

JUICIO ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JE-108/2016

ACTOR: ORGANISMO PÚBLICO LOCAL ELECTORAL DEL ESTADO DE VERACRUZ

AUTORIDADES RESPONSABLES: GOBERNADOR CONSTITUCIONAL DEL ESTADO DE VERACRUZ Y OTRA

MAGISTRADA PONENTE: MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

SECRETARIOS: RAMÓN CUAUHTÉMOC VEGA MORALES Y JESÚS SINHUÉ JIMÉNEZ GARCÍA

Ciudad de México, a veintiuno de diciembre de dos mil dieciséis.

VISTOS, para resolver los autos del juicio electoral identificado con la clave **SUP-JE-108/2016**, promovido por Hugo Enrique Castro Bernabé, en su carácter de Secretario Ejecutivo y representante legal del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz¹, a fin de impugnar como un acto que transgrede su autonomía financiera, la "Iniciativa de Ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal 2017, presentada en el Congreso del Estado por el Doctor

¹ En lo sucesivo OPLE

Flavino Ríos Alvarado, Gobernador Interino del Estado² .

I. ANTECEDENTES

1) Acuerdo OPLEV/CG227/2016. El catorce de septiembre de dos mil dieciséis, el Consejo General del OPLE, en sesión extraordinaria aprobó el proyecto de presupuesto de ese órgano para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, mediante el acuerdo OPLEV/CG227/2016, en que se contempló la cantidad de \$1,497,677,255.00 (un mil cuatrocientos noventa y siete millones seiscientos setenta y siete mil doscientos cincuenta y cinco pesos 00/100 M.N.) para su ejercicio.

2) Acto impugnado. El veinticuatro de noviembre, se publicó en la Gaceta Legislativa del Estado de Veracruz, la "Iniciativa de Ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal 2017, presentada en el Congreso del Estado por el Doctor Flavino Ríos Alvarado, Gobernador Interino del Estado", en que de la cantidad requerida por el OPLE referida en el punto anterior únicamente se solicitó por el Titular del Ejecutivo la cantidad de \$1,009,000,000.00 (un mil nueve millones de pesos 00/100 M.N.) para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete del OPLE, lo que representaba una cifra menor a la requerida.

3) Juicio electoral. El veintiséis de noviembre de dos mil

² En lo sucesivo Gobernador

diecisiete, Hugo Enrique Castro Bernabé, en su carácter de representante legal del OPLE, presentó en la Oficialía de Partes de este órgano jurisdiccional, el juicio electoral contra la citada iniciativa de ley y decreto de presupuesto, que se menciona en el punto que precede.

4) Turno. Por acuerdo de la misma fecha, la Magistrada Presidenta de esta Sala Superior ordenó la integración y registro del juicio electoral con el número de expediente **SUP-JE-108/2016**, y turnarlo a la ponencia de la Magistrada Mónica Aralí Soto Fregoso, quien radicó el asunto.

5) Admisión y cierre. En su oportunidad, la Magistrada Instructora admitió la demanda y ordenó el cierre de instrucción para el dictado de la sentencia correspondiente.

II. C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia. Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es formalmente competente para conocer y resolver el juicio electoral al rubro identificado, con fundamento en los artículos 17, 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo primero y párrafo cuarto, fracción X, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 184 de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que se trata de una impugnación promovida por el

Organismo Público Local Electoral de Veracruz, en que atribuye al Gobernador de la referida entidad, una violación al ejercicio de su autonomía financiera, al enviar al Congreso Local la Iniciativa de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno de dicha entidad, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, apartada de la propuesta original, al disminuir la cantidad en más de cuatrocientos millones de pesos, que correspondía para solventar los gastos en que incurrirá y poder desempeñar su funciones electorales, sin tomar en consideración que en ese presupuesto se encuentran incluidas las partidas presupuestales que se mandataron contemplar al resolver el juicio electoral con clave SUP-JE-83/2016.

Efectivamente, esta Sala Superior estimó que tratándose de los ejercicios fiscales de 2013, 2014, y 2015 cualquier pasivo que el organismo actor llegue a tener deberá contemplarse en el anteproyecto de presupuesto para el ejercicio del próximo año, que se someta a consideración del Congreso Estatal, a fin de que se autorice una partida especial que cubra las obligaciones adquiridas con motivo del ejercicio de sus funciones administrativas electorales y que a decir del actor, ocurre en el instrumento financiero del cual se apartó el Gobernador y que constituye la materia de impugnación de este asunto.

Además, la reducción al presupuesto del OPLE puede afectar su adecuado funcionamiento, como lo es, cumplir por lo menos con los servicios básicos en el desarrollo normal del proceso electoral 2016-2017, en que se elegirán doscientos doce munícipes en el Estado de Veracruz, y que implica, erogar salarios de las y los servidores públicos, prerrogativas de partidos políticos, recursos materiales, entre otras cosas, de ahí que esta Sala Superior deba conocer del presente asunto.

En ese sentido, no pasa inadvertido para este órgano jurisdiccional que la autonomía de los organismos públicos locales, es un componente esencial para el funcionamiento y consolidación del sistema electoral mexicano, pues permite salvaguardar la independencia e imparcialidad en las decisiones de las autoridades electorales locales.

Por ello, cuando se aduzca la existencia de actos u omisiones de poderes públicos u otros organismos estatales que pudieran implicar un grado de intromisión ilegal en su autonomía, en posible merma generalizada de su naturaleza jurídica y óptimo funcionamiento, éstos son revisables por parte de esta Sala Superior, a través de los medios de impugnación en materia federal conforme a lo dispuesto en el artículo 99, párrafo primero y cuarto de la Constitución federal, con excepción de lo dispuesto en la fracción II, del artículo 105 de ese mismo ordenamiento, le corresponde ser garante de la

regularidad constitucional y convencional del sistema electoral.

III. Requisitos de procedencia

a) Forma.- El juicio se presentó por escrito, en el cual fueron señalados por el promovente, domicilio procesal, acto controvertido, agravios, hechos en los que se basa la impugnación, además de hacer constar su nombre, y firma autógrafa.

b) Oportunidad.- El medio de impugnación fue presentado en tiempo, toda vez que el veinticuatro de noviembre del dos mil dieciséis fue publicada por el Congreso del Estado de Veracruz la "Gaceta Legislativa" que contenía la "Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal 2017".

Entonces, si la demanda fue presentada el veintiséis siguiente es inconcuso que se encuentra dentro del plazo legal previsto por el artículo 8 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral para promover el medio de impugnación.

c) Legitimación y personería.- El juicio fue interpuesto por parte legítima y cuenta con personería para

promover el medio de impugnación, pues promueve el Secretario Ejecutivo del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz y además se trata del representante legal del órgano que representa.

Asimismo, del análisis de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral no se advierte la existencia de un medio de impugnación específico para controvertir la violación a su gestión financiera y el desempeño de sus funciones administrativas electorales.

Por ello, de conformidad con los Lineamientos Generales para la identificación e integración de expedientes del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, aprobados el doce de noviembre de dos mil catorce por esta Sala, se ha determinado la integración de expedientes denominados como "Juicios Electorales", para comprender aquellos casos distintos a la promoción de los juicios o recursos electorales federales, con la finalidad de salvaguardar los derechos de acceso a la justicia y a la tutela judicial efectiva.

d) Interés jurídico.- El promovente cuenta con interés jurídico para interponer el presente juicio, toda vez que controvierte un acto del Gobernador Constitucional de Veracruz que resulta contrario a

los intereses del órgano administrativo electoral que representa, al afectar su esfera jurídica.

e) Definitividad.- Este requisito se encuentra satisfecho, toda vez que no existe medio de impugnación diverso por el que pueda ser controvertido el acto impugnado materia del presente asunto.

IV. Causa de improcedencia

En su informe circunstanciado el Secretario de Gobierno del Estado de Veracruz, señala que debe desecharse el presente juicio electoral de conformidad con el artículo 10 inciso a), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, dado que el actuar del Gobernador respecto a la reducción que hizo del presupuesto solicitado por el OPLE, se ajusta a sus facultades que le otorga la Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Sustenta, que su actuar se sujetó en todo momento a lo señalado por los artículos 158 y 159 del referido Código Financiero del Estado de Veracruz, además, que es facultad del ejecutivo analizar los proyectos de presupuesto de las unidades presupuestales y en su caso analizar los ajustes que considere pertinentes, aunado a que en el caso de la citada entidad dichas reducciones

son fundados debido a la disminución presupuestal de la Federación.

Toda vez que parte de los agravios vertidos por el actor controvierten lo relativo a la competencia que tiene el titular del Poder Ejecutivo para realizar ajustes en las referidas propuestas, lo procedente es reservar cualquier pronunciamiento referente al tema para ser analizado en el fondo del asunto y desestimar la causal de improcedencia planteada.

Por otra parte, el representante del titular del Ejecutivo señala que el acto que se impugna no es definitivo, puesto que únicamente se trata de una propuesta y por lo tanto no debe darse trámite.

De igual forma, se desestima dicha causal, en razón de que la modificación dineraria que realizó el Titular del Poder Ejecutivo, se trata de un acto definitivo no susceptible de modificación, ya que, a partir de su recepción la autoridad administrativa tiene la obligación de integrarlo al presupuesto estatal, aunado a que, es innegable que a partir de la iniciativa que propone el ejecutivo, el Congreso procede a su análisis y en esa medida la cifra puede variar en decremento y no en aumento.

Es por ello que, si bien de entrada la propuesta de solicitud hecha por el OPLE ya fue mermada por la

cantidad de \$488,67,255.00 (cuatrocientos ochenta y ocho millones, seiscientos setenta y siete mil, doscientos cincuenta y cinco pesos 00/100 M.N.) puede sufrir otra reducción causándole un perjuicio a dicho órgano para llevar a cabo sus adecuadas funciones.

En consecuencia, se desestima dicho argumento para declarar improcedente el presente asunto.

V. SÍNTESIS DE AGRAVIOS

1) El titular del Poder Ejecutivo no tiene facultades para modificar el presupuesto, ya que de conformidad con la Constitución Política del Estado de Veracruz, el único que puede llevar a cabo dichos ajustes es el Congreso Local por disposición expresa.

2) La reducción al presupuesto del OPLE afecta el adecuado funcionamiento, pues en el caso la Secretaría de Finanzas presenta varios adeudos con la Institución que afectan su desempeño, de igual forma el Consejo debe cumplir por lo menos con los servicios básicos para desempeñar sus funciones y ante la falta de recursos afectaría el desarrollo normal del proceso electoral 2016-2017.

3) La reducción del presupuesto es una violación a los principios de independencia e imparcialidad, toda vez que puede haber influencia debido a la omisión de pago, además eso impide el cumplimiento de las obligaciones

básicas como las prerrogativas de los partidos políticos, pudiendo traducirse como presión.

VI. Caso concreto

En el Estado de Veracruz, los órganos de gobierno centralizados, descentralizados y autónomos envían al Poder Ejecutivo la propuesta de solicitud de su presupuesto que ejercerán el año siguiente.

Posteriormente, el Poder Ejecutivo integra las propuestas de las dependencias referidas para formar una iniciativa que somete a consideración del Congreso Local para su aprobación.

Una vez aprobada dicha iniciativa por el congreso, son distribuidos los recursos entre tales dependencias para que lleven a cabo su funcionamiento adecuado.

En el caso, la propuesta sometida por el OPLE de Veracruz al Gobernador fue mermada de lo inicialmente requerido, puesto que el hoy órgano actor solicitó le fuera aprobada la cantidad de \$1,497,677,255.00 (un mil cuatrocientos noventa y siete millones seiscientos setenta y siete mil doscientos cincuenta y cinco pesos 00/100 M.N.), y la autoridad administrativa mandó una solicitud por \$1,009,000,000.00 (un mil nueve millones de pesos 00/100 M.N.).

Lo que, representa un decremento por la cantidad de \$488,677,255. 00 (cuatrocientos ochenta y ocho millones, seiscientos setenta y siete mil, doscientos cincuenta y cinco pesos 00/100 M.N.).

Por lo expuesto, se tiene que el actor comparece a esta Sala Superior a fin de que el Gobernador envíe nuevamente la propuesta referida que fue objeto de modificaciones en su perjuicio debido al decremento en el monto.

VII. Estudio de fondo

El concepto de impugnación que plantea la actora se dirige a atribuirle al Gobernador una violación al ejercicio de su autonomía financiera, al enviar al Congreso Local la Iniciativa de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno de dicha entidad, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, pues se apartó de manera importante de la propuesta original del proyecto de presupuesto de egresos presentado por el organismo actor para la próxima anualidad, al disminuir la cantidad en más de cuatrocientos millones de pesos, que correspondía para solventar los gastos en que incurrirá y poder desempeñar sus funciones electorales.

Es fundado el argumento de la parte actora, con base en las siguientes consideraciones:

El diez de febrero de dos mil catorce, con la reforma política-electoral aprobada por el Congreso de la Unión, los artículos 41 y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, quedaron conforme a los siguiente:

[...]

Artículo 41. [...]

Base V,

V. La organización de las elecciones es una función estatal que se realiza a través del Instituto Nacional Electoral y de los organismos públicos locales, en los términos que establece esta Constitución.

Apartado A. El Instituto Nacional Electoral es un organismo público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, en cuya integración participan el Poder Legislativo de la Unión, los partidos políticos nacionales y los ciudadanos, en los términos que ordene la ley. En el ejercicio de esta función estatal, la certeza, legalidad, independencia, imparcialidad, máxima publicidad y objetividad serán principios rectores.

[...]

Apartado C. En las entidades federativas las elecciones locales estarán a cargo de organismos públicos locales en los términos de esta Constitución, que ejercerán funciones en las siguientes materias:

1. Derechos y el acceso a las prerrogativas de los candidatos y partidos políticos;
2. Educación cívica;
3. Preparación de la jornada electoral;
4. Impresión de documentos y la producción de materiales electorales;
5. Escrutinios y cómputos en los términos que señale la ley;
6. Declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones locales;
7. Cómputo de la elección del titular del poder ejecutivo;
8. Resultados preliminares; encuestas o sondeos de opinión; observación electoral, y conteos rápidos, conforme a los lineamientos establecidos en el Apartado anterior;
9. Organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados en los mecanismos de participación ciudadana que prevea la legislación local;
10. Todas las no reservadas al Instituto Nacional Electoral, y
11. Las que determine la ley.

[...]

Artículo 116.- [...]

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

a) Las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de junio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas

electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición;

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

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

1o. Los organismos públicos locales electorales contarán con un órgano de dirección superior integrado por un consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto; el Secretario Ejecutivo y los representantes de los partidos políticos concurrirán a las sesiones sólo con derecho a voz; cada partido político contará con un representante en dicho órgano.

2o. El Consejero Presidente y los Consejeros Electorales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, en los términos previstos por la ley. Los consejeros electorales estatales deberán ser originarios de la entidad federativa correspondiente o contar con una residencia efectiva de por lo menos cinco años anteriores a su designación, y cumplir con los requisitos y el perfil que acredite su idoneidad para el cargo que establezca la ley. En caso de que ocurra una vacante de consejero electoral estatal, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral hará la

designación correspondiente en términos de este artículo y la ley. Si la vacante se verifica durante los primeros cuatro años de su encargo, se elegirá un sustituto para concluir el periodo. Si la falta ocurriese dentro de los últimos tres años, se elegirá a un consejero para un nuevo periodo.

3o. Los consejeros electorales estatales tendrán un período de desempeño de siete años y no podrán ser reelectos; percibirán una remuneración acorde con sus funciones y podrán ser removidos por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, por las causas graves que establezca la ley.

4o. Los Consejeros Electorales estatales y demás servidores públicos que establezca la ley, no podrán tener otro empleo, cargo o comisión, con excepción de los no remunerados en actividades docentes, científicas, culturales, de investigación o de beneficencia. Tampoco podrán asumir un cargo público en los órganos emanados de las elecciones en cuya organización y desarrollo hubieren participado, ni ser postulados para un cargo de elección popular o asumir un cargo de dirigencia partidista, durante los dos años posteriores al término de su encargo.

[...].

De acuerdo a lo anterior, la organización de las elecciones en las entidades federativas es una función que realizan los organismos públicos electorales locales en cuyo ejercicio de la función regirán los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad, objetividad y gozarán de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Para su conformación, se prevé que tales organismos públicos electorales estatales cuenten con un órgano de dirección superior integrado por un Consejero Presidente y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto, quienes serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral, una vez que acrediten su idoneidad para el desempeño de esa función.

Así, el nuevo modelo de designación de los Consejeros Electorales de los Organismos Públicos Electorales Locales, buscó evitar posibles intromisiones e injerencias indebidas de los poderes ejecutivos y legislaturas estatales, a efecto de lograr una auténtica autonomía e independencia.

Por tanto, para el ejercicio de la función electoral, el propio artículo 116 Constitucional, prevé que las autoridades estatales que tienen a su cargo la organización de las elecciones gozan de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones.

Precisado lo anterior, es importante señalar que esta Sala Superior, en relación con la autonomía presupuestal del Organismo Público Electoral de Veracruz, al resolver el juicio electoral SUP-JE-83/2016, afirmó en esencial lo siguiente:

“El artículo 1, del Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, prevé que sus disposiciones son de orden público y de interés general.

De conformidad con el artículo 154, del código referido, el presupuesto estatal es el que aprueba el Congreso a iniciativa del Gobernador donde se estiman los ingresos a obtener por contribuciones estatales, aprovechamientos y transferencias federales, así como el costo de actividades, obras y servicios públicos previstos en los programas presupuestarios y actividades institucionales a cargo de quienes ejercen el gasto público.

De lo anterior se desprende que los citados programas presupuestarios y actividades institucionales que cada organismo e institución del Estado previo a la aprobación del Congreso a iniciativa del Ejecutivo estatal, presentan su programación presupuestaria, como en el caso, el Organismo Público Local Electoral quien lo realiza por conducto del Titular del Ejecutivo de la entidad, a fin de dar cumplimiento de las funciones que tiene encomendadas constitucionalmente.

En términos del artículo 154 Bis, del ordenamiento cita, en el proceso presupuestal se deberán observar las normas contenidas en la Ley General de Contabilidad Gubernamental -artículo 2, fracción XV-, presupuestación, evaluación del desempeño, cuenta pública y difusión de la información financiera.

También precisa que este proceso tiene por finalidad orientar el gasto público a la atención de lo prioritario tomando en cuenta las estrategias, objetivos y metas contenidos en el Plan y los programas que de éste se derivan, en los términos de la Ley de Planeación del Estado, procurando el uso eficiente de los recursos públicos en cada uno de los Programas Presupuestarios y

Actividades Institucionales que desarrollen las unidades presupuestales.

El proceso presupuestal comprende las siguientes fases:

- Planeación. Consiste en la definición de acciones estratégicas y/u operativas que tendrán atención prioritaria como lo establece el Sistema Estatal de Planeación, con el objeto de determinar los programas, proyectos de inversión y actividades que sean necesarias para su cumplimiento.

- Programación. Fase donde se definen, ordenan y jerarquizan los Programas Presupuestarios y Actividades Institucionales, partiendo de una selección de objetivos, metas e indicadores de desempeño, así como las Unidades Presupuestales, responsables de su ejecución.

- Presupuestación. Fase de costeo y asignación de los recursos públicos para su aplicación al cumplimiento de Programas Presupuestarios y Actividades Institucionales seleccionados en la fase de programación.

De lo trasunto se obtiene que el presupuesto estatal implica el costeo y asignación de los recursos públicos para la aplicación del cumplimiento de programas presupuestarios y actividades institucionales previamente definidos, ordenados y jerarquizados y, por tanto, aprobados por el Congreso de la entidad a iniciativa del Ejecutivo estatal.

En esa lógica, el artículo 5, de la normatividad citada, establece que la Secretaría de Finanzas y Planeación del Estado hará la distribución de los recursos públicos de

acuerdo con las disposiciones del Código y con base en el presupuesto aprobado por el Congreso.

Atento a lo dispuesto por el artículo 191, la Secretaría de Finanzas autorizará la suficiencia presupuestaria a las Unidades Presupuestales conforme a la calendarización y monto global estimado para atender los programas presupuestarios y actividades institucionales a ejecutar. Así como de que, en el ejercicio de sus presupuestos, las unidades presupuestales se sujetaran estrictamente a los calendarios de gasto.

El artículo 197, establece que todas las unidades presupuestales informarán a la Secretaría de Finanzas dentro de los primeros cinco días de enero de cada año, el monto, estructura y características de su pasivo circulante al fin del año anterior.

En ese tenor, conforme a lo dispuesto en el artículo 162, del código en comento, el gasto público debe ejercerse con base en los calendarios financieros y las metas que se establezcan acorde a los criterios, manuales y lineamientos dispuestos por la Ley General de Contabilidad y demás disposiciones aplicables.

El artículo 171, del ordenamiento invocado, señala que el gasto público estatal comprende las erogaciones por concepto de gasto corriente, gasto de capital y servicio de la deuda pública que realicen los poderes y los organismos autónomos, mientras que el artículo 172, prescribe que la administración del gasto público estatal comprende las acciones de presupuestación, ejercicio, control y evaluación a cargo de los Poderes y de los Organismos Autónomos.

En ese tenor, el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz es un organismo autónomo en términos de los artículos 66, Apartado A, del Capítulo V, del Título Segundo de la Constitución Estatal y fracción XX, del artículo 2, del Código Financiero de la entidad, a quien le compete la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos en el Estado.

En la lógica apuntada, la mencionada codificación en su artículo 8, prescribe que los Poderes Legislativo y Judicial y los organismos autónomos, sin menoscabo del principio de división de Poderes y con estricto respeto al funcionamiento autónomo, deberán observar las disposiciones de ese propio ordenamiento en las materias que le sean aplicables.

Ahora, en correlación con el Código Financiero para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, el artículo 1, de la Ley General de Contabilidad Gubernamental determina que sus disposiciones son de orden público y tienen por objeto establecer los criterios generales que regirán la contabilidad gubernamental y la emisión de la información financiera de los entes públicos con el fin de lograr su adecuada armonización; además de señalar que es de observancia obligatoria para los Poderes Ejecutivos Legislativo y Judicial de la Federación, de los Estados, y del Distrito Federal -ahora Ciudad de México-; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del Distrito Federal, las entidades de la administración públicas paraestatal, ya sean entidades federales,

estatales o municipales y los órganos autónomos federales y estatales.

El artículo 4, de la invocada Ley General de Contabilidad, entre otros términos, define los siguientes conceptos:

- Entes públicos: son los Poderes Ejecutivos, Legislativo y Judicial de la Federación y de las entidades federativas; los órganos autónomos de la Federación y de las entidades federativas; los ayuntamientos de los municipios; los órganos político administrativos de las demarcaciones territoriales del otrora Distrito Federal y las entidades de la administración pública paraestatal federal, estatal o municipal.
- Gasto devengado: el monto contable del gasto que refleja el reconocimiento de una obligación de pago a favor de terceros por la recepción de bienes, servicios, y obras contratadas, así como de las obligaciones que derivan de tratados, leyes, decretos, resoluciones y sentencias definitivas.
- Gasto ejercido: momento contable del gasto que refleja la emisión de una cuenta por liquidar certificada debidamente aprobada por la autoridad competente.
- Gasto pagado: momento pagado del gasto que refleja la cancelación total o parcial de las obligaciones de pago, que se concreta mediante el desembolso de efectivo o cualquier otro monto de pago.
- Lista de cuentas: recepción ordenada y detallada de cuentas contables, mediante la cual se clasifican el activo, pasivo y hacienda pública o patrimonio, los

ingresos y gastos públicos y cuentas denominadas de orden o memoranda.

- Órganos autónomos: Personas de derecho público con autonomía en el ejercicio de sus funciones y en su administración creados por disposición expresa de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos a los que se asignen recursos del Presupuesto de Egresos de la Federación, a través de los ramos autónomos, así como las creadas por las constituciones de los Estados o el Estatuto de Gobierno del Distrito Federal –ahora Ciudad de México-.

En esa tesitura, el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz se constituye como un órgano autónomo que en el ejercicio de sus funciones es principio rector la independencia, la cual deberá ser garantizada por las Constituciones y leyes de los Estados.

Conforme a lo expuesto, desde el ámbito nacional se mandató a los Poderes estatales de las entidades federativas garantizar las condiciones necesarias para que los Organismos Públicos Locales Electorales rijan su actuar con independencia, para lograr ese objetivo, es indispensable que a través del Presupuesto de Egresos se les dote de recursos públicos necesarios para la adecuada función que en la materia electoral tienen encomendados desde la cúspide Constitucional, como lo es, la organización de los procesos comiciales para la renovación de las autoridades correspondientes.

“Artículo 154. El presupuesto estatal será el que apruebe el Congreso a iniciativa del Gobernador del Estado; en él se estimarán los ingresos a obtener por contribuciones

estatales, aprovechamientos, productos y transferencias federales, así como el costo de las actividades, obras y servicios públicos previstos en los Programas Presupuestarios y Actividades Institucionales a cargo de quienes ejercen el gasto público.

Artículo 158. Las unidades presupuestales remitirán sus respectivos anteproyectos de presupuesto, dentro de los cinco primeros días hábiles del mes de octubre de cada año, a la Secretaría, con sujeción a las normas y estimaciones financieras que el Gobernador del Estado establezca por conducto de la Secretaría y cumpliendo con la Ley de Contabilidad y demás disposiciones aplicables. Los Poderes y los Organismos Autónomos formularán sus proyectos de presupuesto elaborados conforme a sus Programas Presupuestarios y Actividades Institucionales, tomando en consideración los lineamientos y estimaciones económicas que emita la Secretaría y lo dispuesto por la Ley de Contabilidad y demás disposiciones aplicables, los cuales remitirán dentro de los cinco días hábiles del mes de octubre, de cada año, con excepción del Poder Legislativo, que en el año de su renovación se apegará a lo establecido por el artículo 26 fracción I, inciso a) de la Constitución Política del Estado.

Los Poderes y los Organismos Autónomos formularán sus proyectos de presupuesto elaborados conforme a sus Programas Presupuestarios y Actividades Institucionales, tomando en consideración los lineamientos y estimaciones económicas que emita la Secretaría y lo dispuesto por la Ley de Contabilidad y demás disposiciones aplicables, los cuales remitirán dentro de los cinco días hábiles del mes de octubre, de cada año, con

excepción del Poder Legislativo, que en el año de su renovación se apegará a lo establecido por el artículo 26 fracción I, inciso a) de la Constitución Política del Estado.

Artículo 159. Con objeto de lograr un mejor aprovechamiento y eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos, la Secretaría analizará los proyectos de presupuesto de las unidades presupuestales y, en su caso, hará los ajustes que considere necesarios, para efectos de lo dispuesto en el párrafo siguiente."

De lo antes transcrito, se aprecia que esta Sala Superior ha sostenido que corresponde a la legislatura del Estado de Veracruz la aprobación anual del presupuesto de egresos correspondiente, y que tratándose del Organismo Público Local Electoral de esa entidad, elaborará su propio anteproyecto de presupuesto y lo remitirá al Congreso por conducto de la persona Titular del Ejecutivo, para su inclusión respectiva.

También se desprende que, el Código Financiero y la Ley General de Contabilidad, obliga a los poderes estatales de Veracruz para que a través del presupuesto de egresos se dote de recursos públicos al organismo actor para que desempeñe las responsabilidades que tienen encomendadas legalmente.

Asimismo, se concluye que para hacer efectiva la independencia de la función electoral, es necesaria la autonomía de la gestión presupuestal de los organismos

públicos electorales, como un principio fundamental, de tal forma que la obtención de recursos no debe sujetarse a las limitaciones de otros poderes, sino únicamente a los mecanismos que el propio marco normativo establece.

Ahora, para resolver el caso que nos ocupa es necesario realizar un ejercicio comparativo, con el propósito de determinar si el Gobernador, se apartó de la propuesta enviada por la parte demandante y, en su caso analizar, si existe una disposición jurídica que lo permita.

Así, lo que propuso el organismo actor sobre su anteproyecto de presupuesto para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, mismo que se presentó ante la Secretaría de Finanzas y Planeación y en el despacho del Gobernador, es lo siguiente³:

| PROGRAMA | 10000000 SERVICIOS PERSONALES | 20000000 MATERIALES Y SUMINISTROS | 30000 SERVICIOS GENERALES | 40000000 TRANSFERENCIAS ASIGNACIONES, SUBSIDIOS Y OTRAS AYUDAS | TOTAL |
|--|-------------------------------------|---|---------------------------------|---|------------------------|
| DESARROLLO Y FORTALECIMIENTO INSTITUCIONES | \$ 229,490,569.00 | \$ 12,974, 243.00 | \$63, 972, 980. 00 | 0 | \$ 306,437, 792.00 |
| PROCESO ELECTORAL | \$344,302,139.00 | \$204, 587, 408.00 | \$254,685,376.0 0 | 0 | \$803, 574, 923.00 |
| CARTERA DE PROYECTOS | 0 | \$10,000.00 | \$1,785,715.00 | 0 | \$1,785,715.00 |
| PRERROGATIVAS A PARTIDOS POLÍTICOS | 0 | 0 | 0 | \$385,868,825.00 | \$385,868,825.00 |
| TOTAL | \$573,792,708.00 | \$217,571,651.00 | \$320,444,071.0 0 | \$385,868,825.00 | \$1,497,677,255. 00 |

³ Documento que obra en el cuaderno accesorio número dos.

Por su parte, la Iniciativa de Ley de Ingresos y Decreto de Presupuesto de Egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal dos mil diecisiete, que remitió el Gobernador al Congreso, establece⁴:

| CONCEPTO | IMPORTE (PESOS) |
|--|-----------------------|
| ORGANISMO PÚBLICO ELECTORAL DE VERACRUZ | \$1, 009, 000, 000.00 |

Lo anterior, permite concluir que el Gobernador se separó de la propuesta enviada por la autoridad electoral, pues presentó una proyección en la que reduce de \$488,677,255.00 (cuatrocientos ochenta y ocho millones, seiscientos setenta y siete mil, doscientos cincuenta y cinco mil pesos 00/100 M.N.), sin que se advierta motivo para denegar ésta, o bien las causas razonables en que se sustentó para actuar como lo hizo, lo que resulta contrario al artículo 116 Constitucional, fracción II, que establece que la aprobación de los instrumentos financieros –Poder Legislativo, Ejecutivo, Judicial y organismos autónomos- compete a las legislaturas de los estados e incluidos los salarios que deben percibir las y los servidores públicos por el ejercicio de su cargo.

En esa misma tónica, los artículos 111 fracción VIII del Código Electoral y 158, segundo párrafo del Código

⁴ Cantidad publicada en la Gaceta Legislativa.

Financiero, ambos del Estado de Veracruz, permiten a la Presidencia del Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, remitir al Poder Ejecutivo su proyecto de presupuesto de egresos, para su presentación, y en su caso aprobación definitiva por el Congreso, al indicar:

Código Electoral del Estado de Veracruz

Artículo 111. Son atribuciones del Presidente del Consejo General:

(.....)

VIII. Remitir al Ejecutivo del Estado el proyecto de presupuesto del Instituto Electoral Veracruzano aprobado por el Consejo General, para su presentación y, en su caso, aprobación definitiva por el Congreso, en términos de la legislación de la materia;

(.....)

Código Financiero del Estado de Veracruz

Artículo 158, párrafo segundo.

(.....)

Los Poderes y los Organismos Autónomos formularán sus proyectos de presupuesto elaborados conforme a sus Programas Presupuestarios y Actividades Institucionales, tomando en consideración los lineamientos y estimaciones económicas que emita la Secretaría y lo dispuesto por la Ley de Contabilidad y demás disposiciones aplicables, los cuales remitirán dentro de los cinco días hábiles del mes de octubre, de cada año, con excepción del Poder Legislativo, que en el año de su

renovación se apegará a lo establecido por el artículo 26 fracción I, inciso a) de la Constitución Política del Estado.

Así, es claro que tales numerales garantizan la autonomía e independencia del organismo actor para elaborar su anteproyecto de egresos, apegándose a los lineamientos y estimaciones económicas que emita la Secretaría de Finanzas y lo dispuesto en la Ley General de Contabilidad Gubernamental.

Al respecto resulta aplicable por las razones que la informan el siguiente criterio jurisprudencial que al rubro señala.⁵

PODERES JUDICIALES LOCALES. LA LIMITACIÓN DE SU AUTONOMÍA EN LA GESTIÓN PRESUPUESTAL IMPLICA VIOLACIÓN AL PRINCIPIO DE DIVISIÓN DE PODERES.⁶

En ese sentido, es válido concluir que a la iniciativa de presupuesto que presente la persona titular del Poder Ejecutivo al Congreso, se deberá adjuntar, para su análisis, la propuesta original de egresos formulada por el organismo público actor, sin que ésta pueda ser sujeta de

⁵ Época: Novena Época, Registro: 180537, Instancia: Pleno, Tipo de Tesis: Jurisprudencia, Fuente: Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XX, septiembre de 2004 Materia(s): Constitucional, Tesis: P./J. 83/2004, Página: 1187

⁶ Controversia constitucional 35/2000. Poder Judicial del Estado de Aguascalientes. 22 de junio de 2004. Unanimidad de nueve votos. Ausente: Mariano Azuela Güitrón. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Roberto Lara Chagoyán. El Tribunal Pleno, en su sesión privada celebrada hoy treinta y uno de agosto en curso, aprobó, con el número 83/2004, la tesis jurisprudencial que antecede. México, Distrito Federal, a treinta y uno de agosto de dos mil cuatro.

modificaciones, pues en caso contrario, es decir, de apartarse de la misma, el responsable ejerce un control en las cuestiones presupuestarias, cuando su participación únicamente se debe limitar a incluirlo en el paquete presupuestal del Estado, lo que es acorde con el artículo 116 fracción II Constitucional.

No constituye obstáculo para el criterio sostenido, la manifestación del Secretario de Gobierno del Estado al rendir su informe, en el sentido de que los presupuestos que formulen tanto las unidades presupuestales como los organismos autónomos, son susceptibles de ser ajustados por la Secretaría de Finanzas y Planeación, en términos del artículo 159 del Código Financiero.

No asiste razón a la autoridad responsable al realizar una interpretación aislada de los numerales 158, 158 Bis, 159 y 160 del Código mencionado, mismos que establecen:

“Artículo 158. Las unidades presupuestales remitirán sus respectivos anteproyectos de presupuesto, dentro de los cinco primeros días hábiles del mes de octubre de cada año, a la Secretaría, con sujeción a las normas y estimaciones financieras que el Gobernador del Estado establezca por conducto de la Secretaría y cumpliendo con la Ley de Contabilidad y demás disposiciones aplicables. Los Poderes y los Organismos Autónomos formularán sus proyectos de presupuesto elaborados conforme a sus Programas Presupuestarios y Actividades Institucionales, tomando en consideración los lineamientos y estimaciones económicas que emita la Secretaría y lo

dispuesto por la Ley de Contabilidad y demás disposiciones aplicables, los cuales remitirán dentro de los cinco días hábiles del mes de octubre, de cada año, con excepción del Poder Legislativo, que en el año de su renovación se apegará a lo establecido por el artículo 26 fracción I, inciso a) de la Constitución Política del Estado.

Artículo 158 Bis. En sus anteproyectos de presupuesto, las Unidades Presupuestales determinarán las previsiones del gasto y su calendarización de acuerdo con la clasificación por objeto del gasto y demás clasificaciones que señale la Secretaría, para cada una de las categorías programáticas establecidas por ésta, y apegándose a lo preceptuado por la Ley de Contabilidad y demás disposiciones aplicables.

Artículo 159. Con objeto de lograr un mejor aprovechamiento y eficiencia en el ejercicio de los recursos públicos, la Secretaría analizará los proyectos de presupuesto de las unidades presupuestales y, en su caso, hará los ajustes que considere necesarios, para efectos de los(sic) dispuesto en el párrafo siguiente. La Secretaría consolidará e integrará el proyecto de presupuesto del Gobierno del Estado, para ser presentado a consideración del C. Gobernador a más tardar el 31 de octubre de cada año.

Artículo 160. La Secretaría autorizará los anteproyectos de presupuesto de las dependencias y de las entidades que tengan a su cargo Programas Presupuestarios y Actividades Institucionales que deban quedar comprendidos en la integración del proyecto de presupuesto del Estado. Las entidades no comprendidas dentro del presupuesto del Estado, a través de sus

órganos de gobierno o equivalentes, aprobarán sus presupuestos de ingresos y egresos, de los cuales informarán a la Secretaría.”

De las disposiciones jurídicas se advierte que el legislador veracruzano, estimó dos sujetos obligados a elaborar sus presupuestos de egresos, por un lado, las unidades administrativas que remitirán sus respectivos anteproyectos a la Secretaría, y por otro; el resto de los poderes como los organismos autónomos formularán sus proyectos de presupuesto conforme a sus propios programas presupuestarios, actividades institucionales y observando los lineamientos que emita la Secretaría y lo dispuesto en la Ley de Contabilidad.

Por tanto, si la Secretaría no tiene intervención en el proyecto de presupuesto de la parte actora, ni cuenta con atribuciones para decidir el destino de los recursos de ese instrumento financiero debe interpretarse que la facultad que le asiste para realizar los ajustes que considere necesarios, es respecto de los anteproyectos de presupuestos de las demás secretarías y dependencias del Poder Ejecutivo del Estado, máxime que el artículo 160 del ordenamiento en estudio, prevé que esa autoridad, autorizará los anteproyectos de gastos de las secretarías y entidades, cuya facultad no puede ejercerla sobre organismos autónomos.

Así, al no existir disposición jurídica que permita al Gobernador Constitucional, ni a la Secretaría, apartarse de la propuesta original del proyecto de presupuesto de egresos presentado por el organismo actor para el próximo año calendario, lo procedente será ordenar al Gobernador del Estado de Veracruz remita nuevamente al Congreso local la solicitud hecha por el OPLE en sus términos para que sea sustituida por la que anteriormente envió para su aprobación.

En relación con el resto de los agravios expuestos por el actor, al estar íntimamente relacionados con el primero el cual resultó fundado y en consecuencia suficiente para alcanzar su pretensión, no es necesario entrar a su estudio.

Lo anterior, puesto que en ellos se alega que la merma de los \$488,677,255.00 (cuatrocientos ochenta y ocho millones, seiscientos setenta y siete mil, doscientos cincuenta y cinco pesos 00/100 M.N.) que tuvo la propuesta inicial hecha por el OPLE de Veracruz al Poder Ejecutivo del referido Estado, afectaba sobre manera la independencia a su funcionamiento adecuado, así como su imparcialidad.

Con el argumento que, al ser presentado por el Gobernador un presupuesto menor, obstaculiza las actividades que le corresponde llevar a cabo a dicho Organismo Público Electoral Local y por ende trastocaría

de manera grave su función asignada constitucionalmente.

De esta forma se le estaría afectando, además de tener una disminución de sus recursos materiales y personales, por lo tanto, no se tendrían los elementos mínimos requeridos para poder hacer frente al próximo proceso electoral a celebrarse en dicho Estado en que se renovarán doscientos doce Consejos Municipales.

En ese sentido, al haber sido fundado el primero de los agravios y se ordenó a la autoridad responsable envíe de nueva cuenta al Congreso Local de Veracruz la propuesta del OPLE respecto su solicitud del presupuesto que ejercerá durante el año dos mil diecisiete, no es necesario abordar el estudio del resto de los agravios vertidos, pues es evidente que quedó satisfecha la pretensión del actor.

No constituye obstáculo para lo anterior, el argumento del actor en el sentido de que en el presupuesto presentado por el Gobernador, se realizaron modificaciones a los derechos de los partidos políticos, pues si bien es cierto las prerrogativas originalmente contempladas por el instituto electoral local al Partido Verde Ecologista de México se asignaron a Movimiento Ciudadano e incluso se invirtieron los montos entre los entes políticos, también lo es que, conforme a los efectos de esta sentencia, el Ejecutivo debe remitir al Congreso del Estado la propuesta original

de presupuesto tal y como fue recepcionada, es decir, observando la distribución de financiamiento público a los partidos políticos con respecto al ejercicio fiscal dos mil diecisiete⁷.

VIII. EFECTOS

1) Se deja insubsistente la "Iniciativa de Ley de ingresos y decreto de presupuesto de egresos del Gobierno del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, para el ejercicio fiscal 2017", únicamente por lo que respecta a la partida destinada al presupuesto del Organismo Público Local Electoral de la referida entidad.

2) Se ordena al Gobernador Constitucional de Veracruz, remita al Congreso del Estado, la propuesta original del proyecto de presupuesto de egresos presentado por el organismo actor para la próxima anualidad⁸.

3) Se vincula a la Legislatura del Estado de Veracruz, para que, en ejercicio de sus atribuciones y al momento de aprobar el presupuesto de egresos Estatal, analice la propuesta referida en el punto anterior, sin que con ello se obligue o impida actuar en sentido negativo o positivo pues determinar el gasto de los recursos públicos se trata

⁷ El proyecto de presupuesto del OPLE, asignó financiamiento público al Partido Verde Ecologista de México, por un monto de \$33, 474,436.00 treinta y tres millones, cuatrocientos setenta y cuatro mil, cuatrocientos treinta y seis pesos 00/100 M.N., mientras que en la iniciativa del Gobernador se realizó una modificación y se le otorgó a Movimiento Ciudadano, situación que se advierte del acto impugnado y a fojas 85 y 86 de la demanda.

⁸ El proyecto de presupuestos del OPLE, se presentó ante la Secretaría Particular del Gobernador y la Secretaría de Finanzas y Planeación el diecinueve de septiembre de dos mil dieciséis.

de una facultad soberana del Congreso, en términos del artículo 116, fracción II de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como el artículo 26, fracción I, inciso a) de la Constitución Local.

4) Se otorga al Gobernador Constitucional del Estado de Veracruz un plazo de 5 días naturales contado a partir de la notificación de la presente sentencia para que dé cumplimiento a la misma, y dentro de las veinticuatro horas siguientes lo informe a esta Sala Superior.

Por lo expuesto, se;

IX. RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** el acto impugnado para los términos precisados en la ejecutoria.

Notifíquese como en Derecho corresponda

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

Así, por **unanimidad** de votos lo resolvieron las y los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ante la Secretaria General de Acuerdos que da fe.

MAGISTRADA PRESIDENTA

JANINE M. OTÁLORA MALASSIS

MAGISTRADO

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

MAGISTRADO

**FELIPE ALFREDO
FUENTES BARRERA**

MAGISTRADO

INDALFER INFANTE GONZALES

MAGISTRADO

**REYES RODRÍGUEZ
MONDRAGÓN**

MAGISTRADA

MÓNICA ARALÍ SOTO FREGOSO

MAGISTRADO

**JOSÉ LUIS VARGAS
VALDEZ**

SECRETARIA GENERAL DE ACUERDOS

MARÍA CECILIA SÁNCHEZ BARREIRO