

**JUICIO DE REVISIÓN
CONSTITUCIONAL ELECTORAL**

EXPEDIENTE: SDF-JRC-99/2016

ACTOR: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DEL
DISTRITO FEDERAL

MAGISTRADA PONENTE: MARÍA
GUADALUPE SILVA ROJAS

SECRETARIOS: LUIS ENRIQUE
RIVERO CARRERA E HIRAM
NAVARRO LANDEROS

**MAGISTRADO ENCARGADO DEL
ENGROSE:** ARMANDO I. MAITRET
HERNÁNDEZ

SECRETARIO: ISMAEL ANAYA
LÓPEZ¹

Ciudad de México, dieciocho de noviembre de dos mil dieciséis.

La Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en sesión pública de esta fecha, resuelve **revocar** la sentencia impugnada.

GLOSARIO

Actor	Partido Revolucionario Institucional
Asamblea	Asamblea Legislativa del Distrito Federal
Constitución	Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos
Instituto local	Instituto Electoral del Distrito Federal
Instituto Nacional	Instituto Nacional Electoral

¹ Con la colaboración del licenciado Alejandro Camacho Zavaleta.

SDF-JRC-99/2016

Juicio de revisión	Juicio de revisión constitucional electoral
Ley de Medios	Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral
Ley General	Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales
Ley procesal	Ley Procesal Electoral para el Distrito Federal
Lineamientos	Lineamientos para la designación de los consejeros electorales distritales y municipales, así como de los servidores públicos, titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los organismos públicos locales electorales
Sentencia impugnada	Sentencia de catorce de septiembre de dos mil dieciséis, emitida por el Tribunal Electoral del Distrito Federal, en el juicio TEDF-JLDC-003/2016
Titular de la Unidad	Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Electoral del Distrito Federal
Tribunal responsable	Tribunal Electoral del Distrito Federal

ANTECEDENTES

I. Designación. El once de noviembre de dos mil catorce, la Asamblea Legislativa designó a Alejandro Gonzalo Polanco Mireles, como Titular de la Unidad.

II. Lineamientos. El nueve de octubre de dos mil quince, el Instituto Nacional emitió los Lineamientos².

III. Consulta.

1. Escrito. El nueve de noviembre de dos mil quince, el Instituto local consultó³ al Instituto Nacional si los Lineamientos son aplicables en el procedimiento de ratificación del Titular de la Unidad.

2. Respuesta. El once de enero de dos mil dieciséis, el Instituto Nacional resolvió que el Titular de la Unidad debía

² Acuerdo INE/CG865/2015.

³ Mediante oficio IEDF/PCG/204/2015.

cumplir los requisitos establecidos en los Lineamientos. En consecuencia, sí estaba sujeto al procedimiento de ratificación contenido en los mismos.

IV. Negativa de ratificación. El veinticinco de enero de dos mil dieciséis, el Instituto local resolvió⁴ negar la ratificación del Titular de la Unidad, por incumplir el requisito de experiencia en materia de fiscalización.

V. Medio de impugnación local.

1. Demanda. El tres de febrero, el Titular de la Unidad impugnó la negativa de ratificación. El juicio quedó radicado en el expediente TEDF-JLDC-003/2016, del índice del Tribunal responsable.

2. Sentencia impugnada. El catorce de septiembre, el Tribunal responsable determinó revocar la negativa de ratificación.

VI. Juicio de revisión.

1. Demanda. El veintidós de septiembre, el actor promovió juicio de revisión para controvertir la sentencia antes precisada.

2. Turno. Recibidas las constancias en esta Sala Regional, mediante acuerdo del inmediato día veintitrés, el Magistrado Presidente ordenó integrar el expediente SDF-JRC-

⁴ Acuerdo ACU-12-16.

SDF-JRC-99/2016

99/2016 y turnarlo a la Ponencia de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas.

3. Instrucción. El veintiséis de septiembre, la Magistrada Instructora radicó el expediente; el veintinueve ulterior, requirió diversa información; el treinta del mismo mes, admitió la demanda y, en su momento, cerró instrucción.

VII. Engrose. El dieciocho de noviembre, la Magistrada Instructora sometió a consideración de esta Sala Regional el respectivo proyecto de sentencia. Previo análisis del mismo, fue rechazado por mayoría.

En consecuencia, se propuso al Magistrado Armando I. Maitret Hernández para la elaboración del correspondiente engrose.

RAZONES Y FUNDAMENTOS

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Regional es competente para conocer y resolver el asunto, toda vez que se trata de un juicio de revisión, en el que se controvierte una sentencia emitida por la autoridad jurisdiccional electoral de Ciudad de México, cuya materia de controversia estuvo relacionada con el derecho a ocupar un cargo en la autoridad administrativa electoral de la misma entidad.

Lo anterior tiene fundamento en:

Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Artículo 99, párrafo cuarto, fracción IV.

Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación.
Artículo 195, fracción III.

Ley de Medios. Artículos 86, párrafo 1, y 87, párrafo 1, inciso b).

SEGUNDO. Requisitos de procedencia.

El juicio cumple las exigencias para dictar una sentencia de fondo. Lo anterior con base en los artículos 7, párrafo 2; 8, párrafo 2; 9; 86, párrafo 1, y 88, párrafo 1, inciso b), de la Ley de Medios.

1. Generales.

a) Requisitos de la demanda. La demanda fue presentada por escrito ante el Tribunal responsable, en la cual se precisa: la denominación del actor, la sentencia impugnada, los hechos, los conceptos de agravio y se asienta la firma del representante respectivo.

b) Oportunidad. La sentencia impugnada fue notificada al actor el quince de septiembre. Como la materia de controversia carece de relación con un procedimiento electoral específico, el plazo se computa sólo con los días hábiles, es decir, sin incluir sábados y domingos, así como días festivos. Así, el periodo para impugnar fue del diecinueve al veintidós del citado mes, porque el día dieciséis corresponde a la celebración de la independencia nacional, mientras que diecisiete y dieciocho a sábado y domingo, respectivamente. En consecuencia, como el

SDF-JRC-99/2016

escrito de impugnación fue presentado el día veintidós, es evidente la oportunidad.

c) Legitimación. Está cumplido el requisito, porque el actor es un partido político nacional.

d) Personería. La tiene acreditada Víctor Manuel Camarena Meixueiro, con base en el oficio IEDF-DEAP/502/13, en el que el Instituto local informó sobre la inscripción del citado ciudadano como representante suplente del actor.

e) Interés jurídico. El actor puede ejercer acciones tuitivas, toda vez que el artículo 41 de la Constitución otorga a los partidos políticos la calidad de entidades de interés público. Así, pueden instar a los tribunales electorales para garantizar la constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones relacionados, entre otros supuestos, con la debida integración de las autoridades electorales estatales. Esto último, como elemento indispensable para la preparación y organización de las elecciones, presentes o futuras.

Lo anterior con base en la jurisprudencia 15/2000⁵ de la Sala Superior, con el rubro **“PARTIDOS POLÍTICOS NACIONALES. PUEDEN DEDUCIR ACCIONES TUITIVAS DE INTERESES DIFUSOS CONTRA LOS ACTOS DE PREPARACIÓN DE LAS ELECCIONES.”**

2. Especiales.

⁵ *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, volumen 1, TEPJF, pp. 492-494.*

a) Definitividad y firmeza. Se cumple el requisito, porque el artículo 65 de la ley procesal prevé esas características respecto de las sentencias del Tribunal responsable.

b) Violación a un precepto constitucional. Este requisito es formal y se cumple al enunciar los preceptos constitucionales supuestamente infringidos, porque verificar la vulneración a los mismos forma parte del estudio del fondo de la controversia. Lo anterior con base en la jurisprudencia 2/97 de la Sala Superior, con el rubro "**JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA.**"⁶

En la especie, el actor aduce que se vulneran, entre otros, los artículos 1, 16, 17, 41 y 123 de la Constitución.

c) Carácter determinante. El requisito está cumplido, porque la debida integración de las autoridades electorales en las entidades federativas trasciende en el correcto desarrollo y preparación de los procedimientos electorales.

En efecto, el procedimiento electoral es un acto compuesto por diversas etapas, como son la preparación de la elección, la jornada electoral, el cómputo y calificación, así como la correspondiente a las impugnaciones de resultados.

⁶ *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, volumen 1, TEPJF, pp. 408-409.*

SDF-JRC-99/2016

En razón de ello, es evidente que para preparar la elección es indispensable tener autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, debidamente integradas previo al inicio de los procedimientos respectivos. Así, cualquier alteración en la conformación de los institutos y tribunales estatales puede trascender en las etapas antes descritas.

Lo anterior, con base en la jurisprudencia 15/2002, de la Sala Superior, con el rubro “**VIOLACIÓN DETERMINANTE EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. SURTIMIENTO DE TAL REQUISITO.**”⁷

d) La reparación solicitada es factible. Este requisito está cumplido en una vertiente negativa, ante la carencia de fecha límite para resolver la controversia. Es decir, no hay plazo o término a tomar en consideración, a partir del cual se pueda tener como irreparable la violación reclamada.

TERCERO. Estudio del fondo de la controversia.

Para resolver la controversia, primero se resumirán las consideraciones de la sentencia impugnada. Después, se sintetizarán los argumentos del actor y se procederá a su análisis.

SENTENCIA IMPUGNADA

El Tribunal responsable consideró que la negativa de ratificación estaba indebidamente fundada y motivada, porque se basó en los Lineamientos. Al respecto, determinó que éstos

⁷ *Compilación 1997-2013, Jurisprudencia y tesis en materia electoral, Jurisprudencia, volumen 1, TEPJF, pp. 703-704.*

sólo rigen para los consejeros electorales distritales y municipales, así como a los titulares de las áreas ejecutivas de dirección de los institutos locales.

Es decir, los Lineamientos son omisos en contemplar al Titular de la Unidad, el cual es distinto a las áreas ejecutivas de dirección. Lo anterior, porque en concepto del Tribunal responsable, el primero goza de autonomía y gestión técnica. Estas características le permiten realizar sus funciones sin injerencia de servidores públicos del Instituto local o representantes de los partidos políticos o grupos parlamentarios.

En este contexto, la Unidad Técnica de Fiscalización supervisa los recursos de financiamiento público y privado de las asociaciones políticas y candidatos independientes. Así, examina el origen, monto y destino de los ingresos y egresos de las agrupaciones políticas locales y las organizaciones de ciudadanos con fines de ser partidos políticos estatales. Además, fiscalizará en aquellos casos delegados por el Instituto Nacional.

El Tribunal responsable precisó que el Titular de la Unidad es designado por la Asamblea Legislativa mediante el voto de las dos terceras partes de los miembros presentes.

Por otra parte, el Tribunal responsable determinó que las áreas de dirección tienen a su cargo la ejecución en forma directa de las actividades y proyectos contenidos en los programas institucionales. Son direcciones la de educación cívica y capacitación, asociaciones políticas, organización y geo

SDF-JRC-99/2016

estadística electoral, participación ciudadana, como la de vinculación con organismos externos, pero no así la Unidad Técnica de Fiscalización.

Con base en lo anterior, el Tribunal responsable determinó que el Instituto local excedió sus atribuciones al negar la ratificación del Titular de la Unidad, máxime que éste es distinto a las áreas ejecutivas de dirección, porque goza de autonomía técnica y de gestión.

Además, el Tribunal responsable consideró que la respuesta a la consulta carece de efectos vinculatorios. Asimismo, el Titular de la Unidad es designado por la Asamblea Legislativa, por tanto el organismo público se arrogó facultades ajenas y exigió requisitos no contenidos en ley.

Por tanto, el Tribunal responsable revocó la negativa de ratificación y ordenó la restitución en el cargo del Titular de la Unidad.

DEMANDA

I. VULNERACIÓN AL DEBIDO PROCESO.

Para el actor, la sentencia impugnada vulnera el debido proceso. Lo anterior, porque el proyecto original proponía el desechamiento de la demanda. Sin embargo, la propuesta fue rechazada y, en lugar de volver a turnar el asunto para la instrucción respectiva, se resolvió el fondo de la controversia. Esto último sin previa admisión de la demanda y desahogo de los elementos de prueba, además de omitir explicar cuál era la

materia de impugnación y las razones para votar en determinado sentido

II. APLICACIÓN DE LOS LINEAMIENTOS

Además, en opinión del actor, el Tribunal responsable varió la litis, porque resolvió sobre si el Instituto local podía nombrar al Titular de la Unidad, cuando lo planteado en la instancia primigenia era un tema de ratificación. Al respecto, el actor manifiesta que nunca se controvertió la facultad de nombramiento de la Asamblea Legislativa, sino si el organismo público puede ratificarlo.

Manera en que se analizará la controversia. Precisado lo anterior, por método será examinado el segundo de los argumentos del actor, consistente en determinar si los Lineamientos eran aplicables para la ratificación del Titular de la Unidad.

Lo anterior, porque en la demanda hay dos tipos de argumentos. Uno de índole formal (vulneración al debido proceso) y otro atinente al fondo de la controversia (aplicación de los lineamientos para ratificar al Titular de la Unidad).

De estudiar el primero y considerarlo fundado, como de hecho lo es, la única consecuencia sería ordenar la reposición del procedimiento. Este efecto sólo produciría la instrucción del juicio de origen, en su caso la admisión de la demanda y, en su momento, someter el mismo proyecto de fondo, el cual ya fue votado favorablemente por la mayoría de los integrantes del Tribunal responsable.

SDF-JRC-99/2016

En cambio, atender el segundo argumento de la demanda, permite que esta Sala Regional resuelva el fondo de la controversia primigenia, consistente en determinar si el Instituto local podía negar la ratificación del Titular de la Unidad, con base en el procedimiento establecido en los Lineamientos.

Con ese método de análisis se privilegia el estudio del argumento que, de resultar fundado, mayor beneficio produce al actor, porque la violación al debido proceso sólo le deriva un efecto formal, en tanto que el que se examina atiende al fondo de la controversia.

Sirve de criterio para sustentar esta sentencia, la jurisprudencia P./J.3/2005 de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro "**CONCEPTOS DE VIOLACIÓN EN AMPARO DIRECTO. EL ESTUDIO DE LOS QUE DETERMINEN SU CONCESIÓN DEBE ATENDER AL PRINCIPIO DE MAYOR BENEFICIO, PUDIÉNDOSE OMITIR EL DE AQUELLOS QUE AUNQUE RESULTEN FUNDADOS, NO MEJOREN LO YA ALCANZADO POR EL QUEJOSO, INCLUSIVE LOS QUE SE REFIEREN A CONSTITUCIONALIDAD DE LEYES**"⁸, conforme a la cual el estudio de los conceptos de violación que determinen su concesión debe atender al principio de mayor beneficio. Por tanto, deberá quedar al prudente arbitrio del órgano de control constitucional determinar la preeminencia en el estudio de los conceptos de violación, a partir de las consecuencias que para el quejoso tuviera declarar fundados determinados planteamientos.

⁸ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXI, febrero de 2005, p.5.

Con lo anterior se privilegia el derecho contenido en el artículo 17, segundo párrafo, de la Constitución, consistente en garantizar el acceso real, completo y efectivo a la administración de justicia. Esto es, que en los diversos asuntos sometidos al conocimiento de los tribunales se diluciden de manera preferente aquellas cuestiones de mayor beneficio jurídico para el gobernado.

Por tanto, esta Sala Regional privilegia el estudio del argumento que puede ser más benéfico para el actor, porque permitiría con esta sentencia, sin la necesidad de otros actos del Tribunal responsable, la prevalencia de los principios de constitucionalidad y legalidad rectores de la materia electoral.

ESTUDIO DEL FONDO

Ahora bien, para resolver la controversia es necesario determinar cuál fue la materia de impugnación en la instancia ordinaria.

Como ha sido precisado, el Instituto local determinó negar la ratificación del Titular de la Unidad, al considerar que carece de experiencia en materia de fiscalización. Para concluir lo anterior, se basó en el procedimiento establecido en los Lineamientos, considerado aplicable a partir de la respuesta a la consulta hecha al Instituto Nacional.

Disconforme con la determinación, el Titular de la Unidad promovió el juicio primigenio. En su momento, el Magistrado Ponente presentó un proyecto para desechar la demanda, porque la vía procedente era el juicio laboral. Sin embargo, la

SDF-JRC-99/2016

propuesta fue rechazada por la mayoría, la cual consideró al juicio ciudadano local como el medio de impugnación idóneo. En cuanto al fondo, en síntesis, el Tribunal responsable determinó revocar la negativa de ratificación porque, en su concepto, los Lineamientos sólo eran aplicables a las áreas de dirección ejecutiva, mientras que la Unidad de Fiscalización está fuera de las mismas al gozar de autonomía técnica y de gestión.

Ahora bien, en opinión del actor, el Tribunal responsable fue incongruente al resolver la controversia de origen. Al respecto, es necesario señalar la naturaleza de estricto Derecho del juicio de revisión, en el cual por disposición de ley la suplencia está prohibida. Sin embargo, para este Tribunal Electoral basta la simple expresión de la causa de pedir, esto es señalar los hechos causantes del agravio, para proceder a un análisis del fondo de la controversia.

En efecto, en la jurisprudencia 3/2000 de rubro **“AGRAVIOS. PARA TENERLOS POR DEBIDAMENTE CONFIGURADOS ES SUFICIENTE CON EXPRESAR LA CAUSA DE PEDIR”**, cuyos precedentes son juicios de revisión, fueron invocados los principios generales del Derecho “el juez conoce el derecho” y “dame los hechos y yo te daré el derecho”. A partir de estos, se concluyó que todos los razonamientos y expresiones con tal proyección o contenidos en la demanda constituyen un principio de agravio, con independencia de la ubicación, presentación, formulación o construcción lógica. Además, el citado medio de impugnación carece de ser un procedimiento formulario o solemne, así es suficiente expresar

con claridad la causa de pedir, para que, con base en los preceptos jurídicos aplicables se estudie el asunto.

También en otra jurisprudencia con precedentes de juicio de revisión, la Sala Superior estableció el deber del juzgador para interpretar la intención de los actores. Esto se puede observar en el criterio 4/99 **“MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR”**. La esencia de la tesis radica en la exigencia de leer detenida y de manera cuidadosa la demanda, para advertir y atender de forma preferente lo auténticamente argumentado, porque con ello se logra una recta administración de justicia en materia electoral. En consecuencia, el escrito de impugnación debe ser analizado en conjunto para establecer válidamente el sentido de lo pretendido.

Con base en esos criterios, esta Sala Regional advierte la verdadera intención del actor, consistente en señalar la incorrecta conclusión del Tribunal responsable respecto a que los Lineamientos no eran aplicables al Titular de la Unidad, al ser un órgano distinto a las áreas ejecutivas de dirección. Ese propósito es claro, porque en la demanda del juicio de revisión el actor señala la falta de congruencia en la sentencia impugnada, a partir de que nunca fue impugnada la facultad de nombramiento de la Asamblea Legislativa, sino la atribución del Instituto local para ratificar.

SDF-JRC-99/2016

Así, como el tema está centrado en facultades o atribuciones del Instituto, es evidente un planteamiento de competencia para ratificar o no al Titular de la Unidad. En consecuencia, el cuestionamiento hecho por el actor y materia de controversia en esta Sala Regional se puede formular de la siguiente manera:

¿El Instituto local es competente para ratificar al Titular de la Unidad?

Para esta Sala Regional, el Instituto mencionado sí tiene atribuciones para ratificar al Titular de la Unidad. En consecuencia, se considera **sustancialmente fundado** el argumento del actor.

El artículo 41, párrafo segundo, Base V, de la Constitución, esencialmente dispone lo siguiente:

- La organización de las elecciones se realiza por el Instituto Nacional y por institutos locales.

- Hay una reserva de ley para establecer la organización del Instituto Nacional y funcionamiento de sus órganos, las relaciones de mando entre éstos, así como la vinculación con los institutos locales.

- La fiscalización de las finanzas de los partidos políticos y de las campañas de los candidatos está a cargo del Consejo General del Instituto Nacional, el cual puede delegar la atribución a los institutos locales.

- En las entidades federativas, las elecciones estarán a cargo de los institutos locales, los cuales tienen como atribuciones, entre otras, las no reservadas al Instituto Nacional.

Por otra parte, el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución, prevé el deber de las legislaturas estatales para reconocer la autonomía e independencia de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral.

De los preceptos constitucionales resumidos, esta Sala Regional advierte una clara distribución de funciones entre el Instituto Nacional y las autoridades administrativas electorales en las entidades federativas. Ambos tienen la función de organizar las elecciones en el respectivo ámbito de competencia. Sin embargo, es evidente la existencia de atribuciones exclusivas del órgano nacional.

Una de las facultades propias del Instituto Nacional es la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y los gastos de los candidatos en campaña. Es decir, se trata de una competencia originaria de índole constitucional, la cual sólo puede ser ejercida por los institutos locales cuando sea autorizada la delegación correspondiente.

Por otra parte, los institutos locales se rigen por determinados principios, los cuales fueron señalados con antelación. Sin embargo, la normativa aplicable a sus actuaciones comprende, además de la emitida por el legislador estatal, todas aquellas disposiciones contenidas en las leyes generales y las dictadas por el Instituto Nacional. En efecto, con la reforma electoral de dos mil catorce, se estableció un nuevo

SDF-JRC-99/2016

“bloque normativo electoral”, por el cual las autoridades administrativas electorales en las entidades federativas basan sus actos y resoluciones.

Lo anterior se advierte de la propia norma constitucional, al prever de forma expresa una reserva de ley con el propósito de que sea el legislador federal quien determine cómo se relacionarán el Instituto Nacional y las autoridades administrativas locales en la materia.

Por lo que hace a la fiscalización, tema central en esta controversia, la Ley General establece lo siguiente:

- Entre las atribuciones del Instituto Nacional está la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos (32, párrafo 1, fracción VI).

- A su vez, el Instituto Nacional puede delegar sus atribuciones a los institutos locales, sin perjuicio de reasumir su ejercicio directo en cualquier momento (32, párrafo 2, inciso g).

- Asimismo, entre las facultades del Consejo General del Instituto está aprobar y expedir reglamentos para el debido ejercicio de sus facultades (44, párrafo 1, inciso a).

- El Consejo General también puede aprobar y expedir los reglamentos, **lineamientos**, y acuerdos para ejercer las facultades previstas en el Apartado B de la Base V del artículo 41 de la Constitución, entre las cuales está la fiscalización. (44, párrafo 1, inciso gg), y 191, párrafo 1, inciso a)

- De igual manera, el Consejo General emite los reglamentos de quejas y de fiscalización (44, párrafo 1, inciso ii)

- Cuando se delegan atribuciones, los institutos locales deben realizarlas con base en lo previsto en la Ley General, la Ley de Partidos Políticos, **los lineamientos**, acuerdos generales, normas técnicas y demás disposiciones dictadas por el Consejo General del Instituto Nacional (125, párrafo 4; 190, párrafo 1, y 195, párrafo 1). Asimismo, ese Consejo podrá verificar la capacidad técnica y operativa de las autoridades administrativas estatales para desempeñar esa función (191, párrafo 2)

Por lo que hace a los institutos locales, la Ley General establece lo siguiente:

- Los consejeros pueden ser removidos por realizar nombramientos, promociones, **ratificaciones** en contravención de las disposiciones generales correspondientes (102, párrafo 2, inciso d).

- Entre las atribuciones de los institutos locales están aplicar las disposiciones generales, reglas, **lineamientos**, criterios y formatos emitidos por el Instituto Nacional (104, párrafo 1, inciso a)

Como se advierte, las actuaciones de los institutos locales están regidas por diversas normas constitucionales, legales y reglamentarias. Por lo que hace a la materia de fiscalización, la competencia originaria corresponde al Instituto Nacional, el cual puede delegar esa atribución a los institutos locales.

SDF-JRC-99/2016

Sin embargo, cuando son las autoridades administrativas electorales locales quienes fiscalizarán los recursos de los partidos políticos y candidatos, lo harán con base en la normativa nacional y, por supuesto, los reglamentos emitidos por el Instituto del mismo ámbito. Esto es así, porque el legislador federal otorgó a éste la facultad reglamentaria para el adecuado ejercicio de sus atribuciones. Esos acuerdos y lineamientos son vinculantes para los institutos locales, de tal manera que el incumplimiento de los mismos es motivo de responsabilidad e, incluso, de remoción de los consejeros estatales.

De lo expuesto es evidente que la normativa rectora de los institutos locales es diversa. Así, son normas aplicables la Constitución, la Ley General, la Ley de Partidos Políticos, así como los acuerdos, reglamentos y lineamientos emitidos por el Instituto Nacional, sobre todo cuando se trata de la delegación de atribuciones. Caso en el cual el Consejo General puede verificar el adecuado desempeño de las autoridades administrativas estatales y determinar lo conducente.

Ahora bien, el Instituto Nacional emitió los Lineamientos, los cuales tienen como propósito establecer los criterios y procedimientos para la designación de los consejeros distritales y municipales, así de los servidores públicos titulares de las áreas ejecutivas de dirección. Entre estos últimos están las direcciones ejecutivas, **las unidades técnicas y sus equivalentes.** (I, párrafo 1, inciso c)

Con base en todo lo expuesto, esta Sala Regional considera **fundado** el argumento del actor, consistente en que

el Instituto local sí tiene atribuciones para ratificar al Titular de la Unidad.

Lo anterior porque, como ha quedado señalado, la facultad de fiscalización es competencia del Instituto Nacional. Sin embargo, cuando la delega, los institutos locales rigen su actuación con base en las disposiciones nacionales y reglamentarias del Consejo General.

En este sentido, si el Instituto Nacional emitió los Lineamientos, con el propósito de garantizar que los titulares de ciertas áreas, como las técnicas, de las autoridades administrativas estatales sean personas aptas para el desempeño de las posibles facultades delegadas, entonces el Instituto local tenía atribuciones para aplicar esa normativa y, en consecuencia, ratificar o no al Titular de la Unidad.

En efecto, la norma legal es clara al establecer el deber para los institutos locales de aplicar los acuerdos generales, **lineamientos** y reglamentos emitidos por el Instituto Nacional. Es decir, esas normas secundarias son vinculantes y obligatorias, sin la posibilidad para decidir lo contrario.

Por tanto, el Tribunal responsable al considerar que los Lineamientos no eran aplicables en la ratificación del Titular de la Unidad, implicó un desconocimiento del denominado “bloque normativo electoral”. Sin que sea obstáculo el argumento de autonomía técnica y de gestión de la Unidad de Fiscalización, porque eso sólo constituye una garantía en el adecuado ejercicio de sus funciones, no una excluyente en la aplicación de esos Lineamientos.

SDF-JRC-99/2016

En efecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha señalado en diversa jurisprudencia que la autonomía técnica y de gestión (también denominada operativa), es una garantía para el ejercicio independiente de las atribuciones de los órganos.

Por ejemplo, en la tesis P./J. 2/2013⁹ de rubro **“INSTITUTO ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. EL ARTÍCULO 35, FRACCIONES IX Y XXXVIII, DEL CÓDIGO DE INSTITUCIONES Y PROCEDIMIENTOS ELECTORALES DE LA ENTIDAD, AL ESTABLECER COMO ATRIBUCIONES DEL CONSEJO GENERAL LAS DE REALIZAR AUDITORÍAS A LOS ÓRGANOS DEL INSTITUTO Y APROBAR EL PROGRAMA ANUAL DE AUDITORÍA, NO AFECTA LA AUTONOMÍA TÉCNICA Y DE GESTIÓN DE SU CONTRALORÍA GENERAL”**, entendió por autonomía técnica y de gestión la facultad de realizar o ejercer atribuciones sin injerencia alguna.

Un criterio similar está en la jurisprudencia P./J. 50/2006¹⁰ de rubro **“FISCALÍA CONTRA DELITOS ELECTORALES DEL ESTADO DE NAYARIT. EL ARTÍCULO 16 BIS DE LA LEY ORGÁNICA DE LA PROCURADURÍA GENERAL DE JUSTICIA DEL ESTADO, QUE PREVÉ QUE AQUÉLLA ACTUARÁ CON INDEPENDENCIA, IMPARCIALIDAD Y AUTONOMÍA TÉCNICA Y OPERATIVA, NO VIOLA EL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES”**, en la que consideró que la autonomía técnica y operativa aluden propiamente al ejercicio de las funciones.

⁹ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Libro XX, Mayo de 2013, Tomo 1, p158.

¹⁰ Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, Abril de 2006, p. 818.

Como se advierte de las tesis invocadas, la autonomía técnica y de gestión u operativa es una garantía de independencia de ciertos órganos. Esto para permitir realizar sus funciones sin la injerencia de ninguna otra entidad. Pero esos atributos en modo alguno implica la existencia de una regulación propia o especial, por la cual se excluya o aparte de la normativa general, por ejemplo, para el nombramiento o ratificación de las personas titulares de las áreas.

Entonces, si bien la Unidad de Fiscalización goza de autonomía técnica y de gestión, fue incorrecta la conclusión del Tribunal responsable al considerar que esos atributos la excluye de la aplicación de los Lineamientos. Además, éstos lejos de injerir en las funciones de la misma, fueron emitidos para el adecuado ejercicio de una de las atribuciones originarias del Instituto Nacional, como es la posible delegación de la facultad fiscalizadora. En este contexto, si esa Unidad en determinado momento puede realizar tareas de comprobación de ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, lo hará con base en la normativa nacional aplicable y de aquella emitida por el Instituto Nacional, de ahí que su ratificación deba atender también a las reglas establecidas para ello.

Tampoco es obstáculo la consideración del Tribunal responsable, respecto a la facultad de la Asamblea Legislativa para nombrar al Titular de la Unidad. Lo anterior porque, en concepto de esta Sala Regional, el artículo 88, segundo párrafo, del Código electoral estatal, ya es contrario a la Constitución. En consecuencia, la Asamblea Legislativa carece de atribuciones para designar al citado funcionario electoral.

SDF-JRC-99/2016

Al respecto, el Tribunal responsable precisó la facultad de la Asamblea Legislativa para designar al Titular de la Unidad, mediante el voto de las dos terceras partes de sus integrantes presentes. En consecuencia, para ese órgano jurisdiccional, el Instituto local se irrogó atribuciones de las cuales carece, porque la ratificación en modo alguno corresponde a las previstas en la normativa local.

Para esta Sala Regional, las consideraciones en las cuales se sustentó la sentencia impugnada, en el caso concreto carecen de base constitucional. En primer lugar, como todos los órganos jurisdiccionales del país, este Tribunal Electoral está facultado para analizar la constitucionalidad de normas y, en caso de advertir la posible contravención a las reglas y principios de la Constitución, puede inaplicarlas al caso concreto. La manera ordinaria de ejercer esa atribución es cuando se argumenta por las partes la posible inconstitucionalidad de un precepto.

Sin embargo, los órganos jurisdiccionales están facultados para ejercer un control *ex officio* cuando exista sospecha sobre la inconstitucionalidad de una norma. En efecto, en la tesis 1ª. CCCLX/2013¹¹ de rubro “**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. SU SIGNIFICADO Y ALCANCE**”, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación fue clara al señalar la facultad de todos los juzgadores para realizarlo, a pesar de ser jueces distintos a los de control constitucional e incluso a falta de solicitud expresa.

¹¹ Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 1, Diciembre de 2013, Tomo 1, p. 512.

Ahora bien, el control *ex officio* sólo significa una facultad de los juzgadores para analizar la regularidad constitucional de una norma, sin la necesidad de ser planteada por las partes. Pero en modo alguno significa un deber de los tribunales para ejercerlo en cualquier caso, debido a la presunción de constitucionalidad de todas las leyes.

Para ejercer ese control, el juzgador debe tener una sospecha sobre la posible inconstitucionalidad de un precepto. En efecto, en la tesis 1ª./J. 4/2016¹² con el rubro “**CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO. CONDICIONES GENERALES PARA SU EJERCICIO**”, la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determinó las condiciones generales para realizar esa atribución, consistentes en:

1. Tener certeza sobre la necesidad de ejercerlo;
2. Estar en presencia de una norma sospechosa o dudosa en relación a los parámetros constitucionales;
3. Si una norma carece del elemento de sospecha, es innecesario el control.

En el caso concreto, el artículo 88, segundo párrafo, del código electoral estatal, genera sospecha de inconstitucionalidad respecto a los principios de autonomía e independencia previstos en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución, a favor de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en electorales en los estados.

¹² Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Libro 27, Febrero de 2016, Tomo I, p. 430.

SDF-JRC-99/2016

El artículo 41, párrafo segundo, Base V, de la Constitución prevé que la organización de las elecciones es una función estatal realizada por el Instituto Nacional y los institutos locales.

A su vez, el artículo 116, párrafo cuarto, fracción IV, inciso c), de la misma Constitución, además de reconocer la autonomía e independencia de los institutos locales, también dispone la manera como estarán integrados. Así, deberán tener un órgano de dirección superior conformado por un consejero presidente y seis consejeros electorales; un Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos.

Ahora bien, otorgar autonomía a los institutos locales tuvo como propósito garantizar los principios de imparcialidad y objetividad en el ejercicio de sus funciones, así como eliminar cualquier acto de subordinación de los órganos políticos. Así, los entes encargados de la organización de las elecciones a nivel local deben estar exentos de cualquier injerencia orgánica y jerárquica de algún otro órgano o poder público, con la finalidad de estar apartadas sus decisiones de eventuales influencias externas, y en consecuencia, brinden certeza al no estar supeditadas.

Esto es, la autonomía implica un equilibrio de poderes públicos y políticos, porque como entes encargados de la organización de las elecciones locales, deben evitar la injerencia de otros órganos o poderes y así estar exentos de cualquier sometimiento.

En este contexto, para esta Sala Regional el artículo 88, párrafo segundo, del código electoral estatal, vulnera los

principios de autonomía e independencia del Instituto local, a la luz de la reforma constitucional de dos mil catorce. Lo anterior, porque en la designación del Titular de la Unidad participan dos órganos ajenos, a saber, la Asamblea Legislativa y el Contador Mayor de Hacienda de la misma.

En efecto, corresponde al Contador Mayor de Hacienda de la Asamblea Legislativa formular la propuesta de quien ocupará la Unidad de Fiscalización. A su vez, compete al citado órgano colegiado la facultad de designarlo, mediante el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

Por ello, la designación de ese funcionario por parte de la Asamblea Legislativa, constituye una intromisión a la autonomía del Instituto local y afecta su normal funcionamiento al permitir la intervención de otro poder. Lo anterior, porque a partir de la reforma constitucional en materia electoral de febrero dos mil catorce, es válido sustentar el quebranto a ese principio si en un instituto electoral local participan otros poderes en la integración de sus miembros o en los titulares de los órganos con los que se desempeña la función electoral. Máxime que se confirió al Instituto Nacional la facultad exclusiva para nombrar a los titulares de los máximos órganos de dirección, es decir, los consejeros electorales estatales.

La facultad conferida al Instituto Nacional para designar a los consejeros de los institutos locales en las entidades federativas deriva del Decreto de reforma constitucional publicado en el Diario Oficial de la Federación el diez de febrero de dos mil catorce (artículo 116, párrafo cuarto, fracción IV,

SDF-JRC-99/2016

inciso c), párrafo 2, de la Constitución). De ese modo, el nombramiento de los consejeros locales se realiza con un procedimiento de selección y designación compuesto de diversas etapas, por medio de las cuales se garantiza de manera objetiva e imparcial la idoneidad de los aspirantes a ocupar el cargo.

De lo expuesto se advierte que el Poder Reformador Permanente de la Constitución eliminó toda intervención de los congresos estatales en la conformación de los institutos electorales de las entidades federativas. Por tanto, si esas legislaturas carecen de facultades para intervenir en el nombramiento de los miembros del máximo órgano de dirección, entonces tampoco deben participar respecto de otros funcionarios, como lo es el Titular de la Unidad, a través del cual se puede ejercer una función sustantiva en materia electoral, como es la fiscalización de los recursos de los partidos políticos. Lo anterior, porque el Instituto local como órgano autónomo e independiente, debe decidir y actuar libre de toda subordinación respecto de cualquier otro órgano o poder público.

En consecuencia, si el Instituto local goza de autonomía e independencia en sus decisiones y funciones, la designación del Titular de la Unidad se debe hacer con base en los principios rectores de la función electoral. Por tanto, si tal atribución se mantiene conferida a la Asamblea Legislativa, esa disposición vulnera el nuevo marco constitucional de autonomía e independencia de los órganos electorales, previsto a partir de dos mil catorce.

En efecto, conforme a la reforma constitucional en materia electoral de dos mil catorce, se otorgaron facultades exclusivas al Instituto Nacional, como es la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos. Esa atribución, tal como se ha explicado, puede ser delegada a los institutos locales, los cuales deben ajustar sus actuaciones de conformidad con las leyes generales, así como los acuerdos, reglamentos y lineamientos expedidos por la autoridad administrativa electoral nacional.

Así, permitir la intromisión de un órgano legislativo en la designación de un funcionario cuyas atribuciones son eminentemente electorales, como lo es la fiscalización, significa un quebranto a la autonomía e independencia de los institutos locales, pero en especial de la facultad fiscalizadora del Instituto Nacional.

Ello, porque las tareas de fiscalización cuando son delegadas a los institutos locales, deben ser revisadas por la máxima autoridad administrativa electoral nacional, porque ésta es quien goza de la facultad originaria. Así, si el funcionario encargado de la fiscalización en el ámbito local es designado por un órgano ajeno a la materia, como puede ser el ejecutivo o legislativo estatal, existe un peligro de subordinación a éstos.

En consecuencia, permitir, como en el caso concreto acontece, que sea un ente legislativo quien designe al encargado de la fiscalización de los recursos de los partidos políticos y candidatos, además de atentar contra los institutos

SDF-JRC-99/2016

locales también transgrede la facultad exclusiva conferida al Instituto Nacional.

Similares consideraciones fueron emitidas por la Sala Superior en la opinión SUP-OP-9/2015, con motivo de la consulta hecha por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de la acción de inconstitucionalidad 53/2015.

Ahora bien, en concepto de esta Sala Regional, el artículo 88, párrafo segundo, del código electoral estatal, es claro al señalar la facultad de la Asamblea Legislativa para designar al Titular de la Unidad. Por tanto, es imposible otorgar una interpretación por medio de la cual se pueda hacer conforme a los principios de autonomía e independencia reconocidos en el artículo 116, fracción IV, incisos b) y c), de la Constitución. En consecuencia, lo procedente es declarar la inaplicación de ese precepto al caso concreto.

Respecto a las consecuencias que debe tener lo resuelto en este juicio, es preciso considerar que la inaplicación del artículo 88, párrafo segundo, del código electoral estatal, se debió a la vulneración de los principios de independencia y autonomía del Instituto local, derivado del nombramiento del Titular de la Unidad hecho por la Asamblea Legislativa, en tanto ésta carece de competencia para ello, conforme al nuevo marco constitucional.

En este contexto, para garantizar la debida integración del Instituto local, los actos y resoluciones relacionados con el Titular de la Unidad se deben emitir con base en la interpretación realizada en esta sentencia. Es decir, garantizar

al Instituto local la facultad para decidir sobre la manera en que se regulará todo lo concerniente a ese órgano encargado de la fiscalización.

En consecuencia, todo acto o resolución se debe orientar con base en la interpretación hecha en esta sentencia, porque cualquier consideración contraria a la misma, puede vulnerar el nuevo sistema electoral establecido con la reforma constitucional de dos mil catorce.

Con base en lo expuesto, como las consideraciones de la sentencia impugnada carecen de sustento jurídico, lo procedente es revocarla, así como todos los actos relacionados con el cumplimiento de la misma. En este contexto, lo ordinario sería remitir el expediente al Tribunal responsable, para que analice la controversia de origen con base en la totalidad del “bloque normativo electoral”, sin considerar lo dispuesto en el artículo 88, párrafo segundo, de la Constitución.

Sin embargo, esta Sala Regional considera necesario resolver esa controversia, porque ha transcurrido más de siete meses desde la presentación de la demanda primigenia hasta el dictado de la sentencia impugnada. En efecto, el escrito de impugnación se presentó el tres de febrero y fue el catorce de septiembre cuando se sometió a consideración del Tribunal responsable un proyecto de desechamiento, el cual fue rechazado para ser engrosado con las consideraciones ya revocadas. Lo anterior evidencia un quebranto a la impartición de justicia pronta y expedita, prevista en el artículo 17 de la Constitución.

SDF-JRC-99/2016

En efecto, para resolver la controversia de origen, el Tribunal responsable dilató de manera indebida el dictado de la sentencia. Además, incurrió en irregularidades en el debido proceso, porque ante el rechazo del proyecto presentado, debió turnar nuevamente el expediente a un diverso integrante del órgano jurisdiccional. El nuevo Magistrado Instructor debió verificar el cumplimiento de los requisitos de procedencia, hecho lo cual dictar el respectivo acuerdo de admisión. Asimismo, debió instruir el proceso y, en su oportunidad, presentar un nuevo proyecto de sentencia, el cual debió ser discutido en sesión pública.

Todo ello dejó de ser observado por el Tribunal responsable y afectó el desarrollo del debido proceso en el juicio de origen. En consecuencia, como se adelantó, se considera procedente conocer en plenitud de jurisdicción, para subsanar la irregularidad del órgano jurisdiccional electoral de Ciudad de México.

CUARTO. Análisis en plenitud de jurisdicción.

NEGATIVA DE RATIFICACIÓN

En el acuerdo, el Instituto local basó su determinación en que, en su concepto, el Titular de la Unidad incumple el requisito previsto en el numeral 9, inciso d), de los Lineamientos, consistente en tener conocimiento y experiencia en las materias de fiscalización y electoral a la fecha de su designación. A esa conclusión arribó, ante la ausencia de documentos probatorios para acreditar esa capacidad.

Incluso, el Instituto local determinó que, al día de emisión de ese acuerdo, se advierte la carencia de elementos probatorios. Esto porque en el currículum y documentos presentados por el Titular de la Unidad, sólo se acredita una trayectoria académica, así como haber sido abogado postulante en materias laboral, civil, penal y amparo, ya sea en la Universidad Nacional Autónoma de México y en el gobierno de Ciudad de México.

Si bien el Titular de la Unidad como Director Jurídico de la Red de Transporte de Pasajeros adquirió experiencia para conocer los métodos de fiscalización, su desempeño fue como enlace y desarrollo en funciones de vinculación con instancias fiscalizadoras, mas no así en una función tan especializada como la electoral.

Para el Instituto local, el Titular de la Unidad requiere una formación específica, porque la materia electoral y la fiscalización son áreas especializadas, lo cual evidencia la necesidad de un perfil idóneo para el desempeño del cargo. Además, el catálogo de cargos y puestos requiere una experiencia mínima de cinco años en nivel directivo, el cual también fue incumplido.

DEMANDA DEL JUICIO DE ORIGEN

I. CONOCIMIENTO Y EXPERIENCIA PROBADA.

Sostiene el actor que el acuerdo está indebidamente fundado y motivado, porque contrario a lo considerado por el Instituto local, sí cumple el requisito de tener conocimiento y

SDF-JRC-99/2016

experiencia probados, porque desde el once de noviembre de dos mil catorce es titular de la Unidad de Fiscalización. Ese elemento debió ser considerado por el Instituto local, el cual conoció de su desempeño en pleno procedimiento electoral, sin que exista queja por incorrecto ejercicio del cargo.

Así, el Titular de la Unidad pretende acreditar tener conocimiento y experiencia, con base en el currículum presentado en el procedimiento de ratificación.

II. EXIGENCIA DE REQUISITOS NO PREVISTOS

Alega el actor que el Instituto local excede lo dispuesto en los Lineamientos, porque exige requisitos no contenidos en los mismos, como es contar con experiencia de cinco años en nivel directivo en materia de fiscalización.

En consideración de esta Sala Regional, son **infundados** los argumentos.

El artículo 41, párrafo segundo, Base V, Apartado D, de la Constitución, señala que el servicio profesional electoral nacional comprende la selección, ingreso, capacitación, **profesionalización**, promoción, evaluación, rotación, permanencia y disciplina de los servidores públicos de los órganos ejecutivos y técnicos del Instituto Nacional y de los institutos locales.

Asimismo, el artículo 116, fracción IV, inciso b), de la misma Constitución, dispone que en el ejercicio de la función electoral son principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y **objetividad**.

Por otra parte, el artículo 16 del código electoral estatal menciona al Instituto local como órgano de carácter permanente y **profesional en su desempeño**

Por cuanto hace a la materia de controversia, el artículo 89 del código electoral estatal contiene los requisitos para ser designado titular de la Unidad de Fiscalización, los cuales son los mismos para ser consejero electoral.

Ahora bien, el artículo 100, párrafo 2, inciso d), de la Ley General, señala como requisito para ser consejero electoral poseer al día de la designación título profesional de nivel licenciatura, con una antigüedad mínima de cinco años.

De la interpretación sistemática de los artículos invocados, se advierte que, a pesar de no estar enunciado de manera expresa, el profesionalismo es un principio rector de las funciones de los Institutos locales. En efecto, para el caso se los consejeros electorales se exige un título nivel licenciatura, el cual acredita al poseedor del mismo como una persona con los conocimientos indispensables para ejercer una profesión.

Si bien la normativa es omisa en exigir un título de licenciatura en una materia específica, lo relevante es el requerimiento de ser un profesional en un determinado campo de estudio, porque eso permitirá tener objetividad en el funcionamiento del órgano. Además, la propia Constitución prevé la necesidad de integrar un servicio profesional electoral, el cual comprende la **profesionalización** de los servidores públicos, entre otros de los Institutos locales.

SDF-JRC-99/2016

Un ejemplo de profesionalización exigido es, precisamente, la previsión contenida en el artículo 197 de la Ley General, al disponer que el titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto Nacional debe comprobar una experiencia mínima de nivel directivo de cinco años en materia de fiscalización.

En efecto, el alto grado de especialidad que requiere la fiscalización de los ingresos y egresos de los partidos políticos y candidatos, exige una persona con los conocimientos, capacidades y experiencia suficiente para ejercer el cargo. Sólo si la persona titular de la Unidad de Fiscalización cumple esos requisitos, se puede cumplir el principio de profesionalización y objetividad en el desarrollo de esas tareas.

Por otra parte, es verdad que la legislación de Ciudad de México es omisa en prever un requisito similar en el código electoral estatal, pero en modo alguno constituye un obstáculo para ser invocado por el Instituto local.

Como se ha señalado, la reforma constitucional en materia electoral de dos mil catorce estableció un nuevo sistema de competencia y organización entre el Instituto Nacional y los institutos locales. Para ello, se ordenó al Congreso de la Unión expedir la ley general respectiva, la cual contiene las bases mínimas de coordinación entre esos órganos.

Esa Ley General es rectora de las funciones del Instituto Nacional y de los institutos locales, al grado de prever la competencia y la relación entre éstos (artículo 1, párrafo 1).

Asimismo, el párrafo 2 del mismo precepto contiene un mandato, consistente en que las constituciones y leyes locales se ajustarán a lo previsto en la Constitución y en el ordenamiento mencionado.

Así, las legislaturas estatales debieron ajustar las normas electorales existentes antes de la promulgación de la Ley General. En caso de ser omisos en ese mandato, el ordenamiento citado prevé una garantía de protección, consistente en considerar implícitamente derogada cualquier disposición que se oponga a su contenido. Esto último se advierte del Artículo Vigésimo Cuarto Transitorio del Decreto por el cual se expidió la indicada Ley.

Al ser la fiscalización uno de los temas de mayor importancia en la reforma constitucional en materia electoral de dos mil catorce, al grado de facultar de manera exclusiva en esa materia al Instituto Nacional, las legislaturas debieron ajustar las normas correspondientes, a fin de hacerlas acordes con las exigencias establecidas en la Constitución y en la Ley General, en especial lo relacionado a la profesionalización.

En el caso, el código electoral estatal vigente fue promulgado en la Gaceta Oficial del entonces Distrito Federal el veinte de diciembre de dos mil diez. En el artículo 89 se disponían los requisitos para ser titular de la Unidad de Fiscalización del Instituto local, consistentes en poseer título y cédula profesional en el área económico-administrativa, jurídica o afines con antigüedad de al menos cinco años a la fecha de

SDF-JRC-99/2016

nombramiento, así como tener experiencia comprobada en materia de fiscalización.

Es decir, en los orígenes del código electoral estatal sí se contenían requisitos especiales para ser titular de la Unidad de Fiscalización. Situación que a la entrada en vigor de la Ley General era acorde con lo dispuesto en este ordenamiento.

Sin embargo, el citado artículo 89 del código electoral estatal fue reformado mediante decreto publicado el treinta de junio de dos mil catorce, es decir, un mes después de la entrada en vigor de la Ley General. Así, el contenido de ese precepto sólo requiere para ser titular de la Unidad de Fiscalización, cumplir los mismos requisitos para ser consejero electoral.

Bien se podría decir que la Asamblea Legislativa, en ejercicio de sus atribuciones, válidamente emitió una norma distinta a los parámetros establecidos en la Ley General. Sin embargo, tal como fue señalado, este ordenamiento impone el deber a las legislaturas estatales de ajustar la normativa local al contenido de la nacional, so pena de considerarla derogada.

Como fue considerado en párrafos anteriores, el deber impuesto a las legislaturas de ajustar las normas electorales locales a la regulación nacional, tiene una primera connotación, consistente en un mandato de hacer. En efecto, los congresos de las entidades federativas deben revisar su legislación electoral y reformar aquellas que sean contrarias a la Ley General.

Un segundo aspecto de ese deber consiste en una sanción. Es decir, en caso de no ser reformadas las normas locales para ajustarlas a la Ley General, entonces se entenderán derogadas en el supuesto de ser contrarias a esta última.

Por último, el tercer aspecto de ese deber es una prohibición, en tanto que las legislaturas locales están impedidas en emitir normas que sean contrarias a la Ley General.

En el caso, la Asamblea Legislativa carecía de la necesidad de reformar el artículo 89 del código electoral estatal, porque éste era acorde al contenido esencial de la Ley General, en concreto a su artículo 197.

Sin embargo, decidió reformar el citado precepto local y derogó los requisitos de antigüedad y experiencia en materia de fiscalización, lo cual estaba impedido de hacer por las razones expresadas.

En este sentido, el Instituto local cuando consideró necesario que el Titular de la Unidad debía tener título profesional de cinco años y experiencia comprobada en materia de fiscalización, actuó de manera correcta porque se ajustó al principio de profesionalización contenido en el artículo 197 de la Ley General, el cual aplicó con base en lo dispuesto en el numeral 5, párrafo 1, del mismo ordenamiento.

Esa consideración es conforme a Derecho, porque el Instituto local está facultado para establecer requisitos

SDF-JRC-99/2016

adicionales para las personas que aspiren a ocupar la titularidad de la Unidad de Fiscalización. Lo anterior, porque es un órgano de alta especialidad, en el cual, además de los conocimientos teóricos, es indispensable tener una auténtica práctica en esa tarea.

Por ello, si el Instituto local consideró la necesidad de establecer mayores requisitos, con el propósito de que el Titular de la Unidad fuera una persona idónea para ocupar el cargo, ello es ajustado a Derecho. Esto, porque tiene como finalidad garantizar la designación o ratificación de la persona adecuada para fiscalizar a los partidos políticos y candidatos.

En consecuencia, como el artículo 197 de la Ley General exige para ser designado como titular de la Unidad de Fiscalización del Instituto Nacional, tener experiencia mínima de nivel directivo de cinco años en materia de fiscalización, sin que Alejandro Gonzalo Polanco Mireles acreditara esa situación, el Instituto local estaba impedido para ratificarlo en el cargo.

Ello es así, porque en el acuerdo del Instituto local se determinó que la experiencia del citado ciudadano antes de ser nombrado por la Asamblea Legislativa, consistió en una trayectoria académica, así como haber sido abogado postulante en materias laboral, civil, penal y amparo, ya sea en la Universidad Nacional Autónoma de México y en el gobierno de Ciudad de México. Asimismo, adquirió experiencia para conocer los métodos de fiscalización, pero como funcionario de enlace y desarrollo en funciones de vinculación con instancias fiscalizadoras.

Cabe precisar que la facultad de ratificar, si bien se debe entender como discrecional, en modo alguno significa arbitraria. Lo anterior, porque en la resolución respectiva es indispensable la debida fundamentación y motivación, es decir, la cita de los preceptos aplicables y la expresión de razones por las cuales se considera procedente o improcedente la ratificación. Ello, para permitir al sujeto afectado, la posibilidad de controvertir adecuadamente las consideraciones correspondientes.

Sin embargo, en el caso, respecto a las conclusiones emitidas por el Instituto local, el promovente del juicio de origen fue omiso en controvertirlas. Incluso, la demanda primigenia también carece de argumentos y pruebas tendentes a demostrar la experiencia en materia de fiscalización por el periodo exigido.

Así, como el Instituto local tuvo por incumplida la experiencia en materia de fiscalización, la cual se considera necesaria para desempeñar de manera profesional y objetiva las tareas de revisión de los ingresos y egresos de los partidos políticos como de los candidatos, fue correcta la no ratificación.

Por último, en nada contribuye a las pretensiones de Alejandro Gonzalo Polanco Mireles, el argumento de haber desempeñado las tareas de fiscalización en el Instituto local desde noviembre de dos mil catorce. Ello, porque se incumple la temporalidad exigida, consistente en experiencia en por lo menos cinco años en esa materia, amén que su nombramiento y revisión de requisitos provenía de un órgano político, que no rigió sus decisiones en las nuevas reglas constitucionales y

SDF-JRC-99/2016

legales de la función electoral, a las que se ha hecho referencia a lo largo de esta sentencia.

En consecuencia, al ser infundados los argumentos, lo procedente es confirmar el acuerdo del Instituto local.

Por lo expuesto, esta Sala Regional

R E S U E L V E

PRIMERO. Se inaplica al caso concreto, el artículo 88, párrafo 2, del Código de Instituciones y Procedimientos Electorales del Distrito Federal

SEGUNDO. Se revoca la sentencia impugnada, así como todos los actos relacionados con su cumplimiento.

TERCERO. Se confirma el acuerdo del Instituto local, por el cual negó la ratificación de Alejandro Gonzalo Polanco Mireles, como Titular de la Unidad.

CUARTO. Se ordena informar a la Sala Superior sobre la inaplicación decretada por esta Sala Regional, para los efectos constitucionalmente previstos.

NOTIFÍQUESE por oficio, a la Sala Superior, al Consejo General del Instituto Nacional, al Tribunal responsable y al Instituto local. **Personalmente,** al actor. **Por estrados** a los demás interesados.

Devuélvanse las constancias que correspondan, y en su oportunidad, archívese este asunto como definitivamente concluido.

Así, por **mayoría** de votos, lo resolvieron los Magistrados de la Sala Regional Ciudad de México del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con el voto en contra de la Magistrada María Guadalupe Silva Rojas, quien formula voto particular. La Secretaria General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

**ARMANDO I.
MAITRET HERNÁNDEZ**

MAGISTRADO

MAGISTRADA

**HÉCTOR
ROMERO BOLAÑOS**

**MARÍA GUADALUPE
SILVA ROJAS**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

CARLA RODRÍGUEZ PADRÓN

VOTO PARTICULAR QUE FORMULA LA MAGISTRADA MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS¹³, RESPECTO DE LA SENTENCIA EMITIDA POR MAYORÍA DE VOTOS EN EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL SDF-JRC-99/2016¹⁴.

Con fundamento en el artículo 193 párrafo 2 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación y 48 del Reglamento Interno de este Tribunal Electoral, formulo voto particular al no coincidir

¹³ Secretario encargado de la elaboración del voto: Luis Enrique Rivero Carrera.

¹⁴ Para una mayor facilidad en su lectura, utilizaré los términos que ya fueron definidos en el Glosario de la sentencia respecto de la cual este voto forma parte.

SDF-JRC-99/2016

con el engrose de la resolución emitida en la presente sentencia, por las razones que se exponen a continuación.

De la demanda presentada en esta instancia puede advertirse que, en esencia, el Partido Revolucionario Institucional (PRI) hizo valer dos agravios, uno relativo a la violación de las formalidades del debido proceso al considerar que era ilegal que el Tribunal Responsable hubiera engrosado un proyecto de desechamiento -en vez de returnarlo-, y el segundo relacionado con el hecho de que dicho tribunal había variado la controversia planteada en esa instancia al determinar que no resultaba aplicable el procedimiento de ratificación del Titular de la Unidad establecido en los Lineamientos.

Como lo propuse en el proyecto de sentencia que es engrosado, ambos agravios resultaban fundados. Respecto al primero de ellos, considero que le asiste la razón al Actor pues el tratamiento que dio el Tribunal Responsable al medio de impugnación promovido en la instancia local, contravino las reglas del debido proceso, en tanto que no resultó jurídicamente correcto el engrose de un proyecto de sentencia en el que se propuso el desechamiento del medio de impugnación, pues de conformidad con la fracción V del artículo 61 del Ley Procesal Local, resultaba necesario que el expediente fuera returnado por el pleno a uno de sus magistrados o magistradas para efecto de que existiera pronunciamiento expreso sobre la admisión del juicio local, así como respecto de las pruebas que fueron ofrecidas y aportadas en su caso, tal y como lo dispone el artículo 54 fracción VIII de la Ley Procesal Local.

En cuanto al segundo de los agravios mencionados, de igual manera, a consideración de la suscrita, le asiste razón al Actor,

ya que el Tribunal Responsable varió la controversia que le fue propuesta, pues en efecto, el acto controvertido era la determinación del Instituto Local de no ratificar, en términos de los Lineamientos al Titular de la Unidad.

Por su parte, el Tribunal Responsable determinó que la ratificación referida no debió someterse al procedimiento señalado en esos Lineamientos, al referir que dicha unidad no estaba prevista como un área ejecutiva de dirección, sino como un órgano con autonomía técnica y de gestión y que en su caso, su titular había cumplido con los requisitos correspondientes para ser nombrado por la Asamblea.

En ese sentido, tal como lo propuse, estimo que debió revocarse la Sentencia Impugnada a efecto de que el Tribunal Responsable, una vez que sustanciara debidamente el expediente de referencia -esto es, durante la instrucción se pronuncie sobre su admisión y las pruebas ofrecidas y aportadas por las partes-, emitiera una nueva resolución en la que debía atender la controversia planteada, pronunciándose respecto a si el Instituto Local podía o no ratificar al Titular de la Unidad.

En la sentencia que se aprueba por mayoría, en plenitud de jurisdicción se estudia la controversia de la instancia inicial, cuestión que no me parece correcta pues considero que el estudio de fondo de la controversia, corresponde al Tribunal Local en atención al principio de federalismo judicial.

En efecto, el conocer en plenitud de jurisdicción un medio de impugnación de conformidad con el artículo 6 párrafo 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia

SDF-JRC-99/2016

Electoral, desde mi óptica, obedece a aquellos casos extraordinarios en que los que se encuentre justificado la necesidad de que este órgano jurisdiccional se sustituya en el conocimiento del asunto, ya sea por su trascendencia, por circunstancias particulares del caso, por cuestiones puedan generar la de irreparabilidad del acto o conclusión de alguna de las etapas del proceso electoral, etc.

No obstante, optar por tal actuación debe ser de forma acotada y mesurada, para garantizar en la medida de lo posible, que prevalezca el principio de federalismo judicial. Es decir, para que esta Sala Regional como ente de control constitucional y legal a nivel federal conozca de los asuntos una vez que haya sido agotada la jurisdicción local.

Así, en este caso, no está justificado el conocimiento en plenitud de jurisdicción, puesto que temporal y materialmente es posible que el Tribunal Local resuelva la materia de la controversia, de tal manera que prevalezca íntegra la cadena impugnativa, con todas y cada una de las instancias correspondientes, pues la controversia que se trata de dilucidar, compete de manera inicial al Tribunal Local, por tratarse de un asunto relacionado con la no ratificación del Titular de la Unidad.

Además, el reenvío de la controversia permite que quienes tengan interés en el asunto, tengan expedita la posibilidad de acudir ante esta instancia a controvertir las razones de fondo que sustenten la determinación que en su caso emita el Tribunal Responsable una vez que haya llevado a cabo la instrucción del juicio local en los términos que marca la ley, de ahí que no resulte benéfico, en este caso, la supresión de una

instancia de la cadena impugnativa como lo sostiene la mayoría.

Por esa razón, a fin de lograr el fortalecimiento del federalismo judicial debe culminarse el agotamiento de la instancia local y hacer preferente la participación del Tribunal Local en el conocimiento y resolución de la controversia, tal y como lo refiere la jurisprudencia de la Sala Superior 15/2014, de rubro **FEDERALISMO JUDICIAL. SE GARANTIZA A TRAVÉS DEL REENCAUZAMIENTO DE ASUNTOS A LA AUTORIDAD LOCAL COMPETENTE AUN CUANDO NO ESTÉ PREVISTA UNA VÍA O MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO PARA IMPUGNAR EL ACTO RECLAMADO**¹⁵.

Por lo anterior, emito el presente voto particular.

**Magistrada Electoral
MARÍA GUADALUPE SILVA ROJAS**

¹⁵ Consultable en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 7, Número 15, 2014, páginas 38, 39 y 40.