



SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN,
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL ELECTORAL FEDERAL

TRIBUNAL ELECTORAL
del Poder Judicial de la Federación

IRIPCIÓN
:TORAL

**JUICIO PARA LA PROTECCIÓN
DE LOS DERECHOS POLÍTICO-
ELECTORALES DEL CIUDADANO**

EXPEDIENTE: SX-JDC-422/2021

ACTORA: INOCENSIA/INOCENCIA
DINORATH/DINORAH MORALES
ZARRABAL¹

AUTORIDAD RESPONSABLE:
TRIBUNAL ELECTORAL DE
VERACRUZ

MAGISTRADO PONENTE:
ENRIQUE FIGUEROA ÁVILA

SECRETARIA: JAMZI JAMED
JIMÉNEZ

Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a nueve de marzo de dos mil veintiuno.

SENTENCIA relativa al juicio para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano al rubro indicado, promovido por Inocensia/Inocencia Dinorath/Dinorah Morales Zarrabal, en su calidad de Regidora Cuarta del Ayuntamiento de La Antigua, Veracruz.

La actora controvierte la sentencia emitida por el Tribunal Electoral de Veracruz², de dos de marzo del año en curso, recaída

¹ Se identifica como Inocensia/Inocencia Dinorath/Dinorah Morales Zarrabal, en atención a que se ha identificado de las dos maneras. Por una parte, el Tribunal Electoral local al referirse a dicha ciudadana lo hizo en ambas formas; asimismo, la actora firmó su escrito de presentación de demanda, así como su demanda federal como Inocensia Dinorath Morales Zarrabal y en su demanda local se identificó y firmó como Inocencia Dinorah Morales Zarrabal.

² En adelante TEV, Tribunal Electoral local o autoridad responsable.

dentro del expediente TEV-JDC-57/2021, la cual confirmó el Acuerdo OPLEV/CG065/2021 relacionado con la respuesta a la consulta formulada por la promovente, respecto a la posibilidad de poder acceder a otro cargo de elección popular dentro del proceso electoral 2020-2021.

ÍNDICE

SUMARIO DE LA DECISIÓN	2
ANTECEDENTES	3
I. El contexto	3
II. Medio de impugnación federal	4
CONSIDERANDOS.....	5
PRIMERO. Jurisdicción y competencia.....	5
SEGUNDO. Requisitos de procedencia	6
TERCERO. Pretensión, temas de agravio y metodología.....	8
CUARTO. Estudio de fondo	9
QUINTO. Efectos.....	30
RESUELVE	32

SUMARIO DE LA DECISIÓN

Esta Sala Regional determina **revocar** la sentencia controvertida, ya que el control de regularidad constitucional se realizó con base en una metodología incorrecta; dado que, contrario a lo señalado por la autoridad responsable, antes de desarrollar el test de proporcionalidad, sí resultaba viable efectuar una interpretación conforme, considerando el principio pro persona y tomando en cuenta las condiciones particulares del caso.



En plenitud de jurisdicción, y con base en una interpretación conforme y el principio de interpretación más favorable a la persona se determina que la actora, al desempeñarse como Regidora de La Antigua, Veracruz, sí puede postularse para contender por el cargo de Síndica.

Por tanto, también se **revoca parcialmente** el Acuerdo OPLEV/CG065/2021 emitido por el Consejo General del Organismo Público Local Electoral de Veracruz³, a fin de que a partir de la notificación de la presente determinación emita, atendiendo a lo resuelto por esta Sala Regional, una nueva respuesta a las preguntas de la actora identificadas con los incisos l), m), o) y p), en tanto que éstas se encuentran relacionadas de forma directa con la temática aquí analizada.

ANTECEDENTES

I. El contexto

De lo narrado por la actora en su escrito de demanda y de las constancias que obran en autos, se advierte lo siguiente:

1. **Proceso electoral 2016-2017.** A partir de noviembre de dos mil dieciséis y hasta diciembre de dos mil diecisiete, se llevó a cabo el desarrollo del proceso electoral local en el Estado de Veracruz, por el que se renovaron los Ayuntamientos en dicha entidad, para el periodo 2018-2021.
2. En dicho proceso la actora resultó electa como Regidora Cuarta del Ayuntamiento de La Antigua, Veracruz.

³ En adelante OPLEV.

3. Escrito de consulta de la actora. El veintisiete de enero del año en curso, la promovente presentó ante el OPLEV, escrito a través del cual hizo diversos cuestionamientos relacionados con la posibilidad de ser postulada como candidata a Síndica del Ayuntamiento en cita, toda vez que se desempeña como Regidora Cuarta y no ha ejercido actualmente la Sindicatura.

4. Respuesta a la consulta. El nueve de febrero posterior, el Consejo General del OPLEV aprobó el Acuerdo OPLEV/CG065/2021, a través del cual se dio contestación a la consulta formulada por la actora.

5. Impugnación de Acuerdo. El dieciséis de febrero siguiente, Inocensia/Inocencia Dinorath/Dinorah Morales Zarrabal, en su calidad de Regidora Cuarta del aludido Ayuntamiento, presentó demanda ante el OPLEV controvirtiendo el Acuerdo señalado en el punto anterior.

6. Por lo que, se integró en el TEV el expediente TEV-JDC-57/2021.

7. Sentencia local. El dos de marzo de la presente anualidad, el Tribunal Electoral local emitió sentencia en la que, entre otras cuestiones, confirmó el Acuerdo del Consejo General del OPLEV en cita.

II. Medio de impugnación federal

8. Presentación de demanda. El siete de febrero siguiente, la actora presentó demanda de juicio ciudadano federal, en la que



RECEPCIÓN
JUDICIAL

controvierte la sentencia dictada por el Tribunal Electoral local, señalada de forma previa.

9. Recepción y turno. El ocho de marzo, se recibieron en la Oficialía de Partes de esta Sala Regional la demanda y demás constancias que integran el expediente al rubro indicado y, en la misma fecha, el Magistrado Presidente de este órgano jurisdiccional ordenó integrar el juicio ciudadano SX-JDC-422/2021 y turnarlo a la ponencia a su cargo, para los efectos que establece el artículo 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

10. Radicación, admisión y cierre. En su oportunidad el Magistrado Instructor al no advertir causal notoria ni manifiesta de improcedencia acordó radicar y admitir el juicio y, en el mismo proveído, declaró cerrada la instrucción y ordenó formular el proyecto de sentencia correspondiente.

CONSIDERANDOS

PRIMERO. Jurisdicción y competencia.

11. El Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ejerce jurisdicción, y esta Sala Regional de la Tercera Circunscripción Plurinominal es competente para conocer y resolver los presentes medios de impugnación por materia y territorio, toda vez que la actora controvierte una sentencia dictada por el Tribunal Electoral local, que se encuentra

relacionada con la imposibilidad de contender por la Sindicatura de La Antigua, Veracruz.

12. Lo anterior, de conformidad con los artículos 41, párrafo tercero, base VI y 99, párrafos segundo y cuarto, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 184, 185, 186, fracción X, 192, párrafo primero, y 195, fracción XIV, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación; y 19 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

SEGUNDO. Requisitos de procedencia

13. En términos de los artículos 7, apartado 2, 8, 9, apartado 1, y 13, apartado 1, inciso b), de la Ley de Medios, previo al estudio de fondo del asunto, se analiza si se cumplen los requisitos de procedencia.

14. **Forma.** La demanda se presentó por escrito ante la autoridad responsable, constan el nombre y firma autógrafa de quien promueve; se identifica el acto impugnado y la autoridad que lo emitió; se mencionan los hechos en que se basa la impugnación y se exponen los agravios conducentes.

15. **Oportunidad.** El medio de impugnación se promovió dentro del plazo de cuatro días previsto en la citada ley, toda vez que la sentencia impugnada fue emitida el dos de marzo de la presente anualidad y fue notificada a la actora el tres siguiente, es decir, el plazo para impugnar fue del cuatro al siete de marzo, de ahí que,



si la demanda se presentó el propio siete del citado mes, es evidente que se encuentra en tiempo.

16. Legitimación e interés jurídico. Se cumplen estos requisitos, respecto a la legitimación de la promovente del juicio ciudadano, en atención a que quien impugna acude en su calidad de Regidora Cuarta del Ayuntamiento de La Antigua, Veracruz, carácter que le es reconocido por la autoridad responsable.

17. Además, se estima que cuenta con interés jurídico porque fue promovente en la instancia local y pretende que se revoque la sentencia y, como consecuencia, lo determinado por el OPLEV respecto a la negativa de poder acceder a un cargo de elección popular en el proceso electoral local 2020-2021, en el Ayuntamiento en el cual actualmente se desempeña como Regidora.

18. Definitividad. Este requisito se encuentra satisfecho, toda vez que el acto reclamado es definitivo y firme, dado que en la legislación electoral de Veracruz no existe medio de impugnación alguno que deba ser agotado para revisar y, en su caso, revocar, modificar o anular el acto impugnado, antes de acudir a esta Sala Regional.

19. Lo anterior, se advierte del artículo 381 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el que se prevé que las sentencias que dicte el Tribunal Electoral local serán definitivas a inatacables.

20. En consecuencia, al estar colmados los requisitos de procedencia del juicio federal en que se actúa, resulta procedente analizar y resolver el fondo de la controversia planteada.

TERCERO. Pretensión, temas de agravio y metodología

21. La pretensión de la actora consiste en **revocar** la sentencia controvertida, que a fin de que, en plenitud de jurisdicción, se determine la inaplicación del artículo 70, párrafo segundo, de la Constitución Política para el Estado de Veracruz y se establezca la posibilidad de que se postule para la Sindicatura de La Antigua.

22. Para respaldar lo anterior, la parte promovente hace valer diversos planteamientos, los cuales, en esencia, se desarrollan sobre las temáticas siguientes:

- a. **Indebido análisis del artículo 70, párrafo segundo, de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.**
- b. **Indebida fundamentación y motivación.**
- c. **Inaplicación del citado artículo 70 de la Constitución local.**

23. Cabe precisar que el estudio de los motivos de disenso expuestos por la actora se hará de manera conjunta, toda vez que se encuentran encaminados a evidenciar el supuesto error en que incurrió la autoridad responsable al no haber atendido su solicitud de inaplicar el aludido artículo de la Constitución local.



24. Ello, sin que cause afectación jurídica alguna la parte actora, ya que no es la forma cómo los agravios se analizan lo que puede originar una lesión, sino que lo decisivo es su estudio integral.⁴

CUARTO. Estudio de fondo

25. En estima de la parte actora la autoridad responsable realizó una indebida aplicación del test de proporcionalidad al referirse sobre la interpretación del artículo 70, párrafo segundo, de la Constitución Política para el Estado de Veracruz, toda vez que de manera dogmática restringe su derecho político-electoral a ser votada y con ello, de acceder en condiciones de igualdad al poder público, lo cual se encuentra previsto tanto en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal como en diversos Tratados Internacionales.⁵

26. Lo anterior, porque no tomó en cuenta que no existe una prohibición expresa en la Constitución federal ni en la local en el sentido de que una Regidora en funciones no pueda contender en el próximo proceso electoral para otro cargo dentro del propio Ayuntamiento, en este caso, el de Síndica aún y cuando el periodo de funciones sea mayor a tres años. Caso contrario es cuando un funcionario pretende reelegirse para el mismo cargo.

⁴ Sirve de apoyo el criterio contenido en la jurisprudencia 4/2000, cuyo rubro es: "**AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN**", consultable en Justicia Electoral. Revista del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, Suplemento 4, Año 2001, páginas 5 y 6. Así como en <http://sief.te.gob.mx/iuse/tesisjur.aspx?idtesis=4/2000&tpoBusqueda=S&sWord=4/2000>

⁵ Declaración Universal de los Derechos Humanos; Declaración Americana de los Derechos y Deberes del Hombre, Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

27. Ello, porque el artículo 115, fracción I, párrafo segundo, prevé la posibilidad de que se dé la elección consecutiva para el mismo cargo de presidentes municipales, regidores y síndicos por un periodo adicional, siempre y cuando el periodo del mandato no sea superior a tres años.

28. Y si bien la sentencia impugnada establece que la normativa constitucional federal atribuye las calidades “que establezca la ley” éstas no pueden ni deben ir en sentido contrario a los derechos humanos, esto es, el juzgador debe ponderar entre prevalecer la norma jurídica o de maximizar los derechos humanos y políticos del ciudadano, en su vertiente de acceder al cargo y por su naturaleza fundamental estar siempre a favor de la persona, eso implica acudir y pronunciar la norma más amplia o extensiva, lo cierto es que tal argumento resulta contrario a lo que puntualizó en el numeral 132 de la sentencia combatida, ya que tal premisa es inexacta al tratarse de una elección distinta y no de una reelección.

29. Por tanto, en su estima, el TEV debió considerar que, al contender por un diverso cargo dentro del Ayuntamiento en el que ahora ejerce funciones de Regidora, no se estaba ante el supuesto de reelección, sino que se trata de una nueva elección y, con base en ello, debió resolver la controversia que se le planteó.

30. En ese sentido, la parte promovente aduce que el TEV incurrió una indebida fundamentación y motivación, toda vez que la sentencia controvertida es contraria a lo previsto en el artículo 1



RIPICIÓN
CTORAL

constitucional y al bloque de constitucionalidad y convencionalidad porque sus derechos debieron ser maximizados e interpretados atendiendo al principio pro persona ya que, hacerlo como la autoridad responsable, implica una restricción indebida a su derecho a ser votado.

31. Por lo anterior, solicita que se inaplique dicha porción normativa.

Resumen de las consideraciones de la autoridad responsable.

32. El TEV al analizar el agravio de la actora respecto al hecho de que al desahogar la consulta que planteó en su oportunidad, el Consejo General del OPLEV debió realizar una interpretación amplia del artículo 70, párrafo segundo, de la Constitución local, o en su caso, debió inaplicar al caso concreto dicha porción normativa, dado que ésta contiene una prohibición expresa respecto a las y los ediles en funciones, para ser postulados como candidatas o candidatos a integrar el Ayuntamiento en el periodo siguiente.

33. En dichos términos, la actora en la instancia jurisdiccional local refirió que la autoridad debió concluir que resulta procedente que los ediles puedan ser candidatos a un cargo diferente al que fueron electo, en virtud de que en el caso no se trata de una reelección toda vez que no se compite por el mismo cargo.

34. Tal agravio la autoridad estimó que resultaba **infundado** en atención a que contrario a lo que manifestó la actora ante dicha

instancia, la autoridad responsable, al desahogar la consulta, se ajustó a los principios rectores de la función electoral de legalidad, certeza y objetividad; dado que, para desahogar dicha consulta, la autoridad administrativa electoral se basó en las disposiciones constitucionales y legales que fueron emitidas por la entidad facultada al efecto, observando el procedimiento de producción y reformas constitucionales, de manera previa al inicio al Proceso Electoral en que habrían de ser aplicadas.

35. Además, señaló que en congruencia con los principios de soberanía popular y reserva de ley, previstos en los artículos 35, fracción II; 39, 40, 115 y 116 de la Constitución federal, el poder constituyente local, se encuentra legitimado para establecer las reglas, términos y condiciones para el ejercicio de los derechos político-electorales de la ciudadanía para acceder al ejercicio del poder público en la entidad federativa que corresponda; de ello da cuenta, la reserva de ley contenida en el artículo 35, fracción II, de la Constitución federal que precisa que las y los ciudadanos tienen derecho a ser votados para todos los cargos de elección popular "teniendo las calidades que establezca la ley".

36. En este orden de ideas, corresponde al poder constituyente local definir las calidades que se requiere acreditar para ser postulado como candidato a edil de un ayuntamiento, incluidas las barreras legales o restricciones respecto a su elección



consecutiva para integrar el mismo para el periodo siguiente, tal y como ocurre en el caso que se resuelve.⁶

37. Por otra parte, respecto del argumento de la actora en el sentido de que la responsable debió interpretar la disposición contenida en el segundo párrafo del artículo 70 de la Constitución local en el sentido de que, en su caso, no se trata de una reelección sino de que la actora va a competir por un cargo diferente al que fue electa en su momento.

38. El TEV estimó que no resultaba procedente la interpretación referida, ya que la disposición normativa no admite diversas interpretaciones por tanto no se puede optar por una diversa que resulte más favorable. En tanto que la porción normativa establece una restricción clara en el sentido de que los ediles no podrán ser elegidos para integrar el Ayuntamiento para el periodo siguiente al que fueron electos.

39. Se estableció que la interpretación literal, sistemática y originalista del contenido de las reformas constitucionales de seis y diez de junio de dos mil once, se desprende que las normas de derechos humanos, independientemente de su fuente, no se relacionan en términos jerárquicos, entendiéndose que, derivado de la parte final del primer párrafo del citado artículo 1o, cuando en la Constitución haya una restricción expresa al ejercicio de los derechos humanos, se deberá estar a lo que indica la norma

⁶ Refirió que, en apoyo a lo anterior, resulta aplicable por su sentido el criterio sustentado por la Suprema Corte en la Jurisprudencia 201201025, en el que se reconoce el derecho de las Entidades federativas para dictar las reglas para la articulación del sistema político electoral en el ámbito local.

constitucional, ya que el principio que le brinda supremacía comporta el encumbramiento de la Constitución como norma fundamental del orden jurídico mexicano, lo que a su vez implica que el resto de las normas jurídicas deben ser acordes con la misma, tanto en un sentido formal como material.

40. De ahí que en su estima la norma constitucional local no contiene diversas interpretaciones.

41. Por tanto, la autoridad responsable estimó indispensable verificar si la regla contenida en el segundo párrafo del artículo 70 de la Constitución local cumple con los criterios de legalidad, finalidad, necesidad y proporcionalidad.

a. Legalidad. Lo tuvo por colmado en razón de que el artículo en cita fue emitido por el poder constituyente del Estado de Veracruz.

b. Finalidad. Señaló que cuenta con un fin constitucionalmente válido ya que se expidió en ejercicio de la libertad configurativa que corresponde al Estado de Veracruz para la organización de su régimen interior, siendo que la finalidad consiste en establecer de manera complementaria los requisitos de elegibilidad que precisa el artículo 69 de la Constitución local.

c. Necesidad. De que el poder constituyente, en ejercicio de su soberanía y libertad configurativa, emitiera las normas atinentes y precisar los elementos necesarios para acreditar los requisitos de elegibilidad para la elección de los ediles



de los Ayuntamientos, lo que se materializó mediante la expedición de los artículos 69 y 70.

d. Proporcionalidad. Estima que la medida contenida en el segundo párrafo del artículo 70 de la Constitución local no restringe de manera desproporcionada el derecho político-electoral de la ciudadanía a ser votada, ya que ésta cumple con el principio de generalidad y ha sido determinada con base a un criterio objetivo, ya que está dirigida a las personas que actualmente ejercen el cargo de regidores en algún ayuntamiento, circunstancia que implica que los destinatarios de la norma, ejercen plenamente su derecho político-electoral en la vertiente del voto pasivo en la dimensión de ejercicio en el cargo para el que fueron postulados como candidatos y eventualmente electos.

Además, no implica discriminación ya que la medida no está condicionada por cuestiones subjetivas, sino que condiciona la postulación inmediata a ediles para integrar el ayuntamiento siguiente, para que se favorezca la participación de la ciudadanía en la integración de la representación política del país en el ejercicio del poder público.

42. Por lo expuesto, la autoridad señaló que el artículo 70, segundo párrafo, de la Constitución local no es inconstitucional ni inconvencional y, por ende, el Acuerdo impugnado tampoco lo es, ya que como lo refirieron los promoventes en la instancia jurisdiccional local, la negativa de la procedencia de la postulación la fundamentó en dicho numeral.

Consideraciones de esta Sala Regional.

43. En estima de la actora el TEV realizó una indebida aplicación del test de proporcionalidad al referirse a la interpretación del artículo 70, párrafo segundo, toda vez que restringe su derecho político-electoral de ser votada; por lo que, en su concepto, la sentencia controvertida es contraria a lo previsto por el artículo 1 constitucional y al bloque de constitucionalidad y convencionalidad, en esencia, porque sus derechos debieron ser maximizados e interpretados atendiendo al principio pro persona.

44. El agravio debe calificarse como **fundado** porque antes de desarrollar el test de proporcionalidad, el Tribunal Electoral local, contrario a lo señalado por dicha autoridad jurisdiccional sí resultaba viable efectuar una interpretación conforme, a fin de dilucidar si, como lo planteaba la actora, mediante dicha interpretación se podía considerar que le asiste el derecho a postularse a la sindicatura en el proceso electoral que se está desarrollando en la entidad.

45. En este orden, y atendiendo a las circunstancias particulares del caso concreto, esta Sala Regional concluye que, el método utilizado por la responsable no fue el idóneo para analizar la controversia sometida a su jurisdicción, ya que el hecho de que la actora pretenda postularse para un cargo diverso al que actualmente ostenta, orientaba al TEV a realizar una interpretación conforme antes de utilizar el test de



proporcionalidad y con base en ello, establecer la legalidad o no del Acuerdo impugnado de forma primigenia.

46. Al respecto, la Suprema Corte de Justicia de la Nación sostiene que para verificar si algún derecho humano reconocido por la Constitución o por los Tratados Internacionales ha sido transgredido, el juzgador puede emplear diversos métodos o herramientas argumentativas que lo ayuden a constatar si existe o no la violación alegada, estando facultado para decidir cuál es, en su opinión, el más adecuado para resolver el asunto sometido a su conocimiento. Sin embargo, para definir tal método, debe valorarse en cada caso particular los siguientes factores:

- a. El derecho o principio constitucional que se alegue violado;
- b. Si la norma de que se trata constituye una limitación gradual en el ejercicio del derecho, o si es una verdadera restricción o impedimento en su disfrute;
- c. El tipo de intereses que se encuentran en juego;
- d. La intensidad de la violación alegada; y
- e. La naturaleza jurídica y regulatoria de la norma jurídica impugnada.⁷

47. Por otro lado, y con base en las jurisprudencias de la Suprema Corte de Justicia de la Nación⁸, las Salas del Tribunal Electoral

⁷ Tesis: 2a./J. 10/2019 (10a.), de rubro: **TEST DE PROPORCIONALIDAD. AL IGUAL QUE LA INTERPRETACIÓN CONFORME Y EL ESCRUTINIO JUDICIAL, CONSTITUYE TAN SÓLO UNA HERRAMIENTA INTERPRETATIVA Y ARGUMENTATIVA MÁS QUE EL JUZGADOR PUEDE EMPLEAR PARA VERIFICAR LA EXISTENCIA DE LIMITACIONES, RESTRICCIONES O VIOLACIONES A UN DERECHO FUNDAMENTAL.** Consultable en la página electrónica del Semanario Judicial de la Federación: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/Tesis.aspx> con el número de registro 2019276

del Poder Judicial de la Federación⁹ han sostenido el criterio de que el test de proporcionalidad debe desarrollarse ante la imposibilidad de realizar una interpretación conforme en sentido amplio o en sentido estricto de las porciones normativas impugnadas; inclusive, esta Sala Regional, ha sido del criterio de que, en algunos casos, una interpretación conforme es una herramienta jurídica útil para solucionar el planteamiento jurídico, antes de llegar a la aplicación de un test de proporcionalidad.¹⁰

48. Además, se estima aplicable como criterio orientador la tesis de rubro: **"INTERPRETACIÓN CONFORME. EL ESTUDIO DE LOS ARGUMENTOS RELATIVOS ES PREFERENTE AL DE LOS DE INCONSTITUCIONALIDAD DE LEYES, CUANDO AMBOS SE PROPONEN EN EL AMPARO O EN LOS RECURSOS DERIVADOS DE ÉSTE"**,¹¹ que indica que cuando se expresen argumentos dirigidos a obtener la calificación de inconstitucionalidad de una disposición legal y, al mismo tiempo, a establecer un sentido interpretativo de dicho precepto que sea conforme con la Constitución, es preferente el análisis de éstos últimos, ya que la determinación del significado de los enunciados normativos reclamados constituye un requisito lógico-necesario para efectuar el estudio posterior acerca de su compatibilidad con la Norma Suprema, y porque de resultar

⁸ "CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN UN MODELO DE CONTROL DIFUSO DE CONSTITUCIONALIDAD"; "PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS"; y, "PARÁMETRO PARA EL CONTROL DE CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS."

Consultables en la página electrónica del Semanario Judicial de la Federación: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/Tesis.aspx> con los números de registro

⁹ SCM-JDC-32/2019, SCM-JDC-7/2019

¹⁰ SX-JDC-127/2020.

¹¹ Tesis consultable en la página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/tesis.aspx>, con el número de registro 2 017 436



fundados los planteamientos sobre el sentido interpretativo que debe atribuirse a la norma cuestionada, el promovente obtendría lo pretendido (aplicación del precepto cuestionado en la forma propuesta), con lo cual resultaría innecesario analizar los argumentos de inconstitucionalidad.

49. Dichos criterios son aplicables al caso en estudio, en atención a que como ya quedó referido, la responsable omitió realizar tal interpretación y, únicamente realizó un test de proporcionalidad.

50. Ahora bien, a partir de lo **fundado** de los agravios en análisis, lo ordinario sería revocar la resolución impugnada para el efecto de que el Tribunal responsable emita una nueva resolución en la que realice nuevamente el control de regularidad constitucional a partir de una interpretación conforme, en la que, de acuerdo con los criterios emitidos para la Suprema Corte de Justicia de la Nación determine si la actora puede contender para la Sindicatura.

51. No obstante, considerando que:

- a. Actualmente se está desarrollando el proceso electoral en la entidad federativa, y
- b. En caso de determinarse que le asiste la razón a la promovente respecto a la posibilidad de contender para el cargo de Síndica, será necesario ordenar al OPLEV que desahogue, de nueva cuenta, la consulta que se le planteó, en tanto que es la autoridad facultada para ello, de conformidad con lo previsto en los artículos 66, apartado A

de la Constitución local y 108, fracción XXXIII del Código Estatal.

52. Por tanto, lo conducente es, atendiendo al artículo 17 de la Constitución federal y lo dispuesto en el artículo 6, numeral 3, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, desarrollar, en sustitución de la responsable, tal ejercicio interpretativo.

Interpretación conforme

53. Como premisa dogmática, conviene referir, en primer lugar, que al utilizar el principio de interpretación conforme, el operador jurídico deberá agotar todas las posibilidades de encontrar en la disposición normativa impugnada un significado que la haga compatible con la Constitución o con algún instrumento internacional.

54. Dicha técnica interpretativa está íntimamente vinculada con el principio de interpretación más favorable a la persona, el cual obliga a maximizar la interpretación conforme de las normas expedidas por el legislador al texto constitucional y a los instrumentos internacionales, en aquellos escenarios en los que permita la efectividad de los derechos humanos de las personas frente al vacío legislativo que pudiera ocasionar la declaración de inconstitucionalidad de la disposición de observancia general.

55. Por tanto, mientras la interpretación conforme supone armonizar su contenido con el texto constitucional, el principio de interpretación más favorable a la persona lo potencia



significativamente, al obligar al operador jurídico a optar por la disposición que más beneficie a la persona y en todo caso a la sociedad.

56. Ahora bien, la interpretación conforme puede realizarse siempre y cuando el sentido normativo resultante de la ley no conlleve una distorsión, sino **una atemperación o adecuación frente al texto original** de la disposición normativa impugnada a través de algún método de interpretación jurídica, ya sea el gramatical, el sistemático, el funcional, el histórico o algún otro.

57. Lo anterior, con apoyo en los criterios de la Suprema Corte de Justicia de la Nación contenidos en las tesis P. II/2017 (10a.) de rubro: **“INTERPRETACIÓN CONFORME. SUS ALCANCES EN RELACIÓN CON EL PRINCIPIO DE INTERPRETACIÓN MÁS FAVORABLE A LA PERSONA”** y 1a./J. 37/2017 (10a.) de rubro: **“INTERPRETACIÓN CONFORME. NATURALEZA Y ALCANCES A LA LUZ DEL PRINCIPIO PRO PERSONA”**.¹²

58. En consonancia, resulta importante mencionar lo establecido por la Primera Sala de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, con relación a la pertinencia de realizar interpretaciones normativas de acuerdo con los preceptos constitucionales, buscando adecuación a lo dispuesto en la Constitución, como se advierte de la referida jurisprudencia 1a./J. 37/2017 (10a.).

59. Este criterio destaca la importancia de que, antes de llegar a la invalidez de la norma, se busque la posibilidad de realizar una

¹² Consultables en la página electrónica de la Suprema Corte de Justicia de la Nación: <https://sjf.scjn.gob.mx/sjfsist/paginas/tesis.aspx>, con los números de registro: 2 014 204 y 2 014 332

interpretación conforme. Es decir, primero, es necesario agotar todas las posibilidades de encontrar en la norma secundaria un significado que la haga compatible con la Constitución y le permita, por tanto, subsistir dentro del ordenamiento; de manera que sólo en el caso de que exista una clara incompatibilidad o una contradicción insalvable entre la norma ordinaria y la Constitución, procedería declararla inconstitucional.

60. Lo anterior es así, en atención al principio de conservación de ley y la legitimidad democrática del legislador.

61. Así, esta Sala Regional está obligada a maximizar el ejercicio de los derechos a partir de la interpretación conforme en aquellos escenarios en los cuales, dicha interpretación permita la efectividad de los derechos fundamentales de las personas (derecho a ser votado) frente al vacío legislativo que puede provocar una declaración de inconstitucionalidad de la norma.

62. Es pertinente acotar que el ejercicio interpretativo se circunscribe a dilucidar si la actora aun y cuando actualmente fungen como Regidora Cuarta del Ayuntamiento de La Antigua, Veracruz, puede contender para la Sindicatura, o si como se estableció por la autoridad responsable y el Consejo General del OPLEV se encuentra impedida para postularse.

63. Sentado lo anterior, el artículo 1º de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, precisa que “todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano



sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.”

64. En el segundo párrafo del precepto constitucional se señala que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la Constitución y los Tratados Internacionales de la materia, favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

65. Ahora, el artículo 35 constitucional establece los derechos políticos-electorales de la ciudadanía. Entre los derechos que encuentran expresión en tal precepto constitucional, se encuentra el de **ser votados** en condiciones de paridad para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos y candidatas ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos y las ciudadanas que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

66. Aquí es importante tener presente lo que establece el artículo 115, fracción I, de la Constitución Política de los Estado Unidos Mexicanos.

Artículo 115.- Los estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa, el municipio libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un **Presidente o Presidenta**

Municipal y el número de **regidurías** y **sindicaturas** que la ley determine, de conformidad con el principio de paridad.

[...]

Las Constituciones de los estados deberán establecer la **elección consecutiva para el mismo cargo** de **presidentes municipales, regidores y síndicos**, por un período adicional, siempre y cuando el periodo del mandato de los ayuntamientos **no sea superior a tres años**. La postulación sólo podrá ser realizada por el mismo partido o por cualquiera de los partidos integrantes de la coalición que lo hubieren postulado, salvo que hayan renunciado o perdido su militancia antes de la mitad de su mandato.

[...]

67. Por su parte, de la Constitución Política del Estado de Veracruz se estacan los artículos 68 y 70.

Artículo 68. Cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular, libre, directa y secreta, **integrado por una presidenta o presidente, una síndica o síndico y los demás ediles que determine el Congreso**, de conformidad con el principio de paridad de género y no habrá autoridad intermedia entre éste y el Gobierno del Estado. Sólo los ayuntamientos, o en su caso, los concejos municipales, podrán ejercer las facultades que esta Constitución les confiere.

En la elección de los ayuntamientos, el partido político o la candidatura independiente que alcance mayor número de votos obtendrán la presidencia y la sindicatura. Las regidurías serán asignadas a cada partido y a la candidatura independiente, incluyendo a aquel que obtuvo la mayor votación, **de acuerdo con el principio de representación proporcional**, en los términos que señale la legislación del Estado. Los agentes y subagentes municipales se elegirán de acuerdo con lo establecido por esta Constitución y la Ley Orgánica del Municipio Libre, la que señalará sus atribuciones y responsabilidades.

Artículo 69.- Para ser edil se **requiere**:

I. Ser ciudadano veracruzano en pleno ejercicio de sus derechos, originario del municipio o con residencia efectiva en su territorio no menor de tres años anteriores al día de la elección;



RIPCIÓN
CTORAL

II. No pertenecer al estado eclesiástico, ni ser ministro de algún culto religioso, a menos que se separe conforme a lo establecido en la Constitución Federal y la ley de la materia;

III. **No ser servidor público en ejercicio de autoridad, en los últimos sesenta días anteriores al día de la elección ordinaria,** o a partir del quinto día posterior a la publicación de la convocatoria para la elección extraordinaria; y

IV. Saber leer y escribir y no tener antecedentes penales por la comisión de delitos realizados con dolo, excepto aquellos en los que se hayan concedido los beneficios de conmutación o suspensión condicional de la sanción.

Artículo 70.- Los ediles durarán en su cargo **cuatro años**, debiendo tomar posesión el día primero de enero inmediato a su elección; si alguno de ellos no se presentare o dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por el suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

Los ediles no podrán ser elegidos para integrar el Ayuntamiento del período siguiente; la misma prohibición se aplicará a los integrantes de los Concejos Municipales. Los ediles, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser elegidos para el período inmediato como suplentes; pero los que tengan el carácter de suplentes, sí podrán ser elegidos para el período inmediato como propietarios, a menos que hayan estado en ejercicio.

68. De las disposiciones transcritas es posible extraer las siguientes bases interpretativas.

69. Formalmente, un Ayuntamiento se integra por:

- a. Presidenta o Presidente Municipal
- b. Síndica o Síndico
- c. Regidores

70. Si bien todos los integrantes del Ayuntamiento resultan de una elección popular, lo cierto es que por lo que hace a las presidentas o presidentes municipales así como síndicas y

síndicos, son electos por el principio de mayoría relativa y los regidores por el principio de representación proporcional.

71. Además, atendiendo a lo previsto en el artículo 115 constitucional la restricción respecto a que no podrán contender por la elección consecutiva cuando el ejercicio de su mandato sea mayor a tres años, es para cuando pretendan postularse **para el mismo cargo**.

72. Por tanto, al existir esta diferencia de categoría se estima que quienes actualmente ejercen funciones dentro de un Ayuntamiento en el Estado de Veracruz sí podrán postularse **siempre y cuando no sea para el cargo que actualmente ostentan**. Es decir, un síndico o un regidor pueden buscar la presidencia municipal, o bien un regidor la sindicatura.

73. Tomando en consideración lo expuesto, el artículo 70, párrafo segundo, de la Constitución local sí se puede interpretar en el sentido de que la elección consecutiva está prevista para evitar que los ediles se postulen para **el mismo cargo** que actualmente desempeñan; sin embargo, a fin de maximizar su derecho político-electoral de ser votados sí podrán contender para uno diverso, sin que ello implique reelección.

74. Tal sentido resulta acorde a lo resuelto por la Sala Superior al resolver el recurso de reconsideración SUP-REC-1172/2017, en el que señaló que a partir de la reforma constitucional de dos mil catorce, la anterior concepción sobre la conformación de los ayuntamientos y la forma de elección de sus integrantes quedó



superada, ya que la visión del constituyente permanente en dicha reforma tiende a ampliar las posibilidades de integración de los ayuntamientos.

75. En efecto, en la reforma de mil novecientos treinta y tres que limitaba el derecho de reelección consecutiva en los ayuntamientos, la lógica del constituyente partía de la base de la necesidad de renovar los órganos municipales mediante el cambio total de los integrantes de los ayuntamientos.

76. En la actualidad, a partir de la reforma de derechos humanos, que tuvo lugar en dos mil once y la interpretación que ha sostenido la Suprema Corte de Justicia de la Nación sobre el tema, el régimen constitucional mexicano, la lectura de las normas que definen la reelección debe realizarse en un sentido pro persona para flexibilizar las normas conducentes a efecto de aprovechar la experiencia de quienes ya han desempeñado cargos municipales.

77. Conforme a estas ideas, si la Constitución establece una limitación al derecho a ser electo nuevamente en un cargo municipal, el análisis de dicha **figura debe limitarse a los casos en los que el servidor público electo popularmente pretenda reelegirse en el mismo cargo.**

78. De ahí que, se insista que para establecer cuál es el alcance de la prohibición contenida en el 70, párrafo segundo, de la Constitución local se debe tener en cuenta, una interpretación pro persona de las normas constitucionales, la naturaleza propia de

los cargos y atendiendo a la finalidad de potenciar el goce de los derechos fundamentales establecidos en la norma fundamental.

79. A este respecto la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que, si bien las restricciones constitucionales no admiten un juicio de ponderación posterior, **sí es posible realizar una interpretación constitucional más favorable**, delimitando sus alcances de forma interrelacionada con el resto de las disposiciones constitucionales¹³.

80. En el mismo sentido ha considerado que cuando existen varias interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben preferir aquella que hace a la norma aplicable acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales en los que el Estado Mexicano sea parte, para evitar incidir o vulnerar el contenido esencial de estos derechos¹⁴.

81. En este sentido, el artículo 70, párrafo segundo, debe interpretarse de forma sistémica a la luz del derecho a ser votado establecido en el artículo 35, fracción II y del artículo 115, fracción II, párrafo segundo, de la Constitución federal; por lo que la prohibición constitucional en estudio, debe entenderse en aquellos

¹³ Cfr. Tesis **RESTRICCIONES CONSTITUCIONALES AL GOCE Y EJERCICIO DE LOS DERECHOS Y LIBERTADES. SU CONTENIDO NO IMPIDE QUE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACIÓN LAS INTERPRETE DE LA MANERA MÁS FAVORABLE A LAS PERSONAS, EN TÉRMINOS DE LOS PROPIOS POSTULADOS CONSTITUCIONALES.** Gaceta del Semanario Judicial de la Federación, Décima Época, Segunda Sala, Libro 23, Octubre de 2015, Tomo II, Pag. 2096.

¹⁴ Cfr. Tesis: **PASOS A SEGUIR EN EL CONTROL DE CONSTITUCIONALIDAD Y CONVENCIONALIDAD EX OFFICIO EN MATERIA DE DERECHOS HUMANOS.** Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Décima Época, Pleno, Libro III, Diciembre de 2011, Tomo 1, Pag. 552.



casos en los que se está en presencia de una reelección propiamente dicha, esto es *“...cuando un ciudadano que ha sido elegido y ha ejercido una función pública con renovación periódica de postular y de ser elegido una segunda vez o indefinidamente para el mismo cargo o mandato.”*¹⁵

82. Esto es, habrá reelección o posibilidad de ésta, cuando un ciudadano que, habiendo desempeñado un cargo determinado, se postula de manera consecutiva **para el mismo cargo**; no obstante, en aquellos casos en los que un funcionario pretenda postularse para un cargo diverso, aun y cuando forma parte del mismo órgano no podría considerarse como reelección, ya que funcionalmente no se estarían ejerciendo las mismas atribuciones.

83. Así, debe considerarse que quien ejerció el cargo de síndico o regidor a la entrada en vigor de la reforma político-electoral en comento, tiene permitido participar como candidato a algún cargo diverso ya sea para la presidencia municipal o sindicatura; dado que con esta interpretación se potencializa o maximiza el ejercicio del derecho a ser votado, lo cual es, a su vez, acorde con la Constitución federal como con los tratados internacionales de los que México es parte, conforme al artículo 1º constitucional.

84. No considerarlo así, tal y como lo señalan la promovente implica una restricción indebida de su derecho fundamental de ser votada, ya que estaría ampliando por la vía interpretativa una

¹⁵ Nohlen, Dieter, *La reelección*, en Nohlen, Dieter y otros, *Tratado de Derecho Electoral Comparado de América Latina*, Fondo de Cultura Económica, segunda edición, 2007, pag. 287.

restricción constitucional que no se encuentra expresamente prevista en la norma fundamental.

85. Similar criterio sostuvo la Sala Regional Toluca al resolver el juicio de revisión constitucional electoral identificado con la clave ST-JRC-14/2019, que confirmó el juicio ciudadano local TEEH-JDC-025/2019 y acumulados del índice del Tribunal Electoral del Estado de Hidalgo.

86. Derivado de lo anterior, se estima que no resulta necesario inaplicar la norma tal y como lo solicita la actora, en tanto que, a partir de análisis interpretativo que se realizó, se llegó a la conclusión de que sí le asiste el derecho a postularse como candidata a la Sindicatura del Ayuntamiento de La Antigua, Veracruz en el que actualmente ejerce funciones de Regidora.

87. Sin que la determinación a la que en la presente sentencia se arriba resulte contraria a lo resuelto también por esta Sala Regional en el juicio ciudadano SX-JDC-168/2020, dado que se trata de temáticas diversas, en atención a que en dicho juicio se puso a consideración la imposibilidad de un Presidente Municipal de reelegirse para el mismo cargo que actualmente desempeña en un Ayuntamiento del Estado de Veracruz.

QUINTO. Efectos

88. Al haber resultado **fundados** los agravios expuestos por la parte actora, lo procedente de conformidad con lo previsto en el



artículo 84, apartado 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral es:

- a. **Revocar** la sentencia dictada por el Tribunal Electoral de Veracruz el pasado dos de marzo, dentro del juicio ciudadano identificado con la clave TEV-JDC-57/2021;
- b. **Revocar parcialmente** el Acuerdo OPLEV/CG065/2021 emitido por el Consejo General del Organismo Público Local Electoral de Veracruz el nueve de febrero del año en curso, a fin de que, en el término de **tres días** contados a partir de la notificación de la presente determinación emita, atendiendo a lo resuelto por esta Sala Regional, una nueva respuesta a las preguntas de los actores identificadas con los incisos l), m), o) y p), en tanto que éstas se encuentran relacionadas con la temática aquí analizada.
- c. Una vez hecho lo anterior la responsable deberá de notificar a esta Sala Regional el cumplimiento a lo ordenado dentro de las **veinticuatro horas** siguientes a que ello ocurra

89. Por otra parte, se precisa que a la fecha en la cual se dicta la presente sentencia, no se ha remitido el informe circunstanciado ni las constancias relacionadas con la presentación de algún escrito de comparecencia; sin embargo, o resulta necesario esperar a que dicha documentación sea remitida ya que con la presente determinación no se causaría alguna afectación a terceros dado el sentido del fallo.

90. En consecuencia, se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Regional para que agregue las referidas constancias sin mayor trámite, así como cualquier otro documento que se reciba con posterioridad, relacionado con el trámite y sustanciación de este juicio, para su legal y debida constancia.

91. Por lo expuesto y fundado, se:

RESUELVE

ÚNICO. Se **revoca** la sentencia impugnada, así como el Acuerdo OPLEV/CG065/2021 emitido por el Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, por las razones y para los efectos que se expresan en la presente ejecutoria.

NOTIFÍQUESE personalmente a la parte actora en el domicilio señalado para tales efectos en su escrito de demanda; de **manera electrónica** u **oficio** al Tribunal Electoral y al Organismo Público Local Electoral, ambos del Estado de Veracruz, acompañando copia certificada de la presente sentencia; y por **estrados** a los demás interesados.

Lo anterior, con fundamento en los artículos 26, apartado 3, 27, 28, 29, apartado 3, y 84, párrafo segundo, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en relación con lo dispuesto en los numerales 94, 95, 98 y 101 del Reglamento Interno del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.



Se **instruye** a la Secretaría General de Acuerdos para que en caso de que con posterioridad se reciba documentación relacionada con el trámite y sustanciación de este juicio, la agregue al expediente para su legal y debida constancia.

En su oportunidad, **devuélvase** la documentación que corresponda y **archívese** este expediente como asunto concluido.

Así lo resolvieron, por **unanimidad** de votos, la Magistrada y los Magistrados integrantes de la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal Electoral, Enrique Figueroa Ávila, Presidente, Eva Barrientos Zepeda y Adín Antonio de León Gálvez, ante el Secretario General de Acuerdos, José Francisco Delgado Estévez, quien autoriza y da fe.

Este documento es una representación gráfica autorizada mediante firmas electrónicas certificadas, el cual tiene plena validez jurídica de conformidad con el numeral segundo 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, sustanciación y resolución de los medios de impugnación en materia electoral.