



TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

EXPEDIENTE: SUP-OP-17/2020

ACCIONES DE INCONSTITUCIONALIDAD: 148/2020 Y SUS ACUMULADAS 150/2020, 152/2020, 153/2020 Y 154/2020

PROMOVENTES: PARTIDO POLÍTICO LOCAL ¡PODEMOS!, PARTIDO DE LA REVOLUCIÓN DEMOCRÁTICA, PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL, PARTIDO ACCIÓN NACIONAL Y PARTIDO POLÍTICO LOCAL TODOS POR VERACRUZ

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONGRESO DEL ESTADO DE VERACRUZ

Ciudad de México, a veinte de agosto 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 Y 154/2020, A SOLICITUD DEL MINISTRO JUAN LUIS GONZÁLEZ ALCÁNTARA CARRANCA

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-17/2020

4.1. Supuestas irregularidades en el procedimiento legislativo	5
4.2. La desaparición de los Consejos municipales del Organismo Público Local Electoral de Veracruz.....	6
4.3. Modificación de las reglas de financiamiento público de partidos políticos nacionales con registro local	13
4.4. Violaciones en la fórmula de distribución del financiamiento público para actividades específicas	18
4.5. Omisión legislativa sobre la revocación de mandato	24
4.6. Falta de consulta a las comunidades indígenas	31
4.7. Violación al principio de imparcialidad al otorgarle al Tribunal local la facultad de instruir y resolver los procedimientos administrativos sancionadores.....	37
5. CONCLUSIONES.....	43

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 que tengan relación 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 y 154/2020, 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 Acción Nacional (en adelante “PAN”), el Partido de la Revolución Democrática (en adelante, “PRD”) y el Partido político local “Todos por Veracruz” 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 publica el ARTÍCULO ÚNICO por el que “se reforman el primer y décimo

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-17/2020

tercer párrafos del artículo 4; el primer párrafo del artículo 5; el primer y segundo párrafos del artículo 6; las fracciones IV, 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.

En específico, se reclama la inconstitucionalidad de los artículos 5, párrafos primero y tercero, 19, incisos a) y b), 15, fracción IV, inciso c), 66, apartado A, incisos h) e i) y apartado B, 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 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	La desaparición de los Consejos Municipales del Organismo Público Local Electoral de Veracruz	Artículo 66, apartado A, incisos h) e i)
Tema 3	Modificación de las reglas de financiamiento público de partidos políticos nacionales con registro local	Artículo 19 inciso a)
Tema 4	Violaciones en la fórmula de distribución del financiamiento público para actividades específicas	Artículo 19 inciso b)
Tema 5	Omisión legislativa sobre la revocación de mandato	Artículo 15, fracción IV, inciso c)
Tema 6	Falta de consulta a las comunidades indígenas	Artículo 5, párrafos primero y tercero
Tema 7	Violación al principio de imparcialidad al otorgarle al Tribunal local la facultad de instruir y resolver los procedimientos administrativos sancionadores	Artículo 66, apartado B

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 corresponde al pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación (en adelante “SCJN”).

4.1. Supuestas irregularidades en el procedimiento legislativo

Se considera que los planteamientos del PAN 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.

SUP-OP-17/2020

El PAN alega, de entre otras cuestiones, que no se dieron a conocer documentos que: se llevaron a cabo en comisiones, su procedimiento fue viciado, no existió una publicación en los medios pertinentes, no se listó, ni se hizo de conocimiento de los legisladores con la anticipación necesaria a su discusión, se dispensó de la lectura del dictamen, de entre otros hechos que, a juicio del partido accionante ocasionaron la vulneración de los contenidos de los artículos 35, 38 y 49 de la Ley Orgánica del Poder Legislativo en la citada entidad federativa, así como el artículo 109 del Reglamento para el Gobierno Interior del Poder Legislativo de ese estado.

Al respecto, esta Sala Superior no formula opinión, al ser también un criterio reiterado, según puede apreciarse, por ejemplo, en las últimas opiniones emitidas identificadas con el número del clave, SUP-OP-5/2019, SUP-OP-1/2020, SUP-OP-3/2020, SUP-OP-10/2020, de entre otras.

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

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

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 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 del PAN

El PAN considera que el contenido de las fracciones h) e i), del artículo 66 de la Constitución general, vulnera los principios en materia electoral, así como los principios de progresividad y de certeza jurídica dado que, de forma indebida, desaparecen los consejos municipales y crean un nuevo consejo denominado “Consejos Municipales Especiales”.

En opinión del PAN, los consejos municipales, en conjunto con otros órganos, han contribuido con la ciudadanía democrática y en ese sentido, considera que es incongruente e inoperante que el Congreso cree “Consejos Municipales Especiales” porque no le corresponde decidir sobre ello, ya que es competencia del organismo público local electoral del Estado en el ejercicio de su autonomía e independencia.

Asimismo, el PAN considera que dicha modificación tendrá como consecuencia la inoperatividad del órgano electoral y generará falta de certeza para el conocimiento de los resultados preliminares en tiempo y forma, debido a que los traslados de la paquetería se harán de una manera más compleja.

SUP-OP-17/2020

Finalmente, manifiesta que la justificación de la reforma sustentada en motivos de “austeridad” no soluciona dicha problemática, porque con las modificaciones realizadas seguirá siendo necesaria la erogación de gastos debido a la compleja operación que implica desaparecer a dichos consejos.

Conceptos de Invalidez del PRD

El partido inconforme sostiene que, de acuerdo a la reforma constitucional del año dos mil catorce, los órganos encargados de la organización de las elecciones a nivel local no deben subordinarse de manera orgánica ni jerárquicamente a ningún otro órgano público o de poder público, a fin de que sus decisiones se aparten de eventuales influencias de órganos externos y, en consecuencia, puedan brindar certeza a la ciudadanía.

Asimismo, señala que estos órganos locales electorales cuentan con autonomía e independencia funcional y financiera y, por ende, su calidad constitucional implica un grado extremo de descentralización de la administración pública, a fin de evitar alguna injerencia gubernamental.

En ese sentido, el actor menciona que la desaparición de los doscientos doce consejos municipales electorales del Organismo Público Local Electoral constituye una intromisión a su autonomía, calidad que, por mandato constitucional, se le debe garantizar a dicho organismo.

En opinión del actor, la desaparición de estos organismos trastoca los principios fundamentales de la función electoral, porque éstos son los encargados de realizar, de entre otras funciones, el cómputo de la elección de ediles de un ayuntamiento, la declaración de validez y la entrega de las constancias de mayoría correspondientes, lo cual generará en su opinión, un encono social porque son los propios ciudadanos de cada municipio los encargados de vigilar que se les respete su decisión de elegir a sus representantes.



Asimismo, señala que realizar el traslado de la paquetería electoral de una casilla hacia una sede distrital, generará falta de certeza que puede ocasionar que los propios ciudadanos reclamen un fraude electoral y realicen posibles tomas de consejos distritales, así como la quema de paquetería electoral, lo cual no solo podría afectar a un ayuntamiento en particular, sino también las elecciones de diputados locales y demás municipios concentrados en una misma sede distrital.

Agrega que la reforma a su vez provocará una afectación al desempeño de la función electoral, porque los consejos distritales se encontrarán rebasados formal y materialmente para hacerse cargo de dos o más elecciones.

Por estas razones alega que carece de todo sustento jurídico la afirmación que se hace, en la exposición de motivos, de la reforma relativa a que la desaparición de los consejos municipales se debe a una austeridad basada en el buen manejo de los recursos económicos para destinarlos a rubros como salud, seguridad, educación y al campo.

Lo anterior, porque ni la iniciativa presentada por MORENA ni el dictamen emitido por la Comisión de Justicia y Puntos Constitucionales sustentan con estimaciones de impacto presupuestario sobre costos y beneficios, la desaparición de doscientos doce consejos municipales que se reclama, lo cual señala es inconcebible.

c) Opinión de la Sala Superior

Esta Sala Superior opina que el decreto combatido **no resulta contrario a la Constitución general.**

SUP-OP-17/2020

Los Congresos Estatales tienen libertad configurativa para regular ciertas materias, lo cual encuentra su límite por 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 que no existe un mandato constitucional o disposición general que establezca la forma exacta en que los organismos públicos locales habrán de desarrollar sus atribuciones².

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 Instituto Electoral local debe estar organizado administrativamente para el desempeño de sus funciones³.

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

² Esta Sala Superior opinó en los mismos términos al resolver la opinión identificada con la clave SUP-OP-09/2020.

³ 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.



del Estado de Veracruz para definir la forma en que el Organismo Público Local Electoral de esa entidad federativa habrá de organizarse administrativamente para desempeñar sus funciones.

Vulneración al principio de progresividad

El PAN argumenta que la reforma que se cuestiona vulnera el principio de progresividad.

En opinión de esta Sala Superior el Decreto impugnado que eliminó a los órganos electorales municipales y transfiere sus facultades legales a los órganos electorales distritales, no vulnera el principio de progresividad, ya que éste es un principio de interpretación de los derechos humanos que no es trasladable a la verificación del funcionamiento de un organismo público local.

En efecto, es de considerar que la regulación por una entidad federativa, acorde a su libertad de configuración legislativa, respecto de la forma en que el correspondiente organismo público electoral local debe estar organizado administrativamente para el desempeño de sus funciones, no crea o genera derechos adquiridos a la ciudadanía o a los partidos políticos, mucho menos concreta algún derecho humano y, por lo tanto, no podría contravenirse el principio de progresividad en su vertiente de no regresividad contenido en el artículo 1.º constitucional.

SUP-OP-17/2020

Así, tanto el artículo 1.º constitucional, como los criterios de la SCJN y los de esta Sala Superior, enmarcan el principio de progresividad en la esfera de la interpretación de los derechos humanos⁴.

Al respecto, es dable destacar que la SCJN ha determinado que el principio de progresividad impone a todas las autoridades del Estado mexicano que, en el ámbito de su competencia, interpreten los derechos humanos en el sentido que permita incrementar gradualmente su promoción, respeto, protección y garantía y, a su vez, les impide que las interpretaciones que realicen disminuyan su nivel de protección, al llevar implícita la prohibición de regresividad⁵.

En el mismo sentido, la tesis de jurisprudencia 28/2015⁶ de esta Sala Superior destaca que la **progresividad** es uno de los principios rectores de los derechos humanos, incluidos los político-electorales.

Conforme con ello, esta Sala Superior ha considerado⁷ 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.

⁴ Véase SUP-OP-09/2020.

⁵ Tesis de jurisprudencia 2ª./J. 41/2017 (10a.), de la Segunda Sala de la SCJN, de rubro **PROGRESIVIDAD DE LOS DERECHOS HUMANOS. CRITERIOS PARA DETERMINAR SI LA LIMITACIÓN AL EJERCICIO DE UN DERECHO HUMANO DERIVA EN LA VIOLACIÓN DE AQUEL PRINCIPIO.**

⁶ De rubro **PRINCIPIO DE PROGRESIVIDAD. VERTIENTES EN LOS DERECHOS POLÍTICO-ELECTORALES.**

⁷ Véase al respecto Opiniones SUP-OP-5/2017 y SUP-OP-30/2017.



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, puesto que, para esta Sala Superior, con la modificación estructural del Organismo Público Local Electoral de Veracruz, consistente en la eliminación de los órganos electorales municipales y la transferencia de las que eran sus facultades legales a los órganos electorales distritales, no se priva a la ciudadanía de ejercer alguno de tales derechos.

Aunado a que, en opinión de este órgano jurisdiccional, a partir de un análisis en abstracto, se advierte que las atribuciones que les correspondía realizar a los órganos municipales serán ahora realizadas por los órganos distritales electorales del referido Organismo local, lo que constituye solo una modificación decidida por el Congreso del Estado a fin de distribuir las labores del organismo para el cumplimiento de sus atribuciones.

Sin embargo, esta Sala Superior considera que lo hasta aquí expuesto, 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, los cuales deberán analizarse caso a caso a través de un control de constitucionalidad en concreto que realice la autoridad competente para ello.

4.3. Modificación de las reglas de financiamiento público de partidos políticos nacionales con registro local

Tanto el PAN como el PRD controvierten 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

SUP-OP-17/2020

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. 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;

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

b) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la normativa

Los partidos promoventes sostienen que se impone una restricción al correcto funcionamiento de los partidos políticos nacionales y se vulnera el principio de equidad porque se realiza una reducción al financiamiento público de forma contraria a las bases previstas en los artículos 41 y 116 de la Constitución general.

Los promoventes destacan que, con base en la reforma impugnada, a **los partidos locales** se les debe calcular el financiamiento con la fórmula



prevista en la Ley General de Partidos Políticos, la cual consiste en multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón electoral local, a la fecha de corte de julio de cada año, por el **65 %** de la unidad de medida y actualización (en adelante, "UMA"). En cambio, en el caso de los **partidos políticos nacionales**, se debe aplicar la misma fórmula, pero el número de ciudadanos inscritos en el padrón, con corte a julio de cada año, se debe multiplicar por **el 32.5 %** de la UMA.

En ese sentido, los promoventes establecen que la reforma prevé una clara diferenciación respecto del financiamiento asignado a partidos nacionales sobre los estatales sin razón alguna y apartándose de las bases constitucionales y legales al establecer una diferenciación tendente a beneficiar a los partidos estatales.

Particularmente, el PRD señala que en la acción de inconstitucionalidad 5/2015, se estableció que, si bien existe libre configuración legislativa para el cálculo del financiamiento público de los partidos, las modificaciones que se le implementen a éste, deben calcularse sin apartarse de las bases que establece la propia constitución, es decir, la que resulte de multiplicar el número total de ciudadanos inscritos en el padrón local por el 65 % de la UMA, en la cual se encuentre la entidad federativa de que se trate.

Por su parte, el PAN afirma que no cuestiona la facultad de libre configuración legislativa, sino su aplicación relacionada con el principio de equidad y el debilitamiento de los partidos de oposición, puesto que no existe argumento para justificar plenamente la equidad en la modificación al artículo 19 de la Constitución local, lo cual trasciende a otras prerrogativas como es el financiamiento público para la obtención del voto y el correspondiente para actividades específicas.

SUP-OP-17/2020

Por último, los promoventes señalan que la norma reformada no está adecuadamente motivada, porque el legislador no está exento de cumplir con el artículo 116, fracción IV, inciso g), constitucional que señala que el financiamiento de los partidos políticos debe ser **equitativo** y, por tanto, la reforma **no encuentra una motivación en la equidad**.

En ese sentido, consideran que la reducción al financiamiento es arbitraria puesto que, en ninguna parte de la exposición de motivos, ni en las consideraciones del dictamen aprobado, se logra observar cómo se llegó a la conclusión el descontar el cincuenta por ciento de las prerrogativas de los partidos políticos nacionales con registro local o cuáles fueron las estimaciones del costo-beneficio de la reducción.

A juicio de los accionantes, las reglas de financiamiento han demostrado su eficacia en términos democráticos al permitir la alternancia política en el acceso al poder público. De ahí que la reforma tampoco esté suficientemente fundada y motivada y tenga como resultado una merma en el sistema democrático y la competencia entre partidos.

Finalmente, como consecuencia del establecimiento de dos bolsas económicas, el PAN estima que se incrementaría el gasto electoral en un 100 %, lo que es contrario a lo sostenido en la propia reforma.

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 planteado⁸.

⁸ Esta Sala Superior opinó en los mismos términos al resolver la opinión identificada como SUP-OP-10/2019 y SUP-OP-11/2019.



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**.

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.

SUP-OP-17/2020

Por tanto, como existe jurisprudencia sobre el tema planteado, es innecesaria una opinión especializada por parte de esta Sala Superior⁹.

Finalmente, respecto a que la reforma de la disposición analizada **carece de una adecuada motivación**, 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.

4.4. Violaciones en la fórmula de distribución del financiamiento público para actividades específicas

El PAN cuestiona la constitucionalidad de la porción normativa del artículo 19 de la Constitución local que establece las reglas para la distribución del financiamiento público para actividades específicas de los partidos políticos.

a) Normativa controvertida

Artículo 19.- ...

...

b) El **financiamiento público por actividades específicas**, equivaldrá al tres por ciento del monto total del financiamiento público para actividades ordinarias de ese mismo año. **El monto total será distribuido en forma igualitaria entre los partidos políticos;**

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

⁹ En 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.



b) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la normativa

El PAN sostiene que el decreto impugnado es violatorio del principio de equidad previsto en los artículos 41, fracción II, inciso c) y 116, fracción IV, inciso g) de la Constitución general, así como del principio de supremacía constitucional consagrado en el artículo 133 por la violación directa al artículo 51, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos. Lo anterior, ya que el legislador local consideró una fórmula de distribución distinta del financiamiento público para actividades específicas a fin de favorecer a los partidos políticos locales a costa de los nacionales.

El PAN alega que el legislador veracruzano eliminó el porcentaje que se distribuiría de forma proporcional entre los partidos políticos de acuerdo con el número de votos obtenidos en la elección inmediata anterior, tal como lo prevé el artículo 41, fracción II, inciso c) de la Constitución General. Máxime si el artículo 52, numeral 2 de la Ley General de Partidos Políticos establece que los partidos locales de nuevo registro tendrán derecho a financiamiento público para actividades específicas únicamente en la parte que se distribuya de forma igualitaria.

c) Opinión de la Sala Superior

Esta Sala Superior considera que la disposición normativa es **constitucional** porque el legislador de Veracruz, a pesar de que modificó la forma de distribución del financiamiento público que les corresponde a los partidos políticos para actividades específicas, fue para que en su totalidad fuera distribuido igualitariamente, en otras palabras, amplió la base mínima de distribución igualitaria prevista en la Constitución general.

SUP-OP-17/2020

El artículo 41, fracción II, párrafo segundo, incisos a), b) y c) de la Constitución general, en lo que interesa, establece las bases a partir de las cuales se deben calcular los montos de financiamiento público que reciban los partidos políticos nacionales, para el sostenimiento de sus actividades que realizan, así como su distribución.

Por su parte, el artículo 116, fracción IV, inciso g) constitucional dispone que de conformidad con las bases establecidas en la propia Constitución general y en las leyes generales en la materia, la legislación estatal electoral debe garantizar que los partidos políticos reciban, de manera equitativa, financiamiento público para sus actividades ordinarias permanentes, así como las tendentes a la obtención del voto durante los procesos electorales.

En esa lógica, por el Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación, el veintitrés de mayo de dos mil catorce, se expidió la Ley General de Partidos Políticos, la cual tuvo su fundamento en el artículo 73, fracción XXIX-U, de la Constitución general que otorgó competencia al Congreso de la Unión para expedir las leyes generales que distribuyan competencias entre la Federación y las entidades federativas en materias de partidos políticos; organismos electorales, y procesos electorales, conforme a las bases previstas en la propia Constitución.

En ese sentido, la Ley General de Partidos Políticos en su artículo 50 prevé que los partidos políticos nacionales y locales tienen derecho a recibir, para desarrollar sus actividades, financiamiento público que se distribuirá de manera equitativa, conforme a lo establecido en el artículo 41, base II de la Constitución, así como conforme a lo dispuesto en las constituciones locales.

Por su parte, el artículo 51 de la aludida Ley General prevé que los partidos políticos (nacionales y locales) tendrán derecho al financiamiento público de sus actividades, estructura, sueldos y salarios, precisando en el inciso a) del



punto 1, que para el sostenimiento de actividades ordinarias permanentes el Consejo General, en el caso de los partidos políticos nacionales, o el Organismo Público Local, tratándose de partidos políticos locales, calculará el monto del financiamiento y **determinará su distribución** conforme al inciso a), de la base II, del artículo 41 de la Constitución, esto es, **el 30 % entre los partidos políticos en forma igualitaria y el 70 % restante de acuerdo con el porcentaje de votos que hubieran obtenido en la elección de diputados inmediata anterior.**

En el punto 2 del citado artículo, señala que los partidos políticos (nacionales y locales) que hubieran obtenido su registro con fecha posterior a la última elección, o aquellos que habiendo conservado su registro legal no cuenten con representación en alguna de las Cámaras del Congreso de la Unión o en el Congreso local, por lo que hace a los partidos locales, tendrán derecho a que se les otorgue financiamiento público, debiéndose otorgar a cada partido político, el dos por ciento del monto que por financiamiento total les corresponda a los partidos políticos para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes, precisándose que las cantidades serán entregadas en la parte proporcional que corresponda a la anualidad, a partir de la fecha en que surta efectos el registro y tomando en cuenta el calendario presupuestal aprobado para el año. Asimismo, en el año de la elección tendrán derecho al financiamiento para gastos de campaña que corresponda con base en lo precisado anteriormente y que participarán del financiamiento público para actividades específicas únicamente en la parte que se distribuya en forma igualitaria.

Ante dicho contexto normativo, en la acción de inconstitucionalidad 64/2015 y acumuladas, relacionada con la legislación del estado de Sinaloa, la SCJN señaló que la competencia de las entidades federativas para regular el

SUP-OP-17/2020

financiamiento y su distribución está directamente establecida en el artículo 116, fracción IV, inciso g), de la Constitución general.

En tal sentido, la SCJN consideró que el indicado precepto faculta al legislador local para regular el financiamiento de los partidos políticos, siempre que se ajuste a las bases establecidas en la Constitución general y en la Ley General de Partidos Políticos.

Particularmente, el pleno del alto tribunal estimó **que la disposición local analizada era inconstitucional** porque **dejó de garantizar la distribución equitativa** establecida en la Constitución general al disponer que el financiamiento para actividades ordinarias y para campañas electorales se debía repartir en un 20 % de forma igualitaria y el 80 % por ciento restante a partir de la votación obtenida por cada partido político en la última elección de diputaciones por el principio de representación proporcional, lo que **representó un 10 % de disminución del porcentaje establecido en un 30 %, distribuible –de forma igualitaria– entre los partidos políticos.**

En aquella sentencia, la SCJN estimó que **la disminución dejaba en desventaja a los partidos políticos que no cuentan con gran número de simpatizantes** y, en ese sentido, que el financiamiento público **no se ajustó a las bases constitucionales** previstas porque **no se garantizó el mínimo de distribución igualitaria** establecido en los artículos 41, fracción II, inciso a) correspondiente con el 30 % del total del financiamiento público.

Esta Sala Superior estima que **la disposición normativa es constitucional** porque el legislador local cuenta con libertad configurativa para establecer la forma de distribución del financiamiento público para actividades específicas, observando las bases constitucionales del financiamiento mínimo igualitario.



A pesar de que el legislador local modificó la forma de distribución del financiamiento público que les corresponde a los partidos políticos para actividades específicas, fue para que en su totalidad se distribuyera igualitariamente.

Finalmente, esta Sala Superior advierte que el financiamiento público cuya distribución de cuestiona es el destinado a la realización de actividades de carácter específico el cual, en términos de los artículos 41, base II, inciso c) de la Constitución general y del artículo 51, numeral 1, inciso c), fracciones I y II de la Ley General de Partidos Políticos, únicamente puede destinarse a la educación, capacitación, investigación socioeconómica y política, así como a las tareas editoriales de los partidos políticos.

En ese sentido, el legislador federal consideró que este tipo de financiamiento debía ser aplicado a un destino específico sin que pueda ser desviado de su fin. Ello significa que el financiamiento para actividades específicas no puede ser utilizado para actividades propias de otro tipo de financiamiento como sería, por ejemplo, la promoción del voto, actividad que debe realizarse con recursos de financiamiento de campaña o de obtención del voto.

Esta Sala Superior estima que, la distribución del financiamiento para actividades específicas de forma igualitaria, tal como lo dispuso la Constitución local, no compromete la relación directa que existe entre las actividades que desarrollan los partidos políticos en cumplimiento de sus fines y las prerrogativas a las que tienen derecho.

SUP-OP-17/2020

4.5. Omisión legislativa sobre la revocación de mandato

Los tres partidos accionantes argumentan que el legislador local ha incurrido en una omisión legislativa porque no previó y reguló la revocación de mandato del Poder Ejecutivo de la entidad federativa, por el contrario, determinó que no podía ser materia de consulta popular la materia electoral, 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;

b) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la omisión legislativa

Los partidos impugnantes argumentan que el Congreso de Veracruz ha sido omiso en modificar la Constitución local para incorporar la figura de revocación de mandato trasgrediendo con ello el artículo 34 fracción IX, de



la Constitución general que lo contempla, así como la obligación de ajustar su contenido previsto en el artículo 84 de la Constitución local y numeral 12 de la ley reglamentaria de dicha norma.

Asimismo, expresan que, si los cargos de elección popular no pueden ser sometidos a consulta popular, entonces la reforma electoral que se combate resulta incompleta y parcial y, a su vez, violatoria de las garantías y derechos que la propia Constitución general otorga a los ciudadanos en esa materia.

Señalan que aun cuando el veinte de diciembre del presente año se publicó en el Diario Oficial de la Federación la reforma a la Constitución general que incorpora esta figura y se ordenó a las entidades federativas armonizar sus constituciones dentro de los dieciocho meses siguientes, la obligación no ha sido cumplida lo que priva a los ciudadanos de esta herramienta democrática.

c) Opinión de esta Sala Superior

Esta Sala Superior considera que aun cuando puede omitir 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, ello porque el problema jurídico planteado sólo está relacionado con el plazo para la adecuación de las constituciones locales en esa materia.

Es necesario hacer mención que esta Sala Superior ya ha emitido opiniones relacionadas con omisiones legislativas que impacten en la materia

SUP-OP-17/2020

electoral, por ejemplo, en las opiniones SUP-OP-8/2017¹⁰, SUP-OP-23/2017¹¹, SUP-OP-31/2017 y acumulada ¹², SUP-OP-3/2020,¹³ SUP-OP-4/2020 ¹⁴, de entre otras.

De igual forma es necesario precisar que esta Sala Superior considera que, en el caso, no se trata de una omisión legislativa absoluta que haga imposible emitir una opinión en este caso¹⁵.

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

¹⁰ “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 asiste razón al accionante”.

¹¹ “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”.

¹² “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”.

¹³ “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”.

¹⁴ 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”.

¹⁵ Véase, por ejemplo, SUP-OP-27/2015 o SUP-OP-10/2017.



democracia directa la permanencia o terminación de los cargos de elección popular.

Asimismo, es importante aclarar que esta Sala Superior, en anteriores ocasiones, había opinado que la incorporación de las figuras de democracia directa, como sería el referéndum, la consulta popular o la revocación de mandato no era una cuestión opinable, porque escapaba a la materia electoral¹⁶.

Incluso esta Sala Superior tenía en cuenta algunos pronunciamientos de la SCJN en la acción de inconstitucionalidad 63/2009 y sus acumuladas, en la que el Máximo Tribunal había considerado que “la Constitución General de la República solo prevé la responsabilidad civil, penal, administrativa y la política, pero no contempla la figura de la revocación de mandato popular a que aluden las disposiciones combatidas, lo que implica que las disposiciones combatidas establecen un nuevo sistema de responsabilidad que no tiene sustento constitucional”.

¹⁶ 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”.

SUP-OP-17/2020

No obstante, **esas consideraciones ya no se corresponden con el nuevo marco de normas fundamentales**, 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.

Esa nueva reforma 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 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 está incluido junto con otros derechos político-electorales y se ha encargado a la **competencia de las autoridades electorales del país**.

En materia federal y en relación con 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 interpuesto¹⁷. Asimismo, lo relativo a de revocación de mandato se incluye como una materia susceptible de ser analizada en los medios de impugnación en materia

¹⁷ Punto 6.º la fracción IX del artículo 35 de la Constitución General.



electoral y existe al respecto una competencia expresa para el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación¹⁸.

De igual forma en el orden de las entidades federativas de conformidad con esa reforma constitucional¹⁹ 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 electoral²⁰, también la tiene para revisar 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 en la competencia material de esta Sala Superior, en este caso, no amerita de 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

¹⁸ En la fracción VI del artículo 41 y fracción III del Artículo 99 de la Constitución General.

¹⁹ Apartado C de la fracción V, del artículo 41, de la Constitución General.

²⁰ Artículo 99, fracción V de la Constitución General

SUP-OP-17/2020

establecer “las normas relativas a los procesos de revocación de mandato del gobernador de la entidad”²¹.

También es cierto que cobra especial relevancia el artículo Sexto transitorio de la reforma constitucional en cuestión, que establece 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 [...]

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 validez 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.

²¹ Artículo 116, fracción I de la Constitución general.



4.6. Falta de consulta a las comunidades indígenas

El PRD cuestiona el primer párrafo del artículo 5 y el párrafo tercero que se adicionó al mismo, en donde se establece una extensión de los derechos político-electorales de los pueblos indígenas del estado como prerrogativas, tomando en cuenta sus prácticas y costumbres, sobre la base de que no se realizó una consulta previa.

a) Norma controvertida:

Artículo 5. El Estado tiene una composición pluricultural y diversidad étnica sustentada originalmente en sus pueblos indígenas y sus diferentes expresiones lingüísticas. La ley promoverá y protegerá el desarrollo de sus lenguas, culturas, usos y costumbres, recursos y formas específicas de organización social; y garantizará a sus integrantes el acceso efectivo a la jurisdicción del Estado. En los juicios y procedimientos en que aquéllos sean parte, se tomarán en cuenta sus prácticas y costumbres en los términos que establezca la ley otorgando la garantía más amplia en el acceso a la justicia y participación ciudadana.

...

Los pueblos indígenas tienen derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural del Estado.

b) Argumentos sobre la inconstitucionalidad de la normativa

El PRD argumenta que no se consultó a través de algún procedimiento cultural apropiado, a fin de que se garantizaran los derechos humanos de estas comunidades; es decir, señala que dicha propuesta de reforma no se hizo de manera apropiada porque no se obtuvo el consentimiento de los pueblos indígenas.

Lo anterior, de conformidad con lo previsto en el artículo 1, párrafos primero y segundo de la Constitución general, así como los diversos 1, 6, numeral 1 y 2 del Convenio número 169 de la Oficina Internacional del Trabajo sobre

SUP-OP-17/2020

Pueblos Indígenas y Tribales, así como la declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas.

Por tanto, a juicio del partido actor, ante la falta de consulta previa que justifique las necesidades o costumbres de los pueblos indígenas para llevar a cabo la reforma impugnada, esto debe dar como resultado que se anule la reforma cuestionada.

c) Opinión de la Sala Superior

En opinión de este órgano jurisdiccional especializado, en este caso las normas impugnadas son **inconstitucionales**, porque se incumplió la obligación **de consultar a los pueblos y comunidades indígenas sobre medidas o acciones que afecten sus derechos e intereses**.

En el asunto que es materia de esta opinión, es decir con respecto a la emisión del Decreto cuestionado, –al artículo 5. ° de la Constitución de Veracruz–, no se garantizó el derecho a la consulta libre, previa, informada y culturalmente adecuada de los pueblos y comunidades indígenas, lo cual, conforme a la constitución y a los tratados internacionales, debió hacerse con anterioridad a la reforma, al tratarse de una normativa jurídica cuya emisión afecta sus derechos de forma directa.

El artículo 6, párrafo 1, inciso a), del Convenio 169²² establece la obligación de consultar a los pueblos interesados mediante procedimientos apropiados y, en particular, a través de sus instituciones representativas, cada vez que se prevean medidas legislativas o administrativas susceptibles de afectarles directamente.

²² Adoptado en Ginebra, Suiza el 27 de junio de 1989 y ratificado por México el 5 de septiembre de 1990.



Por su parte, los artículos 18 y 19 de la Declaración de las Naciones Unidas sobre los Derechos de los Pueblos Indígenas disponen lo siguiente:

- Los pueblos indígenas tienen derecho a participar en la adopción de decisiones en las cuestiones que les afecten sus derechos, por conducto de representantes electos por ellos de conformidad con sus propios procedimientos, así como a mantener y desarrollar sus propias instituciones de adopción de decisiones [artículo 18].
- Los Estados celebrarán consultas y cooperarán de buena fe con los pueblos indígenas interesados por medio de sus instituciones representativas, antes de adoptar y aplicar medidas legislativas o administrativas que los afecten, a fin de obtener su consentimiento libre, previo e informado [artículo 19].

Al respecto, el Relator Especial de las Naciones Unidas sobre derechos indígenas ha señalado que el derecho a la consulta es “aplicable siempre que una decisión del Estado pueda afectar a los pueblos indígenas en modos no percibidos por otros individuos de la sociedad. Una incidencia diferenciada de esa índole se presenta cuando la decisión se relaciona con los intereses o las condiciones específicas de determinados pueblos indígenas, incluso si la decisión tiene efectos más amplios, como es el caso de ciertas leyes”²³.

²³ Informe del Relator Especial sobre la situación de los derechos humanos y las libertades fundamentales de los indígenas A/HRC/12/34 del 15 de julio de 2009, página 16, párrafo 43.

SUP-OP-17/2020

De igual manera, el derecho a la consulta ha sido reconocido y desarrollado por la Corte Interamericana de Derechos Humanos en los casos *Pueblo Saramaka Vs. Surinam*²⁴ y *Pueblo Kichwa de Sarayaku Vs. Ecuador*²⁵.

La SCJN ha establecido que los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados de forma previa, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe a través de sus representantes, cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente²⁶.

De igual manera, esta Sala Superior ha establecido, en diversos precedentes, que el derecho a la libre determinación que les es reconocido constitucionalmente a los pueblos y comunidades indígenas comprende también el derecho a la consulta, de acuerdo con el cual los pueblos indígenas deben participar de manera efectiva.

En el caso concreto, la normativa local impugnada tiene como finalidad primordial el reconocimiento y protección de diversos derechos de los

²⁴ Corte IDH. *Caso del Pueblo Saramaka Vs. Surinam*, Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 28 de noviembre de 2007.

²⁵ Corte IDH. *Caso del Pueblo Kichwa de Sarayaku vs. Ecuador*, Fondo y Reparaciones. Sentencia de 27 de junio de 2012.

²⁶ Amparo en Revisión 631/2012 (Caso de la Tribu Yaqui) y Controversia Constitucional 32/2012 (Caso Cherán).

Además, sirve para reforzar lo anterior, el criterio orientador establecido en la tesis aislada de rubro **COMUNIDADES Y PUEBLOS INDÍGENAS. TODAS LAS AUTORIDADES, EN EL ÁMBITO DE SUS ATRIBUCIONES, ESTÁN OBLIGADAS A CONSULTARLOS, ANTES DE ADOPTAR CUALQUIER ACCIÓN O MEDIDA SUSCEPTIBLE DE AFECTAR SUS DERECHOS E INTERESES. La protección efectiva de los derechos fundamentales de los pueblos y las comunidades indígenas requiere garantizar el ejercicio de ciertos derechos humanos de índole procedimental, principalmente el de acceso a la información, el de la participación en la toma de decisiones y el de acceso a la justicia. En ese sentido, todas las autoridades, en el ámbito de sus atribuciones, están obligadas a consultarlos antes de adoptar cualquier acción o medida susceptible de afectar sus derechos e intereses, consulta que debe cumplir con los siguientes parámetros: a) debe ser previa; d) de buena fe. En el entendido que el deber del Estado a la consulta no depende de la demostración de una afectación real a sus derechos, sino de la susceptibilidad de que puedan llegar a dañarse, pues precisamente uno de los objetos del procedimiento es determinar si los intereses de los pueblos indígenas serían perjudicados.** Tesis aislada: 1a. CCXXXVI/2013, Primera sala, *Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta*, Libro XXIII, agosto de 2013, tomo 1, décima época, página 736.



pueblos y comunidades indígenas, tales como proteger sus diferentes expresiones lingüísticas y el derecho a participar plenamente en la vida política, económica, social y cultural en la mencionada entidad federativa.

De manera que, si las autoridades estatales, conforme con la documentación y medios de prueba que aporten, no demuestran que realizaron una consulta a los pueblos y comunidades indígenas de Veracruz que reuniera los parámetros constitucionales y convencionales atinentes, entonces la emisión del Decreto cuestionado resultaría inconstitucional.

Similares consideraciones se expresaron en las opiniones SUP-OP-21, 22 y 24/2015, así como la opinión SUP-OP-4/2019, SUP-OP-6/2019, y SUP-OP-6/2019 y SUP-OP-7/2019.

Igualmente, la SCJN, al resolver la acción de inconstitucionalidad 83/2015 y sus acumuladas 86/2015, 91/2015 y 98/2015²⁷, declaró la invalidez del Decreto 1295²⁸ por el que se había creado la Ley de Sistemas Electorales Indígenas para el estado de Oaxaca, al considerar:

- El derecho a la consulta de los pueblos indígenas en todos los temas que les afecten, además de estar reconocido en el Convenio 169, se obtiene del artículo 2.º CPEUM a partir de:
 - El reconocimiento de su derecho a la libre determinación.
 - La preservación de su cultura e identidad.
 - Acceso a la justicia, igualdad y no discriminación.
 - Imponer a la Federación, estados y municipios, la obligación de

²⁷ Resuelta el 19 de octubre de 2015.

²⁸ Publicado en el *Periódico Oficial del Estado* el 21 de agosto de 2015.

SUP-OP-17/2020

eliminar prácticas discriminatorias, establecer las instituciones y políticas necesarias para garantizar la vigencia de los derechos de los indígenas y el desarrollo integral de sus pueblos y comunidades.

- Acorde con lo resuelto en la controversia constitucional 32/2012, los pueblos indígenas tienen el derecho humano a ser consultados, mediante procedimientos culturalmente adecuados, informados y de buena fe, con la finalidad de llegar a un acuerdo, a través de sus representantes, **cada vez que se prevean medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.**
- Si bien la decisión del Órgano Revisor de la Constitución, de incorporar la consulta a los pueblos y comunidades indígenas, ha sido materializada en distintas leyes secundarias, el ejercicio del derecho de consulta no debe estar limitado a esos ordenamientos.
 - Las comunidades indígenas deben contar con tal prerrogativa también cuando se trate de procedimientos legislativos, cuyo contenido versa, precisamente, sobre derechos de los pueblos indígenas.
 - Las legislaturas locales tienen el deber de prever una fase adicional en el proceso de creación de las leyes para consultar a los representantes de ese sector de la población, cuando se trate de medidas legislativas susceptibles de afectarles directamente.
- La Ley cuestionada regulaba aspectos que comprendían directamente a los derechos políticos y electorales de los pueblos indígenas de Oaxaca y la forma en la que elegirían a sus autoridades mediante sus sistemas de usos y costumbres e instituía al Consejo Estatal de Sistemas Normativos Indígenas.
- Como tal Ley era susceptible de afectar de forma directa a los pueblos indígenas, el Congreso del Estado tenía la obligación de consultarles, también, de manera directa a tales pueblos antes de su



emisión.

- **Del análisis del procedimiento legislativo que dio origen a la Ley cuestionada, remitido en las copias certificadas por el órgano legislativo, no se advierte que se haya realizado consulta alguna a tales pueblos, antes de la emisión de la normativa, por lo que se violentó su derecho fundamental.**
- Al haberse violentado de forma directa el artículo 2.º de la Constitución general se declaró la invalidez de la ley cuestionada.

Tales criterios fueron reiterados al resolverse la acción de inconstitucionalidad 84/2016, relacionada con el estado de Sinaloa.

En conclusión, se opina que, al no demostrarse que durante el desarrollo del procedimiento legislativo que generó el Decreto ahora cuestionado se realizaron una consulta a los pueblos y comunidades indígenas de Veracruz que reúna los parámetros constitucionales y convencionales aplicables, entonces, la normativa cuestionada resultaría inconstitucional.

4.7. Violación al principio de imparcialidad al otorgarle al Tribunal local la facultad de instruir y resolver los procedimientos administrativos sancionadores

El PAN advierte que la reforma que le otorga al órgano jurisdiccional local la facultad de instruir y resolver los procedimientos administrativos sancionadores implica un retroceso y vulnera los principios de progresividad e imparcialidad que rige en los procesos judiciales.

a) Norma controvertida

SUP-OP-17/2020

“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...

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...”**

b) Conceptos de invalidez

El PAN advierte que la reforma al artículo 66 apartado B de la Constitución local le otorga al órgano jurisdiccional local la facultad de instruir y resolver los procedimientos administrativos sancionadores. En su opinión, ello implica un retroceso que vulnera los principios de progresividad e imparcialidad, siendo que este último debe garantizarse en los procesos judiciales.

Asimismo, también manifiesta que se dejó de considerar la estructura orgánica e infraestructura que requiere la función electoral en ese ámbito, ya que el Tribunal no cuenta con los recursos necesarios para impartir justicia pronta y expedita en los distritos electorales y municipios de la entidad.

Por último, considera que contrario a ser una medida de austeridad, se le otorga al Tribunal local una gran cantidad de recursos para desempeñar esa función, lo cual redundaría en una posible impartición de justicia de baja calidad.



c) Opinión de la Sala Superior

Esta Sala Superior considera que la fracción normativa de la Constitución local es acorde a la Constitución general porque las entidades federativas gozan de una amplia libertad de configuración legal para definir los procedimientos sancionadores en materia electoral, pudiendo establecer las condiciones procesales específicas a cada uno de ellos, en atención al tipo de proceso y materia, lo que incluye, desde luego, el diseño orgánico relativo a la determinación de los órganos competentes para tramitarlos y resolverlos.

Al respecto, el Tribunal Pleno de la SCJN, al resolver las acciones de inconstitucionalidad **129/2015 y acumuladas**²⁹, consideró de forma específica, los siguientes argumentos:

I) El legislador local cuenta con una libertad configurativa amplia para definir los procedimientos que garanticen el cumplimiento de la ley electoral, pudiendo, incluso, **establecer condiciones procesales específicas en atención al tipo de proceso y la materia que se regule**³⁰;

II) Conforme con lo decidido en la diversa acción de inconstitucionalidad **8/2010**, el establecimiento de procedimientos especializados en materia electoral a nivel constitucional **no predefine la existencia de un órgano específico al que se otorguen atribuciones de manera exclusiva**;

III) De la lectura de los artículos 41 y 116, fracción IV, inciso o), de la Constitución General, no se advierte que la instrucción o resolución de los procedimientos especiales sancionatorios, se haya conferido a la autoridad administrativa o

²⁹ Fallada el once de febrero de dos mil dieciséis,

³⁰ En la opinión **SUP-OP-32/2015**, emitida con motivo de la acción de inconstitucionalidad de la que se habla, también esta Sala Superior consideró que el legislador constituyente no establece reglas o requisitos específicos a los cuales se tengan que ceñir los órganos legislativos locales para la regulación del procedimiento ordinario sancionador, por lo que se debe entender que en este aspecto se les atribuye libertad de configuración, en virtud de la cual gozan de autonomía para configurar su propio sistema de requisitos en el Estado.

SUP-OP-17/2020

jurisdiccional estatal de forma específica.

Por ello, no existe impedimento alguno para que cada Estado de la República defina el o los órganos a los que se encomienda el conocimiento de los procedimientos especiales sancionadores, **siempre que se observen y salvaguarden los principios que rigen tanto la impartición de justicia como la materia electoral.**

En consecuencia, **determinar cuál debe ser la autoridad competente para instruir y resolver sobre procedimientos especiales sancionatorios es una cuestión de diseño orgánico que se encuentra dentro de la libertad configurativa en materia electoral con la que cuentan las entidades federativas.**

Ahora bien, de acuerdo con los parámetros jurídicos señalados en los incisos anteriores, se estima que es inexistente algún impedimento constitucional para que cada entidad federativa defina a los órganos a quienes se les encomiende el conocimiento y resolución de los procedimientos sancionadores en materia electoral.

Lo anterior es así, porque de los artículos 41 y 116 de la Constitución general, no se advierte que la instrucción o resolución de los procedimientos sancionadores en el ámbito local hubiera sido conferida a una autoridad administrativa o jurisdiccional en específico, sino que, por el contrario, la propia SCJN ha sostenido que el legislador local cuenta con una **libertad configurativa amplia para definir los procedimientos administrativos sancionadores en materia electoral**, así como las condiciones procesales específicas en atención al tipo de proceso y la materia que se regule, incluido, desde luego, **el diseño orgánico relativo al órgano competente para instruirlos y resolverlos.**

Además, esta Sala Superior concluye que ni la Constitución general ni la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales (en adelante, "LEGIPE") establecen reglas o requisitos específicos a los cuales se tengan que ceñir los órganos legislativos de las entidades para la regulación de los procedimientos ordinarios sancionadores en la materia, más allá de las



bases legalmente establecidas, por lo que, se insiste, gozan de libertad normativa para configurar su propio sistema en el ámbito local³¹.

En efecto, el artículo 440 de la LEGIPE permite la libertad de configuración normativa a favor de las legislaciones locales, cuando señala que las legislaturas locales deben considerar las reglas de los procedimientos sancionadores, tomando en cuenta las bases ahí previstas.

Esto es, que se deben prever procedimientos ordinarios y especiales sancionadores, reglas para su inicio, tramitación y órganos competentes e investigación de ambos procedimientos, así como el procedimiento para su dictaminación y remisión al Tribunal local para su resolución.

Sin embargo, las leyes electorales locales pueden, sobre las bases señaladas en el párrafo anterior, configurar como mejor convenga a sus circunstancias y necesidades particulares, la reglamentación correspondiente a la tramitación, sustanciación e investigación en los procedimientos ordinarios sancionadores para aquellas faltas cometidas dentro y fuera del proceso electoral correspondiente.

Por estas razones se estima que los congresos estatales gozan de plena libertad de configuración legislativa para determinar cuáles son los órganos competentes para sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores en materia electoral, así como, en su caso, para ser dictaminados por el correspondiente Organismo Público Local Electoral y su remisión al Tribunal Electoral correspondiente para su resolución.

³¹ Véase opinión identificada con la clave SUP-OP-07/2017, emitida por esta Sala Superior.

SUP-OP-17/2020

Además, no pasa desapercibido para esta Sala Superior que, el hecho de que se le dote al Tribunal local la facultad de sustanciar y resolver los procedimientos sancionadores electorales no implica, por sí mismo, el que ello pueda traducirse en una transgresión al derecho de los ciudadanos y los propios actores políticos de tener un procedimiento judicial efectivo a través del cual puedan denunciar las conductas que consideren contrarias a la ley y a un determinado proceso electoral.

Lo anterior es así, porque la determinación del órgano legislativo local impugnada a partir de una análisis constitucional en abstracto, se funda en la finalidad constitucionalmente admisible de dotar de garantías del debido proceso a los llamados procedimientos sancionadores, a efecto de garantizar que los actos o conductas de los diversos actores políticos y electorales –en relación con los procesos comiciales locales– se ajusten al principio de legalidad y demás rectores de la materia, en atención a la propia naturaleza jurídica del Tribunal Electoral local, como máxima autoridad en la materia en el ámbito local.

Además, el derecho a la tutela judicial efectiva de quienes se vean afectados por lo actuado o decidido en esos procesos de única instancia se encuentra garantizado, en la medida que existen otros mecanismos procesales a los que pueden acudir para impugnar tales determinaciones, como lo son los medios de impugnación competencia de las Salas de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, a fin de que, de ser el caso, se pueda valorar alguna violación manifiesta de la ley o la Constitución General, atendiendo a un estudio en concreto.

Por estas razones es que se considera que la porción normativa cuestionada no es contraria a la Constitución general.



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 de las reformas respectivas, ni tampoco los relativos a la omisión legislativa sobre la incorporación de la figura de la revocación de mandato del ejecutivo local. Lo anterior, porque son cuestiones que no requieren la opinión especializada de esta Sala Superior.

SEGUNDA. Esta Sala Superior opina que **son constitucionales** los artículos 19, incisos a) y b); 66, apartado A, incisos h) e i) y apartado B; de la Constitución Política para el Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave.

TERCERA. Esta Sala Superior opina que **es inconstitucional** el artículo 5, párrafos primero y tercero 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.