta que la demanda se presentó en diciembre, al órgano jurisdiccional local fue remitida hasta el trece de enero del presente año, reconociendo que entre la fecha de recepción del medio de impugnación y la resolución —diecisiete de marzo—, trascurrieron dos meses, tomando en consideración que en ese lapso se realizaron diversos actos procesales.

Sin embargo, toda vez que la controversia, tal como se expuso, se centró en la necesidad de que el Congreso local atendiera de manera integral la solicitud presupuestal formulada por la parte actora y que a la fecha el OPLE ha recibido las correspondientes ministraciones, con independencia de lo acertado o no, las manifestaciones resultan ineficaces para cuestionar la resolución impugnada.

Lo anterior, toda vez que el presupuesto de egresos que se otorga a los organismos autónomos en el estado de Nayarit está calculado sobre una base anual, lo cual significa que se programa para ser erogado en parcialidades, es decir, no se ejerce en un solo momento ni en una sola actividad.

En otras palabras, el cumplimiento a las funciones constitucionales del OPLE no está en riesgo evidente ni se comprometen de forma directa e inmediata sus funciones.

3.6 Conclusión

La Sala Superior **confirma** la resolución emitida por el Tribunal local en el juicio **TEE-MII-01/2020**.

Por lo expuesto y fundado, la Sala Superior aprueba los siguientes

RESOLUTIVO

ÚNICO.–Se **confirma** la sentencia impugnada, por lo que hace a la materia de controversia.

Notifíquese como corresponda.

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

Así lo resuelven, por **unanimidad** de votos, las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Ante el Secretario General de Acuerdos, quien autoriza y da fe de que la presente sentencia se firma de manera electrónica.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firma electrónica certificada, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con los numerales segundo y cuarto del Acuerdo General de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación 3/2020, por el que se implementa la firma electrónica certificada del Poder Judicial de la Federación en los acuerdos, resoluciones y sentencias que se dicten con motivo del trámite, turno, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.