

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-71/2018

ACTORES: MARTÍN SILVA
VÁZQUEZ, GABRIELA NIETO
CASTILLO Y SERGIO ARTURO
GUERRERO OLVERA

AUTORIDADES RESPONSABLES:
COMITÉ TÉCNICO DE
REMUNERACIONES PARA LOS
SERVIDORES PÚBLICOS DE LOS
ENTES PÚBLICOS DEL ESTADO DE
QUERÉTARO Y OTRA

MAGISTRADO PONENTE: FELIPE
ALFREDO FUENTES BARRERA

SECRETARIOS: OMAR BONILLA
MARÍN, LUIS RODRIGO GALVÁN
RÍOS, JOSÉ FRANCISCO
CASTELLANOS MADRAZO, ISAÍAS
MARTÍNEZ FLORES Y VÍCTOR
MANUEL ROSAS LEAL

COLABORARON: JOSE LUIS
BIELMA MARTÍNEZ, MARIBEL
HERNÁNDEZ CRUZ, ALFREDO
MONTES DE OCA CONTRERAS Y
HUGO OROZCO MERCADO

Ciudad de México. Sentencia de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la sesión de trece de diciembre de dos mil dieciocho.

VISTOS, para resolver, el juicio electoral, cuyos datos de identificación se citan al rubro.

RESULTANDO:

1. Presentación de la demanda. El veinticinco de octubre de dos mil dieciocho¹, Martín Silva Vázquez, Gabriela Nieto Castillo y Sergio Arturo Guerrero Olvera, por propio derecho, promovieron juicio ciudadano a fin de controvertir:

a) La Sexta Reunión Ordinaria 2018 del Comité Técnico de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, celebrada el veintisiete de septiembre del dos mil dieciocho, que sustancialmente determinó reducir las percepciones mensuales brutas de los Magistrados recurrentes para el ejercicio 2019, de \$140,506.00 como ingreso mínimo y máximo, a un mínimo de \$90,650.00 y un máximo de \$110,154.00.

b) El Tabulador de Remuneraciones del ejercicio fiscal 2019, aprobado en la referida sesión ordinaria; y,

c) El oficio DO/UO/573/2018 signado por el Director de Organización de la Oficialía Mayor del Poder Ejecutivo del Estado, mediante el cual notificó al Presidente del Tribunal Electoral, lo acordado por el citado Comité.

2. Turno. El veintiséis de octubre del año en curso, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior acordó integrar el expediente SUP-JE-526/2018 y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, para los efectos previstos en el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en

¹ En lo sucesivo, las fechas serán del año dos mil dieciocho, salvo que se especifique lo contrario.

Materia Electoral, el cual, se cumplimentó mediante oficio **TEPJF-SGA-7355-18**, suscrito por la Secretaria General de Acuerdos.

3. Reencauzamiento. Mediante acuerdo plenario de once de diciembre de dos mil dieciocho, se determinó reencauzar el juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano **SUP-JDC-526/2018**, a juicio electoral competencia de esta Sala Superior.

4. Recepción, admisión y cierre. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó admitir a trámite el juicio electoral **SUP-JE-71/2018** y declaró cerrada la instrucción.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia

Esta Sala Superior, es competente legalmente para resolver el presente medio de impugnación, de conformidad con lo previsto en los artículos 1º; 17, 41, párrafo segundo, Base VI, 99, párrafos primero y cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con lo dispuesto en los Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobados el doce de noviembre de dos mil catorce, en los cuales se determinó la integración de 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.

Lo anterior, porque se trata de una impugnación promovida por los Magistrados integrantes del Tribunal Electoral de Querétaro, que conforme al artículo 116, base IV, inciso c), párrafo 5 de la Constitución federal fueron electos directamente por la Cámara de Senadores y hacen valer la violación a sus derechos político-electorales, derivado de la reducción en sus percepciones como integrantes de una autoridad jurisdiccional local.

Ahora bien, debe decirse que, en relación con la materia de impugnación, la y los Magistrados del Tribunal Electoral de Querétaro aducen que la misma transgrede los principios de autonomía e independencia de que fueron dotados constitucionalmente a los Tribunales Electorales de los Estados, pues les impide desempeñar las funciones electorales que les corresponde como titulares del órgano jurisdiccional local, especializado en la materia².

En este sentido, desde una perspectiva de un adecuado control de constitucionalidad de los actos en materia electoral, esta Sala Superior³ considera que el objeto de tutela en el presente asunto, no solamente reside en el derecho a integrar las autoridades electorales de las entidades federativas, sino que, debe incluir también una amplia protección de la supremacía constitucional, lo que conduce a estimar igualmente posible la defensa de los principios de autonomía e independencia de los tribunales electorales locales, consagrados por el artículo 116 de la Norma Suprema.

² Similares consideraciones se sostuvieron en el SUP-JE-57/2018 y SUP-JE-1/2018.

³ Misma consideración se sostuvo al resolver el juicio ciudadano SUP-JDC-259/2017

En efecto, desde una óptica adecuada de Teoría de Control de Constitucionalidad, la defensa de las disposiciones constitucionales que inciden en el ámbito electoral, no puede reducirse, únicamente, a la protección de los derechos político-electorales, sino a un control amplio de normas, actos y resoluciones que puedan poner en riesgo aquéllas, puesto que, concomitante a la protección de los derechos fundamentales mencionados, el ejercicio de control tiende igualmente a preservar la supremacía constitucional, que en el caso, se puede ver afectada por una posible vulneración a los principios de autonomía e independencia de los Tribunales Electorales de las entidades federativas.

Ciertamente, si bien, en principio, a través del presente medio de control de constitucionalidad es posible tutelar el derecho de los recurrentes a integrar el Tribunal Electoral de Querétaro, consagrado en el artículo 79, numeral 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, este Tribunal Constitucional alcanza la convicción de que una eventual afectación en las remuneraciones de los magistrados que lo componen, desborda esa particular esfera jurídica y trasciende, desde luego, al ámbito del funcionamiento del mismo, lo cual vulnera la separación de poderes en la vertiente independencia de órganos.

Desde la perspectiva de los artículos 49 y 116 de nuestra Norma Suprema, la connotación “separación de los poderes”, envuelve dos significados o técnicas de organización. El primero, refiere a las funciones del Estado, es decir, una determinada actividad o clase de actos (legislativa, ejecutiva, o judicial); el segundo, alude

a los órganos del Estado que ejercen las diversas funciones, esto es, directamente a los Poderes de la Unión u otros órganos que no se hallan insertos en alguno de esos Poderes, pero a los que la Constitución les asigna una función específica dentro del régimen constitucional.

De este modo, la posible afectación al modelo de separación de los poderes puede ser atendiendo ya sea a la distribución de las funciones estatales (legislativa, ejecutiva o judicial), o bien, **a las relaciones entre los órganos competentes para ejercerlas.**

Los principios directamente vulnerados en cada una de las situaciones anteriores son dos: **1) el principio de especialización de las funciones;** y, **2) el principio de independencia recíproca de los órganos, vertiente del principio que nos ocupa que, en concepto de esta Sala Superior, es el que podría encontrarse mermado en el presente asunto.**

Así, constitucionalmente se puede hablar de independencia recíproca de los órganos, únicamente, cuando cada uno de éstos está libre de cualquier **interferencia** por parte del otro en cuanto **formación, funcionamiento y duración.** En lo concerniente al segundo aspecto –funcionamiento del órgano– debe garantizarse, igualmente, la independencia en la designación de servidores públicos, su permanencia, preservación del estatus de la función pública que se ejerce o eventual revocación o remoción; y en cuanto estos últimos elementos, cobra relevancia, precisamente el relativo al estatus con el que los integrantes del órgano realizan su función, el cual podría ser afectado, cuando otro Poder u órgano incide en las remuneraciones de los integrantes de aquél.

Como puede verse, esa intromisión en el órgano, en la vertiente de su normal funcionamiento a partir de preservar el estatus bajo el cual sus integrantes prestación el servicio público respectivo, se proyecta como un acto que pone en riesgo la independencia y autonomía del órgano afectado, por lo que, preservar tales principios es objeto de tutela de la justicia constitucional electoral, en un sentido amplio que va más allá, inclusive, de quién o quiénes ocupen el cargo de magistrados electorales en el Estado de Querétaro, pues en realidad, lo que se defiende es la autonomía del propio Tribunal.

La tutela de ambos aspectos aquí establecida, es además acorde con un larga doctrina judicial de esta Sala Superior, con base en la cual se ha sostenido que los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia que nuestra Constitución Federal ha consagrado como rectores de la función jurisdiccional electoral a cargo de los tribunales de las entidades federativas, solamente se alcanza cuando entre otras garantías, se defienden la de remuneración adecuada e irrenunciable que no pueda ser disminuida durante su encargo, pues de lo contrario, se afecta al órgano en la vertiente de su funcionamiento⁴.

⁴ Este criterio se encuentra nítidamente en las siguientes jurisprudencias y tesis de esta Sala Superior: Jurisprudencia 24/2016, de rubro: **MAGISTRADOS SUPERNUMERARIOS. EL PAGO DE UNA REMUNERACIÓN CONSTITUYE UNA GARANTÍA DE LA INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL**; y Tesis VIII/2018, con la voz: **TRIBUNALES ELECTORALES LOCALES. EL GOBERNADOR DEBE INCLUIR EN LA PROPUESTA DE PRESUPUESTO DE EGRESOS DEL ESTADO, EL ANTEPROYECTO DE PRESUPUESTO ANUAL PRESENTADO POR EL ÓRGANO DE JUSTICIA ELECTORAL (LEGISLACIÓN DE MORELOS Y SIMILARES)**.

Por tanto, el conocimiento para resolver la presente controversia por parte de esta Sala Superior como órgano judicial especializado encargado del control de constitucionalidad en materia electoral, conduce a concluir como doctrina de control constitucionalmente adecuada, no sólo la defensa del derecho al ejercicio de las funciones encomendadas a quienes integran el Tribunal Electoral de Querétaro, sino en un espectro más amplio, también implica salvaguardar la integración de dicho órgano, sobre todo en cuanto a la garantía institucional de independencia recíproca de los órganos, mediante la protección de las garantías de la función jurisdiccional local.

En efecto, el sistema de medios de impugnación en materia electoral permite a este Tribunal Constitucional vigilar que los principios de la función jurisdiccional local no se vean vulnerados por normas, actos o resoluciones de otras autoridades o Poderes públicos.

Cabe precisar que, si bien, la Suprema Corte de Justicia de la Nación conoció de controversias constitucionales en las que los tribunales electorales locales plantearon la invasión a su autonomía e independencia⁵, el contexto ha variado, pues con motivo de la reforma constitucional en materia política-electoral se unificó el diseño de los tribunales electorales de los estados para ser considerados independientes de los poderes judiciales de los Estados.

⁵ Tal el es caso de la controversia constitucional 10/2005 de la que derivó la jurisprudencia P./J. 70/2006, de rubro: **TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU PRESUPUESTO DE EGRESOS ESTÁ PROTEGIDO POR LA GARANTÍA DE IRREDUCTIBILIDAD, POR LO QUE NO PUEDE, VÁLIDAMENTE, FIJARSELE UNO CON MONTO INFERIOR AL APROBADO PARA EL EJERCICIO ORDINARIO ANUAL ANTERIOR.**

Lo anterior, tuvo incidencia para la procedencia de la controversia constitucional propiamente dicha pues el Tribunal Pleno al conocer de diversos recursos de reclamación⁶ promovidos contra sendos desechamientos de plano decretados por el Ministro Instructor, concluyó que, si los Tribunales Electorales de los estados conforme al modelo constitucional derivado de la reforma ya referida no pueden ser considerados *órganos constitucionales autónomos*⁷, estos no se encuentran en el supuesto de entes legitimados contenido en el artículo 105, fracción I, inciso I), y 10 de la ley reglamentaria, por lo que la controversia constitucional era improcedente.

Igualmente, debe estimarse que el amparo como medio de control de derechos fundamentales distintos a los de naturaleza político-electoral, tampoco sería una vía idónea para salvaguardar los bienes constitucionales que se encuentran en juego, porque, si bien estamos en presencia de una ley con una naturaleza formalmente administrativa, relacionada con un aspecto presupuestal, en su aplicación tuvo una incidencia materialmente electoral, puesto que lo alegado por lo actores se relaciona con la afectación de las remuneraciones a los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro lo que a consideración de los actores, trastoca, por una parte, el derecho consagrado en el artículo 79, numeral 2, de la Ley de Medios a integrar los órganos electorales de las entidades federativas, y ocasionaría una alteración al funcionamiento de dicho órgano de justicia electoral local.

⁶ Ver recursos de reclamación 28/2015-CA, derivado de la controversia constitucional 53/2015; y 30/2016 derivado de la controversia constitucional 57/2016.

⁷ Ver acción de inconstitucionalidad 53/2015 y sus acumuladas, p.140.

Luego, ante el riesgo de que los actos reclamados en esta instancia puedan quedar sin un escrutinio de constitucionalidad, lo jurídicamente adecuado es estimar que esta Sala Superior es competente y que esta es la vía idónea para revisar los actos reclamados, ello, como lo dijo la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el *Caso Castañeda Gutman vs México*, dado que el sentido de la protección otorgada por el artículo 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, es la posibilidad real de acceder a un recurso judicial para que la autoridad competente y capaz de emitir una decisión vinculante determine si ha habido o no una violación a algún derecho que la persona que reclama estima tener y que, en caso de ser encontrada una violación, el recurso sea útil para restituir al interesado en el goce de su derecho y repararlo.

En ese sentido, la Corte Interamericana señaló que dicho derecho al recurso efectivo sería nugatorio si para su ejercicio se exigiera a los justiciables saber de antemano si su situación será estimada por el órgano judicial como amparada por un derecho específico, o peor aún, de no tener certeza sobre cuál de todos los medios de defensa será el procedente para conocer de su queja, con el inminente riesgo de que cada uno está sujeto a plazos específicos para su procedencia.

Sentado lo anterior, al no encontrarse en el diseño constitucional y legal una disposición que expresamente faculte a las Salas Regionales de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, para conocer de las impugnaciones de actos o resoluciones vinculados con las percepciones de los integrantes

de las autoridades jurisdiccionales electorales de las entidades federativas, se estima que corresponde a esta Sala Superior conocer y resolver el presente juicio electoral.

Lo anterior, acorde *mutatis mutandis* con lo establecido en la jurisprudencia **3/2009**, de esta Sala Superior, de rubro: **COMPETENCIA. CORRESPONDE A LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN CONOCER DE LAS IMPUGNACIONES RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS**⁸.

SEGUNDO. Requisitos de procedibilidad

En el caso se satisfacen los requisitos de procedibilidad, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 8; 9, párrafo 1; 13, párrafo 1, inciso b); de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, como se demuestra a continuación.

1. Forma. La demanda se presentó por escrito y en ella se hace constar el nombre de los actores; se identifican los actos impugnados; se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación; los preceptos presuntamente violados, así como la firma autógrafa de los promoventes.

2. Oportunidad. El juicio electoral se promovió de manera oportuna, esto es, dentro del plazo legal de cuatro días, previsto

⁸ Jurisprudencia 3/2009, consultable en: Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 2, Número 4, 2009, páginas 13 a 15, así como www.te.gob.mx.

para tal efecto en el artículo 8, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ello es así, porque los actores tuvieron conocimiento del acto impugnado el viernes diecinueve de octubre del presente año,⁹ por lo que, deduciendo sábados y domingos –al tratarse de un asunto no vinculado con proceso electoral–, el plazo de cuatro días transcurrió del lunes **veintidós de octubre** al jueves veinticinco, fecha última, en que se instauró la demanda ante esta Sala Superior, por lo que la demanda fue presentada de manera oportuna.

3. Legitimación. Se satisface el requisito pues quienes promueven son la y los Magistrados que integran el Tribunal Electoral de Querétaro, quienes sustancialmente impugnan la reducción de sus remuneraciones mensuales brutas para el ejercicio 2019, al considerar que dicha reducción incide en el desempeño de sus cargos respectivos, de conformidad con lo preceptuado por Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

4. Interés. Al respecto, se considera que los recurrentes cuentan con interés jurídico para impugnar la reducción salarial impuesta por el Comité Técnico de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, pues dicha disminución en sus percepciones incide invariablemente en su esfera jurídica de derechos político-electorales, en su vertiente de integrar autoridades electorales locales.

⁹ Según se advierte de la constancia, que obra en los autos del expediente visible en la foja 14 del expediente principal.

5. Definitividad y firmeza. El requisito se considera colmado, según se explica:

Instancialmente, el acto impugnado goza de definitividad porque no existe algún otro recurso o juicio que deba ser agotado previamente a la interposición del presente juicio electoral; ello, porque la acción intentada por los Magistrados del Tribunal Electoral de Querétaro se relaciona con actos que inciden en el ejercicio de sus funciones, las cuales fueron encomendadas por la designación en sus cargos por parte del Senado de la República, circunstancia que provoca que la judicialización relacionada con dichos cargos, corresponda a la Sala Superior de este Tribunal de la Federación.

Materialmente, el acto que se impugna tiene los atributos de ser definitivo y firme, porque si bien el tabulador salarial emitido por el Comité Técnico de Remuneraciones es una determinación que se encuentra sujeta a la aprobación de la Legislatura del Estado, en el presupuesto de egresos respectivo, lo cierto es que, para la procedencia del presente juicio, dicha aprobación debe ser entendida como un acto puramente formal.

Al respecto, de conformidad con lo dispuesto por los artículos 13, fracciones I¹⁰, III¹¹ y V¹², 14¹³, 15¹⁴ y 19¹⁵ de la Ley para el

¹⁰ I. Remuneración: Toda percepción en efectivo o en especie, incluyendo dietas, aguinaldos, gratificaciones, premios, recompensas, bonos, estímulos, comisiones, compensaciones y cualquier otra que al ser pagada se integre al patrimonio personal del servidor público a quien le corresponde;

¹¹ III. Tabulador: instrumento técnico en que se fijan y ordenan por nivel, categoría, grupo y puesto, las remuneraciones para los servidores públicos;

¹² V. Nivel: la escala de remuneraciones, excluidas las percepciones variables, relativa a los puestos ordenados en una misma categoría;

¹³ **Artículo 14.** Los servidores públicos de los entes públicos, recibirán una remuneración adecuada e irrenunciable por el desempeño de su función, empleo, cargo o comisión. Dicha remuneración será determinada en el tabulador que corresponda al Ente Público de que se trate y se integrará como anexo a los Presupuestos de Egresos respectivos.

Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, corresponde al Comité Técnico de Remuneraciones establecer las percepciones salariales de las y los servidores públicos del Estado.

Asimismo, dicho ordenamiento establece que el Tabulador Salarial aprobado por el Comité de Remuneraciones deberá ser enviado al Ejecutivo del Estado, a más tardar **el treinta y uno de octubre del año correspondiente**, para que se formule el proyecto de decreto del Presupuesto de Egresos, el cual, posteriormente será remitido al Congreso del Estado, antes del **treinta de noviembre**¹⁶; a fin de que dicha legislatura apruebe el paquete económico a más tardar el quince de diciembre siguiente.

En ese sentido, teniendo en cuenta que la controversia versa sobre las percepciones que los Magistrados del Tribunal Electoral empezarán a percibir desde el primer día de enero de 2019, a fin de dar seguridad jurídica a las partes, se considera que esta Sala Superior debe avocarse a conocer de la cuestión planteada, aun y cuando el Tabulador salarial controvertido aun no haya sido formalmente aprobado por el Congreso del Estado.

¹⁴ **Artículo 15.** Los tabuladores a que hace referencia el artículo precedente, se determinarán anualmente y sólo podrán modificarse por el Comité respectivo, en los siguientes casos:

- I. Cuando, en fecha posterior a la publicación del Presupuesto de Egresos correspondiente, surta efectos convenio o contrato laboral que modifique las remuneraciones correspondientes a los servidores públicos de base.
- II. Cuando, debido a circunstancias debidamente fundadas y motivadas, el Comité acuerde el ajuste de las remuneraciones de los servidores públicos.

Los tabuladores determinarán los rangos máximo y mínimo de los montos brutos de las remuneraciones ordinarias y extraordinarias, correspondientes a cada plaza.

Los tabuladores que se modifiquen en los términos del presente artículo, se aplicarán a partir de su autorización por el Comité, debiendo publicarse en la página oficial de Internet del Ente Público que corresponda.

¹⁵ **Artículo 19.** Los tabuladores a que se refiere el presente Título se emitirán por el Comité.

¹⁶ **Artículo 49.** La Secretaría deberá proponer al Gobernador del Estado, el proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos del Estado, para ser presentado a la Legislatura a más tardar el treinta de noviembre de cada año.

Ello, al considerar la naturaleza del tabulador, el cual fija el rango dentro del cual el órgano legislativo deberá aprobar el presupuesto de egresos, esto es, el tabulador para el órgano legislativo es el instrumento que contiene un parámetro objetivo a partir del cual debe aprobar las percepciones de los Magistrados del Tribunal Electoral de Querétaro.

Un aspecto del tabulador emitido por el Comité Técnico es su carácter vinculatorio para los entes públicos, en la medida que, se encuentran obligados a incluir en el respectivo anteproyecto de presupuesto, de ahí que, esa determinación por sí misma, genera consecuencias jurídicas a los sujetos obligados, entre ellos, al tribunal electoral local, lo cual se concreta el acto de aplicación con el oficio impugnado.

De otra manera, esto es, de esperar a la aprobación y publicación oficial del Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2019, por parte del Congreso del Estado, que podría ser dentro de los diez días siguientes, para considerar el acto como definitivo y firme, se dejaría en estado de incertidumbre -al menos de manera temporal- las percepciones de los recurrentes.

Debe destacarse que dicho tabulador es vinculante, desde luego, para el tribunal local en su quehacer administrativo, en principio, en el correspondiente presupuesto para el ejercicio fiscal del año dos mil dieciocho, que el mismo debe proponer para ser aprobado por el poder legislativo; así como, en la aplicación de los recursos para el aludido ejercicio fiscal, en este último supuesto, so pena de incurrir en consecuencias de responsabilidad administrativa y penal, ante su inobservancia.

Lo anterior, sumado a la circunstancia de que, en la eventualidad una vez aprobado y publicado el presupuesto de egresos, los Magistrados locales intentaran la acción ahora promovida, y ésta resultara fundada, conllevaría realizar ajustes al presupuesto de egresos en otros rubros.

En ese sentido, una eventual sentencia modificatoria provocaría una mayor alteración en las decisiones del Congreso de Querétaro en cuanto al presupuesto de egresos y sus destinatarios, lo que afectaría el interés público, de ahí la pertinencia de la intervención jurisdiccional antes de su aprobación.

Máxime, cuando de conformidad con lo dispuesto en el párrafo 2, del artículo 6 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se establece que la interposición de los medios de impugnación no producirá efectos suspensivos sobre el acto impugnado.

Por tanto, bajo una perspectiva pro accione, es que la determinación impugnada deba ser considerada definitiva y firme para efectos de la presente impugnación.

TERCERO. Causales de improcedencia

Las autoridades responsables consideran que la demanda es improcedente, pues a su parecer: (i) los actores se inconforman de una ley local; (ii) el acto impugnado carece de definitividad, y en ese sentido, no causa afectación a los inconformes; (iii) el acto impugnado es un acto propiamente administrativo que cuenta con diversas vías de defensa.

No es de acogerse la improcedencia de la demanda, según se explica.

Las autoridades responsables pretenden hacer notar que se impugna una norma en abstracto, para lo cual no están habilitadas las vías establecidas en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, competencia de esta Sala Superior.

No obstante, parten de una premisa errónea pues si bien se impugna la constitucionalidad de los artículos 18, párrafo III, 20 y 22 de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, ello se hace depender de su acto concreto de aplicación material, por parte del Comité Técnico de Remuneraciones, a fin de justificar la reducción salarial impugnada, en la Sexta Reunión Ordinaria, celebrada el veintisiete de septiembre del año en curso.

Ahora, tampoco les asiste razón en el sentido de que, al impugnarse un acto con motivo de la inaplicación de una ley local esta instancia federal electoral es improcedente; ya que, este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se encuentra facultado para interpretar e incluso inaplicar cualquier tipo ley en materia electoral¹⁷, de nuestro sistema jurídico, incluidas las normas de carácter local.

¹⁷ La calidad de ley electoral debe ser entendida en un sentido material y no formal, esto es, toda aquella norma general que aun siendo formalmente administrativa o de otra índole, trasciende a la materia comicial, en la medida en que, regule o incida en los valores o derechos que salvaguarda el régimen electoral.

Por otro lado, la definitividad del acto impugnado –que las autoridades responsables sostienen carece el acto impugnado– se considera colmado en términos de las consideraciones expresadas en el apartado relativo a los requisitos de procedencia, en que esta Sala Superior se ocupó de dicho tópico.

Finalmente, tampoco asiste razón a la responsable cuando refiere que la materia impugnada cuenta con vías impugnativas diversas a las electorales, ya que si bien, el acto que fija el tabulador de remuneración para el ejercicio fiscal dos mil diecinueve, de la y los Magistrados actores, se trata de un acto formalmente administrativo, el mismo se materializó electoral al momento en que incidió en el funcionamiento del Tribunal Electoral de Querétaro, en tanto que, afectó las percepciones salariales de sus integrantes.

Tal circunstancia, habilita la jurisdicción electoral para que la tutela judicial del acto impugnado encuentre asidero en esta vía y no en una diversa, como lo sostienen los recurrentes. Máxime que en sus manifestaciones las autoridades omiten precisar las vías que en su opinión serían idóneas para controvertir el acto impugnado.

CUARTO. Hechos relevantes

Los hechos que originan la sentencia impugnada son, esencialmente, los siguientes:

1. Reforma política-electoral 2014. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma

constitucional y legal en materia política-electoral¹⁸ que entre otras cuestiones previó la creación de autoridades jurisdiccionales electorales como órganos autónomos en cada uno de los Estados.

3. Instalación del Tribunal Electoral de Querétaro. El siete de noviembre de dos mil catorce, el Tribunal Electoral de Querétaro inició formalmente funciones como órgano jurisdiccional especializado en la materia.

4. Solicitud de propuesta de tabulador para el ejercicio fiscal 2019. El once de junio del presente año, mediante oficio DO/UO/347/2018, el Comité Técnico de Remuneraciones, solicitó al Tribunal Electoral del Estado de Querétaro formulara su propuesta sobre el tabulador de percepciones de los servidores públicos del citado Tribunal.

5. Propuesta. El once de septiembre siguiente, el Magistrado Presidente del citado tribunal, dio respuesta al requerimiento, informando respecto de las remuneraciones propuestas para las Magistraturas Propietarias, para el ejercicio fiscal 2019, en el sentido de que fueran iguales a las del 2018.

6. Sesión del Comité Técnico de Remuneraciones. El veintisiete de septiembre del presente año, se celebró la Sexta Sesión Ordinaria 2018, del Comité Técnico de Remuneraciones para los Servidores Públicos de los entes públicos del Estado de Querétaro, en donde, entre otras cosas, se aprobaron los tabuladores salariales para el ejercicio 2019, para los integrantes del Tribunal Electoral del Estado.

¹⁸ El veintiséis de junio de dos mil catorce, se publicó la reforma a la Constitución Política de Querétaro, que estableció en el artículo 32, párrafo segundo, la creación del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro como la máxima autoridad jurisdiccional en la materia electoral, el cual fue dotado de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento.

7. Notificación. El primero de octubre siguiente, mediante oficio DO/UO/573/2018, le fue comunicado al Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Querétaro, que el Comité Técnico de Remuneraciones, aprobó los tabuladores de remuneraciones del ejercicio fiscal 2019, anexándole copia del tabulador respectivo.

QUINTO. Litis

4.1. Pretensión y causa de pedir

La pretensión de la y los Magistrados del Tribunal Electoral de Querétaro es que se revoque el tabulador salarial aprobado por el Comité Técnico de Remuneraciones de los Servidores Públicos de ese estado, que redujo las percepciones mensuales brutas, de un mínimo y un máximo de \$140,506.00 devengado en 2018; a un mínimo de \$90,650.00 y un máximo de \$110,154.00 para el 2019.

Su **causa de pedir** la hacen depender de planteamientos relacionados con dos grandes temas:

- La **inconstitucionalidad** de los artículos 18, fracción III, 20 y 22 de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, pues, desde la perspectiva de los recurrentes, se dota de facultades al Comité Técnico de Remuneraciones, para fijar arbitrariamente el monto de sus percepciones.
- La **inconstitucionalidad de la determinación** impugnada, al considerar que transgrede los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal, los cuales conllevan la garantía de irreductibilidad de las percepciones que

reciben como Magistrados, durante el tiempo que dure su encargo.

Conforme con lo anterior, la *Litis* del presente juicio ciudadano se centra en determinar, (i) si los preceptos de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro se tornan inconstitucionales y por ente, deben ser inaplicados; y (ii) si, conforme a los principios de autonomía e independencia judicial, resulta factible la reducción a las remuneraciones de los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro.

En este sentido, en la presente resolución se abordará en primer término lo relativo a la inconstitucionalidad de los artículos cuya inaplicación al caso concreto solicitan los actores, dado que con ello se establece cuál es el marco respecto del cual deberá tramitarse la solicitud de presupuesto, en específico, lo relativo a la remuneración de los magistrados del tribunal local.

Posteriormente, con la finalidad de dar certeza jurídica respecto de dicha solicitud, se abordará lo relativo a la garantía de irreductibilidad en las remuneraciones de los magistrados electorales locales, dado que, en caso de resultar fundado alguno de los agravios de inconstitucionalidad de normas, dotar de un parámetro mínimo que deberán respetar las autoridades gubernamentales estatales al momento de definir el presupuesto correspondiente.

SEXTO. Estudio de fondo

I. Solicitud de inaplicación de disposiciones legales estatales

a. Tope salarial. Esta Sala Superior considera que los agravios relacionados con la inconstitucionalidad del artículo 18, fracción III, de la Ley Para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro¹⁹, son **inoperantes**, dado que no existió un acto concreto de aplicación del numeral citado, en perjuicio de los Magistrados recurrentes.

Al respecto, de conformidad con el artículo 99, párrafo primero, de la Constitución Federal, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, es la máxima autoridad jurisdiccional en la materia, con excepción de las acciones de inconstitucionalidad que compete conocer, en forma exclusiva y excluyente, a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

Por su parte, el artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal prevé como competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación la de conocer y resolver de acciones de inconstitucionalidad, medio de control de constitucionalidad cuyo objetivo es resolver sobre la contradicción entre una norma de carácter general que se haya impugnado y una de la propia Ley Fundamental, mediante un análisis **abstracto**.

El párrafo antepenúltimo del invocado artículo 105, fracción II, constitucional establece que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la acción de inconstitucionalidad.

¹⁹ **Artículo 18.** En materia de remuneraciones para los servidores públicos, serán aplicables las disposiciones siguientes: [...]

III. Ningún servidor público en el Estado podrá percibir remuneraciones que excedan las establecidas para el Gobernador del Estado; (Ref. P. O. No. 33, 30-V-16)

Por su parte, el artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución Federal establece que, **sin perjuicio de lo dispuesto en el invocado artículo 105 constitucional** (es decir, dejando a salvo el control abstracto de las leyes en la materia mediante las acciones de inconstitucionalidad), las Salas del Tribunal Electoral podrán resolver la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución o a los derechos humanos reconocidos en los tratados internacionales en que México sea parte y que las resoluciones que se dicten en el ejercicio de esta facultad se limitarán al caso concreto sobre el que verse el juicio.

En tal virtud de lo anterior, se concluye que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación **ejerce un control de carácter concreto de constitucionalidad y no un control abstracto.**

Por tanto, cuando se pretenda impugnar la no conformidad de una ley electoral a la Constitución Federal, o bien a la normativa convencional aplicable, con el objeto de que declare su invalidez y, por ende, su inaplicación, **debe existir un acto concreto de aplicación de la norma reclamada, para que este órgano jurisdiccional federal pueda resolver sobre su no aplicación por estimarla inválida**, determinación que se limitará al caso concreto.

En el particular, los recurrentes señalan *preventivamente*²⁰ que el artículo 18, fracción III de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, es inconstitucional porque vulnera lo establecido en el artículo 127, fracción II de la

²⁰ Página 22 del escrito de demanda.

Constitución Federal, puesto que establece como límite a las remuneraciones de los servidores públicos de Querétaro, los ingresos que perciba el Gobernador del Estado, siendo que el referido artículo constitucional establece como único límite, las percepciones del Presidente de la República.

Sin embargo, de la lectura de los actos impugnados²¹ no se advierte que dicho numeral de la normativa local, haya sido utilizada como fundamento para justificar la reducción salarial de los Magistrados del Tribunal Electoral local, sino que ello derivo de un procedimiento de revisión y discusión de la propuesta salarial presentada por el Tribunal Electoral local, que posteriormente fue aprobada de manera discrecional por el Comité Técnico de Remuneraciones, en los términos referidos.

En ese sentido, resulta inconcuso que el Comité responsable no aplicó concretamente el artículo 18, inciso III, de la normativa local, para justificar la disminución salarial de los Magistrados Electorales, sobre la base de que, en el Estado de Querétaro, ningún servidor público puede ganar más que el Titular del Ejecutivo Estatal, como lo plantean los recurrentes en su demanda; sino que, ello derivó de un proceso discrecional del Comité de Remuneraciones responsable.

²¹ **A)** La Sexta Reunión Ordinaria 2018 del Comité Técnico de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, celebrada el veintisiete de septiembre del dos mil dieciocho; **B)** el Tabulador de remuneraciones del ejercicio fiscal 2019 aprobado por el Comité de Remuneraciones responsable ; y, **C)** el oficio DO/UO/573/2018 signado por el Director de Organización de la Oficialía Mayor del Poder Estado de Querétaro, mediante el cual informó al Presidente del Tribunal Electoral local, lo acordado por el Comité Técnico.

Por tanto, con independencia de lo fundado o infundado que puedan resultar los agravios de los recurrentes, **al no existir un acto concreto de aplicación por parte de la responsable del dispositivo tildado de inconstitucionalidad**, no es posible realizar el control concreto de constitucionalidad que solicitan los Magistrados recurrentes.

b. Autonomía e independencia. Por otra parte, los Magistrados recurrentes sostienen que los artículos 20 y 22 de la Ley para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro, contravienen lo establecido en el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal, que prevé la obligación de las entidades federativas de garantizar la autonomía e independencia de las autoridades que tengan a su cargo la organización y calificación de las elecciones locales.

Al respecto, aducen que dichos artículos son inconstitucionales porque autorizan al Comité Técnico de Remuneraciones de los Servidores Públicos de Querétaro, para reducir sus remuneraciones de manera arbitraria y discrecional.

Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera que es **fundado** el planteamiento de inconstitucionalidad expuesto por los actores ya que al haber facultado en la legislación local al Comité Técnico de Remuneraciones para fijar el tabulador respecto de las percepciones de los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado

de Querétaro, se vulneran la autonomía e independencia que les fue dotada a dicho tribunal, según se explica.

Consideraciones que sustentan la decisión

- ***Principios de autonomía e independencia judicial***

Dentro de los elementos establecidos para garantizar la independencia y autonomía de los órganos materialmente jurisdiccionales, resulta indispensable rodear a sus integrantes de las garantías y medios necesarios para desempeñar dignamente sus funciones, con la finalidad de suprimir en lo posible, todo factor de dependencia; lo anterior, a través de la permanencia en el cargo, la estabilidad en su ejercicio, la seguridad económica, la consagración de la carrera judicial, entre otros.

Sin esa independencia y autonomía, la Judicatura de un Estado carece de los medios para efectivizar su función de administrar justicia, garantizar eficazmente los derechos de los ciudadanos, así como velar por la vigencia y respeto de la Constitución que le ha sido confiada²².

Dicho ejercicio debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, esto es, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir con relación a la persona del juez específico.

²² A. Vanossi, Jorge Reinaldo. Estado de derecho, 4ª edición, Astrea, 2008.

En México, los principios de autonomía e independencia en el ejercicio de las funciones de los Tribunales Electorales de los Estados se encuentran previstos en el artículo 116, de la Constitución Federal, cuya fracción IV, incisos b) y c), establecen lo siguiente:

Artículo 116:

[...]

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados **en materia electoral**, garantizarán que:

[...]

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, **independencia**, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de **autonomía en su funcionamiento**, e **independencia en sus decisiones**, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes.

Por su parte, el artículo 105, párrafo 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, respecto de la autonomía administrativa de los Tribunales Electorales de los estados, refiere:

Artículo 105:

1. Las autoridades electorales jurisdiccionales locales son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, **que gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones**. Deberán cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad. (lo subrayado es propio).

En el plano **internacional**, dichas garantías judiciales se encuentran previstas en el artículo décimo de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; así como el catorce del Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos, que establecen lo siguiente:

Declaración Universal de los Derechos Humanos

Artículo 10:

1. Toda persona tiene derecho, en condiciones de plena igualdad, a ser oída públicamente y con justicia por un **tribunal independiente e imparcial**, para la determinación de sus derechos y obligaciones o para el examen de cualquier acusación contra ella en materia penal.

Pacto Internacional de los Derechos Civiles y Políticos

Artículo 14:

1. Todas las personas son iguales ante los tribunales y cortes de justicia. Toda persona tendrá derecho a ser oída públicamente y con las debidas garantías por un tribunal competente, **independiente e imparcial**, establecido por la ley, en la substanciación de cualquier acusación de carácter penal formulada contra ella o para la determinación de sus derechos u obligaciones de carácter civil.

Lo anterior, se encuentra replicado en el artículo octavo de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en los siguientes términos:

Artículo 8. Garantías Judiciales

1. Toda persona tiene derecho a ser oída, con las debidas garantías y dentro de un plazo razonable, por un juez o tribunal competente, **independiente e imparcial**, establecido con anterioridad por la ley, en la sustanciación de cualquier acusación penal formulada contra ella, o para

la determinación de sus derechos y obligaciones de orden civil, laboral, fiscal o de cualquier otro carácter.

La Organización de las Naciones Unidas, al pronunciarse sobre los principios básicos relativos a la independencia de la judicatura, adoptados por el Séptimo Congreso de las Naciones Unidas sobre Prevención del Delito y Tratamiento del Delincuente, celebrado en Milán del 26 de agosto al 6 de septiembre de 1985, y confirmados por la Asamblea General en sus resoluciones 40/32 de 29 de noviembre de 1985 y 40/146 de 13 de diciembre de 1985, sostuvo que:

Independencia de la judicatura

1. La independencia de la judicatura será garantizada por el Estado y proclamada por la Constitución o la legislación del país. Todas las instituciones gubernamentales y de otra índole respetarán y acatarán la independencia de la judicatura.
2. Los jueces resolverán los asuntos que conozcan con imparcialidad, basándose en los hechos y en consonancia con el derecho, sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.
3. La judicatura será competente en todas las cuestiones de índole judicial y tendrá autoridad exclusiva para decidir si una cuestión que le haya sido sometida está dentro de la competencia que le haya atribuido la ley.
4. No se efectuarán intromisiones indebidas o injustificadas en el proceso judicial, ni se someterán a revisión las decisiones judiciales de los tribunales. Este principio se aplicará sin menoscabo de la vía de revisión judicial ni de la mitigación o conmutación de las penas impuestas por la judicatura efectuada por las autoridades administrativas de conformidad con lo dispuesto en la ley.

5. Toda persona tendrá derecho a ser juzgada por los tribunales de justicia ordinarios con arreglo a procedimientos legalmente establecidos. No se crearán tribunales que no apliquen normas procesales debidamente establecidas para sustituir la jurisdicción que corresponda normalmente a los tribunales ordinarios.

6. El principio de la independencia de la judicatura autoriza y obliga a la judicatura a garantizar que el procedimiento judicial se desarrolle conforme a derecho, así como el respeto de los derechos de las partes.

7. Cada Estado Miembro proporcionará recursos adecuados para que la judicatura pueda desempeñar debidamente sus funciones.

Libertad de expresión y asociación

8. (...)

9. (...)

Competencia profesional, selección y formación

10. Las personas seleccionadas para ocupar cargos judiciales serán personas íntegras e idóneas y tendrán la formación o las calificaciones jurídicas apropiadas. Todo método utilizado para la selección de personal judicial garantizará que éste no sea nombrado por motivos indebidos. En la selección de los jueces, no se hará discriminación alguna por motivo de raza, color, sexo, religión, opinión política o de otra índole, origen nacional o social, posición económica, nacimiento o condición; el requisito de que los postulantes a cargos judiciales sean nacionales del país de que se trate no se considerará discriminatorio.

Condiciones de servicio e inamovilidad

11. La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por los períodos establecidos, su independencia y su seguridad, así como una remuneración, pensiones y condiciones de servicio y de jubilación adecuadas.

12. Se garantizará la inamovilidad de los jueces, tanto de los nombrados mediante decisión administrativa como de los elegidos, hasta que cumplan la edad para la jubilación forzosa o expire el período para el que hayan sido nombrados o elegidos, cuando existan normas al respecto.

13. El sistema de ascensos de los jueces, cuando exista, se basará en factores objetivos, especialmente en la capacidad profesional, la integridad y la experiencia.

14. La asignación de casos a los jueces dentro del tribunal de que formen parte es asunto interno de la administración judicial.

Secreto profesional e inmunidad.

15. (...)

16. (...)

Medidas disciplinarias, suspensión y separación del cargo

17. (...)

18. (...)

19. (...)

20. (...)

En consonancia con ello, el Constituyente Queretano estableció, en el artículo 32, párrafo 2, de la Constitución local, lo siguiente:

Artículo 32:

[...]

El Tribunal Electoral del Estado de Querétaro es la autoridad jurisdiccional local especializada en materia electoral del Estado. Dicho órgano gozará **de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones**. Estará integrado por cinco Magistrados, de los cuales tres serán propietarios y

dos supernumerarios, quienes serán designados por el Senado.

El Instituto y el Tribunal previstos en este artículo, cumplirán sus funciones bajo los principios de certeza, **imparcialidad, independencia**, máxima publicidad, objetividad, legalidad y probidad.

Ahora bien, debe precisarse que, en México, dichos principios sirvieron de sustento para la reforma constitucional y legal en materia político-electoral de dos mil catorce, en donde, entre otras cosas, los órganos jurisdiccionales locales en materia electoral **se erigieron como entes independientes de los poderes judiciales estatales.**

Uno de los propósitos de esa reforma fue garantizar la **autonomía e independencia** de los órganos jurisdiccionales electorales locales en sus funciones, para lo cual, se suprimió la facultad que tenían las legislaturas estatales para designar a dichos Magistrados Electorales, así como, desincorporar a los órganos jurisdiccionales electorales de los Tribunales Superiores de Justicia de las entidades federativas y, con ello, evitar la intromisión de los actores políticos en la impartición de justicia local.

De la exposición de motivos de la aludida reforma constitucional, se advierte que pretendió corregir esta problemática y recuperar las experiencias exitosas a nivel federal para minimizar dos tipos de riesgos a nivel subnacional: **(1)** la injerencia ilegal de los poderes públicos o de facto en el actuar y en la toma de decisiones de las autoridades locales; y **(2)** errores de procedimiento durante los períodos electorales, derivados de la

inexperiencia, que susciten cuestionamientos y suspicacias sobre los propios resultados comiciales.

Así, se consideró oportuno modificar el artículo 116, fracción IV, inciso c), apartado 5, de la Constitución Federal, a efecto de establecer que las autoridades jurisdiccionales que tengan a su cargo la resolución de las controversias en la materia electoral en las entidades federativas se integrarían por un número impar de magistrados, quienes serían designados por la Cámara de Senadores.

De tal suerte que, el ordenamiento constitucional vigente reconoce en una categoría específica a la jurisdicción electoral local, como órganos con autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido²³ que:

- La autonomía que el texto constitucional reconoce a los tribunales electorales locales se refiere, a la función jurisdiccional que les es propia, a los **principios de autonomía e independencia judiciales** que han sido entendidos como una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos.
- La previsión del artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución garantiza que las autoridades electorales locales emitan sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o

²³ Tales consideraciones se encuentran contenidas al resolver el recurso de reclamación 28/2015-CA, derivado de la controversia constitucional 53/2015.

someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes, ya sea de superiores jerárquicos, de otros poderes del Estado o, incluso, de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.

Ahora bien, como ya se ha hecho referencia el artículo 105 de la Ley General de Instituciones y Procedimiento Electorales sostiene que: *“Las autoridades electorales jurisdiccionales locales son los órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa, que gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. Deberán cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad.”*

En relación con la jerarquía de las *leyes generales*, la Suprema Corte de Justicia de la Nación se ha pronunciado en el sentido de que, de conformidad con lo establecido en el artículo 133 constitucional²⁴, dichas leyes constituyen Ley Suprema de la Unión, pues el Tribunal Pleno estableció²⁵ que las leyes a que alude el artículo antes transcrito no se refieren a las leyes federales, sino que se trata de leyes generales, que son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano.

²⁴ Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

²⁵ Razón esencial de la tesis aislada P. VII/2007, de rubro LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, página 5

También, la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad **86/2017**, sostuvo que las características de autonomía de los Tribunales Electorales de los Estados, respecto de los demás poderes locales, así como para dictar sus resoluciones se advierte en forma expresa de lo previsto en 105 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Caso concreto

Acorde con lo anterior, esta Sala Superior considera que lo preceptuado por la Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro, es contrario a los principios de autonomía e independencia, con los cuales fue constitucionalmente dotado el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, así como en el ámbito de la ley general y respecto de las normas dictadas por el legislador local.

En la parte que interesa, la aludida ley en su artículo 22, refiere:

Artículo 22:

Los Comités, para la elaboración de los tabuladores que correspondan, sesionarán, previa convocatoria de su Presidente, de manera ordinaria una vez al año, a más tardar durante el mes de septiembre del ejercicio que corresponda, o extraordinariamente cuando, en términos del artículo 15 de esta Ley, deban modificarse los tabuladores vigentes.

Los tabuladores autorizados por el Comité en sesión ordinaria, serán remitidos a los titulares de los Entes Públicos respectivos, a más tardar el día último del mes señalado en el párrafo anterior con la finalidad de que los incluyan integralmente en el proyecto de presupuesto correspondiente; para el caso de los que se autoricen en sesiones de carácter extraordinario, deberán ser enviados a

los titulares de los Entes Públicos dentro de los dos días hábiles siguientes a la sesión correspondiente.

Como se puede ver, la aludida ley dota de discrecionalidad para que sea el aludido Comité el que establezca el tabulador salarial de los entes públicos, sin que en la especie garantice la independencia y autonomía del tribunal electoral local.

En este sentido, la participación del referido tribunal electoral se circunscribe a remitir una propuesta, que en todo caso puede ser o no tomada en consideración por el referido Comité, el cual define de forma discrecional cuál es el parámetro de mínimo y máximo en el que deberá fijarse el tabulador de remuneración de los titulares del tribunal electoral estatal.

En este sentido, la comunicación del tabulador emitida por el Comité, en términos de la norma cuya inconstitucionalidad se aduce, obliga al órgano jurisdiccional electoral a su inclusión íntegra en el proyecto de presupuesto correspondiente, sin posibilidad alguna de modificación.

La obligatoriedad en la observancia del tabulador a cargo del tribunal electoral local, en acatamiento a una determinación emitida por un órgano conformado por representantes de los tres poderes estatales, acredita la inconstitucionalidad de la norma en análisis, dado que con ello se vulnera de manera directa la autonomía técnica del órgano autónomo, en los términos expuestos en el apartado anterior.

En efecto, el Alto Tribunal²⁶ al analizar el tema del principio funcional de competencias, razonó que para efectos de determinar si en la asignación de competencias a los órganos o poderes del mismo ámbito existen implícitamente mandatos prohibitivos dirigidos a ellos, en el sentido de que no se extralimiten en el ejercicio de las competencias que les han sido conferidas.

Al respecto, indicó que pueden admitirse tres grados de prohibiciones dirigidos a los órganos o poderes de un mismo ámbito, a fin de que se respete el principio de división funcional de competencias: a) la no intromisión; b) la no dependencia y c) la no subordinación.

Estos grados consisten:

- La **intromisión**. Es el grado más elemental de la violación al principio de división funcional de competencias, pues para actualizarse, basta con que uno de los órganos o autoridades se inmiscuya o se entremeta en una cuestión que, por ser propia de otro, le sea ajena. La intromisión, empero, no implica que el órgano o autoridad que se entremete en los asuntos de otro, pueda incidir de manera determinante en la toma de decisiones o que genere algún tipo de sumisión o relación jerárquica.

²⁶ Criterio sustentado en la jurisprudencia P./J. 80/2004, emitida por el Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de rubro: "DIVISIÓN DE PODERES. PARA EVITAR LA VULNERACIÓN A ESTE PRINCIPIO EXISTEN PROHIBICIONES IMPLÍCITAS REFERIDAS A LA NO INTROMISIÓN, A LA NO DEPENDENCIA Y A LA NO SUBORDINACIÓN ENTRE LOS PODERES PÚBLICOS DE LAS ENTIDADES FEDERATIVAS".

- La **dependencia**. Conforman un segundo nivel de violación del principio de división funcional de competencias, la cual representa un grado mayor de intromisión, puesto que implica la posibilidad de que el órgano o autoridad dominante impida al órgano dependiente que tome decisiones o actúe autónomamente. Es una situación contingente, pues, el órgano dependiente puede verse obligado a cumplir las condiciones que el otro le imponga, pero tiene la opción de no tomar la decisión a fin de evitar la imposición.
- La **subordinación**. Se traduce en el tercer y más grave nivel de violación al principio de división funcional de competencias. La subordinación no sólo implica que el órgano subordinado no pueda tomar autónomamente sus decisiones (como en la dependencia), sino que además debe someterse a la voluntad del órgano subordinante. La diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el órgano dependiente puede optar por no tomar la decisión a fin de evitar la imposición por parte de otro órgano, en la subordinación el órgano o autoridad subordinante no permite al subordinado ningún curso de acción distinto al que le prescribe.

Los razonamientos que sustentan el criterio anotado, es un estándar válido para medir el grado de intensidad que puede producir en el ámbito de autonomía del Tribunal Electoral local, el precepto legal impugnado que establece la facultad del Comité Técnico para emitir el Dictamen de tabulador de remuneraciones de los entes públicos.

Como se ha sostenido, el parámetro de control constitucional reconoce a favor de la autoridad jurisdiccional local un ámbito constitucional de facultades expresas, así como de autonomía funcional, que comprende, entre otros, la autonomía presupuestaria a fin de determinar por sí mismo los recursos que se erogaran en una anualidad.

Esta autonomía presupuestaria, además, atribuye al órgano la posibilidad de las remuneraciones de sus servidores públicos, entre ellos, la de sus magistrados.

En el caso en estudio, se advierte que la Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro, contienen diversos preceptos que detonan los aspectos esenciales que dan lugar a la sujeción de los organismos autónomos ante el Comité Técnico.

En efecto, por una parte, el artículo 1 de la ley invocada señala que la Secretaría de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo local le corresponde la interpretación de sus disposiciones; en otra, los artículos 13, 20 y 21 del ordenamiento citado, prevé la existencia de un Comité Técnico de Remuneraciones de los Servidores Públicos, integrado por los tres poderes local y la Entidad Superior de Fiscalización, el cual es presidido por el Oficial Mayor del Poder Ejecutivo del Estado.

Enseguida, el citado Comité Técnico, por disposición de la ley, tiene la potestad de determinar las remuneraciones de los servidores públicos y formular los tabuladores, conforme a los principios rectores de igualdad y equidad.

Lo relevante de esta facultad radica en que las determinaciones que adopte ese cuerpo colegiado son vinculantes para los entes autónomos a fin de incluirlos en los respectivos anteproyectos de presupuesto que enviarán al ejecutivo para su inclusión en el Proyecto de Decreto de Presupuesto de Egresos del estado. Ello, en atención a lo dispuesto por el artículo 14 de la ley al prever que la remuneración de los servidores públicos será determinada en el tabulador que corresponda al ente público de que se trate y se integrará como anexo a los presupuestos de egresos respectivos.

Ahora bien, el artículo 116, Norma II, inciso c), constitucional, atribuye a los congresos locales la competencia expresa para **“la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente”**.

Además, la indicada disposición constitucional prevé mandatos expresos que debe observar el legislador local, esto es, en primer término, que: “Al señalar las remuneraciones de servidores públicos deberán sujetarse a las bases previstas en el artículo 127 de esta Constitución”.

La porción constitucional anotada, de manera adicional refiere que: “Los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, **así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores** desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos. Estas propuestas **deberán observar el procedimiento** que para la aprobación de los presupuestos de egresos de los

Estados, establezcan las disposiciones constitucionales y legales aplicables.”

Conforme a las bases apuntadas y en términos del marco constitucional, se instituyen a los tribunales jurisdiccionales electorales locales como un órgano con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, siendo la máxima autoridad jurisdiccional para la solución de controversias en esta materia.

En el caso particular, esta autonomía de la que goza el tribunal electoral local, derivada de su naturaleza de organismo autónomo que le reconoce el orden jurídico local, que se traduce en la facultad de decidir y actuar sin más limitaciones que las previstas en las leyes relativas, y sin estar subordinado a otros órganos o poderes públicos; por tanto, tal independencia y autonomía se manifiesta tanto de forma externa (aspecto jurisdiccional) como interna (actos administrativos que le permitan funcionar y cumplir con las atribuciones que la ley le confiere).

De este modo, esta autonomía tiene su mayor expresión al elaborar, aprobar, administrar y ejercer anualmente su presupuesto de egresos, sujetándose siempre a la normatividad de la materia.

Sin embargo, esa atribución no implica que pueda actuar arbitrariamente y sin ningún tipo de control en el ámbito de su autonomía presupuestaria, dado se encuentra sujeto a las disposiciones atinentes.

A razón de lo anterior, el artículo 22 de la Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro, no puede darse una lectura aislada sino en conjunto con los numerales 13, 20 y 21 del mismo ordenamiento que tiene por finalidad fijar la percepción de los servidores públicos de los entes autónomos.

En esa medida, si el primero de los preceptos legales prescribe que los tabuladores autorizados por el Comité Técnico serán remitidos a los titulares de los entes públicos respectivos, con la finalidad de que los incluyan integralmente en el proyecto de presupuesto correspondiente, se trata de una imposición, de la cual no puede negarse los sujetos regulados, para que actúen como lo ordena la norma, esto es, incluir el tabulador en su proyecto de presupuesto sin posibilidad de ajuste alguno.

En este orden de ideas, la norma impugnada, conforme a la cual el Comité Técnico emitió el Dictamen por el que determinó las remuneraciones de los magistrados del Tribunal Electoral del Querétaro, así como de sus servidores públicos y, en consecuencia, el tabulador salarial para el ejercicio 2019, **sí atenta contra la autonomía** del tribunal electoral local, y en consecuencia, el ámbito constitucional de competencias.

Esto es, se trata de una evidente **afectación a la autonomía**, debido a que el tribunal electoral local se somete a las resoluciones que adopte el Comité Técnico al determinar las remuneraciones que percibirán los servidores públicos electorales -entre ellos, los magistrados- y al formular el tabulador salarial.

Lo anterior, porque el tabulador aprobado por el Comité Técnico se deberá reflejar íntegramente en el anteproyecto de presupuesto del referido ente autónomo. Incluso, el artículo 15 de la norma local, dispone que los tabuladores se determinarán anualmente y sólo podrán modificarse por el Comité Técnico.

Los aspectos destacados ponen de manifiesto la infracción en el ejercicio de la autonomía presupuestaria del tribunal electoral local; competencia constitucional expresa que se encuentra prevista en el artículo 116, Norma II, inciso c), constitucional, consistente en que los poderes estatales Legislativo, Ejecutivo y Judicial, **así como los organismos con autonomía reconocida en sus constituciones locales, deberán incluir dentro de sus proyectos de presupuestos, los tabuladores** desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos.

En conclusión, el artículo 22 de la Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro, que prescribe que los tabuladores autorizados por el Comité Técnico serán remitidos a los titulares de los entes públicos respectivos, con la finalidad de que los incluyan integralmente en el proyecto de presupuesto correspondiente, implica una afectación al ámbito de autonomía del tribunal local por lo siguiente:

En principio, se actualiza una intromisión, porque al preverse que mediante una dependencia del poder ejecutivo esté facultada para interpretar para efectos administrativos, las disposiciones de la citada ley, y establecer la creación de un Comité Técnico, presidida por el ejecutivo local, sí constituye una intromisión en el

ámbito de competencias del tribunal electoral local, porque a razón de ese cuerpo colegiado se permite que el Ejecutivo Local interfiera en la forma en que el tribunal electoral determinara sus remuneraciones y formulara el tabulador anual.

Enseguida, se manifiesta una dependencia, porque al conferir la facultad al Comité Técnico para que determine las remuneraciones y formule el tabulador, le impide al tribunal electoral ejercer la competencia constitucional expresa para **incluir dentro de su proyecto de presupuestos, los tabuladores** desglosados de las remuneraciones que se propone perciban sus servidores públicos, dado que este ha sido impuesto por el citado Comité.

Por último, existe una subordinación, porque el artículo 22 de la Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro²⁷, al ordenar que los tabuladores autorizados por el Comité Técnico serán remitidos a los titulares de los entes públicos respectivos, con la finalidad de que los incluyan íntegramente en el proyecto de presupuesto correspondiente, se trata de una auténtica imposición, debido a que el organismo jurisdiccional electoral local, estaría obligado a incluir el tabulador en su proyecto de presupuesto, sin posibilidad de ajuste alguno, en detrimento de su autonomía e independencia.

Conforme a lo expuesto, el referido artículo 22 de la Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro, afecta la autonomía e independencia del tribunal electoral local, de ahí que

²⁷ Que se relaciona con las demás disposiciones apuntas.

resulte válida su inaplicación al caso concreto de conformidad con lo dispuesto por los artículos 99, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 6, apartado 4 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Ello, dado que a fin de contar con la posibilidad de atender las atribuciones y cargas que tiene el tribunal estatal, es indispensable que los órganos estatales respeten y garanticen los principios de independencia y autonomía en los términos del artículo 116 constitucional, en relación con el 105 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

Lo anterior, en el entendido de que los principios de autonomía e independencia judicial blindan las funciones del órgano jurisdiccional electoral del Estado de Querétaro, respecto de cualquier presión externa que pudieran recibir en el cumplimiento de las funciones tienen asignadas, incluso respecto de otros Poderes que integran el Estado (Ejecutivo y Legislativo).

Lo cual, constituye una garantía en favor de la sociedad, de conformidad con el artículo 17 de la Constitución Federal, que prevé la impartición de justicia pronta, completa e imparcial, como parte del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, la cual únicamente se puede lograr, asegurando primero, la autonomía e independencia judicial de los jueces²⁸.

²⁸ Al respecto, véase la ejecutoria del Pleno de la SCJN que dio origen a la tesis del Pleno, de rubro: MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. SU SEGURIDAD ECONÓMICA ES UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL QUE GARANTIZA LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL, alusiva a la Controversia Constitucional 4/2005.

En ese sentido, el hecho de que el artículo establezca una facultad discrecional del Comité de Remuneraciones para poder modificar o reducir las percepciones de los integrantes Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, en contravención a los principios constitucionales citados, actualiza la inconstitucionalidad de la porción normativa bajo estudio.

En consecuencia, al haberse acreditado inconstitucionalidad de injerencia del Comité responsable al establecer el tabulador al que necesariamente deban ajustarse los magistrados electorales, se considera que los planteamientos analizados son **fundados y suficientes para revocar la determinación impugnada**, pues dicha disminución prevista para el ejercicio 2019, quebrantó la independencia y autonomía del tribunal electoral local, cuya vigencia es indispensable en un estado constitucional y democrático de derecho.

c. Garantía de audiencia. Los Magistrados recurrentes alegan que el artículo 20 de la Ley Para el Manejo de los Recursos Públicos del Estado de Querétaro²⁹, es inconstitucional, pues el hecho de que el Comité de Remuneraciones esté conformado con representantes de los poderes Ejecutivo, Legislativo y Judicial, sin ningún tipo de representación o participación del Tribunal Electoral

²⁹ **Artículo 20.** Habrá un Comité Técnico de Remuneraciones para los Servidores Públicos de los entes públicos del Estado, que estará conformado de la siguiente manera: (Ref. P. O. No. 23, 18-IV-17)

- I. El Oficial Mayor del Poder Ejecutivo o la persona que él designe, quien será el Presidente del Comité; (Ref. P. O. No. 23, 18-IV-17)
- II. Un representante de la Secretaría de Planeación y Finanzas del Poder Ejecutivo; (Ref. P. O. No. 23, 18-IV-17)
- III. Un representante del Poder Legislativo del Estado; (Ref. P. O. No. 23, 18-IV-17)
- IV. Un representante del Poder Judicial del Estado; y (Ref. P. O. No. 23, 18-IV-17)
- V. Un representante de la Entidad Superior de Fiscalización del Estado de Querétaro. (Ref. P. O. No. 23, 18-IV-17)

local, constituye una vulneración a su **garantía de audiencia**, en tanto que, dicha circunstancia les impidió conocer previamente las razones que motivaron la reducción injustificada y arbitraria de sus salarios.

Al respecto esta Sala Superior considera que, dado que quedó acreditada la inconstitucionalidad del artículo 22 de la ley local, al permitir que un órgano ajeno al tribunal electoral local incida en la autonomía e independencia del mismo, resulta innecesario abordar lo relativo a la inconstitucionalidad del artículo 20 en cuestión.

Ello ya que la consecuencia directa de la inconstitucionalidad acreditada implica que el referido Comité responsable, no tiene la facultad de resolver respecto de los salarios de los Magistrados del Tribunal Electoral local, pues ello atenta en contra de los principios de autonomía e independencia judicial.

Por tanto, a ningún fin práctico llevaría estudiar la constitucionalidad del artículo de la normativa local que prevé la conformación del referido Comité Técnico de Remuneraciones y si esto constituye una vulneración a la garantía de audiencia de los Magistrados recurrentes, por no tener una representación o participación directa en el órgano colegiado, que de manera previa les hubiera permitido conocer las razones que motivaron la reducción de sus salarios.

Esto, pues se torna irrelevante si el Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, debe ser consultado o no, previo a la sesión del Comité en donde se revisan, discuten y aprueban los tabuladores

salariales de los entes públicos del Estado de Querétaro, para el ejercicio dos mil diecinueve, en tanto que ya se determinó que dicha autoridad no tiene autorización constitucional para emitir la reducción salarial y por tanto, esta no puede surtir sus efectos.

II. Garantía de irreductibilidad en la remuneración

Ahora bien, atento a que el acto impugnado se circunscribe en el marco de la determinación del presupuesto con que contará la autoridad electoral local, es indispensable que este tribunal constitucional analice lo relativo a la aplicabilidad de la garantía de la irreductibilidad en las remuneraciones de los magistrados electorales, dado que limitarse a la revocación del acto de aplicación implicaría un vacío en el proceso deliberativo del presupuesto que debe determinar el congreso estatal.

Lo anterior, ya que, al acreditarse que el Comité responsable carece de competencias para incidir en la independencia y autonomía que asiste al tribunal electoral local, es necesario dar certeza para que las autoridades competentes en materia presupuestal garanticen los derechos que asisten en su caso a quienes son titulares del tribunal electoral local.

Planteamiento. Ahora bien, la y los actores aducen violaciones relacionadas con inconstitucionalidad de la determinación.

Sostienen que la reducción en sus percepciones, que es materia de impugnación, vulnera los principios de autonomía e independencia judicial, previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal, se contraviene lo preceptuado por el artículo 116, párrafo 1 de la Ley General de Instituciones y

Procedimientos Electorales, mismo que establece que las remuneraciones de los Magistrados Electorales locales **no podrán disminuirse durante el tiempo que dure su encargo.**

Además, alegan que la determinación impugnada vulnera su derecho político-electoral a integrar autoridades electorales, con una remuneración adecuada que no puede verse disminuida durante el ejercicio del encargo, de conformidad con los artículos 116 de la Constitución Federal, 105 de la Ley General y 32, segundo párrafo, de la Constitución del Estado de Querétaro.

Finalmente, consideran que el acto impugnado transgrede el principio de progresividad previsto en el artículo 26 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, al haberse adoptado una posición regresiva respecto de un derecho adquirido, consistente en las percepciones que reciben como funcionarios estatales desde la creación del órgano en el año dos mil catorce.

Tesis de la decisión

Esta Sala Superior considera que es **fundado** que a los magistrados electorales locales les asiste la garantía de irreductibilidad en sus remuneraciones acorde con lo previsto en el artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución Federal y 116 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establecen la prohibición de que los Magistrados que integran los Tribunales Electorales de las entidades federativas sean objeto de reducciones en sus percepciones durante el ejercicio de su encargo, como garantía dirigida a

salvaguardar los principios constitucionales de autonomía e independencia judicial.

Consideraciones que sustentan la decisión

Esta Sala Superior considera que la garantía de irreductibilidad en las percepciones con que cuentan los Magistrados del Tribunal Electoral de Querétaro deviene inquebrantable.

Ello, pues mientras la autonomía e independencia en el ejercicio de la judicatura se encuentran inscritos constitucionalmente como principios, la irreductibilidad del salario de los jueces electorales locales constituye una regla o garantía de la función jurisdiccional prevista en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, dirigida a salvaguardar los aludidos principios; por ende, los principios y las garantías para su protección son inseparables³⁰.

Para abordar la temática, este Tribunal considera necesario hacer hincapié en que los principios de autonomía e independencia judicial se ven garantizados en el caso, a partir de la irreductibilidad salarial de los Magistrados del Tribunal Electoral de Querétaro.

En principio, como se señaló, dichos principios de autonomía e independencia, constitucionalmente previstos para las Judicaturas de los Estados, se encuentran previstos en el artículo 116, fracción III, de la Constitución Federal, que establece

³⁰ Ricardo Guastini sostiene que, *concretizar un principio significa determinar las reglas implícitas (en sentido amplio) que pueden obtenerse del mismo*. Guastini, Ricardo, *Interpretación, Estado y Constitución*, Perú 2010, p. 224.

expresamente la irreductibilidad de los salarios de los impartidores de justicia:

Artículo 116:

El poder público de los Estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el Legislativo en un solo individuo.

[...]

III. El Poder Judicial de los Estados se ejercerá por los tribunales que establezcan las Constituciones respectivas.

[...]

La **independencia de los magistrados y jueces** en el ejercicio de sus funciones deberá estar garantizada por las Constituciones y las Leyes Orgánicas de los Estados, las cuales establecerán las condiciones para el ingreso, formación y permanencia de quienes sirvan a los Poderes Judiciales de los Estados.

Los magistrados y los jueces percibirán una remuneración adecuada e irrenunciable, **la cual no podrá ser disminuida durante su encargo.**

Ahora bien, con motivo de la reforma constitucional en materia político-electoral de dos mil catorce, el legislador federal estableció contemplar a los Magistrados que integran los Tribunales Electorales de cada entidad federativa, en la diversa fracción IV, incisos b) y c) del referido artículo 116, del texto fundamental, que establece lo siguiente:

Artículo 116:

[...]

IV. De conformidad con las bases establecidas en esta Constitución y las leyes generales en la materia, las Constituciones y leyes de los Estados **en materia electoral**, garantizarán que:

[...]

b) En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de certeza, imparcialidad, **independencia**, legalidad, máxima publicidad y objetividad;

c) Las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de **autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones**, conforme a lo siguiente y lo que determinen las leyes.

En ese sentido, se advierte que si bien los Magistrados Electorales de los Estados, ya no se encuentran contemplados en la fracción III del artículo 116 constitucional, lo cierto es que dicha circunstancia en modo alguno implica que la garantía de irreductibilidad de en sus percepciones, no les sea aplicable, pues, a pesar de que la reforma constitucional integró un nuevo catálogo de previsiones específicas para dichos órganos electorales, lo cierto es que estos se mantienen realizando funciones de naturaleza estrictamente jurisdiccional.

Lo anterior, resulta patente, tomando en consideración que el propio legislador federal trasladó dicha garantía judicial para los Magistrados Electorales locales, a la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, la cual establece en el artículo 116 lo siguiente:

Artículo 116:

1. Los congresos locales deberán fijar en el presupuesto anual las remuneraciones de Magistrados Electorales, en términos del artículo 127 de la Constitución, **las cuales no podrán disminuirse durante el tiempo que dure su encargo.**

En ese sentido, de conformidad con lo establecido en el artículo 133 constitucional³¹, las leyes generales son aquellas que pueden incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano, de ahí que lo previsto en la referida Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, irradaie a todo el ámbito nacional.

Ahora bien, para el tratamiento del caso, no puede dejarse de lado lo preceptuado por el artículo 94, párrafo 11, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, pues la aludida porción constitucional establece el principio de irreductibilidad en las percepciones de los jueces federales; y en ese sentido, el mismo se erige en la génesis de la garantía de irreductibilidad salarial contenida en el artículo 116 de la ley invocada, por lo cual, vale la pena precisar el contenido de dicho precepto Constitucional:

Artículo 94.

[...]

La remuneración que perciban por sus servicios los Ministros de la Suprema Corte, los Magistrados de Circuito, los Jueces de Distrito y los Consejeros de la Judicatura Federal, así como los Magistrados Electorales, **no podrá ser disminuida durante su encargo.**

En relación con el aludido precepto constitucional, Clemente Ochoa Castillo, sostiene: *“el texto anterior y el actual del artículo 94 constitucional se inspiraron en la sección primera del artículo 3º de la Constitución Estadounidense, en el sentido de que la*

³¹ Artículo 133. Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

remuneración de los Jueces federales no será disminuida durante el tiempo de su encargo, para evitar presiones indebidas de los otros Poderes sobre los ingresos de los miembros del Poder Judicial de la Federación³².”

- **Marco legal comparado**

Estados Unidos de América

Ahora bien, la garantía de irreductibilidad de las percepciones de los jueces no es exclusiva del Estado Mexicano, pues, como se señaló en el apartado de precedentes, la misma encontró inspiración en el modelo estadounidense.

La Constitución de los Estados Unidos de América, en idénticos términos al texto fundamental mexicano, establece en su artículo III, primera sección, que: *“El Poder Judicial de los Estados Unidos, se depositará en un Tribunal Supremo y en los tribunales inferiores que el Congreso instituya y establezca en lo sucesivo. Los jueces, tanto del Tribunal Supremo como de los Tribunales inferiores, continuarán en sus funciones mientras observen buena conducta y recibirán en periodos fijos, **una remuneración por sus servicios que no será disminuida durante el tiempo de su encargo**³³.”*

Dicha figura sobre la irreductibilidad salarial de los jueces se reconoce como la *Cláusula compensatoria*, establecida

³² Análisis de los Nombramientos de la SCJN y sus Efectos. Clemente Ochoa Castillo. Disponible el 26 de octubre de 2018 en <https://www.anahuac.mx/xalapa/downloads/tesina-clemente-ochoa.pdf>.

³³ "The Judges, both of the supreme and inferior courts, shall hold their offices during good behaviour, and shall, at stated times, receive for their services, a compensation, which shall not be diminished during their Continuance in Office." Art. III, párrafo 1.

fundamentalmente con la finalidad de que los tribunales no sean sujetos de represalias frente a sus decisiones, por parte de los otros poderes políticos del Estado, quienes, teniendo la facultad de aprobación de los egresos, consideren reducir las percepciones de jueces incómodos.

Al respecto, en la doctrina norteamericana judicial se ha definido que una forma vital para asegurar la independencia judicial de los jueces, no se logra únicamente asegurando la permanencia en el cargo, sino también, cerciorando que estos no teman porque su sueldo vaya a ser reducido si emiten sentencias controversiales o impopulares.

El caso más paradigmático de la Suprema Corte sobre dicha cláusula se remonta a 1980, en *United States vs Will*³⁴, en donde sustancialmente se estableció que los incrementos salariales de los jueces únicamente pueden ser rescindidos antes de la fecha prevista para su inicio, más nunca podrán ser anulados una vez que estos hayan surtido sus efectos.

Al respecto, las leyes norteamericanas que regulaban el salario de altos funcionarios federales, establecían que dichas remuneraciones deberían sujetarse a un ajuste anual derivado del factor denominado costo de vida (*cost-of-living adjustments* o *COLA* 's). Por tanto, en los años 70's, el Congreso de los Estados Unidos aprobó diversos aumentos a la burocracia, incluyendo la judicatura federal; sin embargo, en diversos años los aumentos que ya habían entrado en vigor, fueron posteriormente eliminados

³⁴ 449 u.s. 200 (1980)

o reducidos por el Congreso, mientras que, en otras anualidades, se aprobaron también los incrementos, pero antes de que se hicieran efectivos fueron eliminados.

La Suprema Corte de los Estados Unidos, determinó que los incrementos salariales de jueces están protegidos por la *Cláusula compensatoria*, únicamente cuando hayan entrado en vigor; agregando que dicha cláusula establece que *“una Judicatura libre del control del Ejecutivo y del Legislativo es esencial, si existe el derecho a que los reclamos sean decididos por jueces que son libres del potencial dominio de otras ramas del Estado.”* Asimismo, instituyó que la importancia de mantener dicha cláusula, estriba en que: *“el poder sobre los medios de subsistencia de un hombre, significa un poder sobre su voluntad”³⁵.*

Además, la Corte reconoció que dicha cláusula no sólo promueve la independencia judicial, sino que sirve para otro propósito, que es asegurar a los futuros jueces, -que abandonan la práctica del derecho en el sector privado, en donde en la mayoría de los casos es más lucrativa- que la compensación por su servicio no va a ser disminuida durante el encargo; por lo que, dicha garantía ha servido para atraer abogados capaces al campo jurisdiccional³⁶, lo cual redundará en la calidad de la justicia³⁷.

³⁵ Citando a Alexander Hamilton, en “The Federalist Papers”, que constituye una colección de artículos y ensayos escritos para promover la entonces ratificación de la Constitución de los Estados Unidos.

³⁶ En el mismo sentido, la SCJN se pronunció en la tesis del Pleno, de rubro “MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. SU SEGURIDAD ECONÓMICA ES UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL QUE GARANTIZA LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL”, al señalar que dichas garantías: “evita preocupaciones de carácter económico y con ello la posibilidad de que sean objeto de presiones de esa índole en el desempeño de su función jurisdiccional e incentiva que profesionales capacitados opten por la carrera judicial.”

³⁷ Citando a *Evans vs Gore*. “This Court has recognized that the Compensation Clause also serves another, related purpose. As well as promoting judicial independence, it

Incluso, la Suprema Corte de Justicia de Estados Unidos sostuvo, a partir del caso *Evans vs Gore*³⁸, que *“la principal finalidad de la Constitución en proveer que la compensación de los jueces no puede ser disminuida durante su encargo, no es beneficiar a los jueces en realidad, sino atraer personas capaces al ámbito jurisdiccional, asegurando la independencia de funciones y de juzgamiento, lo cual es esencial en el mantenimiento de la constitución y en la administración de justicia imparcial. Siendo ese su propósito, la limitación debe ser interpretada no como una subvención privada, sino como una limitación impuesta en el interés público.”*³⁹

Otros países. Por otra parte, en el ámbito latinoamericano, países como Argentina, Bolivia⁴⁰, Ecuador⁴¹, El Salvador⁴², Guatemala⁴³,

ensures a prospective judge that, in abandoning private practice -- more often than not more lucrative than the bench -- the compensation of the new post will not diminish. Beyond doubt, such assurance has served to attract able lawyers to the bench, and thereby enhances the quality of justice.”

³⁸ 253 U.S. 245 (1920)

³⁹ The primary purpose of the Constitution in providing (Art. I, § 1, cl. 6) that the compensation of the judges "shall not be diminished during their continuance in office" was not to benefit the judges, but to attract fit men to the bench and insure that independence of action and judgment which is essential to the maintenance of the Constitution and the impartial administration of justice. Such being its purpose, the limitation is to be construed not as a private grant, but as a limitation imposed in the public interest.

⁴⁰ Artículo 178, fracción II. Constituyen garantías de la **independencia judicial**: 1. El desempeño de los jueces de acuerdo a la carrera judicial. 2. La **autonomía presupuestaria** de los órganos judiciales.

⁴¹ Art. 217. La Función Electoral estará conformada por el Consejo Nacional Electoral y el Tribunal Contencioso Electoral. Ambos órganos tendrán sede en Quito, jurisdicción nacional, autonomías administrativa, financiera y organizativa, y personalidad jurídica propia. Se regirán por principios de **autonomía, independencia, publicidad, transparencia, equidad, interculturalidad, paridad de género, celeridad y probidad.**

Art. 221.- El Tribunal Contencioso Electoral tendrá, además de las funciones que determine la ley, las siguientes: 3. **Determinar su organización, y formular y ejecutar su presupuesto.**

⁴² Artículo 172, párrafo 2. Los Magistrados y Jueces, en lo referente al ejercicio de la función jurisdiccional, **son independientes** y están sometidos exclusivamente a la Constitución y a las leyes.

Artículo 186, párrafo 5. La ley deberá asegurar a los jueces protección para que ejerzan sus funciones con toda libertad, **en forma imparcial y sin influencia alguna** en los asuntos que conocen; y los medios que les garanticen **una remuneración justa y un nivel de vida adecuado a la responsabilidad de sus cargos.**

⁴³ Artículo 205. Garantías del Organismo Judicial. Se instituyen como garantías del Organismo Judicial las siguientes: a. **La independencia funcional**; b. **La independencia**

Perú⁴⁴, la República Dominicana⁴⁵ y Paraguay⁴⁶, en sus respectivos marcos constitucionales contemplan garantías judiciales en favor de los integrantes de sus Tribunales Constitucionales, así como de jueces o magistrados de inferiores rangos, como son la autonomía financiera y la independencia en la toma de decisiones frente a presiones externas, la inamovilidad de dichos miembros y, en algunos casos, el aseguramiento de una remuneración que sea digna y adecuada con las responsabilidades del cargo y de su jerarquía.

Por otro lado, otros países como Argentina⁴⁷, Brasil⁴⁸ y Puerto Rico⁴⁹, además de prever en sus Constituciones, los principios de autonomía e independencia, **contemplan la irreductibilidad salarial expresamente para los miembros del Poder Judicial,**

económica; c. La no remoción de los magistrados y jueces de primera instancia, salvo los casos establecidos por la ley; y d. La selección del personal.”

⁴⁴ Artículo 146. [...] El Estado garantiza a los magistrados judiciales: 1. Su **independencia**. Sólo están sometidos a la Constitución y la ley. 2. La inamovilidad en sus cargos. No pueden ser trasladados sin su consentimiento. 3. Su permanencia en el servicio, mientras observen conducta e idoneidad propias de su función. y 4. **Una remuneración que les asegure un nivel de vida digno de su misión y jerarquía.**

⁴⁵ Artículo 151. Las y los jueces integrantes del Poder Judicial son **independientes, imparciales**, responsables e inamovibles y están sometidos a la Constitución y a las leyes. No podrán ser removidos, separados, suspendidos, trasladados o jubilados, sino por alguna de las causas establecidas y con las garantías previstas en la ley.

⁴⁶ Artículo 248. Queda garantizada la **independencia** del Poder Judicial. Sólo éste puede conocer y decidir en actos de carácter contencioso. [...]

⁴⁷ Artículo 110. Constitución Nacional Argentina: Los jueces de la Corte Suprema y de los tribunales inferiores de la Nación conservarán sus empleos mientras dure su buena conducta, y recibirán por sus servicios una compensación que determinará la ley, **y que no podrá ser disminuida en manera alguna, mientras permaneciesen en sus funciones.**

⁴⁸ Artículo 95 de la Constitución Política de Brasil: Los jueces gozan de las siguientes garantías: 1. carácter vitalicio, que, en el primer grado, sólo será adquirido después de dos años de ejercicio, dependiendo la pérdida del cargo en ese período de decisión del tribunal al que el juez estuviera vinculado y, en los demás casos, de sentencia judicial firme; 2. la inamovilidad, salvo por motivo de interés público, en la forma del artículo 93, VIII; 3. **irreductibilidad de los salarios**, observando, en cuanto a la remuneración, lo que disponen los artículos

⁴⁹ Artículo VI, Sección 11 de la Constitución del Estado Libre Asociado de Puerto Rico: Los sueldos del Gobernador, de los Secretarios de Gobierno, de los miembros de la Asamblea Legislativa, del Contralor y de los Jueces se fijarán por ley especial y, con excepción del sueldo de los miembros de la Asamblea Legislativa, **no podrán ser disminuidos durante el término para el cual fueron electos o nombrados.** [...]

como garantía dirigida a asegurar dichos principios; lo cual, como como se señaló, es coincidente con el caso Mexicano, en donde el texto fundamental establece, en sus artículos 94 y 116 dichas cuestiones, así como en la norma secundaria, en los numerales 116 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y 32 de la Constitución Política del Estado de Querétaro.

Lo anterior, robustece la idea de que la autonomía e independencia judicial, son principios generales que le son aplicables a los impartidores de justicia de un Estado constitucional, los cuales conllevan garantías judiciales a fin de salvaguardar una función jurisdiccional verdaderamente libre de cualquier presión externa en la solución de conflictos legales, incluso de la proveniente de otros poderes del Estado.

- ***Marco convencional interamericano***

Por otro lado, la Corte Interamericana de Derechos Humanos, también se ha decantado en el tema relativo a la independencia y autonomía judicial, como elemento esencial de un Estado constitucional y democrático de derecho.

En el caso ***Reverón Trujillo vs Venezuela***⁵⁰, relacionado con la destitución arbitraria de María Cristina Reverón Trujillo, como Jueza de Primera Instancia del Circuito Judicial Penal de la Circunscripción Judicial de Caracas, por parte del gobierno, el

⁵⁰ Excepción preliminar, fondo, reparaciones y costas. Sentencia de 30 de junio de 2009.

Tribunal Interamericano sostuvo que: *“uno de los objetivos principales que tiene la separación de los poderes públicos es la garantía de la independencia de los jueces. Dicho ejercicio autónomo debe ser garantizado por el Estado tanto en su faceta institucional, es decir, en relación con el Poder Judicial como sistema, así como también en conexión con su vertiente individual, es decir, con relación a la persona del juez en específico. Su objetivo es evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular, se vean sometidos a posibles restricciones indebidas en el ejercicio de su función, por parte de órganos ajenos al Poder Judicial o incluso por parte de aquellos magistrados que ejercen funciones de revisión o apelación.”*

Además, agregó que, de conformidad con los Principios Básicos de las Naciones Unidas, relativos a la independencia de la judicatura, las siguientes garantías se derivan de la independencia judicial:

I) Un adecuado proceso de nombramiento. Se destacan como elementos preponderantes en materia de nombramiento de jueces, la integridad, idoneidad y formación o calificaciones jurídicas apropiadas. Todas las decisiones relacionadas con la carrera profesional de los jueces deben estar basadas en criterios objetivos, siendo el mérito personal su calificación, integridad, capacidad y eficiencia los elementos preponderantes a considerar.

II) La inamovilidad en el cargo. La ley garantizará la permanencia en el cargo de los jueces por períodos establecidos, sólo podrán ser suspendidos o separados de sus cargos por incapacidad o comportamiento que los inhabilite para seguir

desempeñando sus funciones y todo procedimiento para la adopción de medidas disciplinarias, se resolverá de acuerdo con las normas establecidas de comportamiento judicial.

III) La garantía contra presiones externas. Los jueces resolverán los asuntos basándose en hechos y en consonancia con el derecho, **sin restricción alguna y sin influencias, alicientes, presiones, amenazas o intromisiones indebidas, sean directas o indirectas, de cualesquiera sectores o por cualquier motivo.**

En ese sentido, la Corte Interamericana determinó que los jueces cuentan con varias garantías que refuerzan su estabilidad en el encargo con miras a garantizar la independencia de ellos mismos y del sistema, así como la apariencia de independencia frente al justiciable y la sociedad. Ello es así, puesto que de lo contrario los Estados podrían remover a los jueces e intervenir de ese modo en el Poder Judicial sin mayores costos.

Por otro lado, también es emblemático el caso ***Camba Campos y otros vs Ecuador***⁵¹, relacionado con el cese arbitrario de diversos Magistrados del Tribunal Constitucional de Ecuador, mediante Resolución del Congreso Nacional por haber votado la inconstitucionalidad del decreto que permitía la reelección del entonces Presidente Alberto Fujimori en 1995, para un tercer periodo consecutivo.

Al respecto, el Tribunal supranacional estableció que el objetivo de la protección radica en evitar que el sistema judicial en general y sus integrantes en particular se vean sometidos a posibles

⁵¹ Fondo, reparación y costas. Sentencia de 31 de enero de 2001.

restricciones indebidas en el ejercicio de su función por parte de órganos ajenos, aunado a la posibilidad efectiva de aquellos de decidir controversias concretas sin temor a represalias.

Además, señaló que las garantías judiciales de autonomía e independencia, permiten a los jueces emitir sentencias contrarias a los intereses del Ejecutivo y del Legislativo, sin temor a las represalias que pudieran surgir por los cambios político electorales, incluso, de los juicios políticos previstos en las legislaciones de diversos Estados, que pudieren ser empleados para controlar el ejercicio de la jurisdicción de un Tribunal Constitucional o ejercer presión sobre sus Magistrados, pues ello configuraría una intromisión o interferencia ilegítima en la función de los jueces, lo que debilita el sistema democrático de gobierno.

- ***Marco legal nacional***

En la misma órbita, la Suprema Corte de Justicia de la Nación, ha conocido diversos asuntos en donde ha interpretado el contenido y alcances de los principios de autonomía e independencia judicial, de manera aislada y en su vertiente de irreductibilidad de las percepciones como garantía dirigida a proteger los referidos principios constitucionales.

En 2006, conoció de la controversia constitucional promovida con motivo del Proyecto de Presupuesto de Egresos para el Ejercicio Fiscal 2005, correspondiente al Tribunal de Justicia Electoral del Poder Judicial del Estado de Baja California, mismo que reducía las percepciones de los Magistrados del aludido tribunal electoral local.

Derivado de dicho asunto, el Tribunal Pleno fijó el criterio jurisprudencial P./J. 70/2006, de rubro: **TRIBUNAL DE JUSTICIA ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DEL ESTADO DE BAJA CALIFORNIA. SU PRESUPUESTO DE EGRESOS ESTÁ PROTEGIDO POR LA GARANTÍA DE IRREDUCTIBILIDAD, POR LO QUE NO PUEDE, VÁLIDAMENTE, FIJARSELE UNO CON MONTO INFERIOR AL APROBADO PARA EL EJERCICIO ORDINARIO ANUAL ANTERIOR**⁵².

La aludida jurisprudencia, como razón esencial sostuvo que:

- El artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias relativas, **gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.**
- En acatamiento a tal disposición, el segundo párrafo del artículo 90 de la Constitución de Baja California establece que, para garantizar la independencia económica del Poder Judicial, éste contará con un presupuesto propio, el que administrará y ejercerá en los términos que fijen las leyes respectivas, el cual no podrá ser inferior al aprobado por el Congreso para el ejercicio anual anterior.
- En ese sentido, de la interpretación de dichos preceptos se concluyó que el Tribunal de Justicia Electoral, órgano integrante

⁵² Jurisprudencia P./J. 70/2006, p. 147, Novena Época, registro: 174954, Pleno, Jurisprudencia, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XXIII, mayo de 2006, Constitucional.

del Poder Judicial del Estado de Baja California, **tiene garantizada la irreductibilidad presupuestaria, en el sentido de que jurídicamente no puede fijársele un presupuesto con monto inferior al aprobado para el ejercicio ordinario anual anterior**, determinación que tiene la intención de proteger su autonomía, poniéndolo a salvo de todo tipo de presiones, para que cumpla con plena independencia las atribuciones encomendadas por la Constitución Federal.

En relación, con dicho criterio jurisprudencial llama la atención que en la ejecutoria respectiva dicho Tribunal Pleno, sostuvo que, ***“por ser una circunstancia que condiciona la independencia judicial, la autonomía de la gestión presupuestal debe sumarse a la remuneración adecuada y no disminuable, a la carrera judicial e inmovilidad de los juzgadores, como principios fundamentales.”***

También, en la aludida ejecutoria se hace hincapié en que el principio de división de poderes, con especial referencia a los poderes judiciales de los Estados, se violenta, entre otras circunstancias cuando, la intromisión, dependencia o subordinación de otro poder verse sobre cualquiera de los siguientes aspectos: **1)** nombramiento, promoción e indebida remoción de los miembros del poder judicial; **2) inmutabilidad salarial –remuneración adecuada y no disminuable–**; **3)** carrera judicial; y **4)** en la autonomía en la gestión presupuestal.

Es de hacerse notar que, dicha ejecutoria se dio antes de la reforma constitucional y legal en materia electoral de 2014, que como se ha analizado, fue la que erigió a los tribunales electorales

de los estados como órganos independientes de los tribunales superiores de justicia de los estados.

En la misma tesitura, la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la obra intitulada “Análisis Pormenorizado de las Garantías Jurisdiccionales⁵³”, sostuvo:

...No puede hablarse de una absoluta independencia de criterio en el juzgador si este carece de un mínimo de seguridad de que sus retribuciones económicas están garantizadas. Para la actualización de esta garantía jurisdiccional es preciso que el salario de los juzgadores no sea disminuido mientras permanezcan en sus funciones....

Por otra parte, en el caso, este órgano jurisdiccional también se ha pronunciado en relación con los principios constitucionales de independencia y autonomía judicial.

En el **SUP-JE-106/2016**, relativo a la **omisión** de la Secretaría de Finanzas del Poder Ejecutivo del Estado de Oaxaca de **ministrar los recursos** del Tribunal Electoral local, correspondientes al presupuesto de egresos autorizado para el ejercicio fiscal 2016 del Tribunal Electoral local, este órgano jurisdiccional determinó que: *“...de conformidad con el marco constitucional y legal invocado, los Tribunales locales electorales se encuentran dotados de elementos orgánicos claves para su óptimo desempeño, como son la autonomía y la independencia funcional, mismos que a la par propician que se dote de efectividad al sistema electoral, a través de la sustanciación y resolución de*

⁵³ Suprema Corte de Justicia de la Nación. Las Garantías Jurisdiccionales. Capítulo VI Análisis Pormenorizado de las Garantías Jurisdiccionales. Año: 2006. Págs. 167-169, disponible el 26 de el 26 de octubre de 2018 en http://sistemabibliotecario.scjn.gob.mx/sisbib/po2009/59620/59620_2.pdf

*medios de impugnación locales idóneos y eficaces, que salvaguardan el federalismo judicial, los principios de legalidad, definitividad y certeza. Lo anterior, **pues esos elementos orgánicos constituyen 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 que son atender eficazmente las demandas de justicia electoral en la entidad.”*

En dicho asunto, se ordenó a la referida Secretaría de Finanzas que cubriera la cantidad que corresponde al Tribunal Electoral de dicha entidad, por concepto de diversas cuentas por liquidar relacionadas con el presupuesto de egresos del ejercicio fiscal dos mil dieciséis.

Asimismo, en el juicio electoral **SUP-JE-43/2017**, el Tribunal Electoral de Morelos impugnó la negativa de autorizar la ampliación presupuestal para el ejercicio dos mil diecisiete, así como la conducta evasiva del Congreso local para autorizar la ampliación presupuestal.

En la sentencia, se consideró: *“el que los operadores de justicia cuenten con las condiciones adecuadas para realizar efectivamente sus funciones y conozcan ese hecho evita que sean objeto de presiones (...). En el caso opuesto, cuando los órganos operadores de la función jurisdiccional conocen de antemano que no podrán realizar sus funciones de manera efectiva por no contar con los recursos técnicos o humanos*

adecuados, se merma la garantía de independencia que regula su actuación”

Al respecto, esta Sala Superior determinó que realizar un estudio exhaustivo respecto de la posibilidad jurídica y material de otorgar al Tribunal Local la ampliación solicitada, con base en el proyecto original de presupuesto formulado por el Presidente de dicho órgano jurisdiccional local y en las solicitudes de ampliación presupuestal presentadas subsecuentemente.

Asimismo, en el juicio electoral **SUP-JE-1/2018**, el Tribunal Electoral de Morelos cuestionó el decreto mediante el cual se aprobó el Presupuesto de Egresos para el ejercicio 2018, al no considerarse su proyecto de presupuesto.

Al respecto, con relación a la autonomía e independencia de los Tribunales electorales locales, se refirió: *“la suficiencia presupuestal es uno de los elementos a través de los cuales los órganos impartidores de justicia **puedan desempeñar su función, ajenos a intereses y poderes externos**, sujetándose únicamente a lo dispuesto por el marco constitucional y legal correspondiente.”*

De igual forma, resulta orientador al caso la tesis XXXIII/2018, de rubro: **INTEGRANTES DE CONSEJOS LOCALES Y DISTRITALES. APLICABILIDAD DE LA GARANTÍA DE IRREDUCTIBILIDAD EN LAS DIETAS QUE PERCIBEN**⁵⁴, esta

⁵⁴ La Sala Superior en sesión pública celebrada el veinticuatro de octubre de dos mil dieciocho, aprobó por unanimidad de votos la tesis que antecede. Pendiente de publicación en la Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación

Sala Superior fijó como criterio, en lo que interesa para el caso, que el derecho de las y los consejeros electorales locales y distritales a percibir una dieta de asistencia por el cumplimiento de sus atribuciones legales, **debe ser proporcional a sus responsabilidades, irrenunciable e irreductible como parte de las garantías para salvaguardar la independencia, autonomía e imparcialidad de los organismos electorales, como principios rectores de la función estatal electoral.**

En suma, esta Sala Superior advierte que la línea jurisprudencial de este órgano jurisdiccional y los de otras latitudes, es constante en determinar que la seguridad económica de un Magistrado Electoral o de un Tribunal, cualquiera sea su rango, es un requisito *sine qua non* para el efectivo desempeño de sus funciones, en tanto que garantiza la plena autonomía e independencia frente a cualquier tipo de presión ejercida por entes ajenos u otras ramas del Estado (Legislativo y Ejecutivo);

En tal sentido, **la garantía relativa a la irreductibilidad de las percepciones de un Magistrado, lejos de ser un derecho exclusivo del funcionario público, es una garantía establecida en favor de la sociedad, pues redundando en la calidad de la impartición de justicia, que es un tema de interés público.**

Caso concreto

Acorde con lo anterior, esta Sala Superior considera que la irreductibilidad del salario durante el tiempo que dura el cargo de los Magistrados del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, es una garantía que deriva fundamentalmente de los principios constitucionales de independencia y autonomía judicial previstos

en el artículo 116, fracción III y IV, inciso c), de la Constitución Federal que, de quebrantarse, haría nugatorio el valor normativo del texto fundamental y el espíritu de la reforma constitucional en materia política electoral del año dos mil catorce.

En ese sentido, el tabulador salarial aprobado por el Comité de Remuneraciones, por el cual se determinó reducir las remuneraciones mensuales brutas de los Magistrados recurrentes, para el ejercicio dos mil diecinueve, inobservó los principios constitucionales previstos, así como lo preceptuado por el artículo 116 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, pues se aparta de la regla consistente en que ***las remuneraciones de los magistrados electorales no podrán disminuirse durante el tiempo que dure su encargo.***

Lo que, de suyo, implicó inobservar el principio de legalidad, que impone a las autoridades actuar dentro del ámbito de sus atribuciones, observando en todo momento el marco legal establecido por el legislador.

En la inteligencia de que, la legalidad como principio y en su acepción jurídica más aceptada, establece que todo acto de los órganos del Estado debe encontrarse fundado y motivado por el derecho vigente. Dicho de otra forma, el principio de legalidad demanda la sujeción de todos los órganos estatales al derecho, en términos del artículo 16 de la Constitución Federal, que establece las características, condiciones y requisitos que deben tener los actos de autoridad, los cuales siempre deben ser previstos por una norma legal en sentido material, proporcionando así la protección al orden jurídico total.

De él, pueden distinguir los siguientes derechos fundamentales a la seguridad jurídica:

a) El órgano estatal del que provenga un acto que se traduzca en una molestia debe encontrarse investido con facultades expresamente consignadas en una norma legal (en sentido material) para emitirlo;

b) El acto o procedimiento por el cual se infiere una molestia, debe estar previsto, en cuanto a su sentido o alcance, por una norma legal; de aquí deriva el principio de que, *los órganos o autoridades estatales sólo pueden hacer aquello que expresamente la ley les permita;*

c) El acto que infiere la molestia debe derivar o estar ordenado en un mandamiento escrito; y,

d) El mandamiento escrito en que se ordena que se infiera una molestia debe expresar los preceptos legales en que se fundamente y las causas legales que la motivan⁵⁵.

El principio de legalidad implica entonces, que todo acto de autoridad, o mejor dicho de un órgano público debe encontrarse debidamente fundado y motivado, lo que implica la sujeción del poder público a la ley, circunstancia que constituye la base de un Estado de Derecho.

⁵⁵ Carlos Vidal Yee Romo. Principio de Legalidad; Hacia una Cultural de Respeto al Orden Jurídico Vigente. Disponible el 7 de noviembre de 2018 en <http://ordenjuridico.gob.mx/Congreso/pdf/65.pdf>.

Respecto del principio de legalidad Rolando Tamayo señala lo siguiente:

[...] el principio de legalidad es presupuesto en todo el discurso jurídico, tanto en la “descripción” (textos y tratados) como en la argumentación (alegatos). El principio opera en dos niveles: descriptivo y justificativo. El tenor del principio podría formularse así: (1) es regla de competencia; i. e., es el derecho de un Estado [...] todo acto jurídico (orden, decisión, mandato) supone una norma jurídica que confiere facultades; todo poder o facultad requiere necesariamente de fundamentación jurídica. (2) La legalidad debe controlar los actos de los funcionarios (e. g., el exceso o desvío de poder, decisión ultra vires, son cuestiones jurídicas)⁵⁶.

En ese sentido, con la reducción salarial de los Magistrados del Tribunal Electoral de Querétaro, no sólo se advierte una franca contravención a los principios constitucionales de **autonomía e independencia judicial**, sino que resulta palmaria la inobservancia al **principio de legalidad**, pues la Comisión Técnica responsable contravino la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que establece explícitamente la garantía de irreductibilidad en las percepciones de los Magistrados que integran los Tribunales Electorales locales.

Cobra relevancia, la inobservancia a la disposición general invocada, pues debe decirse que el Máximo Tribunal del país ha establecido como criterio que, de la interpretación del artículo 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos permite identificar la existencia de un orden jurídico superior, de

⁵⁶ Principio de Legalidad vs. Principio de Juridicidad: Evolución Constitucional en México. Letras Jurídicas ISSN 1665-1529 17 Núm. 35 (Enero-Junio 2017). Disponible el 7 de noviembre de 2018 en <http://www.letrasjuridicas.com.mx/wp-content/uploads/2017/01/R35-Art1.pdf>.

carácter nacional, integrado por la Constitución Federal, los tratados internacionales **y las leyes generales**⁵⁷.

En efecto, la Suprema Corte se ha pronunciado sobre la naturaleza de las leyes generales asentando que, en congruencia con lo establecido en el artículo 133 constitucional, dichas leyes constituyen Ley Suprema de la Unión.

El artículo citado dispone al efecto:

Artículo 133:

Esta Constitución, las leyes del Congreso de la Unión que emanen de ella y todos los tratados que estén de acuerdo con la misma, celebrados y que se celebren por el Presidente de la República, con aprobación del Senado, serán la Ley Suprema de toda la Unión. Los jueces de cada entidad federativa se arreglarán a dicha Constitución, leyes y tratados, a pesar de las disposiciones en contrario que pueda haber en las Constituciones o leyes de las entidades federativas.

En ese sentido, la tesis aislada P. VII/2007, de rubro LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL⁵⁸, estableció que las leyes a que alude el artículo antes transcrito no se refieren a las leyes federales, sino que se trata de leyes generales, que son aquellas que pueden

⁵⁷ Dicho criterio forma parte de la razón esencial contenida en la tesis P. IX/2007, rubro: TRATADOS INTERNACIONALES. SON PARTE INTEGRANTE DE LA LEY SUPREMA DE LA UNIÓN Y SE UBICAN JERÁRQUICAMENTE POR ENCIMA DE LAS LEYES GENERALES, FEDERALES Y LOCALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL, consultable en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Pleno, Tomo XXV, abril de 2007.

⁵⁸ Tesis P. VII/2007. LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, abril de 2007, página 5.

incidir válidamente en todos los órdenes jurídicos parciales que integran al Estado Mexicano.

Para tal fin, la Corte destacó tres características de dichas leyes, a saber:

- 1) Respecto de ellas, hay una renuncia expresa del Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano.
- 2) No son emitidas *motu proprio* por el Congreso de la Unión, sino que tienen su origen en cláusulas constitucionales que obligan a éste a dictarlas.
- 3) Una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal⁵⁹ y municipales.

A partir de tales elementos, podemos apreciar que la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, por sus características, se trata de una auténtica ley marco, porque desdobra el contenido constitucional, que incide válidamente en todos los órdenes jurídicos, la cual tiene su fuente en una norma constitucional.

En ese sentido, dicha ley conforma, junto con la propia Constitución y los Tratados Internacionales que estén de acuerdo con ella, un orden jurídico superior de carácter nacional al adquirir la supremacía constitucional a que hace referencia el artículo 133

⁵⁹ Ahora Ciudad de México.

de la Constitución y de conformidad con lo establecido en la Tesis Aislada P. VIII/2007⁶⁰.

Lo anterior implica que, los órganos de los estados son sujetos de acatamiento de los mandatos, deberes o prohibiciones establecidas, tanto en la Constitución General, como en **Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales**.

En ese contexto, resulta inconcuso que la determinación impugnada pasó por alto la prohibición constitucional y legal, de que las percepciones de los Magistrados locales, sean disminuidas durante el ejercicio del cargo, dirigida a garantizar la autonomía e independencia del Tribunal Electoral de Querétaro, concebido constitucionalmente con autonomía respecto de los poderes locales, por lo que en su caso, la solicitud de los magistrados locales que se considerara mantener la misma percepción que recibieron en el año en curso resulta acorde con el principio de irreductibilidad en sus remuneraciones, y tendría que ser el parámetro que en el proceso deliberativo del presupuesto tendrán que considerar las diversas autoridades competentes.

En este sentido, resulta ilustrativo que el acto impugnado, aunado a que constituye una vulneración a la independencia y autonomía del tribunal electoral local, también configura una violación al principio de irreductibilidad en estudio, ya que implica la reducción en un 30%, respecto a lo que percibieron en el ejercicio dos mil dieciocho, como se ve en el siguiente recuadro:

⁶⁰ Tesis P. VII/2007. SUPREMACÍA CONSTITUCIONAL Y LEY SUPREMA DE LA UNIÓN. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación. Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXV, Abril de 2007, página 8.

Tabulador remuneraciones		
Año	Sueldo	
	Mínimo	Máximo
2018	\$ 140, 506.00	
2019	\$ 90,650.00	\$ 110,154.00

En ese sentido, esta Sala Superior determina que con base a lo establecido en el numeral 116 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales los Magistrados enjuiciantes, como integrantes elementales del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, **tienen garantizada la irreductibilidad salarial y presupuestaria, en el sentido de que jurídicamente no puede fijársele un disminución a sus remuneraciones respecto al aprobado para el ejercicio ordinario anual anterior,** determinación que tiene la intención de proteger la autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, salvaguardándolo de todo tipo de presiones ajenas, para que cumpla cabalmente con las atribuciones encomendadas por la Constitución Federal y las leyes locales.

Con la precisión de que lo decidido en el presente juicio ciudadano no sólo constituye un derecho en favor de los Magistrados recurrentes, **sino también de la sociedad en su conjunto,** de conformidad con el artículo 17 de la Constitución Federal, que prevé la impartición de justicia pronta, completa e imparcial, como parte del derecho fundamental a una tutela judicial efectiva, la cual únicamente se puede lograr, asegurando primero, la autonomía e independencia judicial de los jueces⁶¹; en

⁶¹ Al respecto, véase la ejecutoria del Pleno de la SCJN que dio origen a la tesis del Pleno, de rubro: MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. SU SEGURIDAD ECONÓMICA ES UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL QUE GARANTIZA

el caso, de los integrantes del Tribunal Electoral, como órgano especializado en proteger los derechos político electorales de la ciudadanía.

Asimismo, la presente determinación de asegurar la independencia y autonomía del órgano local, es acorde a lo previsto por el Poder Reformador de la Constitución, con motivo de la reforma constitucional y legal en materia político-electoral del año dos mil catorce, en tanto que, uno de los propósitos de esa reforma fue garantizar el desapego de los órganos jurisdiccionales electorales locales, respecto de los poderes locales y con ello evitar la intromisión de entes ajenos en la conformación y funcionamiento de la política judicial local (calificación de las elecciones locales).

Finalmente, debe recalcar que el sentido del presente fallo es congruente con la línea jurisprudencial de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, de esta Sala Superior y de Tribunales de otras latitudes, en el sentido de determinar que la seguridad económica de un Magistrado Electoral o de un Tribunal, cualquiera sea su rango, es un requisito *sine qua non* para el efectivo desempeño de sus funciones, en tanto que garantiza la plena autonomía e independencia frente a cualquier tipo de presión ejercida por entes ajenos u otras ramas del Estado (Legislativo y Ejecutivo).

De ahí que la garantía judicial relativa a la irreductibilidad de las percepciones, **lejos de ser un derecho exclusivo en beneficio de los funcionarios públicos recurrentes, es una garantía que**

LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL, alusiva a la Controversia Constitucional 4/2005.

se establece en favor de la sociedad, pues redundando en la calidad de la impartición de justicia en un Estado constitucional de Derecho, que es un tema de interés público; además de incentivar a profesionistas capacitados para que opten por la carrera judicial⁶².

En consecuencia, al haberse acreditado que asiste a los magistrados locales la garantía constitucional de la irreductibilidad en sus remuneraciones, se considera que los planteamientos analizados son **fundados**.

SÉPTIMO. Efectos

Al estimarse **fundados** los motivos de agravio por los que se demostró que el acto impugnado contraviene los principios de autonomía e independencia judicial, previstos en el artículo 116 fracción III y IV, de la Constitución Federal, que conllevan la garantía de irreductibilidad en las percepciones, contenida en el diverso 116 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, se **revoca** la determinación impugnada para el efecto de que:

- I.** Se **inaplica** en el caso concreto lo dispuesto por el artículo 22, párrafo 2, la Ley para el Manejo de Recursos Públicos del Estado de Querétaro.
- II.** Se **revoca** el oficio DO/UO/573/2018 y el Tabulador Salarial aprobado por el Comité Técnico de Remuneraciones, en la

⁶² En el mismo sentido, la SCJN se pronunció en la tesis del Pleno, de rubro "MAGISTRADOS DE LOS PODERES JUDICIALES LOCALES. SU SEGURIDAD ECONÓMICA ES UN PRINCIPIO CONSTITUCIONAL QUE GARANTIZA LA INDEPENDENCIA Y AUTONOMÍA JUDICIAL, al señalar que dichas garantías: "evitan preocupaciones de carácter económico y con ello la posibilidad de que sean objeto de presiones de esa índole en el desempeño de su función jurisdiccional **e incentiva que profesionales capacitados opten por la carrera judicial.**"

sexta reunión ordinaria, celebrada el veintisiete de septiembre del año en curso, respecto de las percepciones de los integrantes del Tribunal Electoral del Estado de Querétaro, para el ejercicio dos mil diecinueve.

- III. Se concede un plazo de veinticuatro horas, a partir de la notificación de la presente sentencia al Tribunal Electoral del Estado de Querétaro para que comunique al Gobernador, al Congreso del Estado de Querétaro y al Titular de la Oficialía Mayor del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, la propuesta de tabulador correspondiente.
- IV. El Gobernador y el Congreso del Estado de Querétaro, deberán considerar para la definición del presupuesto para el ejercicio fiscal 2019, la comunicación que realice el Tribunal Estatal Electoral de Querétaro, en términos del párrafo anterior..
- V. Se **vincula** al Comité Técnico de Remuneraciones de los Servidores Públicos del Estado de Querétaro, para que coadyuve al cumplimiento de la presente ejecutoria.
- VI. Hecho lo anterior, se **ordena** al Titular de la Oficialía Mayor del Poder Ejecutivo del Estado de Querétaro, para que informe a esta Sala Superior, las acciones tendentes al cumplimiento de la presente sentencia.

Por lo expuesto, se

RESUELVE:

PRIMERO. Se **revoca** la determinación impugnada para los efectos precisados en el considerando **SÉPTIMO** de la presente ejecutoria.

SEGUNDO. Se declara la **inaplicación** en el caso concreto del artículo 22 párrafo 2 de la Ley para el Manejo de Recursos Públicos del estado de Querétaro.

TERCERO. Se ordena dar vista a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con copia certificada de la presente ejecutoria, de conformidad con lo previsto en el artículo 99, párrafo sexto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, respecto de la inaplicación de los preceptos referidos en el punto que antecede.

NOTIFÍQUESE; como en Derecho corresponda.

En su oportunidad, archívese el presente expediente como asunto concluido y, en su caso, hágase la devolución de la documentación exhibida.

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron y firmaron las Magistradas y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en ausencia del Magistrado José Luis Vargas Valdez, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FELIPE DE LA MATA
PIZAÑA**

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**INDALFER INFANTE
GONZALES**

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

BERENICE GARCÍA HUANTE

SUP-JE-71/2018