



EXPEDIENTE: SUP-OP-29/2020

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD: 148/2020 Y ACUMULADAS 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 y 252/2020

PROMOVENTES: PARTIDO POLÍTICO LOCAL ¡PODEMOS! Y OTRAS

AUTORIDADES: CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ Y OTRAS

Ciudad de México, a ocho de octubre 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 LOS EXPEDIENTES RELATIVOS A LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD 148/2020 Y ACUMULADAS 150/2020, 152/2020, 153/2020, 154/2020, 229/2020, 230/2020 Y 252/2020, A SOLICITUD DEL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCÁ.

I. CUESTIÓN GENERAL

1. El artículo 68¹, párrafo segundo, de la Ley Reglamentaria de las fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos señala que en aquellos casos en los

¹ "Artículo 68

[...]

Cuando la acción de inconstitucionalidad se interponga en contra de una ley electoral, el ministro instructor podrá solicitar opinión a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

[...]

que se promueva una acción de inconstitucionalidad contra alguna ley de carácter electoral, el o la Ministra Instructora podrá solicitar la opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, sobre los temas y conceptos de invalidez que tengan relación con la materia electoral.

2. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, si bien no son vinculantes las opiniones que, sobre temas con contenido electoral emita la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, estas aportan elementos adicionales para el estudio de las instituciones pertenecientes a la materia electoral, con la finalidad de orientar el ejercicio del control abstracto de constitucionalidad de las normas impugnadas.²
3. En ese tenor, el Ministro Instructor Juan Luis González Alcántara, solicita a la Sala Superior que emita opinión especializada respecto de la acción de inconstitucionalidad 252/2020, promovida por el partido político local “¡Podemos!”.

II. AUTORIDAD RESPONSABLE Y NORMAS IMPUGNADAS

4. El artículo 71, párrafo segundo³, de la ley reglamentaria citada establece que las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación en las acciones de inconstitucionalidad interpuestas sobre la no conformidad de leyes electorales a la

² Véase jurisprudencia 3/2002 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. Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta Novena Época, Pleno, Tomo XV, Febrero de 2002, Pag. 555.

³ “Artículo 71...”

Las sentencias que dicte la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre la no conformidad de leyes electorales a la Constitución, sólo podrán referirse a la violación de los preceptos expresamente señalados en el escrito inicial.”



Constitución federal deberán constreñir su objeto de estudio a lo planteado en los conceptos de invalidez hechos valer; por lo tanto, cuando él o la Ministra Instructora solicite opinión desde un punto de vista jurídico electoral en el expediente respectivo, la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación deberá hacer referencia concreta a los temas que resulten la materia de la impugnación.

5. En el caso, el partido político promovente de la acción de inconstitucionalidad señala como autoridades responsables al Congreso del Estado, como órgano emisor de la reforma impugnada, así como al Gobernador Constitucional y a la Directora de la Gaceta Oficial, todos del Estado de Veracruz, en su calidad de autoridades promulgadoras.
6. Los preceptos impugnados son los siguientes:

Decreto número 576, por el que se reforman, y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Veracruz publicado en la Gaceta Oficial del Estado, numero extraordinario 248 de fecha 22 de junio de 2020.

Artículos 15, fracción V, inciso c) y
66, apartado A, incisos h) e i)

“Artículo 15. ...:

I. ...;

I Bis. Participar en la solución de problemas y temas de interés general y en el mejoramiento de las normas, a través de los mecanismos de democracia directa y participación ciudadana;

I Ter. Accionar los mecanismos de democracia directa establecidos por esta Constitución. El Organismo Público Local Electoral de Veracruz vigilará el cumplimiento y acreditación de los requisitos y plazos para que se lleve a cabo y será responsable de la organización, desarrollo, cómputo y declaración de resultados. La ley fijará el porcentaje de participación así como plazos, procedencia y requisitos, y en cada uno de los casos la vinculatoriedad procedente;

II. a III. ...;

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;

V.:

a) a b) ...

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;

d) a g) ...

VI. Participar en el proceso de asignación y ejecución del presupuesto participativo en su municipio. Además se contará con contralorías ciudadanas integradas por personas vecinas del Municipio o del Estado;

VII. Las autoridades del Estado establecerán procedimientos y formas de gobierno abierto que garanticen la participación social efectiva, amplia, directa, equitativa, democrática, paritaria 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; y

VIII. Los demás que establezcan esta Constitución y la ley.

Artículo 66.:

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:

a) a c) ...

d) *Contará con un Órgano Interno de Control, que tendrá a su cargo con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto.*

La persona titular del Órgano Interno de Control del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz durará seis años en el cargo; podrá ser reelecta por una sola vez y sólo podrá ser removida por el Congreso del Estado con el voto de las dos terceras partes de sus miembros presentes.

...

e) a f) ...

g) *La creación de unidades administrativas deberá atender a los principios de austeridad y eficiencia del gasto público.*

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.*

APARTADO B. *Las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales tendrán a su cargo la resolución y revisión de los procedimientos ordinarios sancionadores en los términos de las leyes aplicables a la materia. Para garantizar que los diversos actos y resoluciones en materia electoral se sujeten invariablemente al principio de legalidad, se establecerá un sistema de medios de impugnación de los cuales conocerán en los términos que señale la ley, el organismo a que alude el apartado inmediato anterior y el Tribunal Electoral del Estado, los cuales serán:*

I. *Recurso Administrativo;*

II. *Juicio de defensa ciudadana; y*

III. *Juicio electoral.*

...

El Tribunal deberá cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad, profesionalismo, equidad, máxima publicidad y probidad. Gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones en los términos y condiciones que establezca la ley. Se integrará con tres Magistrados que durarán en su cargo siete años y serán nombrados por el Senado de la República de acuerdo con lo previsto en la Constitución federal y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.

...

...

...

El sistema de medios de impugnación dará certeza y definitividad a las distintas etapas de los procesos electorales estatales y municipales, incluidos los de agencias y subagencias municipales, así como de los procesos de plebiscito, referendo y consulta popular. Los procedimientos administrativos sancionadores serán instruidos y resueltos por el Tribunal. La interposición de éstos será ante la autoridad administrativa y la resolución de medidas cautelares será de su competencia exclusiva. Las causales de desechamiento o de sobreseimiento de los procedimientos administrativos sancionadores serán establecidas en la Ley respectiva. La presentación y sustanciación de los medios de impugnación podrá ser por medios electrónicos.

...

Se considerarán violaciones graves, dolosas y determinantes los casos siguientes:

- a)** *Se exceda el gasto de campaña en un cinco por ciento del monto total autorizado;*
- b)** *Se compre o adquiera cobertura informativa o tiempos en radio y televisión, fuera de los supuestos previstos en la ley; y*
- c)** *Se reciban o utilicen recursos de procedencia ilícita o recursos públicos en las campañas.*

Dichas violaciones deberán acreditarse de manera objetiva y material. Se presumirá que las violaciones son determinantes cuando la diferencia entre la votación obtenida entre el primero y el segundo lugar sea menor al cinco por ciento. En caso de nulidad de la elección, se convocará a una elección extraordinaria, en la que no podrá participar la persona sancionada.

...

...



III. TEMAS GENERALES SOBRE LOS QUE VERSAN LOS CONCEPTOS DE INVALIDEZ

7. De la demanda de acción de inconstitucionalidad, es posible advertir que los conceptos de invalidez se pueden clasificar a partir de la siguiente temática:
 - I. **Violaciones al proceso legislativo.**
 - II. **Inconstitucionalidad de la eliminación de los órganos municipales, ya que transgrede los principios de igualdad y autonomía de la materia electoral.**
 - III. **Violación al principio de supremacía constitucional e inobservancia del decreto de reforma (consulta popular y revocación de mandato).**

IV. OPINIÓN

A. Violación al proceso legislativo.

8. **Concepto de invalidez.** El accionante considera que se violó lo previsto en el artículo 109 del Reglamento para el Gobierno Interno del Poder Legislativo del Estado de Veracruz, al no turnar con anticipación de cuarenta y ocho horas la iniciativa de reforma, motivo por el que se considera que no se cumplieron a cabalidad las formalidades del procedimiento legislativo.
9. Por otra parte, refiere que no se adoptaron medidas para la difusión de la iniciativa de reforma entre la sociedad veracruzana y, con base en ello, elaborar los foros de consulta necesarios para escuchar a las personas que potencialmente pudieran ser afectadas o beneficiadas con éstas.

10. Asimismo, el promovente señala que el Congreso del Estado no llevó a cabo un diagnóstico que determinara la necesidad de la medida ni un estudio técnico financiero que permita conocer el ahorro que conllevaría desaparecer los consejos municipales.
11. **Opinión.** Esta Sala Superior ha sustentado reiteradamente el criterio en el sentido de que no es procedente emitir opinión en torno a violaciones al procedimiento legislativo, por rebasar el ámbito de su competencia especializada en la materia electoral.
12. Ello, en tanto que esos aspectos tienen relación con temas que pertenecen al ámbito del derecho en general, parlamentario y constitucional, por estar vinculados con supuestas violaciones de carácter formal al procedimiento legislativo, lo cual es ajeno a la materia electoral.
13. En esas condiciones, dado que el concepto de invalidez cuestiona únicamente violaciones al procedimiento legislativo de creación del decreto impugnado, cabe establecer que dicho planteamiento no da lugar a la opinión especializada de esta Sala Superior.
14. En efecto, una interpretación jurídica, armónica y sistemática de los artículos 35, fracciones I y II; 36, fracciones II, IV y V; 41; 51; 52; 56; 60; 81; 115, fracción I; 116, fracción I, y 122, fracción III, de la Constitución federal, permite concluir que, para efectos de la acción de inconstitucionalidad establecida en la fracción II del artículo 105 de la Carta Fundamental, se debe entender que las normas de carácter electoral son aquellas que establecen el régimen conforme al cual se logra la selección o nombramiento, a través del voto de los ciudadanos y dentro de un proceso democrático, de las personas que han de fungir como titulares de órganos de poder



representativos del pueblo, a nivel federal, estatal, municipal o de la Ciudad de México.

15. 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-05/2019, SUP-OP-1/2020, SUP-OP-10/2020, SUP-OP-15/2020, SUP-OP-19/2020, SUP-OP-24/2020 y SUP-OP-27/2020.
16. **B. Inconstitucionalidad de la eliminación de los órganos municipales**
17. **Concepto de invalidez.** El promovente considera que la desaparición de los consejos municipales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Veracruz es contraria a los principios que rigen la función electoral, porque al eliminar los órganos municipales, se comete un acto de discriminación a los habitantes de los municipios más alejados de las cabeceras distritales, lo que constituye una vulneración al trato igualitario.
18. En ese orden, considera que la mencionada disposición implica que los votos de las personas que habitan en los municipios de Xalapa, Veracruz y Coatzacoalcos (en los que se prevé la instalación de consejos municipales especiales) se cuenten de manera preferente o especial, en comparación con los votos de los ciudadanos de otros municipios, ocasionando un trato diferenciado e injustificado.
19. De igual manera, se aduce que, si para contar los votos en una elección determinada se instrumentan ciertos mecanismos tales mecanismos deben ser implementados sin llevar a cabo la

discriminación de aquellos municipios que no cuentan con autoridades electorales.

20. En ese sentido, se afirma que todos los municipios deben contar en su comunidad con órganos administrativos que se encarguen de realizar la preparación, vigilancia y cómputo de las elecciones de sus autoridades, y de no ser así se vulnera el derecho a la dignidad humana.
21. En ese sentido, considera que en caso de que una de las razones que justifican la reforma consiste en eficientizar el gasto en materia electoral, tal razón no está sustentada con un estudio técnico-financiero en el que se revisen las actividades llevadas a cabo por los consejos municipales y de esta manera estar en posibilidad de valorar con objetividad y de manera razonable el poder prescindir de ellos.
22. En ese mismo orden, el promovente considera que se vulnera la autonomía del Organismo Público Local del Estado de Veracruz debido a que, al suprimir los consejos municipales, se les impone la forma en cómo deben de realizar su función, sin contar con los elementos mínimos indispensables para la realización de los fines que le confiere la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y la Constitución local.
23. Ello, sin dejar de observar los problemas logísticos que se enfrentarían y que pueden poner en riesgo las elecciones, como la entrega del material previo a la jornada electoral y la entrega de paquetes electorales al término de ésta.



24. **Opinión.** Esta Sala Superior opina que la porción normativa del artículo 66, cuya validez se cuestiona, **es constitucional**.
25. Esto es así, ya que los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, lo cual encuentra su límite por los mandatos constitucionales y los derechos humanos.
26. Así, en opinión de la 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 atribuciones.
27. 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.
28. Así, las entidades federativas cuentan con libertad de configuración legislativa para decidir la forma en que cada Instituto Electoral local debe estar organizado administrativamente para el desempeño de sus funciones⁴.

⁴ 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.

29. Ahora, 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, toda vez que, para esta Sala Superior, con la modificación la estructura del Organismo Público Local Electoral de Veracruz, a fin de eliminar los órganos electorales municipales y transferir las que eran sus facultades legales en los órganos electorales distritales, no se priva a la ciudadanía de ejercer alguno de tales derechos.
30. Aunado a que, en opinión de este órgano jurisdiccional, a partir de un análisis en abstracto, se advierte que las atribuciones que correspondía realizar a los órganos municipales serán ahora realizadas por los órganos distritales electorales del Instituto Electoral local, lo que constituye sólo una modificación decidida por el Congreso del Estado a fin de distribuir las labores del organismo para el cumplimiento de sus atribuciones.
31. 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.
32. En consecuencia, la desaparición de los órganos electorales municipales y la asignación de las facultades que les correspondían a los órganos distritales no contraviene los principios de objetividad, imparcialidad, independencia, legalidad y máxima publicidad, pues ello se circunscribe al margen de libertad de configuración legislativa con que cuenta el Congreso del Estado de Veracruz para definir la forma en que el Instituto Electoral y de Participación



Ciudadana de esa entidad federativa habrá de organizarse administrativamente para desempeñar sus funciones.

33. De ahí que, si la supresión de los órganos electorales municipales no contraviene algún precepto ni principios constitucionales, debido a que ello se circunscribe al margen de libertad de configuración legislativa con que cuenta el Congreso del Estado de Veracruz para definir la forma en que el Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de esa entidad federativa habrá de organizarse administrativamente para desempeñar sus funciones, la reforma no resulta contraria a la Constitución federal.
34. Al respecto, cabe destacar que la Sala Superior ha opinado en los mismos términos al atender la solicitud que dio origen al expediente con la clave SUP-OP-09/2020, relativa a la acción de inconstitucionalidad 157/2020, promovida por el Partido Acción Nacional, a fin de impugnar el Decreto Legislativo 202, mediante el cual se reforman, adicionan y derogan diversos artículos de la Ley Electoral del Estado de Tabasco, para el efecto de modificar la estructura del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana de Tabasco a fin de eliminar los órganos electorales municipales y transferir las que eran sus facultades legales a los órganos electorales distritales.
35. De igual manera, la Sala Superior opina que no es discriminatoria la norma cuestionada por prever la posibilidad de instalar consejos municipales especiales solamente en aquellos municipios en que coexistan dos o más distritos electorales.
36. Sobre este punto, el accionante aduce que, con la instalación de los consejos municipales especiales, se computarán los votos de la

elección de ayuntamientos de forma única y preferente en los municipios en que se instalen esos consejos, situación que resulta discriminatoria.

37. Al respecto, se estima que dicha medida no tiende a ser discriminatoria, sino que, ante la existencia de competencia de dos o más consejos distritales en un municipio, se requiere dotar de certeza de qué autoridad se encargará del cómputo municipal, a efecto de que se cumpla el principio de certeza y unidad en el cómputo correspondiente; así, contrariamente a lo señalado por el accionante, se pretende dotar de certeza a la población.
38. En efecto, en aquellos municipios integrados al ámbito de competencia de un solo consejo distrital, existe certeza sobre qué autoridad realizará el cómputo; sin embargo, cuando el municipio se integra por dos o más distritos, en principio, todos los consejos distritales resultarían competentes, pero dentro del ámbito especial de su actuación, en ese sentido el legislador determinó el establecimiento de una autoridad municipal, con competencia exclusivamente determinada, para la elección municipal, a fin de concentrar el cómputo en una sola autoridad.
39. Ello no resulta discriminatorio ni da un trato preferencial a los pobladores de esos municipios sobre el resto, por el contrario, pretende dotar de certeza y colocarlos en la misma situación que los demás ciudadanos, a efecto de que sepan qué autoridad será la que se encargue del cómputo municipal. De ahí que se concluya que es infundado lo alegado.
40. Similar criterio sostuvo este órgano jurisdiccional al emitir la opinión identificada con la clave de expediente SUP-OP-27/2020.



41. **C. Violación al principio de supremacía constitucional e inobservancia del decreto de reforma en materia de consulta popular y revocación de mandato.**
42. **Concepto de invalidez.** El accionante señala que la reforma es omisa en establecer los límites relacionados con la revocación de mandato que prevé la Constitución federal. Aduce que al no establecerse los límites se discrimina a la población veracruzana de gozar efectiva y plenamente los derechos tutelados en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.
43. En ese sentido, considera que, si bien se reguló lo relativo a la consulta popular; la omisión de regular la revocación de mandato hace nugatorio el derecho de la ciudadanía veracruzana a votar en los procedimientos de revocación de mandato del titular del poder ejecutivo estatal.
44. En consecuencia, argumenta, se debe ajustar la reforma materia de la presente opinión a los estándares que se precisan en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos respecto a la revocación de mandato.
45. **Opinión.** En principio, se debe mencionar que la Sala Superior ya ha emitido opiniones relacionadas con las omisiones legislativas que impactan en la materia electoral, por ejemplo, en las opiniones

SUP-OP-8/2017⁵, SUP-OP-23/2017⁶, SUP-OP-31/2017 y acumulada⁷, SUP-OP-3/2020⁸, SUP-OP-4/2020⁹, entre otras.

46. Ahora bien, es importante precisar que la Sala Superior, en las opiniones SUP-OP-17/2020 y SUP-OP-24/2020, consideró que no era necesario emitir una opinión especializada respecto a la omisión de la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz, respecto a legislar en lo atinente a la figura de revocación de mandato; pero ello fue porque el problema jurídico planteado en aquellas opiniones versaron exclusivamente respecto del plazo para la adecuación de las constituciones locales en esa materia.

⁵ “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”.

⁶ “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”.

⁷ “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”.

⁸ “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”.

⁹ 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”.



47. Por ello se consideró que cobraba 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 posterior y no coincidente con procesos electorales o de participación ciudadana locales o federales [...]

48. 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 electoral.¹⁰
49. En ese tenor, se debe mencionar que el concepto de invalidez que ahora se plantea es diverso al opinado en las SUP-OP-17/2020 y SUP-OP-24/2020, ya que se controvertió exclusivamente a partir del plazo en que las legislaturas de los Estados deben adecuar sus constituciones estatales a efecto de reconocer la figura de revocación de mandato; sin embargo, en el presente caso, el

¹⁰ 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”.

motivo de inconformidad del partido se refiere a la limitación del derecho de los ciudadano veracruzanos a tener la posibilidad de solicitar la mencionada figura y ejercer su derecho de participación política y de sufragio en la implementación de una figura de democracia directa.

50. Al respecto, cabe mencionar que, con motivo 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, “participar 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 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”.
51. 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.
52. 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 interpongan¹¹. 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 Federación¹².

53. De igual forma, en el orden de las entidades federativas, de conformidad con esa reforma constitucional,¹³ 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 los actos de las autoridades locales en materia electoral¹⁴, también las tiene para revisar los actos relacionados con la revocación de mandato en las entidades federativas.
54. 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.
55. A partir de lo anterior, es que esta Sala Superior considera que la revocación de mandato está incluida dentro de su competencia

¹¹ Punto 6.º la fracción IX del artículo 35 de la Constitución General.

¹² En la fracción VI del artículo 41 y fracción III del Artículo 99 de la Constitución General.

¹³ Apartado C de la fracción V, del artículo 41, de la Constitución General.

¹⁴ Artículo 99, fracción V de la Constitución general.

material y, por tanto, en el caso, al estar vinculada con el derecho de participación política y de voto de los ciudadanos veracruzanos y no estar constreñido el concepto de invalidez al plazo previsto en el referido transitorio, es que se emite la opinión de que, en el caso, no existe la omisión alegada.

56. En efecto, la Sala Superior opina que en el caso no se actualiza la omisión legislativa respecto a la inclusión de la figura de revocación de mandato en el inciso c), de la fracción V, del artículo 15, de la de la constitución local.
57. El partido político señala, en esencia, que es un contrasentido que la reforma a la constitución local se haya realizado en uno de los artículos pertenecientes a los derechos de los ciudadanos estableciendo que pueden participar en cualquiera de los mecanismos de democracia directa y se haya omitido regular lo relativo a la revocación de mandato.
58. Es así que, refiere, en el caso se vulnera el derecho de sufragio de los veracruzanos, en tanto que la revocación de mandato es precisamente uno de los mecanismos de participación ciudadana y tal figura se encuentra reconocida y definida en la constitución federal con las particularidades del artículo sexto transitorio, que prevé la aplicación espacial y la limitación temporal, sin que el poder reformador de la constitución local hubiere otorgado y ampliado el ejercicio del derecho a voto de los ciudadanos.
59. Así, tomando en cuenta el contenido del artículo sexto transitorio del decreto de reforma a la Constitución general, publicado en el Diario Oficial de la Federación el veinte de diciembre de dos mil diecinueve –el cual señala que las constituciones de las entidades



federativas deben garantizar efectivamente el derecho ciudadano a solicitar la revocación de mandato de los titulares del poder ejecutivo en las entidades federativas que se trate— existe la omisión legislativa respecto a garantizar el derecho a voto de los ciudadanos del Estado. Lo anterior, debido a que no se encuentra legislado lo relativo a la revocación de mandato.

60. En ese sentido, la Sala Superior opina que el accionante parte de la premisa inexacta de que el Congreso local ha incurrido en omisión, debido a que, atento al contenido del artículo sexto transitorio de la reforma constitucional en cuestión, se prevé que las legislaturas de las entidades federativas deberán adecuar su legislación “*dentro de los dieciocho meses siguientes a la entrada en vigor del presente Decreto*”, motivo por el cual, si la reforma se publicó el veinte de diciembre de dos mil diecinueve, a la fecha no han transcurrido los dieciocho meses que prevé el mencionado dispositivo transitorio.
61. En consecuencia, al estar todavía transcurriendo el plazo para la adecuación legislativa, mandatada por la Constitución federal, es que se considera inexistente la omisión atribuida a la LXV Legislatura del Congreso del Estado de Veracruz.

V. PUNTOS CONCLUSIVOS

PRIMERA. No son materia de opinión los motivos de invalidez relacionados con las violaciones al procedimiento legislativo. Lo anterior, porque son cuestiones que no requieren la opinión especializada de la Sala Superior.

SEGUNDO. Esta Sala Superior opina que **es constitucional** la desaparición de los consejos municipales del Instituto Electoral y de Participación Ciudadana del Estado de Veracruz.

TERCERO. No se actualiza la omisión legislativa en relación a la revocación de mandato.

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.