



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTE: SUP-OP-24/2020

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD: 229/2020 Y 230/2020

PROMOVENTES: MOVIMIENTO CIUDADANO Y PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

AUTORIDAD RESPONSABLE: CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ

Ciudad de México, a dos de septiembre de dos mil veinte

OPINIÓN QUE EMITE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CON FUNDAMENTO EN EL ARTÍCULO 68, PÁRRAFO SEGUNDO, DE LA LEY REGLAMENTARIA DE LAS FRACCIONES I Y II DEL ARTÍCULO 105 DE LA CONSTITUCIÓN POLÍTICA DE LOS ESTADOS UNIDOS MEXICANOS, EN EL EXPEDIENTE RELATIVO A LAS ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD 148/2020 Y SUS ACUMULADAS 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020 Y 230/2020 A SOLICITUD DEL MINISTRO INSTRUCTOR JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ

CONTENIDO

1. CUESTIÓN GENERAL	2
2. AUTORIDADES RESPONSABLES Y NORMAS OBJETO DE IMPUGNACIÓN.....	3
3. SÍNTESIS DE TEMAS Y DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ	4
4. OPINIÓN SOBRE LOS PLANTEAMIENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL	5

SUP-OP-24/2020

4.1. Supuestas irregularidades del proceso legislativo.....	5
4.2. Indebida fundamentación y motivación del dictamen del Decreto 576	8
4.3. Omisión de legislar en materia de revocación de mandato	9
4.4. La desaparición de los Consejos municipales del Organismo Público Local Electoral de Veracruz.....	15
4.5. Regulación del financiamiento público para gastos ordinarios de partidos políticos nacionales con registro local	20
4.6. Omisión de consultar a las comunidades indígenas	25
5. CONCLUSIONES.....	28

1. CUESTIÓN GENERAL

En el artículo 68, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos (en adelante, “Constitución general” o “Constitución federal”) señala que, cuando se promueva una acción de inconstitucionalidad en contra de alguna ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en relación con las cuestiones y conceptos de invalidez vinculados con esa materia en específico.

Con fundamento en el precepto citado y ante la solicitud realizada por el ministro instructor Juan Luis González Alcántara Carrancá, en el trámite de la acción de inconstitucionalidad 148/2020 y sus acumuladas 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020 y 230/2020, la Sala Superior del



Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación emite su opinión con la finalidad de aportar elementos que abonen al esclarecimiento del alcance y comprensión de los conceptos o instituciones que pertenecen al ámbito particular del Derecho electoral y, de ese modo, auxiliar en la orientación del ejercicio del control abstracto de constitucionalidad de los preceptos legales materia de impugnación¹.

2. AUTORIDADES RESPONSABLES Y NORMAS OBJETO DE IMPUGNACIÓN

El Partido Movimiento Ciudadano (en adelante “MC”) y el Partido Revolucionario Institucional (en adelante, “PRI”) identifican como responsables al Congreso del estado libre y soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante, “Congreso local”), al gobernador de Veracruz, al Constituyente Permanente y a las demás autoridades que intervinieron en la promulgación y publicación del ordenamiento que se controvierte.

Los partidos políticos promoventes controvierten el Decreto 576 por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado libre y soberano de Veracruz (en adelante, “Constitución local”) ya que en su contenido se publica el ARTÍCULO ÚNICO por el que “se reforman el primer y décimo tercer párrafos del artículo 4; el primer párrafo del artículo 5; el primer y segundo párrafos del artículo 6; las fracciones IV,

¹ De conformidad con la jurisprudencia de rubro **ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. NO EXISTE OBLIGACIÓN DEL PLENO DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN PARA PRONUNCIARSE SOBRE EL CONTENIDO DE LA OPINIÓN DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, RESPECTO DE AQUÉLLAS.** Pleno; *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Novena Época, Tomo XV, febrero de 2002, pág. 555, número de registro 187878.

SUP-OP-24/2020

V, inciso c), VI y VII del artículo 15; los párrafos cuarto, quinto, octavo y noveno del artículo 19; el párrafo introductorio, los párrafos primero y segundo del inciso d) del Apartado A) y los párrafos primero, tercero y séptimo del Apartado B del artículo 66; el artículo 70; así como el primer párrafo del artículo 79; se adicionan un párrafo tercero al artículo 5 recorriéndose los subsecuentes; los párrafos tercero y séptimo al artículo 6 recorriéndose los subsecuentes; las fracciones I Bis, I Ter y VIII al artículo 15; un párrafo quinto al artículo 19 recorriéndose los subsecuentes; los incisos g), h), e i) al Apartado A) así como los párrafos noveno y décimo al Apartado B) recorriéndose los subsecuentes, del artículo 66; así como un párrafo tercero al artículo 70; todos de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave”, publicado en la Gaceta Oficial de la entidad el veintidós de junio de dos mil veinte.

Los partidos actores reclaman la validez del Decreto, en específico los artículos 15, fracción IV, inciso c); 19, inciso a) y 66, apartado A, incisos h) e i) de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave (en adelante “Constitución local”).

3. SÍNTESIS DE TEMAS Y DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ

Del análisis de los escritos de demanda, esta Sala Superior identifica los temas y los argumentos que se sintetizan a continuación con la precisión de que algunas de las cuestiones planteadas por los promoventes son coincidentes y, por tanto, se analizarán de forma conjunta:

No.	Tema/Conceptos de invalidez	Artículos controvertidos
Tema 1	Supuestas irregularidades del proceso legislativo	El Decreto en su totalidad
Tema 2	Indebida fundamentación y motivación del Dictamen del Decreto 576	Dictamen del Decreto 576
Tema 3	Omisión de legislar en materia de revocación de mandato	Artículo 15, fracción IV, inciso c)



Tema 4	La desaparición de los Consejos municipales de Organismo Público Electoral Local Electoral de Veracruz	Artículo 66, apartado A, incisos h) e i)
Tema 5	Regulación del financiamiento público para gastos ordinarios de partidos políticos nacionales con registro local	Artículo 19, inciso a)
Tema 6	Omisión de consultar a las comunidades indígenas	Artículo 66, apartado A, incisos h) e i)

4. OPINIÓN SOBRE LOS PLANTEAMIENTOS DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL

Esta Sala Superior procede a formular su opinión en relación con los planteamientos sobre la inconstitucionalidad de diversos preceptos de la Constitución local, en el orden y temáticas señaladas. Se desarrolla un estudio directo de los conceptos de invalidez, sin considerar aspectos procesales cuya valoración le corresponde al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante “SCJN”).

4.1. Supuestas irregularidades del proceso legislativo

Se considera que los planteamientos de MC y del PRI sobre los supuestos vicios que se actualizaron en el marco del procedimiento legislativo del que derivó el Decreto 576 son cuestiones ajenas a la materia electoral y, por ende, no se justifica una opinión especializada por parte de esta Sala Superior.

Los partidos manifiestan que el Decreto impugnado es inconstitucional porque el procedimiento legislativo incumplió con los requisitos y formalidades establecidas en la ley.

Entre otras irregularidades mencionan que la Comisión Permanente de Justicia y Puntos Constitucionales del Congreso local no convocó a ninguna

SUP-OP-24/2020

reunión para dar a conocer la iniciativa propuesta; el contenido del dictamen no fue circulado con la anticipación requerida —es decir, por lo menos cuarenta y ocho horas antes del inicio de la sesión—; no se justificó por qué razón la sesión era inaplazable y de suma relevancia, no obstante que la mesa directiva del órgano legislativo acordó que con motivo de la propagación de la pandemia por la enfermedad COVID-19 solo se sesionarían asuntos urgentes; la sesión tuvo lugar el doce de mayo del presente año en una hora distinta a la programada y al mismo tiempo se publicó el dictamen sin discusión, vulnerando el principio de deliberación parlamentaria.

El PRI considera que la injustificada premura con la que se aprobó el acuerdo impidió que se tomaran en consideración opiniones especializadas, como, por ejemplo, la de los integrantes del Organismo Público Local Electoral del estado (en adelante, “OPLE”) cuya estructura se vio afectada por la reforma con la desaparición de los consejos municipales, tampoco se tomó en cuenta una moción suspensiva que fue presentada por un diputado durante el desarrollo de la sesión.

Refiere que el constituyente permanente está conformado por el Congreso local y los ayuntamientos, órganos que al contar con la mayoría calificada de las dos terceras partes del Congreso local y la mayoría de los ayuntamientos pueden reformar todo o parte del cuerpo normativo, previa remisión del proyecto de reforma, así como de toda la documentación necesaria para llevar a cabo el análisis y la votación.

Sin embargo, menciona que el Congreso local obtuvo ciento treinta actas de cabildo que consideró como voto aprobatorio del Decreto, de las cuales se desprende que tampoco se llevó a cabo su análisis y discusión por parte de los órganos municipales, sino que únicamente se recabaron las firmas en formatos de acta ante la amenaza de los funcionarios de gobierno, quienes advertían que se retendrían los recursos que les correspondían.



El partido asegura que no se dio cuenta del método de votación que se aplicó en los cabildos, sino que únicamente se precisó que la votación fue por unanimidad, mayoría o mayoría edilicia; igualmente, señala que tampoco se asentó la votación en las actas del desarrollo de las sesiones, lo que vulneró el principio de certeza y publicidad del proceso, por lo que debe invalidarse.

En conclusión, MC y el PRI solicitan la reposición del procedimiento legislativo debido al cúmulo de las irregularidades señaladas, ante la celeridad injustificada que impidió dar cumplimiento a las formalidades procesales legislativas y consultar la opinión técnica del órgano electoral local.

Con base en sus manifestaciones, los actores estiman vulnerado el principio de legalidad previsto en el artículo 16 de la Constitución general, así como las formalidades del procedimiento legislativo previstas en el artículo 84 de la Constitución local, los artículos 1, 3, 19, 20, y 22 de la Ley Reglamentaria, el artículo 36, fracción III, y el 109, primer párrafo, del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo de Veracruz y el 30 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz.

Al respecto, esta Sala Superior no formula opinión, al no ser un tema exclusivo de Derecho electoral. Ello, con apoyo en las últimas opiniones emitidas identificadas con la clave, SUP-OP-5/2019, SUP-OP-1/2020, SUP-OP-3/2020, SUP-OP-10/2020, entre otras.

SUP-OP-24/2020

4.2. Indebida fundamentación y motivación del dictamen del Decreto 576

A juicio de MC, el dictamen del Decreto por parte de la Comisión dictaminadora vulnera el principio de legalidad al carecer de fundamentación y motivación en virtud de que en el documento se realiza un pronunciamiento ideológico, en lugar de un razonamiento técnico.

El partido refiere que el dictamen hace referencia a la necesidad de instaurar medidas de eficiencia presupuestaria y transparencia sin fundamentarlas ni armonizarlas en los artículos 6 y 134 constitucionales, los cuales hacen referencia al buen gasto público. Tampoco se estableció cómo es que las medidas tomadas se relacionan con el contenido de dichos preceptos.

Por otra parte, alega que tampoco se señala de qué manera las medidas de “austeridad” lograrán su fin, ni se menciona nada sobre el recorte abusivo de recursos, el ejercicio prudente y recto del gasto público, las posibles afecciones y cómo es que todo conectará con las medidas del régimen de transparencia y máxima publicidad.

Dichos aspectos no pueden ser materia de opinión por esta Sala Superior por las razones que se expresan a continuación.

Esta Sala Superior considera que esos planteamientos tienen relación con temas que pertenecen al ámbito del Derecho en general, parlamentario y constitucional, por lo que esta Sala Superior considera que dicho concepto de invalidez **no requiere de una opinión especializada**, porque en modo alguno se trata de un tema exclusivo del derecho electoral.

Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional al emitir las opiniones identificadas con las claves de expediente SUP-OP-08/2012,



SUP-OP-11/2012, SUP-OP-03/2014, SUP-OP-07/2014, SUP-OP-54/2014, SUP-OP-5/2019, SUP-OP-17/2020 y SUP-OP-21/2020.

4.3. Omisión de legislar en materia de revocación de mandato

Los partidos accionantes argumentan que el legislador local ha incurrido en una omisión legislativa porque no previó ni reguló la revocación de mandato del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, por el contrario, determinó que la materia electoral no podía ser materia de consulta popular, así como la permanencia y continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular.

a) Normativa controvertida

En ese sentido la reforma en cuestión es la siguiente:

Artículo 15.:

...

IV. Las autoridades del Estado establecerán procedimientos y formas de gobierno abierto que garanticen la participación social efectiva, amplia, directa, equitativa, paritaria, democrática y accesible en el proceso de planeación, elaboración, aprobación, gestión, evaluación y control de planes, programas, políticas y presupuestos públicos en los términos que establezca la Ley;

c) No podrán ser objeto de consulta popular la restricción de los derechos humanos reconocidos por la Constitución Federal, los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte y la Constitución del Estado; la desincorporación del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave de la Federación; la permanencia o continuidad en el cargo de los servidores públicos de elección popular; la materia electoral; el sistema financiero; los ingresos, gastos y Presupuesto de Egresos del Estado; y, la seguridad estatal. El Pleno del Tribunal Superior de Justicia, a partir de un proyecto de la Sala Constitucional, resolverá previamente a la convocatoria que realice el Congreso sobre la constitucionalidad de la materia de la consulta, en términos de la ley;

SUP-OP-24/2020

b) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la omisión legislativa

Los partidos MC y PRI alegan que el Congreso local incurrió en una omisión legislativa porque en la propuesta de adiciones a la Constitución local no incluyó la figura de revocación de mandato.

Refiere que, derivado de la reforma a la Constitución federal publicada el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, se ordenó a los Congresos locales que en un plazo de dieciocho meses a partir de la fecha mencionada realizaran modificaciones pertinentes para armonizar sus constituciones con lo mandado en el decreto de reforma federal, específicamente en el transitorio sexto.

Sin embargo, mencionan que, aun cuando el plazo concedido no ha fenecido, se debe tener en cuenta que el incumplimiento es producto de una conducta premeditada por parte de los miembros del Congreso local para evitar que el Gobernador del estado pueda ser sometido a esa figura.

Adicionalmente, MC sostiene que, si bien se encuentra en tiempo, el Congreso local únicamente ha realizado una modificación parcial, lo que trasgrede el principio de reserva de ley que también implica que debe regularse en su totalidad.

Opinión de esta Sala Superior

Esta Sala Superior considera que aun cuando, en principio, puede emitir opiniones relacionadas con el precepto impugnado, en el caso no amerita una **opinión especializada en materia electoral** respecto de la omisión legislativa sobre la incorporación de la figura de la revocación de mandato del Ejecutivo local, porque el problema jurídico planteado solo está relacionado con el plazo para la adecuación de las constituciones locales en esa materia.



Es necesario mencionar que esta Sala Superior ya ha emitido opiniones relacionadas con las omisiones legislativas que impactan en la materia electoral, por ejemplo, en las opiniones SUP-OP-8/2017², SUP-OP-23/2017³, SUP-OP-31/2017 y acumulada⁴, SUP-OP-3/2020⁵, SUP-OP-4/2020⁶, de entre otras.

² “La Sala Superior estima respecto del concepto de invalidez en que se alega la omisión legislativa atribuida al Congreso de Jalisco, al no haber derogado la norma en la que considera existe la cláusula de gobernabilidad, que le asiste razón al accionante”.

³ “En opinión de esta Sala Superior las normas cuestionadas no son contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, toda vez que de la revisión de las disposiciones constitucionales que regulan el derecho político electoral a votar y ser votado, no se advierte directriz o principio que vincule a las legislaturas de las entidades federativas a establecer los procedimientos para que los ciudadanos de un estado se encuentren en condiciones de sufragar, cuando el día de la elección, se encuentren fuera del territorio de la correspondiente entidad federativa, pero dentro del país, de tal manera que no se actualiza una **omisión legislativa** por no existir una norma constitucional que obligue al Congreso local a legislar en los términos pretendidos por el accionante”.

⁴ “Por lo que hace la supuesta omisión legislativa de establecer un plazo para para que los representantes de los partidos políticos formulen las observaciones a la propuesta de nombramiento, esta Sala Superior estima que ello no hace en sí misma inconstitucional la norma, ya que los plazos pueden ser establecidos por la Comisión Estatal Electoral de Nuevo León al emitir la convocatoria respectiva, tanto para integrar las Comisiones Municipales Electorales como las Mesas Auxiliares de Casilla en ejercicio de las facultades que les confiere la ley”.

⁵ “Respecto a los agravios relacionados con la **omisión de legislar** dos limitantes para acceder a la asignación de diputaciones por el principio de representación proporcional, esta Sala Superior estima que los preceptos impugnados no son contrarios a la regularidad constitucional. Esta Sala Superior advierte que no existe la omisión que señala el demandante en lo que respecta a que los partidos políticos no puedan participar en la asignación por el principio de representación proporcional si obtuvieron todas las constancias de mayoría relativa, puesto que tal impedimento este contenido en el propio artículo 174, fracción III, del código local”.

⁶ En esa opinión se sostuvo que no se advertía “directriz o principio que vincule a las legislaturas de las entidades federativas a establecer los procedimientos para que los ciudadanos de un estado se encuentren en condiciones de sufragar, cuando el día de la elección, se encuentren fuera del territorio nacional, de tal manera que no se actualiza una omisión legislativa”.

SUP-OP-24/2020

De igual forma es necesario precisar que esta Sala Superior considera que, en el caso, no se trata de una omisión legislativa absoluta respecto del ejercicio de potestades facultativas que haga imposible emitir una opinión⁷.

En estas acciones de inconstitucionalidad se impugna que el Constituyente de Veracruz haya reformado su norma fundamental local precisamente para regular la consulta popular y excluir expresamente de esa figura de democracia directa la permanencia o terminación de los cargos de elección popular.

Asimismo, es importante aclarar que esta Sala Superior, en anteriores ocasiones, opinó que la incorporación de las figuras de democracia directa, como son el referéndum, la consulta popular o la revocación de mandato no era una cuestión opinable, porque escapaba a la materia electoral⁸.

En razón de la reforma a la Constitución general publicada en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, se incorporó como derecho fundamental de la ciudadanía en el artículo 35, fracción IX, “[p]articipar en los procesos de revocación de mandato”. Asimismo, añadió como una obligación de nivel fundamental que la ciudadanía vote en “los procesos de revocación de mandato, en los

⁷ Véase, por ejemplo, SUP-OP-27/2015 o SUP-OP-10/2017.

⁸ Véase SUP-OP-2/2017 “Al respecto, si bien la revocación de mandato es considerada como uno de los instrumentos de democracia participativa o directa, que en particular se trata de un mecanismo de decisión ciudadana por el que se determina la remoción de un servidor público electo popularmente, en forma anticipada a la conclusión de su encargo cuando, a juicio de la población, su gestión no ha sido satisfactoria, esta Sala Superior considera que los argumentos de invalidez **no son materia de opinión de este órgano jurisdiccional especializado**, dado que la SCJN ha resuelto la temática específicamente planteada, mediante la sentencia emitida en la acción de inconstitucionalidad identificada con la clave 63/2009 y sus acumuladas 64/2009 y 65/2009. [...] Además, tal como se señaló en el concepto de invalidez referente a la omisión de regular el referéndum, debe considerarse que la positivización de la figura en comento es una decisión política autónoma que corresponde a la Asamblea Constituyente como órgano de decisión democrático. Por tanto, su introducción al sistema político no configura un derecho político electoral. De esta manera se evidencia que el tema de referencia rebasa la materia electoral”.



términos que señale la ley”. De igual manera, ese decreto de reformas en su artículo Tercero Transitorio estableció que “Para efectos de la revocación de mandato a que hace referencia esta Constitución tanto a nivel federal como local, deberá entenderse como el instrumento de participación solicitado por la ciudadanía para determinar la conclusión anticipada en el desempeño del cargo a partir de la pérdida de la confianza”.

Así con las reformas anteriores, es posible afirmar que se ha incluido un **nuevo derecho fundamental a favor de la ciudadanía de participar en la revocación de mandato**. Igualmente, ese derecho se encuentra en el conjunto de los derechos político-electorales cuya **tutela corresponde a las autoridades electorales del país**.

En materia federal y en relación con el cargo a la Presidencia de la República, la Sala Superior tiene facultades para realizar el cómputo final del proceso de revocación de mandato, y en su caso, emitir la declaratoria de revocación y resolver las impugnaciones que se hubieran interpuesto⁹. Asimismo, lo relativo a la revocación de mandato se incluye como una materia susceptible de ser analizada en los medios de impugnación en materia electoral y existe al respecto una competencia expresa para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁰.

De igual forma en el orden de las entidades federativas de conformidad con esa reforma constitucional¹¹ se establece que los procesos de revocación de mandato estarán a cargo de los Organismos Públicos Locales Electorales. De ahí que, si el Tribunal Electoral tiene facultades para revisar

⁹ Punto 6. ° la fracción IX del artículo 35 de la Constitución General.

¹⁰ En la fracción VI del artículo 41 y fracción III del Artículo 99 de la Constitución General.

¹¹ Apartado C de la fracción V, del artículo 41, de la Constitución General.

SUP-OP-24/2020

los actos de las autoridades locales en materia electoral¹², también la tiene para revisar los actos relacionados con la revocación de mandato en las entidades federativas.

En ese sentido, la nueva configuración del derecho fundamental a participar en las revocaciones de mandato y las competencias correlativas al Tribunal Electoral para conocer de las impugnaciones al respecto, hacen que esta Sala Superior considere que ese mecanismo de democracia directa está dentro de las competencias materiales de este órgano especializado y, por esa razón sí son opinables aquellas normas que estén relacionadas con esta materia.

A partir de lo anterior, esta Sala Superior considera que, aun cuando la revocación de mandato está incluida dentro de su competencia material, en este caso, no amerita una opinión especializada.

Es cierto que, en el orden de las entidades federativas, al menos en lo que se refiere al titular del Poder Ejecutivo local, la Constitución general establece que es obligación de los constituyentes y legisladores locales emitir “las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad”¹³.

También es cierto que cobra especial relevancia el artículo Sexto transitorio de la reforma constitucional en cuestión, que prevé lo siguiente:

Sexto. Las constituciones de las entidades federativas, **dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto**, deberán garantizar el derecho ciudadano a solicitar la revocación de mandato de la persona titular del Poder Ejecutivo local. [...] podrá llevarse a cabo en una sola ocasión durante el periodo constitucional, mediante votación libre, directa y secreta; será vinculante cuando la participación corresponda como mínimo al cuarenta por ciento de dicha lista y la votación sea por mayoría absoluta. La jornada de votación se efectuará en fecha

¹² Artículo 99, fracción V de la Constitución general.

¹³ Artículo 116, fracción I de la Constitución general.



posterior y no coincidente con procesos electorales o de participación ciudadana locales o federales [...]

Las entidades federativas que hubieren incorporado la revocación de mandato del Ejecutivo local con anterioridad a este Decreto **armonizarán su orden jurídico de conformidad con las presentes reformas y adiciones**, sin demérito de la aplicación de la figura para los encargos iniciados durante la vigencia de dichas normas.

Sin embargo, a partir de esta norma transitoria constitucional, esta Sala Superior considera que el problema jurídico planteado por el concepto de invalidez se limita a determinar si el Constituyente local en Veracruz ha incurrido en una omisión legislativa en relación con el plazo que la propia Constitución le otorgó para expedir normas secundarias que regulen y garanticen el derecho fundamental a participar en dicho mecanismo de democracia directa.

Ese problema jurídico no necesariamente está relacionado con la materia electoral, por lo que no amerita una opinión especializada de esta Sala Superior.

Esta Sala Superior sostuvo razones similares en la opinión SUP-OP-17/2020.

4.4. La desaparición de los Consejos municipales del Organismo Público Local Electoral de Veracruz

Tanto el partido MC como el PRI alegan que la desaparición de los Consejos municipales del Organismo Público Local Electoral de Veracruz es contraria a los principios que rigen la función electoral.

a) Normativa controvertida

SUP-OP-24/2020

Artículo 66, Apartado A, incisos h) e i). - La función electoral en el Estado se regirá por las disposiciones siguientes:

APARTADO A. El Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz es un órgano público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan los partidos políticos y la ciudadanía, en los términos que ordene la ley y será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con los órganos de dirección, ejecutivos y técnicos; tendrá a su cargo la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de gubernatura, diputaciones y edilicias, así como de la verificación de requisitos para accionar los mecanismos de democracia directa y participación ciudadana contenidos en esta Constitución, conforme a las bases siguientes: ...

h) Contará con Consejos Distritales, que se instalarán durante los procesos electorales, en cada uno de los distritos uninominales locales y tendrán como atribución realizar los cómputos distritales de las elecciones de gubernatura, diputaciones y ayuntamientos, además de los mecanismos de democracia directa, participación ciudadana, paridad de género y educación cívica en el ámbito territorial de su competencia; serán conformados por personas mayores de 18 años y que deseen participar como funcionariado electoral, en los términos que disponga la Ley en la materia.

i) Durante los procesos electorales locales de ayuntamientos, el Organismo Público Local electoral del Estado de Veracruz deberá instalar Consejos Municipales Especiales, en los municipios donde concurren las actividades de dos o más distritos uninominales locales; tendrán como atribución realizar los cómputos de la elección de ayuntamiento; serán conformados por personas mayores de 18 años y que deseen participar como funcionarios electorales en los términos que disponga la Ley en la materia.

b) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la normativa

Conceptos de Invalidez de MC

El partido inconforme sostiene que la reforma al artículo 66 de la Constitución local es inconstitucional al ser contraria a los artículos 41, 116 y 134 de la Constitución federal.

Particularmente, argumenta que se vulnera la autonomía del OPLE en su funcionamiento e independencia porque, al modificar su estructura, instaurar la política de austeridad y restarle facultades al órgano para organizar los plebiscitos y referendos, se pone en entredicho la tarea coyuntural de desarrollar procesos electorales y de participación ciudadana.



Por otra parte, refiere que la inconstitucionalidad de la reforma también afecta las facultades del OPLE como autoridad encargada del desarrollo de la totalidad de las etapas de los procesos para el ejercicio de los mecanismos de participación ciudadana, pues únicamente lo habilita para la verificación de los requisitos para llevarlos a cabo.

Asimismo, el partido manifiesta que la reforma al artículo 66, apartado A de la Constitución local incide en los criterios para la integración de los miembros de los consejos distritales y municipales porque reduce la edad mínima para integrarlos a 18 años, mientras que en el Código Electoral local la edad mínima prevista es de 23 años.

Según MC, el hecho de que los consejos municipales tengan a su cargo dos distritos uninominales, cuando previamente abarcaban solo 50 casillas, pone en riesgo la certeza en el desarrollo de la elección y afecta la seguridad jurídica y la confianza de la ciudadanía.

Finalmente, el partido aduce una violación a los artículos 1, 14, 29 y 35 fracción II de la Constitución federal, ya que con la multicitada reforma se vulnera el derecho a ser votado pues dificulta el acceso a la justicia pronta y expedita de los ciudadanos, al verse en la necesidad de trasladarse hasta los consejos municipales para interponer los medios de impugnación. Aunado a lo anterior, se dificultaría que los candidatos le den seguimiento a las votaciones de casilla y encarecería el traslado de los paquetes electorales.

Conceptos de invalidez del PRI

De acuerdo con el PRI, la reforma que se combate pretende restarle importancia al municipio libre como base en la organización política del país

SUP-OP-24/2020

y relega hacia un lugar distante de la cabecera de cada municipio la preparación, desarrollo y vigilancia del proceso electoral en sus respectivos municipios, con la consecuente dificultad para los ciudadanos de cada municipio de estar atentos a la forma en que se realizan los procesos electorales de su territorio.

Alega que, con la desaparición de los consejos municipales y la cabida a los consejos distritales se rompería el principio de “cadena de custodia” al momento de llevarse a cabo el traslado de los paquetes electorales de las distintas secciones de los municipios a las cabeceras distritales, con la consecuente complejidad en las labores del OPLE.

Igualmente, señala que con la reforma propuesta al contenido del artículo 66 de la Constitución Política local se violan las garantías de legalidad y seguridad jurídica contenidas en los artículos 14 y 16 de la Constitución general, así como el principio de certeza en términos de los dispuesto por los artículos 41 y 116 constitucionales.

c) Opinión de la Sala Superior

Esta Sala Superior opina que el decreto combatido **es constitucional**.

Los Congresos estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, lo cual encuentra límite en los mandatos constitucionales y los derechos humanos.

Así, en opinión de esta Sala Superior, la determinación legislativa de eliminar los consejos municipales electorales y que sus funciones pasen a los consejos distritales, se encuentra dentro de la libertad configurativa del Congreso de Veracruz, porque no existe un mandato constitucional o



disposición general que establezca la forma exacta en que los organismos públicos locales habrán de desarrollar sus atribuciones¹⁴.

El marco constitucional y legal en la materia se limita a establecer la naturaleza de los órganos administrativos electorales, los principios que rigen su función y, respecto a su integración, únicamente precisan que deben contar con un órgano de dirección superior integrado por una consejería que presida al órgano y seis consejerías electorales, así como una secretaría ejecutiva y la representación de los partidos políticos.

Así, las entidades federativas cuentan con libertad de configuración legislativa para decidir la forma en que cada OPLE debe estar organizado administrativamente para el desempeño de sus funciones¹⁵.

En consecuencia, la desaparición de los consejos electorales municipales y la asignación de las facultades que les correspondían a los consejos distritales no contraviene los principios de certeza, seguridad jurídica, ni afecta la figura del municipio libre o el derecho de acceso a la justicia, pues ello se circunscribe al margen de libertad de configuración legislativa con que cuenta el Congreso local para definir la forma en que el OPLE de esa entidad federativa habrá de organizarse administrativamente para desempeñar sus funciones.

Finalmente, respecto al agravio específico de MC en el que cuestiona la disminución de la edad mínima para integrar los consejos de 23 a 18 años,

¹⁴ Al resolver la opinión identificada con la clave SUP-OP-09/2020, esta Sala Superior opinó en los mismos términos.

¹⁵ Ello es acorde al criterio sostenido por la la SCJN al resolver la acción de inconstitucionalidad 40/2017 y sus acumuladas 42/2017, 43/2017, 45/2017 y 47/2017.

SUP-OP-24/2020

esta Sala Superior ya se ha pronunciado en el sentido de que la Constitución general dispone que la ciudadanía mexicana se adquiere a los dieciocho años, lo cual implica que la persona que alcance tal edad está en aptitud de ser designada para cualquier empleo o comisión del servicio público, teniendo las calidades que establezca la ley¹⁶.

Debido a esto, resulta evidente que se ha reconocido a nivel constitucional que una persona de dieciocho años es apta para aspirar a ser consejera o consejero de los consejos distritales y de los consejos municipales especiales, al cumplir con la edad mínima requerida para tal efecto.

Estas consideraciones son similares a las sostenidas por esta Sala Superior en las opiniones SUP-OP-17/2020 y SUP-OP-18/2020.

4.5. Regulación del financiamiento público para gastos ordinarios de partidos políticos nacionales con registro local

Solo el PRI controvierte las porciones normativas del artículo 19 de la Constitución local que prevé las reglas para el cálculo del financiamiento público de los partidos políticos nacionales en el ámbito local, particularmente, las correspondientes al sostenimiento para actividades ordinarias.

a) Normativa controvertida

Artículo 19.-. ...

.....

Los partidos políticos contarán, de manera equitativa, con elementos para llevar a cabo sus actividades en la forma y términos que se señalen en la Constitución local y la ley en la materia. También tendrán derecho de acceder a los tiempos en radio y televisión, conforme a lo previsto en la Constitución federal y en la Ley General que los regula.

¹⁶ SUP-OP-18/2020.



Las candidaturas independientes registradas conforme a la ley tendrán derecho a prerrogativas para las campañas electorales, de acuerdo con las previsiones constitucionales y legales aplicables.

Los partidos políticos nacionales y locales, para efectos de las elecciones locales, tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, **estructura**, sueldos y salarios, que se compondrá y otorgará conforme a lo siguiente y a lo que disponga la ley:

a) El financiamiento público para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes se fijará anualmente, **para los partidos políticos locales en los términos establecidos por la Ley General de Partidos Políticos. Para los partidos políticos nacionales se calculará multiplicando el número total de personas inscritas en el padrón electoral del Estado, con corte de julio de cada año, por el treinta y dos punto cinco por ciento del valor diario de la Unidad de Medida y Actualización.** El treinta por ciento del monto que resulte se distribuirá de forma igualitaria y el setenta por ciento restante se distribuirá de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieren obtenido en la elección de Diputados inmediata anterior;

...

TRANSITORIOS

ARTÍCULO TERCERO. El Congreso del Estado de Veracruz deberá actualizar normativamente, de inmediato al inicio de vigencia del presente decreto en la Gaceta Oficial del Estado, el Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave y la Ley Orgánica del municipio libre de Veracruz de Ignacio de la Llave, en lo que corresponda, en términos de lo previsto en el presente Decreto. **Las modificaciones legales deberán publicarse a más tardar el último día del mes de julio del año dos mil veinte y se aplicarán para el proceso electoral local 2020-2021.**

En **negritas** se destaca la porción normativa materia de impugnación.

b) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la normativa

El PRI refiere que la modificación al artículo 19 de la Constitución local en materia de financiamiento público para gastos ordinarios de partidos políticos nacionales con registro local debe declararse inconstitucional,

SUP-OP-24/2020

pues la disminución del porcentaje del financiamiento público anual para actividades ordinarias del sesenta y cinco por ciento (65 %) a la mitad, es decir, a un treinta y dos punto cinco por ciento (32.5 %), no se ajusta al marco constitucional y legal que rige actualmente y que se encuentra dispuesto en el numeral 41, segundo párrafo, fracción II, segundo párrafo inciso a) y 116, párrafo segundo, fracción IV, de la Constitución y 50, fracción I, y 51, apartado 1, inciso a) fracción I y II de la Ley General de Partidos Políticos.

En este sentido, el partido alega que por ningún motivo puede establecerse un porcentaje menor al previsto en los preceptos citados anteriormente en virtud de que la libertad de configuración legislativa no es irrestricta ni puede ser arbitraria.

A consideración del partido político actor la reforma al artículo 19, inciso a) de la Constitución local, también debe declararse inconstitucional, pues contrario a lo ahí establecido, los gastos ordinarios son independientes a los del financiamiento de estructuras, según lo resuelto en la acción de inconstitucionalidad 22/2014 y sus acumulados.

Al disminuir el financiamiento de actividades ordinarias, indebidamente también se disminuye el financiamiento destinado a cubrir gastos estructurales, lo que podría generar el riesgo de que, para cubrir esta falta de recursos públicos, se involucren recursos de procedencia ilícita provenientes de grupos dedicados al crimen organizado, con lo cual se dañaría la transparencia y la seguridad de la ciudadanía veracruzana.

Finalmente, el partido señala que la reforma al artículo 19 de la Constitución local, relacionada con el artículo tercero transitorio *in fine* del mismo decreto, vulnera en perjuicio de los partidos políticos nacionales las bases constitucionales que les permiten el acceso al financiamiento público como “entes de interés público”, pues pretende ser aplicada a los partidos políticos



para el proceso electoral 2020-2021, violando con ello la garantía constitucional de irretroactividad de la ley.

Según el PRI, la afectación radica en que el financiamiento público ordinario a que los partidos políticos nacionales tendrán derecho para el proceso electoral 2020-2021 se calcularía con base en el 32.5 % de la Unidad de Medida y Actualización (en adelante, "UMA") y no en un 65 %.

Además, el PRI señala que el cambio es retroactivo ya que la asignación del financiamiento público ordinario que se le ha otorgado a dichos partidos políticos durante los dos años posteriores a la celebración de la última elección constitucional de dicha entidad se ha hecho sobre una base mayor.

c) Opinión de la Sala Superior

Esta Sala Superior considera que es **innecesaria una opinión especializada** de esta Sala Superior, porque ya existe jurisprudencia respecto al tema planteado¹⁷.

El pleno de la SCJN ya se ha pronunciado respecto a la existencia de la **libertad configurativa** para que los congresos estatales emitan reglas sobre el **financiamiento público de los partidos políticos nacionales que conservan su acreditación local**.

¹⁷ Esta Sala Superior opinó en los mismos términos al resolver la opinión identificada como SUP-OP-10/2019 y SUP-OP-11/2019.

SUP-OP-24/2020

En las acciones de inconstitucionalidad 38/2017 y sus acumuladas, correspondientes al estado de Jalisco, así como en las acciones de inconstitucionalidad 100/2018 y sus acumuladas, relacionadas con el estado de Tabasco, la SCJN resolvió que las entidades federativas gozan de libertad de configuración en el establecimiento del financiamiento público de los partidos políticos nacionales que conserven su registro en las entidades federativas, en términos de lo dispuesto en el artículo 52 de la propia Ley General de Partidos Políticos.

Así, la SCJN ha sostenido que, tratándose del **financiamiento público para los partidos locales**, la Ley General de Partidos Políticos da pautas precisas para su otorgamiento y distribución, pero en el caso del **financiamiento público estatal para los partidos políticos nacionales**, únicamente existe la obligación de otorgarlo, dejando en libertad de configuración a las entidades federativas para establecer las reglas para su otorgamiento.

En otras palabras, la SCJN estableció que, en el caso de financiamiento local para partidos políticos nacionales, el artículo 51 de la Ley General de Partidos Políticos no podía ser parámetro para definir el monto respectivo, dado que en ese aspecto existe libertad configurativa de los estados.

Por tanto, como existe jurisprudencia sobre el tema planteado, es innecesaria una opinión especializada por parte de esta Sala Superior¹⁸.

¹⁸En las acciones de inconstitucionalidad 126/2019 y su acumulada 129/2019, correspondientes al estado de Tabasco, los accionantes alegaron que el financiamiento público ordinario de los **partidos políticos nacionales** se debía calcular tomando en cuenta el número de personas inscritas en el padrón electoral por el **65 %** del salario mínimo general vigente en el Distrito Federal y **no** considerando el **porcentaje del 32.5** de la unidad de medida y actualización **previsto en la reforma local**. En la opinión respectiva, esta Sala Superior **estimó innecesaria la emisión de una opinión especializada** respecto a la constitucionalidad de la porción normativa, debido a que existían pronunciamientos previos de la SCJN. Véase, SUP-OP-10/2019 y SUP-OP-11/2019, págs. 11 y 14.



Esta consideración, es similar a la sostenida por esta Sala Superior en la opinión SUP-OP-17/2020.

Respecto del planteamiento sobre la vulneración al principio de retroactividad de la ley, esta Sala Superior no omite opinión especializada por no tratarse de una cuestión estrictamente electoral.

Las anteriores razones son similares a las sostenidas por esta Sala Superior en las opiniones SUP-OP-5/2019, SUP-OP-08/2019 y SUP-OP-9/2019.

4.6. Omisión de consultar a las comunidades indígenas

El PRI cuestiona que la reforma al artículo 66 de la Constitución local que propone suprimir la figura de los “Consejos Municipales” tiene vicios de inconstitucionalidad ya que, de manera previa, debió haberse consultado a los pueblos originarios del estado de Veracruz con respecto a si consideraban que dicha medida era acorde a la maximización de los principios de autonomía y libre determinación.

a) Normativa controvertida

Artículo 66, Apartado A, incisos h) e i). - La función electoral en el Estado se regirá por las disposiciones siguientes:

APARTADO A. El Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz es un órgano público autónomo dotado de personalidad jurídica y patrimonio propio, en cuya integración participan los partidos políticos y la ciudadanía, en los términos que ordene la ley y será autoridad en la materia, independiente en sus decisiones y funcionamiento, y profesional en su desempeño; contará en su estructura con los órganos de dirección, ejecutivos y técnicos; tendrá a su cargo la

SUP-OP-24/2020

organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones de gubernatura, diputaciones y edilicias, así como de la verificación de requisitos para accionar los mecanismos de democracia directa y participación ciudadana contenidos en esta Constitución, conforme a las bases siguientes: ...

h) Contará con Consejos Distritales, que se instalarán durante los procesos electorales, en cada uno de los distritos uninominales locales y tendrán como atribución realizar los cómputos distritales de las elecciones de gubernatura, diputaciones y ayuntamientos, además de los mecanismos de democracia directa, participación ciudadana, paridad de género y educación cívica en el ámbito territorial de su competencia; serán conformados por personas mayores de 18 años y que deseen participar como funcionariado electoral, en los términos que disponga la Ley en la materia.

i) Durante los procesos electorales locales de ayuntamientos, el Organismo Público Local electoral del Estado de Veracruz deberá instalar Consejos Municipales Especiales, en los municipios donde concurren las actividades de dos o más distritos uninominales locales; tendrán como atribución realizar los cómputos de la elección de ayuntamiento; serán conformados por personas mayores de 18 años y que deseen participar como funcionarios electorales en los términos que disponga la Ley en la materia.

b) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la normativa

El partido señala que de acuerdo con el “Plan Veracruzano de Desarrollo” para el periodo 2019-2024, en Veracruz existe 1 millón 101 mil 306 personas identificadas como pertenecientes a una etnia indígena, posicionándose como la tercera entidad que concentra una mayor población indígena en un total de 47 municipios.

Debido a esto, debió consultársele a los integrantes de los municipios que, en términos de lo dispuesto en dicho plan son legal y formalmente considerados como “municipios indígenas” sobre la conveniencia de “suprimir” la figura de los Consejos Municipales, a fin de que estos pudieran expresar plenamente si tal medida la consideran adecuada. Lo anterior con



fundamento en lo dispuesto en los artículos 1 y 2 apartado B de la Constitución general, así como el numeral 6 del Convenio 169 de la Organización Internacional del Trabajo sobre Pueblos Indígenas y Tribales en países independientes.

c) Opinión de la Sala Superior

Esta Sala Superior opina que, respecto a la disposición normativa impugnada, la norma es constitucional. Lo anterior, porque no es necesario realizar una consulta a las comunidades indígenas que habitan en el estado de Veracruz, pues como ya se señaló en los párrafos anteriores, la reforma al artículo 66 de la Constitución local no afecta los principios electorales en abstracto y tampoco afecta, por vía de consecuencia, los derechos de los pueblos y comunidades indígenas.

Conforme con ello, esta Sala Superior ha considerado¹⁹ que la afectación indebida a un derecho humano, a partir de una reforma legal, se presenta cuando se restringe, limita o se hace nugatorio un derecho de esa índole, sin que exista una justificación razonable y estrictamente proporcional a las condiciones de la situación que se pretende regular, de tal manera que el análisis de constitucionalidad de la norma debe realizarse a partir de la ponderación conjunta de la afectación, con los bienes jurídicos, derechos o principios que se pretenden tutelar y con los resultados que eventualmente generará la medida.

¹⁹ Véanse al respecto las opiniones SUP-OP-5/2017, SUP-OP-30/2017 y SUP-OP-9/2020.

SUP-OP-24/2020

Sin embargo, en casos como en el que se emite esta opinión, no resulta factible llevar a cabo un estudio sobre la presunta afectación a los derechos humanos de la ciudadanía en materia político-electoral, ya que, para esta Sala Superior, con la modificación de la estructura del OPLE, a fin de eliminar los órganos electorales municipales y transferir las que eran sus facultades legales a los órganos electorales distritales, no se priva a la ciudadanía de ejercer ninguno de esos derechos, por lo tanto, en particular, tampoco se priva ningún derecho de los pueblos y comunidades indígenas de la entidad.

Adicionalmente, cabe señalar que, en los municipios que se rigen bajo sus sistemas normativos internos, las normas impugnadas, prácticamente por definición, no podrían incidir en sus respectivos ámbitos

Con base en lo anterior, esta redistribución de facultades para realizar los cómputos distritales en determinadas elecciones no deja a las comunidades indígenas en un estado de indefensión ni genera la necesidad de realizar una consulta previa, pues dicha distribución no afecta sus derechos de participación política desde un análisis abstracto.

Lo anterior no implica un pronunciamiento respecto de las situaciones que en concreto pudieran llegar a plantearse respecto de posibles afectaciones a los principios rectores en la materia electoral.

Esta consideración es similar a la sostenida por esta Sala Superior en la opinión SUP-OP-9/2020.

5. CONCLUSIONES

PRIMERA. No son materia de opinión los motivos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo, las relativas a la inadecuada motivación y fundamentación del dictamen del Decreto de las reformas respectivas, lo de la supuesta retroactividad de la ley, así como tampoco los



motivos relativos a la omisión legislativa sobre la incorporación de la figura de la revocación de mandato del Poder Ejecutivo local. Lo anterior, porque son cuestiones que no requieren la opinión especializada de esta Sala Superior.

SEGUNDA. Esta Sala Superior opina que, con base en los conceptos de invalidez hechos valer, son constitucionales los artículos 19, inciso a) y 66, apartado A, incisos h) e i) de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Emiten la presente opinión las magistradas y los magistrados integrantes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el secretario general de acuerdos, quien autoriza y da fe que la presente opinión se firma de manera electrónica.

ESTE DOCUMENTO ES UNA REPRESENTACIÓN GRÁFICA AUTORIZADA MEDIANTE FIRMAS ELECTRÓNICAS CERTIFICADAS, EL CUAL TIENE PLENA VALIDEZ JURÍDICA DE CONFORMIDAD CON LOS NUMERALES SEGUNDO Y CUARTO DEL ACUERDO GENERAL DE LA SALA SUPERIOR DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN 3/2020, POR EL QUE SE IMPLEMENTA LA FIRMA ELECTRÓNICA CERTIFICADA DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN EN LOS ACUERDOS, RESOLUCIONES Y SENTENCIAS QUE SE DICTEN CON MOTIVO DEL TRÁMITE, TURNO, SUSTANCIACIÓN Y RESOLUCIÓN DE LOS MEDIOS DE IMPUGNACIÓN EN MATERIA ELECTORAL.