

**JUICIO ELECTORAL**

**EXPEDIENTE:** SUP-JE-73/2017

**ACTOR:** TRIBUNAL ELECTORAL DEL ESTADO DE JALISCO

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONGRESO DEL ESTADO DE JALISCO

**MAGISTRADO PONENTE:** FELIPE ALFREDO FUENTES BARRERA

**SECRETARIOS:** EDITH COLÍN ULLOA, ISAÍAS MARTÍNEZ FLORES Y VÍCTOR MANUEL ROSAS LEAL

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

**VISTOS** para resolver, los autos del juicio electoral al rubro indicado.

**R E S U L T A N D O**

**1. Presentación de la demanda.** El ocho de noviembre de dos mil diecisiete el Tribunal Electoral de Jalisco, por conducto de su Magistrado Presidente, promovió juicio electoral a fin de impugnar el acuerdo del Congreso de aquella entidad, mediante el cual aprobó la convocatoria para la elección de los titulares de los órganos internos de control de los organismos públicos autónomos locales.

**2. Turno.** Recibidas las constancias en esta Sala Superior, por proveído del siguiente veintisiete de noviembre, la Magistrada Presidenta ordenó turnar el referido expediente a la ponencia del Magistrado Felipe Alfredo Fuentes Barrera, a fin de que acordara y, en su caso, sustentara lo que en Derecho procediera.

**3. Recepción.** En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó tener por recibido el expediente y radicarlo en su ponencia, admitir a trámite el medio de impugnación, declarar cerrada la instrucción y

ordenó formular el proyecto de sentencia.

## CONSIDERANDO

### 1. Competencia

Esta Sala Superior es competente para conocer del medio de impugnación al rubro citado, con fundamento en los artículos 17, párrafo segundo, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, en relación con lo estipulado en los *Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*<sup>1</sup>, así como 79, apartado 2, 80, apartado 1, inciso f), y 83, apartado 1, inciso a) de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Lo anterior, porque se trata de un juicio electoral promovido por un órgano jurisdiccional local en la materia, en el que controvierte el acuerdo emitido por el Congreso de Jalisco, por el cual emitió la convocatoria para elegir a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionalmente autónomos de aquella entidad, en particular, del citado tribunal local, derivado de la promulgación de los decretos por los que se reformaron diversos preceptos de la Constitución del Estado, así como se expidió la Ley

---

<sup>1</sup> Aprobados por el Magistrado Presidente de la Sala Superior de este Tribunal, el doce de noviembre de dos mil catorce, y mediante el cual, se determinó la integración de los expedientes denominados *juicios electorales*, para el conocimiento de aquellos asuntos en los cuales se controviertan actos o resoluciones en la materia que no admitan ser impugnados a través de los distintos juicios o recursos previstos en la legislación electoral adjetiva.

de Responsabilidades Políticas y Administrativa del Estado de Jalisco; alegando la afectación a la autonomía e independencia de ese órgano jurisdiccional.

## **2. Precisión del acto reclamado y autoridad responsable**

Se estima que para estar en posibilidad de determinar lo que en Derecho proceda respecto del escrito presentado por el Tribunal Electoral de Jalisco, de manera previa se debe precisar el acto reclamado, así como a la autoridad responsable.

En la demanda se establecen como autoridades responsables, a las siguientes:

- El Congreso de Jalisco.
- El Gobernador Constitucional de aquella entidad.
- La Comisión de Gobernación del referido Congreso.
- Director de Publicaciones del Periódico Oficial del señalado Estado.

Asimismo, se señala como *norma general o acto cuya inaplicación se solicita*, lo siguiente:

- La expedición por el Congreso local, el decreto 25886/LXI/16 y su correspondiente promulgación por el Ejecutivo del Estado, por medio del cual se reformaron, entre otros, los artículos 35, fracción X, y 106 de la Constitución de aquella entidad, relativos a la facultad del referido órgano legislativo de designar a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionalmente autónomos de aquel Estado.
- La expedición y promulgación del decreto 26408/LXI/17, en cuyo artículo séptimo transitorio se establece que el Congreso local deberá elegir a los referidos titulares de los órganos internos de control, una vez que se realice la expedición o armonización legislativa correspondiente.
- La expedición y promulgación del decreto 26435/LXI/17, mediante el cual se expidió la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco.

## SUP-JE-73/2017

- El acuerdo legislativo emitido por la Comisión de Gobernación del Estado de Jalisco, por el que se aprobó la convocatoria para la elección de los titulares de los órganos internos de control de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos de aquel Estado.

Esta Sala Superior ha sustentado que, tratándose de medios de impugnación en materia electoral, el juzgador debe leer detenida y cuidadosamente el ocurso que lo contenga, para que, de su correcta comprensión, advierta y atienda preferentemente a lo que se quiso decir y no a lo que aparentemente se dijo, con el objeto de determinar con exactitud la intención del promovente.

Al respecto, es aplicable la jurisprudencia de esta Sala Superior, **MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL. EL RESOLUTOR DEBE INTERPRETAR EL OCURSO QUE LOS CONTENGA PARA DETERMINAR LA VERDADERA INTENCIÓN DEL ACTOR<sup>2</sup>.**

De la lectura de la demanda, se advierte que el Tribunal local endereza sus *conceptos de violación*, contra la normativa constitucional y legal de aquella entidad, por la cual se otorga al Congreso del Estado la facultad de elegir a los titulares de los organismos a los que la Constitución de esa entidad les otorga autonomía, particularmente, al referido Tribunal.

Lo anterior, a efecto de evidenciar la supuesta no conformidad de tal normativa a la Constitución General de la República, ya que, desde la perspectiva del Tribunal local, tal normativa vulnera su autonomía e independencia.

---

<sup>2</sup> Jurisprudencia 4/99. Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 3, Año 2000, página diecisiete.

Todo ello, con la pretensión de que se deje sin efectos jurídicos la convocatoria para la elección de los referidos titulares de los órganos internos de control, en lo correspondiente al Tribunal Electoral local.

En ese orden de ideas, como se sustentó al resolver el juicio electoral, **SUP-JE-62/2017**<sup>3</sup>, este Tribunal Electoral sólo puede analizar la constitucionalidad de normas, una vez que se hayan aplicado a un caso particular (control de constitucionalidad de carácter concreto)<sup>4</sup>.

De esta forma, los medios impugnativos de carácter electoral son, en principio, improcedentes cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución, con el objeto de que declare su invalidez y, por ende, su inaplicación, ya que 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<sup>5</sup>.

Conforme con lo anterior, debe tenerse como acto reclamado de manera destacada en el presente asunto, únicamente, el acuerdo legislativo por el cual se aprobó la convocatoria pública para la elección de los titulares de los órganos internos de control de los organismos públicos autónomos, y como autoridad responsable al

---

<sup>3</sup> Precedente directo de este asunto.

<sup>4</sup> En términos del artículo 99, párrafo sexto, de la Constitución General de la República, que establece que 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.

<sup>5</sup> Artículo 10, apartado 1, inciso a), Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**SUP-JE-73/2017**

Congreso del ese Estado, en la medida que, dicho órgano legislativo emitió el referido acuerdo el pasado uno de noviembre.

En esa medida, debe tenerse únicamente como autoridad responsable en el presente juicio al Congreso de Jalisco.

### **3. Causas de improcedencia**

#### **3.1. Falta de regulación del juicio electoral**

La autoridad responsable aduce que el presente juicio electoral, no se encuentra previsto como tal en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, y únicamente opera sobre los actos de autoridad electoral en funciones, durante procesos electorales y de consulta popular.

Esta Sala Superior considera **infundada** la causal de improcedencia hecha valer por la responsable.

Lo anterior se estima así, porque si bien el juicio electoral no se encuentra previsto dentro de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, lo cierto es que de acuerdo a los *Lineamientos Generales para la Identificación e Integración de Expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación*, expedidos el treinta de julio de dos mil ocho, se desprende que a fin de garantizar el acceso a la tutela judicial efectiva, cuando un acto o resolución no admita ser controvertido a través de un medio de impugnación previsto en la mencionada Ley de Medios, para la tramitación y resolución de asuntos carentes de una vía específica regulada legalmente, conforme a las reglas general previstas para los medios de impugnación en la ley multicitada, se conocerá del Juicio Electoral y se tramitará en términos de la ley adjetiva electoral federal.

Lo anterior, resulta acorde con lo sostenido por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el sentido de que los Estados parte, deben adoptar medidas positivas para hacer efectivo el derecho humano de acceso a la justicia, criterio que encuentra sustento en la Jurisprudencia 1/2012, de rubro siguiente: **ASUNTO GENERAL. LAS SALAS DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN ESTÁN FACULTADAS PARA FORMAR EXPEDIENTE, ANTE LA IMPROCEDENCIA DE UN MEDIO DE IMPUGNACIÓN ESPECÍFICO.**

### **3.2. El actor pretende impugnar la no conformidad de una ley electoral**

La responsable aduce que la citada Ley de Medios no prevé medio de impugnación que dirima cuestiones relativas a la legalidad de la aplicación de una norma constitucional; de ahí que, se actualice la causal prevista en el artículo 10, inciso a), del ordenamiento en cita, el cual alude al hecho de controvertir la no conformidad a la Constitución, de leyes federales o locales.

Tal planteamiento es **infundado**, en virtud de lo siguiente.

El artículo 105, fracción II, de la Constitución Federal prevé, como competencia exclusiva de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, conocer y resolver acciones de inconstitucionalidad.

Lo anterior, a efecto de resolver sobre la contradicción entre una norma de carácter general, con una de la propia Constitución, mediante un análisis abstracto.

Asimismo, el antepenúltimo párrafo del citado artículo 105, fracción II, dispone que la única vía para plantear la no conformidad de las leyes electorales a la Constitución es la acción de inconstitucionalidad.

## **SUP-JE-73/2017**

Por su parte, el artículo 99 de la Carta Magna establece que, sin perjuicio de lo dispuesto en el artículo 105 del mismo ordenamiento, 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 cuyo supuesto, la Sala Superior deberá informar a la Suprema Corte de Justicia de la Nación.

De lo anterior se infiere que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce un control constitucional de un carácter concreto, en oposición a un control abstracto; esto es, sólo puede analizar la constitucionalidad de una norma, una vez que se haya aplicado a un caso particular.

En esa línea de pensamiento, los medios impugnativos de carácter electoral serán, en principio, improcedentes cuando se pretenda impugnar la no conformidad a la Constitución, con el objeto de que se declare la invalidez de una norma secundaria y, por ende, su inaplicación.

Empero, si existe un acto concreto de aplicación de la norma reclamada, este órgano jurisdiccional federal estará facultado para resolver sobre su no aplicación por estimarla inválida; determinación que se limitará al caso concreto.

En el caso específico, el promovente acude, con motivo del primer acto de aplicación, a cuestionar diversos decretos, y en particular, el artículo 35, fracción X, de la Constitución del Estado de Jalisco, que,

a su consideración, invaden la autonomía e independencia del Tribunal Electoral, al prever, como facultad del Congreso local, la de designar al titular del órgano de control.

En consecuencia, no es dable considerar que se impugna una norma legal en abstracto.

Lo anterior es así, porque la pretensión del promovente es que esta Sala Superior, **al tenor del primer acto de aplicación** consistente en la Convocatoria para la elección de los Titulares de los Órganos Internos de Control de los Organismos Constitucionales Autónomos del Estado de Jalisco, determine si se invade la autonomía e independencia del Tribunal local; de ahí que deba desestimarse la causal en estudio.

### **3.3. Falta de legitimación activa del Tribunal local, para promover medios de impugnación en materia electoral**

El Congreso responsable aduce que el Tribunal local no está contemplado dentro de los sujetos que pueden promover medios de impugnación en materia electoral, de conformidad con el artículo 13 de la Ley de Medios.

Dicha causal de improcedencia deviene **infundada**.

Esta Sala Superior estima que aun cuando los órganos jurisdiccionales no estén expresamente mencionados en el artículo 13 de la Ley de Medios, como sujetos legitimados para interponer medios de impugnación, ello no es obstáculo para garantizar el derecho de acceso a la justicia reconocido en el artículo 17 Constitucional.

**SUP-JE-73/2017**

El sistema de medios de impugnación tiene como propósito garantizar la constitucionalidad y legalidad de las resoluciones de las autoridades electorales, de conformidad con el artículo 41, párrafo VI, de la Constitución.

No obstante, ello solo es posible en la medida en la que las leyes puedan garantizar que las autoridades electorales desempeñen su función atendiendo a los principios rectores previstos en el artículo 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución.

Por tanto, si en el caso, si lo que se alega es que la reforma en materia de combate a la corrupción transgrede los principios de autonomía e independencia de la función que ejerce el Tribunal Electoral local, se debe privilegiar el acceso a la justicia para proteger y cumplir con el propósito del sistema de medios de impugnación en materia electoral.

#### **3.4. Falta de personería del Presidente del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco**

A consideración de la autoridad responsable, el Presidente del Tribunal local no tiene facultades para comparecer en el presente juicio.

La causal de improcedencia en estudio, es **infundada**.

Las facultades de representación del Presidente del Tribunal local están contenidas en el artículo 15, apartado 1, fracción I, de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, que a la letra dispone:

Artículo 15.

1. El presidente del Tribunal tendrá las siguientes atribuciones:

I. Representar legalmente al Tribunal ante todo tipo de autoridades e instituciones públicas y privadas;

[...]

Precepto del cual se desprende que el presidente del Tribunal local no tiene limitaciones expresas respecto al tipo de representación legal que puede ejercer. Esto es, la ley le otorga amplias facultades de representación respecto de ese órgano jurisdiccional frente a toda clase de autoridades.

Además, si esta Sala Superior interpretara de manera restrictiva las facultades del Presidente, dejaría sin la posibilidad de defensa legal al Tribunal local, lo cual atentaría contra los fines constitucionales y legales de ese órgano jurisdiccional debido a que no existe otra disposición en el mencionado ordenamiento que confiera facultades de representación a otro servidor público de ese órgano jurisdiccional.

Por las razones expuestas, se debe desestimar la causal de improcedencia analizada.

### **3.5. Extemporaneidad en la presentación del medio de impugnación**

La responsable manifiesta que el plazo para la interposición del medio de impugnación es extemporáneo, en virtud que los Decretos impugnados y de los que se solicita su inaplicación, entraron en vigor tras su publicación, con fecha veintiséis de noviembre de dos mil dieciséis, dieciocho de julio de dos mil diecisiete y veintiséis de septiembre de dos mil diecisiete.

De lo anterior, la responsable considera equivocadamente que se excede el plazo de cuatro días, previsto en el artículo 7 de la Ley del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

**SUP-JE-73/2017**

Esta Sala Superior considera **infundada** la causal de improcedencia hecha valer por la responsable.

Se considera así, toda vez que la responsable aduce equivocadamente que el plazo de cuatro días para la presentación del medio de impugnación empieza a contar desde la publicación de los decretos expedidos por el Congreso del Estado de Jalisco, sin embargo, el promovente se inconforma específicamente contra el primer acto de aplicación de lo precisado anteriormente, que al caso concreto, se refiere a la Convocatoria para la elección de los Titulares de los Órganos Internos de Control de los Organismos Constitucionales Autónomos del Estado de Jalisco, número AL-1533-LX1-17, cuya publicación tuvo lugar el dos de noviembre de dos mil diecisiete.

Por lo anterior se estima que el medio de impugnación que nos ocupa, se presentó dentro del plazo que dispone el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en virtud de que la demanda se presentó al cuarto día, esto es, el ocho de noviembre, sin contar los días cuatro y cinco del mes referido, por haber sido sábado y domingo; máxime que el asunto no está vinculado con algún proceso electoral.

#### **4. Procedencia**

El juicio electoral cumple con los requisitos de procedibilidad previstos en los artículos 8, 9, apartado 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, de conformidad con lo siguiente:

#### **4.1. Forma**

La demanda se presentó por escrito y en ella se hace constar el nombre del actor, así como la firma de quien lo representa; así como el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado y la autoridad responsable; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación, los agravios que le causan y los preceptos presuntamente violados.

##### **4.1.1. Oportunidad**

El juicio electoral fue promovido dentro del plazo legal que para tal efecto prevé el artículo 8, apartado 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con los diversos 7, apartado 2, y 30, apartado 2, de ese mismo ordenamiento procesal.

Lo anterior, porque, el acuerdo legislativo AL-1533-LXI-17 que aprueba la Convocatoria Pública para la elección de los Titulares de los Órganos Internos de Control de los Organismos Constitucionales Autónomos del Estado de Jalisco, fue publicada en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, el día dos de noviembre de dos mil diecisiete<sup>6</sup>, de forma que, tal publicación, surtió efectos el siguiente día tres.

---

<sup>6</sup> [https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/peri%C3%B3dicos/periodico-oficial?combine=&field\\_fecha2\\_value%5Bvalue%5D%5Bmonth%5D=11&field\\_fecha2\\_value%5Bvalue%5D%5Bday%5D=2&field\\_fecha2\\_value%5Bvalue%5D%5Byear%5D=2017&=Buscar](https://periodicooficial.jalisco.gob.mx/peri%C3%B3dicos/periodico-oficial?combine=&field_fecha2_value%5Bvalue%5D%5Bmonth%5D=11&field_fecha2_value%5Bvalue%5D%5Bday%5D=2&field_fecha2_value%5Bvalue%5D%5Byear%5D=2017&=Buscar)

## SUP-JE-73/2017

Aunado a que, el presente asunto no se encuentra vinculado con algún proceso electoral, federal o local, en curso, por lo que el cómputo del plazo correspondiente sólo hará contando los días hábiles<sup>7</sup>.

De esta manera, si la demanda del juicio electoral que nos ocupa se presentó ante el Congreso de Jalisco, el pasado ocho de noviembre, la promoción del medio de impugnación es oportuna, como se advierte enseguida:

Noviembre 2017						
Dom	Lun	Mar	Mié	Jue	Vie	Sáb
			1 Aprobación del acto reclamado por el Congreso local	2 Publicación en el periódico oficial	3 Surte efectos la publicación	4
5	6 (1) Inicia plazo para promover	7 (2)	8 (3) Presentación de la demanda	9 (4) Vence plazo	10	11

### 4.1.2. Legitimación y personería

Se cumple con los referidos requisitos de procedibilidad, en los términos considerados al dar contestación a las causas de improcedencia hechas valer por el Congreso de Jalisco.

### 4.1.3. Interés

Se satisface este requisito en la medida que, el Tribunal local pretende que se inaplique la norma y el acto que, desde su

---

<sup>7</sup> Entendiéndose por tales, todos los días, excepto sábados, domingos y los inhábiles en términos de ley.

perspectiva, producen una afectación a la esfera jurídica del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco, puesto que de conformidad con el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, se le reconoce como un órgano autónomo de gobierno en lo concerniente a su funcionamiento y toma de decisiones.

#### **4.1.4. Definitividad**

El acto es definitivo y firme, toda vez que, del análisis de la legislación electoral aplicable, se advierte la inexistencia de algún medio de impugnación que deba agotarse antes de acudir en la vía propuesta ante este órgano jurisdiccional.

### **5. Hechos relevantes**

Los antecedentes del acto reclamado consisten, medularmente, en:

#### **5.1. Reforma local en materia de combate a la corrupción**

##### **5.1.1. Decreto 25886/LXI/16**

El veintiséis de noviembre de dos mil dieciséis, el Congreso de Jalisco **emitió el referido** decreto, por el cual reformó entre otros, el artículo 35, fracción X, **de la Constitución Política de aquella Entidad, para establecer que** corresponde a dicho **órgano legislativo** designar a los titulares de los órganos internos de control de los autónomos.

##### **5.1.2. Decreto 26408/LXI/17**

El dieciocho de julio de dos mil diecisiete, se publicó en el Periódico Oficial “El Estado de Jalisco”, el señalado decreto de reforma, entre otros, al artículo 106 de la Constitución local, para establecer que los titulares de los órganos de control internos de aquellos organismos

públicos a que tal Constitución otorga autonomía, serán elegidos por el Congreso local con el voto de, cuando menos, las dos terceras partes de los diputados integrantes, para lo cual emitirá una convocatoria pública a la sociedad.

Asimismo, el artículo transitorio séptimo de ese decreto dispone que el Congreso local deberá elegir a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos, conforme lo prevé la Constitución local, una vez que se expidiera o armonizara la ley correspondiente.

## **5.2. Actos legislativos posteriores a las reformas constitucionales**

### **5.2.1. Expedición de legislación local secundaria**

El veintiséis de septiembre de este año, mediante decreto 26435/LXI/17, el Congreso local expidió la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco.

En su artículo octavo transitorio refiere que, con su expedición, se tenía por satisfecho el requisito del transitorio del séptimo del decreto 26408/LXI/17, por lo que el Congreso local deberá expedir la convocatoria para elegir a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionalmente autónomos del estado, quienes iniciarán funciones el primero de enero de dos mil dieciocho.

### **5.2.2. Acto reclamado**

El pasado uno de noviembre, el Congreso de Jalisco aprobó el acuerdo legislativo mediante el cual aprobó la convocatoria para la elección de los titulares de los órganos internos de control de los

organismos constitucionales autónomos de aquella entidad, entre ellos, el Tribunal Electoral local.

Tal acuerdo legislativo se publicó en el Periódico Oficial de aquella entidad, el siguiente dos de noviembre.

## **6. Estudio**

### **6.1. Pretensión y causa de pedir**

La **pretensión** del Tribunal Electoral de Jalisco es que deje sin efectos el acuerdo legislativo, mediante el cual al Congreso de aquella entidad aprobó la convocatoria la elección de los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos locales, en lo referente a ese Tribunal local.

Su **causa pedir** la sustenta en que los artículos 35, fracción X, y 106, fracción IV, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, 51, apartado 1, de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas de esa entidad, así como séptimo transitorio del decreto 26408/LXI/17 de reformas constitucionales locales en materia de combate a la corrupción, y octavo transitorio del decreto por el que se expidió la referida ley de responsabilidades, que facultan al Congreso del Estado a designar al titular del órgano interno de control del Tribunal local, entre otros organismos constitucionales autónomos, resultan contrarios al artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General de la República; por lo que, solita su inaplicación al caso concreto.

Lo anterior, porque, desde la perspectiva del Tribunal promovente, la referida facultad del Congreso local de designar al titular de su órgano interno de control, contraviene los principios constitucionales de autonomía e independencia que reviste la función jurisdiccional

electoral local, al ser una intromisión en la estructura y funcionalidad del propio Tribunal local, así como en su procedimiento de toma de decisiones.

### **6.2. Controversia a resolver (litis)**

De esta manera, el problema jurídico a resolver en el presente asunto consiste en determinar si, el acuerdo legislativo por el cual se aprobó la convocatoria para la designación de los titulares de los órganos internos de control de los organismos públicos autónomos de Jalisco, en lo referente al Tribunal Electoral de aquella entidad. se ajusta o no a la regularidad constitucional federal, para lo cual se debe analizar si los preceptos de la Constitución local, así como de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativa de aquel Estado, que otorgan al Congreso local, la facultad de designar al titular del órgano interno de control del Tribunal Electoral de aquella entidad –considerado como órgano constitucional autónomo-, deben o no inaplicarse al caso concreto, dado que, desde la perspectiva del Tribunal local, son contrarios a los principios constitucionales de autonomía de funcionamiento e independencia en decisiones, que revisten la función jurisdiccional electoral local, establecidos en el inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General de la República.

### **6.3. Tesis de la decisión**

Se estima conforme a Derecho, modificar el acuerdo legislativo impugnado, así como la convocatoria para la elección de los titulares de los órganos internos de control de los organismos públicos locales de Jalisco, en todo lo relacionado con el Tribunal Electoral de esa entidad, ya que, en el caso, se deben inaplicar los artículos 35, fracción X, y 106, fracción IV, último párrafo, de la Constitución

Política del Estado de Jalisco, 51, apartado 1, de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas de esa entidad, así como séptimo transitorio del decreto 26408/LXI/17 de reformas constitucionales locales en materia de combate a la corrupción, y octavo transitorio del decreto por el que se expidió la referida ley de responsabilidades; por cuanto hace a la facultad del Congreso de aquella entidad de designar al titular del órgano interno de control del Tribunal Electoral local.

Lo anterior, porque, conforme con el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución federal, los tribunales electorales locales tienen una naturaleza constitucional y legal, como órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral, con autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

De manera que, los referidos preceptos locales, al facultar al Congreso de Jalisco para designar al titular del órgano interno de control del Tribunal Electoral de aquella entidad, afectan su integración al implicar que un poder estatal ajeno al organismo constitucional autónomo, incida en su funcionamiento electoral y administrativo, lo que vulnera los principios de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, constitucionalmente previstos.

#### **6.4. Cuestiones previas**

##### **6.4.1. Reforma constitucional en materia de combate a la corrupción**

Mediante decreto por el que se reforman, adicional y derogan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia de combate a la corrupción, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil

## SUP-JE-73/2017

quince, se establecieron las bases a partir de las cuales, se organiza el régimen de responsabilidades, así como el sistema nacional anticorrupción, y se definen competencias en los órdenes jurídicos, a fin de operar la indicada reforma constitucional; los aspectos destacables son los que a continuación se citan:

- La integración de un órgano interno de control en los entes públicos, incluidos, los organismos constitucionalmente autónomos.
- La facultad del Congreso de la Unión para legislar el ámbito de competencia de la Auditoría Superior de la Federación y la ley que instituya el Tribunal Federal de Justicia Administrativa.
- La facultad del Congreso de la Unión para expedir las leyes generales en materia del sistema nacional anticorrupción; así como de responsabilidades administrativas de los servidores públicos; lo relacionado con la revisión de la Cuenta Pública.
- La atribución exclusiva de la Cámara de Diputados para designar a los titulares de los órganos internos de control de los organismos que la propia Constitución General de la República les otorga autonomía.
- La ampliación del ámbito de competencias de la Auditoría Superior de la Federación.
- El régimen de responsabilidades administrativas de servidores públicos y particulares.
- El ámbito de competencia del Sistema Nacional Anticorrupción.
- La prescripción de la responsabilidad administrativa.
- El establecimiento de entidades estatales de fiscalización; así como instituir tribunales de justicia administrativa en el ámbito local (incluida la Ciudad de México).

Por lo que atañe al régimen transitorio, el decreto de reforma constitucional impuso los siguientes deberes en materia legislativa al orden jurídico local:

[...]

**Segundo.** El Congreso de la Unión, dentro del plazo de un año contado a partir de la entrada en vigor del presente Decreto, deberá

aprobar las leyes generales a que se refieren las fracciones XXIV y XXIX-V del artículo 73 de esta Constitución, así como las reformas a la legislación establecida en las fracciones XXIV y XXIX-H de dicho artículo. Asimismo, deberá realizar las adecuaciones a la Ley Orgánica de la Administración Pública Federal, con el objeto de que la Secretaría responsable del control interno del Ejecutivo Federal asuma las facultades necesarias para el cumplimiento de lo previsto en el presente Decreto y en las leyes que derivan del mismo.

[...]

**Cuarto.** El Congreso de la Unión, las Legislaturas de los Estados y la Asamblea Legislativa del Distrito Federal, deberán, en el ámbito de sus respectivas competencias, expedir las leyes y realizar las adecuaciones normativas correspondientes, dentro de los ciento ochenta días siguientes a la entrada en vigor de las leyes generales a que se refiere el Segundo Transitorio del presente Decreto.

[...]

**Séptimo.** Los sistemas anticorrupción de las entidades federativas deberán conformarse de acuerdo con las Leyes Generales que resulten aplicables, las constituciones y leyes locales.

[...]

De lo transcrito, se advierte que el Órgano Reformador de la Constitución confirió al Congreso de la Unión la obligación de expedir las leyes generales atinentes al Sistema Nacional Anticorrupción y del régimen de responsabilidades administrativas. Mientras que, al Congreso de la Unión y las legislaturas de los estados, impuso el deber de adecuar la su normatividad a esas leyes generales.

Finalmente, dispuso que los sistemas anticorrupción en el ámbito local se integran con las leyes generales, así como con las constituciones y leyes estatales.

Cabe señalar que, las leyes generales a las que se refiere la norma constitucional son la Ley General del Sistema Nacional Anticorrupción, así como la Ley General de Responsabilidades Administrativas, publicadas en el Diario Oficial de la Federación el dieciocho de julio de dos mil dieciséis; la primera, que establece las

bases de coordinación en los órdenes jurídicos para el funcionamiento del sistema previsto en el artículo 113 de la Constitución General de la República; en tanto que, la segunda, tiene por objeto la distribución de competencias entre la Federación y entidades federativas en materia de responsabilidades administrativas de los servidores públicos.

Del indicado decreto de reformas ni de las referidas leyes generales, no se advierte que el Órgano Reformador de la Constitución haya dispuesto expresamente la obligación para que los congresos locales designaran a los titulares de los órganos internos de control de los organismos a los que las constituciones locales les confiere autonomía.

#### **6.4.2. Parámetro de control**

A través de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce se modificó, entre otros, el artículo 116, fracción IV, inciso c), apartado 5º de la Constitución General<sup>8</sup>, en el cual se dispuso que, las autoridades jurisdiccionales que tengan a su cargo la resolución de las controversias en la materia en las entidades federativas, se

---

<sup>8</sup> **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. Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas: [...] **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: [...] **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: [...] **5o.** Las autoridades electorales jurisdiccionales se integrarán por un número impar de magistrados, quienes serán electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores, previa convocatoria pública, en los términos que determine la ley.

integrarán por un número impar de magistrados, **quienes serían electos por las dos terceras partes de los miembros presentes de la Cámara de Senadores**, previa convocatoria pública, en los términos que determinara la ley.

En los debates celebrados por los legisladores con motivo del proceso de reforma constitucional, puede advertirse que una de las finalidades perseguidas fue evitar la *intromisión de los actores locales* en la conformación de los órganos jurisdiccionales<sup>9</sup>, lo cual, de acuerdo al Gobierno de la República, abona a que la justicia electoral asegure su independencia<sup>10</sup>.

Así, del proceso de discusión legislativa, conviene destacar a partir de una interpretación causal y teleológica, las intervenciones más relevantes que sobre este punto se presentaron en el seno del Congreso de la Unión en ambas Cámaras, dentro de las que resaltan las siguientes:

- Senador Javier Corral Jurado, del Grupo Parlamentario del PAN externó:

---

<sup>9</sup> Al respecto, en sesión ordinaria de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, celebrada el jueves cinco de diciembre de dos mil trece, la Diputada Consuelo Argüelles Loya, refirió: *Asimismo, los magistrados de los Tribunales Electorales de los estados serán designados por el Senado, lo que impide la intromisión de los actores locales en la conformación de dichos órganos jurisdiccionales, lo que actualmente se da como un secreto a voces en algunos estados.* Consúltese la versión estenográfica correspondiente en: <http://cronica.diputados.gob.mx/>

<sup>10</sup> En el documento intitulado: *REFORMA POLÍTICA-ELECTORAL*, el Gobierno de la República señaló lo siguiente: *Para contribuir a que la justicia electoral sea más eficaz y se asegure su independencia, la reforma constitucional estableció la transformación de los tribunales electorales en autoridades jurisdiccionales de carácter local, ajenas a los Poderes Judiciales de las entidades federativas y con facultades para resolver controversias en materia electoral suscitadas con motivo de procesos electorales locales. Estos organismos se integrarán por tres o cinco magistrados que serán nombrados por el Senado de la República y deberán ser originarios de la entidad correspondiente o tener una residencia efectiva en ella de al menos cinco años.* Visible en: [http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION\\_AMPLIADA\\_REFORMA\\_POLITICA\\_ELECTORAL.pdf](http://www.gob.mx/cms/uploads/attachment/file/3080/EXPLICACION_AMPLIADA_REFORMA_POLITICA_ELECTORAL.pdf)

## SUP-JE-73/2017

*“Se cancela el vínculo de intromisión de los gobernadores en la parte importante de su razón de ser -me queda minuto y medio- se cancela el vínculo de intromisión de los gobernadores en la integración tanto de los consejos electorales locales como en los tribunales electorales locales.”*

- Senador Isidro Pedraza Chávez, del Grupo Parlamentario del PRD señaló: *“Ha sido de alguna manera la lucha que hemos dado en diferentes escenarios lo que nos ha permitido que ahora hagamos más integral la propuesta en los temas que se han referido aquí. Los tribunales electorales que habían sido una instancia de obedecer por consigna la decisión de los gobiernos estatales para impedir la alternancia de alcaldías, diputados y gobernadores, la que permite ahora que tengamos tribunales concebidos de nuevo tipo”.*
- Senador Marco Antonio Blásquez Salinas, del Grupo Parlamentario del Partido del Trabajo, argumentó que: *“La proposición en que se engloba la Reforma Electoral fundamentada principalmente por el fortalecimiento del Sistema Electoral Mexicano para honrar los principios que deben prevalecer en los procesos electorales, como lo son la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad, según reza el dictamen que le da origen, tienen como finalidad evitar resquicios de subordinación a algún poder. Pues a decir de los proponentes, los gobernadores han venido ejerciendo presión e influencia en los procesos electorales y consecuentemente en los resultados de los mismos”.*
- Diputada Federal Consuelo Argüelles Loya, del Grupo Parlamentario del PAN, puntualizó: *“Con esta reforma se ha logrado blindar a órganos electorales locales, quienes participarán en colaboración con el Instituto Nacional de Elecciones como principal encargado de la función electoral del país, el cual deberá elegirse por las dos terceras partes de esta honorable Cámara. Asimismo, los magistrados de los Tribunales Electorales de los estados serán designados por el Senado, lo que impide la intromisión de los actores locales en la conformación de dichos órganos jurisdiccionales, lo que actualmente se da como un secreto a voces en algunos estados”.*

El sentido expresado en los trabajos de ambas Cámaras del Congreso de la Unión, como uno de los órganos conformadores del Poder Reformador de la Ley Suprema, fue el de robustecer el

artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Ley Fundamental, con el propósito de que las autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de plena autonomía en su funcionamiento, e independencia en sus decisiones, a efecto de que éstos no se vieran afectados por la injerencia de otros órganos o poderes públicos en los Estados.

Las disposiciones de la Constitución en lo que atañe a la jurisdicción electoral local, están contenidas en una "ley marco"<sup>11</sup>, publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintitrés de mayo de dos mil catorce, con el nombre de Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, que sienta las bases generales respecto a la naturaleza jurídica, organización y funcionamiento de los tribunales electorales locales.

---

<sup>11</sup> Sobre el lugar que ocupan las leyes generales en el sistema de fuentes, el Alto Tribunal ha sostenido en la tesis P. VII/2007, de rubro y texto siguiente:

LEYES GENERALES. INTERPRETACIÓN DEL ARTÍCULO 133 CONSTITUCIONAL. La lectura del precepto citado permite advertir la intención del Constituyente de establecer un conjunto de disposiciones de observancia general que, en la medida en que se encuentren apegadas a lo dispuesto por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, constituyan la "Ley Suprema de la Unión". En este sentido, debe entenderse que las leyes del Congreso de la Unión a las que se refiere el artículo constitucional no corresponden a las leyes federales, esto es, a aquellas que regulan las atribuciones conferidas a determinados órganos con el objeto de trascender únicamente al ámbito federal, 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. Es decir, las leyes generales corresponden a aquellas respecto a las cuales el Constituyente o el Poder Revisor de la Constitución ha renunciado expresamente a su potestad distribuidora de atribuciones entre las entidades políticas que integran el Estado Mexicano, lo cual se traduce en una excepción al principio establecido por el artículo 124 constitucional. Además, estas leyes 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, de tal manera que una vez promulgadas y publicadas, deberán ser aplicadas por las autoridades federales, locales, del Distrito Federal y municipales.

## **SUP-JE-73/2017**

En específico el artículo 105 de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales establece tres garantías institucionales que revisten la función jurisdiccional electoral:

- Los tribunales electorales locales son órganos jurisdiccionales especializados en materia electoral de cada entidad federativa.
- Gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.
- Tales órganos jurisdiccionales no estarán adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas.

De lo expuesto se sigue que el ordenamiento constitucional reconoce una categoría específica de la jurisdicción electoral local, que goza de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones; en idéntico sentido la norma suprema describe su integración y el régimen de elección de sus miembros.

### **6.5. Estudio de los agravios**

En una parte de sus agravios, el Tribunal Electoral de Jalisco aduce que, contrario a lo dispuesto en el marco constitucional en materia electoral, los artículos que impugna modifican y restringen las facultades de organización interna, alterando, su autonomía de funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Lo anterior, porque, desde su perspectiva, la facultad del Congreso de Jalisco de designar al titular del órgano interno de control del propio Tribunal local, se traduce en un acto de indebida intromisión que merma su autonomía e independencia, en la medida que, tal titular podría ejercer funciones que estarían por encima de las decisiones que tomase su Pleno.

Para estar en condiciones de emprender el estudio de regularidad constitucional, es conveniente analizar primeramente si el acuerdo legislativo por el cual se aprobó la convocatoria para elegir a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos de Jalisco, constituye un acto de aplicación de la normativa impugnada por el Tribunal local.

#### **6.5.1. Acto de aplicación**

Esta Sala Superior advierte que la parte actora combate diversas disposiciones del estado de Jalisco, derivadas de su reforma en materia del sistema anticorrupción, con motivo del primer acto de aplicación, el cual hace consistir, en el acuerdo emitido por el Congreso aquella entidad, mediante el cual aprobó la convocatoria para elegir a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos locales.

Por ello, **por cuestión de técnica, se estima necesario, en principio, verificar que el acuerdo y convocatoria emitidas por el Congreso local, relativos a la designación del titular del órgano de control interno del Tribunal Electoral de aquella entidad, efectivamente constituyan actos de aplicación de las normas que aduce la parte actora; es decir, que se materialicen en todos sus efectos y consecuencias, las hipótesis normativas previstas en la Constitución y ley de responsabilidades locales, que, a juicio de la parte actora, le generan perjuicios<sup>12</sup>.**

---

<sup>12</sup> Véase, la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **AMPARO CONTRA LEYES. EL PRIMER ACTO DE APLICACIÓN QUE PERMITE IMPUGNARLAS ES AQUEL EN QUE POR PRIMERA VEZ SE ACTUALIZARON LAS HIPÓTESIS NORMATIVAS CORRESPONDIENTES EN**

## SUP-JE-73/2017

Para determinar si se está en presencia del primer acto de aplicación de una ley, debe existir plena evidencia de que, efectivamente, se trata del primer acto de aplicación por su fecha de emisión, o bien, cuando se actualizaron las hipótesis normativas relativas en perjuicio y conocimiento de la parte actora.

Por otro lado, verificado que el acto de autoridad reclamado constituye el primer acto que concreta en perjuicio de la parte actora, la hipótesis jurídica controvertida, deberá analizarse la constitucionalidad de la normativa impugnada determinando lo conducente y, en caso, de estimarse la regularidad constitucional de esa normativa, será factible en análisis del acto concreto de aplicación por vicios propios<sup>13</sup>.

En consecuencia, resulta necesario tener en cuenta los aspectos relevantes del acuerdo emitido por el Congreso de Jalisco, mediante el cual aprobó la convocatoria para la elección de los titulares de los órganos internos de control de los organismos públicos autónomos de aquella entidad, los cuales, en lo que interesa, señalan:

- **Acuerdo legislativo**
  - Conforme el correspondiente decreto, se modificaron los artículos 35 y 106 de la Constitución local, a efecto de otorgar al Poder Legislativo local la facultad de elegir a los titulares de los órganos de control

---

**PERJUICIO DEL QUEJOSO.** Época: Novena Época. Registro: 186675. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Aislada. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XVI, Julio de 2002. Materia(s): Común. Tesis: 2a. LXX/2002. Página: 445.

<sup>13</sup> Véase, la jurisprudencia de la Segunda Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, **LEYES, AMPARO CONTRA. REGLAS PARA SU ESTUDIO CUANDO SE PROMUEVE CON MOTIVO DE UN ACTO DE APLICACIÓN.** Época: Novena Época. Registro: 191311. Instancia: Segunda Sala. Tipo de Tesis: Jurisprudencia. Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta. Tomo XII, Agosto de 2000. Materia(s): Constitucional. Tesis: 2a./J. 71/2000. Página: 235.

- organismos públicos autónomos, entre otras disposiciones, en materia anticorrupción.
- Al expedirse, el pasado catorce de septiembre, la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco, quedó satisfecha la armonización legislativa que condicionaba la elección de los referidos titulares de los órganos de control de los organismos constitucionales autónomos.
  - En consecuencia, el Congreso del Estado debía proceder a la elección de los órganos internos de control de los organismos públicos a los que la Constitución Particular del Estado les confiere autonomía y ejerzan recurso del Presupuesto del Estado con fundamento en los artículos 35, fracción X, 106, fracción IV, de esa Constitución local; segundo y séptimo, transitorios del decreto 26408/LXI/17; 50 y 51 de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas; y octavo transitorio del decreto por el cual se expidió la referida ley de responsabilidades.
  - El Congreso del Estado se encontraba en aptitud legal de elegir al titular del órgano interno de control, entre otros organismos constitucionalmente autónomos locales, del Tribunal Electoral local, cuya autonomía se encuentra estipulada en el artículo 68, párrafo primero, de la Constitución de esa entidad, y ejerce los recursos públicos asignados a la unidad 31 del Presupuesto del Estado.
- **Convocatoria pública para la elección de los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos**
    - Los cargos vacantes son los de titular del órgano de control interno, entre otros organismos constitucionales autónomos, del Tribunal Electoral de Jalisco [base primera, apartado 1, inciso d)].
    - La Asamblea del Congreso del Estado debe aprobar el dictamen de acuerdo legislativo que contendrá la lista de elegibles [base séptima, apartado 2].
    - Aprobada la lista de candidato elegibles, la Asamblea, en libertad soberana, procederá a elegir a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos [base séptima, apartado 3].

## **SUP-JE-73/2017**

A partir de lo anterior, el Tribunal Electoral de Jalisco reclama los artículos 35, fracción X, y 106, fracción IV, último párrafo, de la Constitución local, transitorio séptimo del decreto 26408/LXI/17, por el que se reformaron diversos preceptos de la Constitución de Jalisco, en materia de combate a la corrupción; así como 51 y transitorio octavo de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado.

Al respecto, como se señaló, la causa de pedir del Tribunal local se sustenta en tales preceptos resultan contrarios al artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General de la República; dado que permiten una intromisión del Congreso local que afecta los principios de autonomía e independencia que reviste la función jurisdiccional electoral.

De lo anterior, se advierte que, como lo señala el Tribunal local, el acuerdo legislativo mediante el cual se aprobó la convocatoria para la elección, entre otros, del titular de su órgano interno de control, constituye el primer acto de aplicación de la normativa que impugna.

Ello es así, porque la propia reforma en materia de combate a la corrupción, emitida por el Congreso de Jalisco, establecía como condición para la designación de los titulares de los órganos internos de los organismos constitucionales autónomos de esa entidad, que se armonizara o se emitiera la correspondiente legislación; lo cual, se actualizó con la expedición de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas.

De esta manera, si dicha ley de responsabilidades se publicó el Periódico Oficial de Jalisco el pasado veintiséis de septiembre, y el acuerdo legislativo que aprobó la respectiva convocatoria, en el que se señala entre los titulares a designar, al del órgano interno de

Control del Tribunal local, el siguiente dos de noviembre, es claro, que dicho acuerdo y convocatoria, constituyen el primer acto de aplicación de la normativa que faculta al Congreso local a designar al referido titular.

No es óbice, para el análisis de la constitucionalidad de las normas impugnadas por el Tribunal local, **el hecho de que tales normas no se contengan en una normatividad electoral, sino que se encuentren referidas a las materias de combate a la corrupción y responsabilidades políticas y administrativas de los servidores públicos de Jalisco.**

Lo anterior, porque **las porciones normativas cuya constitucionalidad se cuestiona están relacionadas con la integración del órgano jurisdiccional electoral de aquella entidad;** aunado a que, la parte actora señala que dicha normativa, al darle atribuciones al Congreso del Estado para designar al titular de su órgano interno de control, vulnera los principios que autonomía e independencia que revisten tal junción jurisdiccional electoral.

En ese orden, en términos de los artículos 41, fracción V y 99, párrafo cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 3 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, se desprende la posibilidad de que este Tribunal Electoral conozca de la constitucionalidad de normas que no guarden relación directa con la materia electoral, pero que sí inciden en esa materia comicial.

Lo anterior, en razón de que para proteger y mantener el orden constitucional, se dispone de un sistema de control que permite garantizar su observancia ante la posibilidad de ser infringida o

## **SUP-JE-73/2017**

vulnerada por las autoridades, es decir, mientras la supremacía constitucional consiste en que ninguna autoridad, ley federal o local pueden contravenir la Ley Fundamental, el control constitucional hace efectivo dicho principio al otorgar los mecanismos necesarios para garantizar que la Constitución sea respetada.

En efecto, para el pleno ejercicio de ese control, se requiere que los medios de defensa y las autoridades competentes para conocerlos, estén expresamente regulados en la Ley Fundamental. Así pues, en la materia electoral, esta exigencia se satisface plenamente, toda vez que los artículos 41, fracción VI y 99 de la Constitución federal, prevén que el establecimiento del sistema de medios de impugnación en la materia, garantizará los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, y que el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene competencia para conocer y resolver, en forma definitiva e inatacable las impugnaciones de actos y resoluciones de las autoridades electorales federales y de los Estados, que violen normas constitucionales o legales.

Los preceptos constitucionales antes citados se reglamentan en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, la que en su conjunto acota los mecanismos para garantizar que todos los actos y resoluciones de las autoridades electorales se sujeten, invariablemente, a los principios de constitucionalidad y de legalidad<sup>14</sup>.

---

<sup>14</sup> Resulta aplicable la razón de decisión de la Jurisprudencia 22/2002. **COMPETENCIA DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA**

### **6.5.2. Naturaleza constitucional del Tribunal Electoral de Jalisco**

La Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales en el artículo 105 establece que las autoridades electorales jurisdiccionales locales gozarán de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones, que deberán cumplir bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad; y finalmente estatuye que éstos órganos no estarán adscritos a los poderes judiciales de las entidades federativas.

Con relación a estas características de los tribunales electorales como órganos constitucionales autónomos en las entidades federativas, esta Sala Superior juzga eminentemente atendible la doctrina judicial de la Suprema Corte de Justicia, contenida en las **Jurisprudencias P./J. 20/2007<sup>15</sup> y P./J. 12/2008<sup>16</sup>**, en la cual ha establecido como elementos jurídicos que conciben la naturaleza jurídica de aquéllos, los siguientes:

---

**FEDERACIÓN. LA TIENE PARA CONOCER DE POSIBLES VIOLACIONES A NORMAS CONSTITUCIONALES NO ELECTORALES.** Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 6, Año 2003, páginas 15 y 16.

<sup>15</sup> Este primer criterio responde al rubro: **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. NOTAS DISTINTIVAS Y CARACTERÍSTICAS**, publicado en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1647.

<sup>16</sup> La jurisprudencia de cuenta, se localiza en la Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXVII, febrero de 2008, página 1871, bajo el rubro: **ÓRGANOS CONSTITUCIONALES AUTÓNOMOS. SUS CARACTERÍSTICAS.**

## SUP-JE-73/2017

- Surgen bajo una idea de equilibrio constitucional basada en los controles de poder recíprocos, que permiten una distribución de funciones o competencias más eficaz para el desarrollo de las actividades encomendadas al Estado;
- Se establece en los textos constitucionales, dotándolos de garantías de actuación e independencia en su estructura orgánica para que alcancen los fines para los que fueron creados, que por su especialización e importancia social requería autonomía de los clásicos poderes del Estado;
- La creación de este tipo de órganos no altera o destruye la teoría tradicional de la separación de poderes, pues la circunstancia de que los referidos órganos guarden autonomía e independencia de aquéllos no implica que se encuentren fuera del Estado mexicano;
- Sus características esenciales son: **a.** Deben estar establecidos directamente en la Constitución Federal o local; **b.** Deben mantener, con los otros órganos del Estado, relaciones de coordinación; **c.** Deben contar con autonomía e independencia funcional y financiera; y **d.** Deben atender funciones primarias u originarias del Estado que requieran ser eficazmente atendidas en beneficio de la sociedad

Pero aún más, al referirse al tópico relativo a la legitimación procesal activa para promover una controversia constitucional en términos del artículo 105 de la Constitución Federal, el propio Alto Tribunal estableció de modo inequívoco, que el Tribunal Electoral -de la Ciudad de México, entonces Distrito Federal- es un órgano constitucional autónomo, según se colige de la **Jurisprudencia P./J. 19/2007**<sup>17</sup>, en la que taxativamente determinó:

---

<sup>17</sup> Dicha jurisprudencia lleva por rubro: TRIBUNAL ELECTORAL DEL DISTRITO FEDERAL. AL SER UN ÓRGANO DE GOBIERNO DEL DISTRITO FEDERAL TIENE LEGITIMACIÓN PARA PROMOVER CONTROVERSIA CONSTITUCIONAL, y puede consultarse en el Semanario Judicial de la Federación, Novena Época, Tomo XXV, mayo de 2007, página 1651.

En atención a lo antes expuesto, es evidente que el Tribunal Electoral del Distrito Federal, como órgano constitucional autónomo, cuenta con legitimación para promover las controversias constitucionales a que se refiere el inciso k) de la fracción I del artículo 105 constitucional.

Sentados los elementos precedentes, enseguida, este Tribunal Constitucional procede a dejar patente cómo es que, respecto al Tribunal Electoral, se actualizan los elementos que la Suprema Corte de Justicia ha fijado como propios de los órganos constitucionales autónomos, con base en los razonamientos subsecuentes.

El artículo 68 de la Constitución de Jalisco, establece que el Tribunal Electoral de aquella entidad **es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independiente en sus decisiones**, y que se rige bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad. Tendrá a su cargo la función jurisdiccional local en materia electoral y de participación ciudadana.

- **Primer elemento. Origen constitucional del Tribunal.** Como se advierte del aludido precepto, el Tribunal Electoral de Jalisco tiene su origen en una disposición constitucional local
- **Segundo elemento. Relaciones de coordinación.** Dada la estructura que la Constitución le da, el Tribunal Electoral no se encuentra inmerso en ninguno de los otros Poderes de la entidad, por lo que sus relaciones institucionales son de coordinación y no así de subordinación jerárquica, al no estar subordinado a los Poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial Locales
- **Tercer elemento. Autonomía e independencia.** Del propio precepto transcrito se sigue que el citado Tribunal es un órgano que a nivel local goza de plena autonomía e independencia funcional y financiera, puesto que la Constitución local lo dota de personalidad jurídica y patrimonio propios

- **Cuarto elemento. Funciones primarias.** Atiende funciones fundamentales del Estado, que requieren ser atendidas en beneficio de la sociedad, toda vez que, entre otras, el tribunal cuenta con las atribuciones para conocer y resolver los medios de impugnación en la materia electoral, resolver los procedimientos especiales sancionadores y declarar la validez o nulidad de elecciones

Sobre este orden de premisas, tal y como ha quedado evidenciado, el Tribunal Electoral de Jalisco es un órgano constitucional autónomo de los poderes de esa entidad, por lo que para garantizar dicha autonomía debe evitarse cualquier injerencia gubernamental.

### 6.5.3. Normativa local impugnada

Una vez que se ha establecido el parámetro de regularidad constitucional y la naturaleza jurídica del Tribunal Electoral de Jalisco, es importante conocer el contenido de las disposiciones generales combatidas por el Tribunal local, a fin de determinar si resultan contrarias a la Constitución General de la República, y, por ende, deben inaplicarse al caso concreto.

#### A. Constitución Política del Estado de Jalisco

**Artículo 35.** Son Facultades soberanas del Congreso:

[...]

**X. Elegir a los titulares de los órganos internos de control de los organismos públicos cuya autonomía es reconocida por esta Constitución** y que ejerzan recursos del Presupuesto del Estado, mediante el voto de las dos terceras partes de los diputados presentes del Congreso, de conformidad con las bases establecidas por esta Constitución y las leyes;

[...]

**Artículo 106.** Los servidores públicos y particulares que incurran en responsabilidad frente al Estado, serán sancionados conforme a lo siguiente:

[...]

IV. Los entes públicos municipales así como los organismos a los que esta Constitución les otorga autonomía, tendrán órganos internos de control encargados de prevenir, corregir, investigar y substanciar las faltas administrativas en que incurran los servidores públicos del respectivo ente; para resolver las faltas administrativas no graves y para remitir los procedimientos sobre faltas administrativas graves al Tribunal de Justicia Administrativa para su resolución, de conformidad con los procedimientos que establezcan las leyes generales y locales de la materia, así como para revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos. Los órganos internos de control señalados estarán facultados para presentar ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción las denuncias por hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito.

Los titulares de los órganos internos de control de aquellos organismos públicos que esta Constitución otorga autonomía y ejerzan recursos del Presupuesto del Estado deberán cumplir con los mismos requisitos que esta Constitución establece para ser titular de la Auditoría Superior del Estado y durarán en su cargo cuatro años, sin posibilidad de reelección.

**El Congreso del Estado elegirá, con el voto de cuando menos las dos terceras partes de los diputados integrantes de la Legislatura, a los titulares de los órganos internos de control a que refiere el párrafo anterior; para lo cual emitirá una convocatoria pública a la sociedad, dentro de los tres meses anteriores a que venza el nombramiento respectivo.**

## **B. Decreto núm. 26408/lxi/17, por el que se reformaron diversos preceptos de la Constitución de Jalisco, en materia de combate a la corrupción**

### **TRANSITORIOS**

[...]

**SÉPTIMO.** El Congreso del Estado deberá elegir a los titulares de los órganos internos de control de los organismos constitucionales autónomos, conforme lo prevé la Constitución Política del Estado de Jalisco, una vez que realice la expedición o armonización legislativa correspondiente.

[...]

## **C. Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas del Estado de Jalisco**

Artículo 51.

1. Los órganos internos de control se regirán conforme a lo establecido en el artículo 106 de la Constitución Política del Estado y tendrán las facultades y obligaciones que les otorga la Ley

General de Responsabilidades Administrativas y las demás leyes aplicables.

[...]

#### TRANSITORIOS

[...]

**OCTAVO.** Con la expedición de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas, se tiene por satisfecho el requisito del artículo transitorio Séptimo del decreto 26408/LXI/17. En consecuencia, resulta procedente que Congreso elija a los titulares de los órganos internos de control de los organismos públicos autónomos del estado de Jalisco.

En Congreso de Jalisco deberá expedir la convocatoria respectiva, en términos del artículo 106 de la Constitución Política del Estado y nombrar a las personas que ocuparán el cargo a partir del primero de enero de 2018.

Como puede observarse, los preceptos cuya inconstitucionalidad se reclamada, confieren al Congreso de Jalisco la atribución para elegir a los órganos internos de control de los organismos a los que la Constitución local les otorga autonomía, entre ellos, el Tribunal Electoral de esa entidad, en términos del artículo 68 de esa Constitución local<sup>18</sup>.

#### 6.5.4. Análisis de caso

Como se ha anticipado, la parte actora aduce que la normativa local que cuestiona, es contraria al régimen constitucional derivado de que otorga al Congreso de aquella entidad la facultad de designarse al titular de su órgano interno de control, en contravención a los

---

<sup>18</sup> **Artículo 68.** El Tribunal Electoral es un organismo público autónomo, con personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independiente en sus decisiones, y que se rige bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad. Tendrá a su cargo la función jurisdiccional local en materia electoral y de participación ciudadana.

[...]

principios de autonomía e independencia que reviste la función jurisdiccional electoral local.

Este Tribunal Constitucional estima que, las disposiciones anunciadas son contrarias a la Constitución General de la República y, en consecuencia, deben inaplicarse al caso concreto.

Para justificar lo anterior, conviene tener en cuenta que ha sido criterio de la Suprema Corte de Justicia de la Nación<sup>19</sup> que el artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos prescribe implícitamente tres mandatos prohibitivos dirigidos a los poderes públicos de las entidades federativas, para que respeten el principio de división de poderes, a saber: a) a la no intromisión, b) a la no dependencia y c) a la no subordinación de cualquiera de los poderes con respecto a los otros.

En ese sentido:

- La intromisión es el grado más leve de violación al principio de división de poderes, ya que, se actualiza cuando uno de los poderes se inmiscuye o interfiere en una cuestión propia de otro, sin que de ello resulte una afectación determinante en la toma de decisiones o que genere sumisión.
- La dependencia conforma el siguiente nivel de violación al citado principio, y representa un grado mayor de vulneración, puesto que implica que un poder impida a otro, de forma antijurídica, que tome decisiones o actúe de manera autónoma.

---

<sup>19</sup> Véase la tesis: P./J. 80/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Septiembre de 2004, pág. 1122, de rubro y texto: 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.

## SUP-JE-73/2017

- La subordinación se traduce en el más grave nivel de violación al principio de división de poderes, ya que no sólo implica que un poder no pueda tomar autónomamente sus decisiones, sino que además debe someterse a la voluntad del poder subordinante; la diferencia con la dependencia es que mientras en ésta el poder dependiente puede optar por evitar la imposición por parte de otro poder, en la subordinación el poder subordinante no permite al subordinado un curso de acción distinto al que le prescribe.

Tales conceptos son grados de la misma violación, por lo que la más grave lleva implícita la anterior.

De esta forma, debe analizarse si los preceptos que impugna el Tribunal local, que derivaron de la reforma que en materia de combate a la corrupción que se aprobó en aquel Estado, constituyen o no un grado de afectación a la autonomía e independencia del Tribunal local.

Al respecto, es de recordar que el artículo 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General de la República señala que las constituciones y leyes locales deben garantizar, entre otros, que las autoridades jurisdiccionales que resuelvan las controversias en materia electoral gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

También, como se señaló, a raíz de la reforma constitucional materia de combate a la corrupción<sup>20</sup> se modificaron diversos preceptos de la Constitución General, con el objetivo de establecer medidas institucionales tendientes a prevenir, detectar y sancionar las

---

<sup>20</sup> Publicada en el Diario Oficial de la Federación el veintisiete de mayo de dos mil quince.

conductas relacionadas con actos de corrupción en los diversos ámbitos de gobierno.

Entre las disposiciones que fueron modificadas se encuentra el artículo 109 constitucional que, en la nueva formulación de su fracción III, establece que **los entes públicos estatales deben contar con órganos internos de control que tendrán, en su ámbito de competencia, las atribuciones para prevenir, corregir e investigar actos u omisiones que pudieran constituir responsabilidades administrativas; sancionar aquéllas que no son competencia del Tribunal de Justicia Administrativa; revisar el ingreso, egreso, manejo, custodia y aplicación de recursos públicos y participaciones federales, y denunciar hechos u omisiones que pudieran ser constitutivos de delito ante la Fiscalía Especializada en Combate a la Corrupción.**

También es de tener presente que, el artículo 74, fracción VIII, establece que es facultad exclusiva de la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión, entre otras, designar, por el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes, a los titulares de los órganos internos de control de los organismos con autonomía reconocida en esa Constitución que ejerzan recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación.

Pues bien, el dieciocho de julio de dos mil dieciséis el Congreso de la Unión, en cumplimiento a lo dispuesto por el artículo 73, fracción XXIX-V constitucional y segundo transitorio de la citada reforma, expidió la Ley General de Responsabilidades Administrativas la cual,

al desarrollar los lineamientos constitucionales del artículo 109, señala que los titulares de los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos **serán nombrados en términos de sus respectivas leyes**<sup>21</sup>.

En suma, de lo expuesto hasta ahora se obtiene que la Constitución General señala como directriz a los estados, que en sus constituciones y leyes deben garantizar que las autoridades jurisdiccionales electorales gocen de autonomía e independencia en su funcionamiento y sus decisiones, en tanto que, por cuanto hace al establecimiento del órgano interno de control en los entes públicos estatales, la Constitución prevé expresamente que estos tendrán, entre otras, atribuciones relacionadas con la investigación de conductas que puedan implicar responsabilidad administrativa y con la sanción de aquellas que no sean competencia del Tribunal de Justicia Administrativa, es decir, que no sean graves.

Sin embargo, del texto constitucional no se desprenden lineamientos que indiquen, cómo debe realizarse la designación del titular de los órganos internos de control, de esas autoridades jurisdiccionales, en la medida que, sólo prevé que la Cámara de Diputados del Congreso de la Unión elegirá a los titulares de los órganos internos de control de los organismos a los que la propia Constitución General de la

---

<sup>21</sup> **Artículo 20.** Para la selección de los integrantes de los Órganos internos de control se deberán observar, además de los requisitos establecidos para su nombramiento, un sistema que garantice la igualdad de oportunidades en el acceso a la función pública con base en el mérito y los mecanismos más adecuados y eficientes para su adecuada profesionalización, atrayendo a los mejores candidatos para ocupar los puestos a través de procedimientos transparentes, objetivos y equitativos. Los titulares de los Órganos internos de control de los Órganos constitucionales autónomos, así como de las unidades especializadas que los conformen, serán nombrados en términos de sus respectivas leyes.

República, les otorga autonomía, sin hacer referencia expresa alguna en relación con los tribunales electorales locales.

En ese sentido, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado<sup>22</sup> que, tratándose de los órganos de control interno de los organismos públicos locales en materia electoral, los Estados conservan un amplio margen de configuración legislativa para regular en esta materia.

En ese aspecto, como lo ha señalado la propia Suprema Corte de Justicia de la Nación, tal libertad de configuración legislativa no es absoluta o irrestricta, sino que su ejercicio debe ser razonable y con apego a las bases contenidas tanto en la Constitución federal como en las leyes generales<sup>23</sup>.

En el referido contexto, en términos del artículo 116, fracción IV, inciso c) de la Constitución General de la República, para garantizar la autonomía de las autoridades administrativas locales y jurisdiccionales en la materia electoral, se debe evitar cualquier acto

---

<sup>22</sup> Véase la sentencia emitida en las acciones de inconstitucionalidad 53/2017 y acumulada.

<sup>23</sup> Véase la jurisprudencia P./J. 11/2016 (10a.), del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación cuyo rubro y texto es el siguiente:

**LIBERTAD DE CONFIGURACIÓN LEGISLATIVA DE LOS CONGRESOS ESTATALES. ESTÁ LIMITADA POR LOS MANDATOS CONSTITUCIONALES Y LOS DERECHOS HUMANOS.** Si bien es cierto que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, como la civil, también lo es que aquélla se encuentra limitada por los mandatos constitucionales y los derechos humanos reconocidos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los tratados internacionales suscritos por México, de conformidad con el artículo 1o. constitucional. En similar sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado que la legitimidad democrática de ciertos actos o hechos está limitada por las normas y obligaciones internacionales de protección de los derechos humanos, de modo que la existencia de un verdadero régimen democrático está determinada por sus características tanto formales como sustanciales.

## **SUP-JE-73/2017**

que atente contra su integración y funcionamiento, o que pretenda subordinarlos.

Máxime si, en el caso, se toma en cuenta que, dicho precepto constitucional, no fue modificado con la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción de dos mil quince, por lo que, como lo sustentó esta Sala Superior al resolver el expediente SUP-JDC-920/2017, dicha norma constitucional es la que establece el régimen jurídico de los autoridades jurisdiccionales electorales locales, y establece las garantías institucionales que revisten su función, mismas que son desarrolladas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

En ese orden, esta Sala Superior ha sustentado que, conforme a los artículos 17, párrafos segundo y sexto, y 116, fracciones III, párrafo segundo y IV, incisos b) y c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 8, de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; y 14, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, la función jurisdiccional electoral se rige por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia.

Por tanto, los órganos y funcionarios que la ejercen deben contar con garantías que permitan la autonomía en su funcionamiento y la independencia en la toma de sus decisiones<sup>24</sup>.

---

<sup>24</sup> Jurisprudencia 24/2016. **MAGISTRADOS SUPERNUMERARIOS. EL PAGO DE UNA REMUNERACIÓN CONSTITUYE UNA GARANTÍA DE LA INDEPENDENCIA EN EL EJERCICIO DE LA FUNCIÓN JURISDICCIONAL.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en

También ha sustentado que, para el cumplimiento de los principios constitucionales rectores en la materia, así como la autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales, tanto administrativas como jurisdiccionales, se encuentra condicionado a la satisfacción de dos cualidades: una de carácter subjetivo, que se alcanza cuando en las leyes se establecen requisitos a quienes aspiran a ser designados sobre el cumplimiento de ciertas cualidades específicas con el propósito de garantizar los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad; y otra, de tipo objetivo, cuando se les confieren los elementos necesarios para el adecuado desempeño de sus actividades, tales como son el dotarlas por ley de autonomía, personalidad y patrimonio propios.

Lo anterior es así, ya que sólo a través de la consecución de éstas, puede asegurarse la vigencia del sistema democrático<sup>25</sup>.

Por su parte, el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado en diversas acciones de inconstitucionalidad<sup>26</sup> lo siguiente:

- A partir de la reforma constitucional de diez de febrero de dos mil catorce,

---

materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 9, Número 18, 2016, páginas 36 y 37.

<sup>25</sup> Tesis XX/2010. **ÓRGANOS DE AUTORIDAD ELECTORAL. CONDICIONES QUE SE DEBEN SATISFACER PARA SU INTEGRACIÓN Y FUNCIONAMIENTO.** Gaceta de Jurisprudencia y Tesis en materia electoral, Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Año 3, Número 7, 2010, páginas 61 y 62.

<sup>26</sup> 35/2014 y sus acumuladas, en la que se analizó la designación que hizo el Congreso Local del Titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. 50/2015 y acumuladas, en las que se analizó la constitucionalidad del precepto que facultaba al Congreso Veracruz a designar al Secretario Ejecutivo del Organismo Público Local Electoral.

## SUP-JE-73/2017

entre otras cuestiones se modificó la configuración de las autoridades administrativas y jurisdiccionales en materia electoral.

- El artículo 116, fracción IV, inciso c), establece que las autoridades que tengan a su cargo la organización de las elecciones y las jurisdiccionales que resuelvan las controversias en la materia, gocen de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones y prevé la forma en que se integrarán los organismos públicos locales electorales.
- Desde la Constitución claramente se centralizó la toma de decisiones sobre la integración y funcionamiento de los organismos locales electorales, iniciando con la facultad de designación y remoción de los integrantes del órgano superior de dirección y siguiendo con el establecimiento de las reglas bajo las cuales funcionará el servicio profesional de carrera, el cual está regulado en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- Asimismo, es claro que se diseñó una autoridad nacional electoral, desvinculada de los poderes estatales, como una autoridad técnica especializada en esa materia, cuyos principios de actuación son: certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad.
- Dentro de esta concepción constitucional sobre la integración y funcionamiento de las autoridades electorales, es claro que la intervención del Congreso estatal en la determinación sobre el titular de la Unidad Técnica de Fiscalización del Instituto rompe con el espacio de independencia respecto de los poderes estatales en que se pretende insertar a aquéllas autoridades.
- En tales condiciones, los congresos locales no podían, ni siquiera de manera transitoria, incidir en la designación de las autoridades electorales locales, pues ello correspondía esas autoridades electorales locales, una vez que se encontrara debidamente integrado.
- Si bien **las entidades federativas tienen competencia para regular lo relativo al funcionamiento de los organismos públicos locales, deben hacerlo con apego a las bases contenidas tanto en la Constitución como en las leyes generales, de manera que no pueden introducir mecanismos que distorsionen la composición del órgano superior de dirección ni que puedan resultar contrarios a los principios de autonomía e independencia que están obligados a garantizar en sus leyes locales.**

En ese sentido, el propio Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, al resolver las acciones de inconstitucionalidad 94/2016 y acumuladas, determinó que si bien la conformación de un órgano interno de control en el Tribunal Electoral de Nayarit resultaba acorde con la Constitución federal; ello no resultaba así, respecto de la designación del titular de dicho órgano interno de control, por parte del Congreso del Estado.

Lo anterior, porque, a juicio de ese Tribunal Pleno, la designación del titular por parte del Congreso del Estado sí constituye un incentivo estructural que puede conllevar a la intromisión, subordinación o dependencia del Tribunal Electoral<sup>27</sup>, pues existiría el peligro de que el titular del órgano interno de control quiera complacer al Congreso que lo designó, en perjuicio de la autonomía e independencia del Tribunal Electoral y del principio de legalidad que debe regir la actuación del órgano interno de control.

Esto era así, porque, a través de la designación del titular del órgano interno de control por el Congreso del Estado, se establece un incentivo que vulnera el ejercicio independiente de la función jurisdiccional del Tribunal Electoral<sup>28</sup>.

---

<sup>27</sup> Véase tesis: P./J. 80/2004, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, Septiembre de 2004, pág. 1122, de rubro y texto: 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.

<sup>28</sup> Por tanto, se declaró la invalidez del artículo 15, párrafo segundo, de la Ley de Justicia Electoral de aquella entidad, que preveía la atribución del Congreso local de designar al titular del órgano interno de control del Tribunal Electoral local.

## **SUP-JE-73/2017**

En ese orden, como lo señaló la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con la reforma electoral de dos mil catorce, se modificó la configuración de las autoridades jurisdiccionales electorales en materia electoral, y conforme con el apartado 5º del inciso c) de la fracción IV del artículo 116 de la Constitución General de la República, los magistrados de dichos tribunales estatales son electos por el Senado de la República, previa convocatoria, y en los términos previstos en la Ley.

De esta manera, la Constitución claramente centralizó la toma de decisiones respecto de la integración y funcionamiento de los tribunales electorales locales, iniciando con la facultad de designación de las magistraturas que los integran, establece su plena autonomía, incluso de los poderes judiciales de los estados, así como las causas por las cuales sólo pueden ser privados del cargo.

Conforme con los anteriores lineamientos jurídicos, se estima que los tribunales electorales locales no deben ver afectada su composición o estructura orgánica mediante la intervención de los órganos de poder público de las entidades federativas, como lo son los congresos de los estados, ello con la finalidad de que sus decisiones se aparten de eventuales influencias de dicho órgano a través de los servidores públicos que nombre, a fin de brindarle certeza a los órganos estatales autónomos.

Esto es, la citada autonomía implica un ejercicio de equilibrio de poderes públicos, por ello debe evitarse que las autoridades locales

electorales, como entes encargados de organizar y calificar los procesos electorales, tengan cualquier tipo de injerencia en su integración y funcionamiento de manera que su normatividad este blindada de cualquier sometimiento a otros poderes públicos<sup>29</sup>.

De esta forma, si el Tribunal Electoral de Jalisco goza de autonomía e independencia en sus decisiones y funciones<sup>30</sup>, es claro que mantiene relaciones de coordinación con los otros órganos del Estado, porque no está subordinado a los poderes Ejecutivo, Legislativo o Judicial locales, al tener autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

De igual modo, cuenta con autonomía e independencia funcional y financiera, ya que la Constitución estatal y su ley orgánica lo dotan de personalidad jurídica y patrimonio propios; y, atiende funciones fundamentales del Estado, que requieren ser atendidas en beneficio de la sociedad, toda vez que entre otras, el tribunal cuenta con las atribuciones para conocer y resolver los medios de impugnación en la materia electoral, resolver los procedimientos especiales sancionadores y declarar la validez o nulidad de elecciones.

Dadas las anteriores características, para garantizar la autonomía e independencia de ese tribunal electoral local, debe evitarse cualquier injerencia gubernamental.

---

<sup>29</sup> Similares consideraciones se sustentaron, entre otras, en las opiniones SUP-OP-5/2016 y SUP-OP-22/2017.

<sup>30</sup> Conforme con los artículos 116, fracción IV, inciso c), de la Constitución General de la República, 105, apartado 1, de la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, 68, párrafo primero, de la Constitución Política de Jalisco y 2 de la Ley Orgánica del Tribunal Electoral del Estado de Jalisco.

## **SUP-JE-73/2017**

En ese orden, la designación del titular de su órgano interno de control, con independencia de las funciones que tiene encomendadas<sup>31</sup>, debe darse en el marco de los principios rectores de la función electoral al tratarse de un organismo constitucional electoral autónomos.

En consecuencia, como lo resolvió la Suprema Corte de Justicia de la Nación en el caso de Nayarit, la designación por parte del Congreso del Estado, del titular del órgano interno de control del Tribunal local sí constituye un incentivo estructural que puede conllevar a la intromisión, subordinación o dependencia de ese Tribunal Electoral, al estar latente el peligro de que tal titular quiera complacer al Congreso que lo designó, en perjuicio de la autonomía e independencia del órgano jurisdiccional electoral, así como del principio de legalidad que debe regir la actuación del órgano interno de control.

Esto es, a través de la designación del titular del órgano interno de control por el Congreso del Estado se establece un incentivo que vulnera el ejercicio independiente de la función jurisdiccional del Tribunal Electoral.

Máxime que, de la reforma constitucional en materia de combate a la corrupción, no derivó atribución expresa alguna para los congresos locales de designar a los titulares de los órganos de control de los tribunales electorales estatales, de manera que, como se ha sustentado a lo largo de la presente ejecutoria, las normas impugnadas trastocan el régimen constitucional de competencia del

---

<sup>31</sup> Previstas en el artículo 80 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral de Jalisco.

Tribunal Electoral de Jalisco, al permitir que el Congreso de aquella entidad sea la que elija al correspondiente titular de su órgano de control interno, en contravención a los principios de autonomía e independencia.

#### **6.6. Conclusión**

La facultad del Congreso de Jalisco de designar al titular del órgano de control del Tribunal local, afecta la integración y funcionamiento del referido Tribunal Electoral, porque se abre la posibilidad de que el poder legislativo local interfiera, en cuestiones que incluso pueden incidir en la toma de decisiones del propio tribunal.

De ahí que, si tal atribución conferida al Congreso pone en riesgo la autonomía e independencia de Tribunal Electoral de Jalisco, los artículos 35, fracción X, y 106, fracción IV, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, 51, apartado 1, de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas de esa entidad, así como séptimo transitorio del decreto 26408/LXI/17 de reformas constitucionales locales en materia de combate a la corrupción, y octavo transitorio del decreto por el que se expidió la referida ley de responsabilidades, que la contienen, no son conformes con la Constitución General de la República, y, por tanto, debe declararse su inaplicación en el presente asunto, única y exclusivamente, por lo que hace al referido Tribunal Electoral local.

De esta forma, si el acuerdo por el cual el Congreso del Estado aprobó la convocatoria para elegir a los titulares de los órganos de control interno de los organismos públicos autónomos de aquella entidad y esa misma convocatoria, y la convocatoria misma se fundan en los citados preceptos cuya inaplicación se está declarando, debe dejarse sin efectos tales actos legislativos, única y

## **SUP-JE-73/2017**

exclusivamente, en la materia de impugnación, esto es, en cuanto hace a la convocatoria para designar al titular del órgano interno de control del Tribunal Electoral de Jalisco.

En consecuencia, el Tribunal Electoral de Jalisco, desde el marco de su competencia deberá designar al titular de su órgano interno de control, para que inicie sus funciones a partir del primero de enero de dos mil dieciocho; titular que deberá ejercer sus competencias y atribuciones en estricto apego a la normativa que en materia de responsabilidades y anticorrupción le asigna.

### **7. Decisión y efectos**

En atención a lo razonado en el presente fallo, lo procedente conforme a Derecho es lo siguiente:

- Declarar la inaplicación de los artículos 35, fracción X, y 106, fracción IV, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, 51, apartado 1, de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas de esa entidad, así como séptimo transitorio del decreto 26408/LXI/17 de reformas constitucionales locales en materia de combate a la corrupción, y octavo transitorio del decreto por el que se expidió la referida ley de responsabilidades; por cuanto hace a la facultad del Congreso de aquella entidad de designar al titular del órgano interno de control del Tribunal Electoral local.
- Modificar al acuerdo legislativo por el cual el Congreso de Jalisco aprobó la convocatoria para la elección de los titulares de los órganos internos de control de los órganos constitucionales autónomos de esa entidad, así como la convocatoria misma, a fin de dejar sin efectos y suprimir toda referencia al Tribunal Electoral de Jalisco.
- Dejar sin efectos todos los actos realizados en cumplimiento al acuerdo legislativo impugnado, en relación, única y exclusivamente, con la designación del titular del órgano interno de control del Tribunal Electoral de Jalisco.
- 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 referidos preceptos locales.

Conforme con lo razonado en la presente ejecutoria, se

### **R E S U E L V E**

**PRIMERO.** Se **declara la inaplicación** de los artículos 35, fracción X, y 106, fracción IV, último párrafo, de la Constitución Política del Estado de Jalisco, 51, apartado 1, de la Ley de Responsabilidades Políticas y Administrativas de esa entidad, así como séptimo transitorio del decreto 26408/LXI/17 de reformas constitucionales locales en materia de combate a la corrupción, y octavo transitorio del decreto por el que se expidió la referida ley de responsabilidades; por cuanto hace a la facultad del Congreso de aquella entidad de designar al titular del órgano interno de control del Tribunal Electoral local.

**SEGUNDO.** Se **modifica** al acuerdo legislativo que se impugna del Congreso de Jalisco, en los términos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.

**TERCERO.** Se dejan sin efectos jurídicos todos aquellos actos realizados en relación con la elección del titular del órgano interno de control del Tribunal Electoral de Jalisco por parte del Congreso de aquella entidad.

**CUARTO.** El Tribunal Electoral de Jalisco deberá designar al titular en de su órgano interno de control en los términos precisados en el último considerando de la presente ejecutoria.

**SUP-JE-73/2017**

**QUINTO.** Se **ordena dar vista** a la Suprema Corte de Justicia de la Nación con copia certificada de la presente ejecutoria, respecto de la inaplicación de los referidos preceptos locales.

**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, ante la Secretaria General de Acuerdos, quien autoriza y da fe.

**MAGISTRADA PRESIDENTA**

**JANINE M. OTÁLORA MALASSIS**

**MAGISTRADO**

**FELIPE DE LA MATA PIZAÑA**

**MAGISTRADO**

**INDALFER INFANTE GONZALES**

**MAGISTRADO**

**FELIPE ALFREDO FUENTES  
BARRERA**

**MAGISTRADO**

**REYES RODRÍGUEZ MONDRAGÓN**

**SUP-JE-73/2017**

**MAGISTRADA**

**MAGISTRADO**

**MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO**

**JOSÉ LUIS VARGAS VALDEZ**

**SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS**

**MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO**