



Tribunal Electoral de  
Veracruz

## JUICIO ELECTORAL

**EXPEDIENTE:** JE 1/2016.

**ACTOR:** PARTIDO ACCIÓN  
NACIONAL.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
DIPUTACIÓN PERMANENTE DE  
LA SEXAGÉSIMA TERCERA  
LEGISLATURA DEL CONGRESO  
DEL ESTADO DE VERACRUZ DE  
IGNACIO DE LA LLAVE.

**MAGISTRADO PONENTE:**  
ROBERTO EDUARDO SIGALA  
AGUILAR.

**SECRETARIOS:** EMMANUEL  
PÉREZ ESPINOZA Y JOSÉ LUIS  
BIELMA MARTÍNEZ.

Xalapa-Enríquez, Veracruz, a veinticinco de noviembre de dos mil dieciséis.

**VISTOS**, para resolver los autos que integran el juicio electoral, identificado con el número de expediente JE 1/2016, presentado por el **Partido Acción Nacional**, por conducto de José de Jesús Mancha Alarcón, quien se ostenta como Presidente de Comité Directivo Estatal de ese instituto político, a fin de impugnar el *acuerdo por el que se concede licencia al Ciudadano Javier Duarte de Ochoa, para separarse del cargo de Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, a partir del doce de octubre del presente año y hasta la conclusión del periodo de su mandato y se designa al Ciudadano Flavino Ríos Alvarado como Gobernador Interino por el tiempo que dure la Licencia del Gobernador Constitucional, y,*

**RESULTANDO:**

---

*"Día Internacional de la Eliminación de la Violencia contra la Mujer"*

I. **ANTECEDENTES.** De las constancias que integran el expediente en que se actúa, se desprende lo siguiente:

a. **Dictamen.** El veintiséis de julio de dos mil diez, se emitió el dictamen relativo al cómputo final de la elección a Gobernador de Veracruz.

b. **Solicitud de licencia y designación del Gobernador interno.** El doce de octubre del año en curso, Javier Duarte de Ochoa, en su carácter de Gobernador, solicitó a la Diputación Permanente de la Legislatura Local, licencia para separarse del cargo que ostentaba, hasta la conclusión de su mandato.

En la misma fecha le fue concedida la solicitud de licencia y, a su vez, se designó a Flavino Ríos Alvarado como Gobernador Interino por el tiempo que durara la licencia de Gobernador Constitucional.

c. **Juicio Electoral.** El siguiente diecisiete de octubre, el actor presentó escrito de demanda de juicio electoral ante la Presidencia de la Mesa Directiva de la Legislatura del Congreso Local.

d. **Trámite ante la Sala Superior.** El once de noviembre se recibió, en la Oficialía de Partes de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación<sup>1</sup>, demanda de juicio, anexos e informe circunstanciado signado por el Director de Servicios Jurídicos de la Legislatura Local.

En la misma fecha, la Magistrada Presidenta de esa Sala Superior, tuvo por recibido el medio de impugnación y ordenó

---

<sup>1</sup> En lo sucesivo Sala Superior.



Tribunal Electoral de  
Veracruz

integrar el expediente SUP-JE-103/2016, así como turnar el mismo a la Ponencia del Magistrado Felipe de la Mata Pizaña.

Posterior a ello, mediante acuerdo plenario de catorce de noviembre de la presente anualidad, determinó reencauzar dicho expediente al medio de impugnación que determinara este Tribunal Electoral.

## II. JUICIO ELECTORAL ANTE ESTE TRIBUNAL.

**a. Recepción, integración y turno.** Mediante acuerdo de fecha diecisiete de noviembre del mes y año en curso, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Veracruz, ordenó integrar el expediente **JE 1/2016** y turnarlo a su ponencia, para los efectos previstos en el artículo 129 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en términos del libro Séptimo, Título Primero relacionado con los medios de impugnación.

**b. Radicación y cita a sesión.** Por acuerdo de dieciocho de noviembre posterior, se radicó el presente juicio, y en su oportunidad, se citó a las partes a la sesión pública prevista en el artículo 372 del Código Electoral, a efecto de someter a discusión, y en su caso, aprobación el presente proyecto de resolución, lo que ahora se hace con base en los siguientes:

### CONSIDERANDOS:

**PRIMERO. Competencia.** Este Tribunal Electoral de Veracruz asume competencia para conocer el presente medio de impugnación de conformidad con el artículo 348, 349 y 354 del Código Electoral para el Estado y 129 del Reglamento Interior de este Tribunal Electoral (en lo subsecuente Reglamento del

Tribunal) y en acatamiento a lo ordenado por la Sala Superior en el diverso SUP-JE-103/2016.

**SEGUNDO. Causal de improcedencia de la vía.** Los requisitos de procedibilidad se encuentran directa e inmediatamente relacionados con aspectos cuyo cumplimiento es necesario para la válida constitución del proceso; por ende, el análisis de las causales de improcedencia, es una cuestión de orden público y estudio preferente, las aleguen o no las partes, conforme a lo dispuesto por los artículos 1, 377 y 378 del Código Electoral para el Estado de Veracruz. Sirve de apoyo a lo anterior, la tesis de rubro: **“CAUSALES DE IMPROCEDENCIA. SU ESTUDIO ES PREFERENTE”<sup>2</sup>**.

En este sentido, el juicio electoral presentado por el Partido Acción Nacional, a través del presidente del Comité Directivo Estatal, al no devenir de un acto de naturaleza electoral, actualiza la causal de improcedencia prevista en el artículo 377 y 378 fracción IX del Código Electoral del Estado de Veracruz, por no cumplir con lo dispuesto en el numeral 1 y 2 del mismo cuerpo legal, los cuales, respectivamente, establecen:

*“Artículo 1. Las disposiciones de este Código son de orden público y observancia general y **tienen por objeto adecuar y reglamentar el marco jurídico electoral** del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave a lo dispuesto por la Ley General de Partidos Políticos y la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, relativas a:*

- I. Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos del Estado;*
- II. La organización, función, derechos, obligaciones y prerrogativas de las organizaciones políticas;*
- III. La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado y de los ayuntamientos, así como los plebiscitos y referendos;*

---

<sup>2</sup> Visible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación: <http://portal.te.gob.mx/legislacion-jurisprudencia/jurisprudencia-y-tesis>



Tribunal Electoral de  
Veracruz

- IV. El sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales;
- V. El sistema de nulidades; y
- VI. Las faltas y sanciones en materia electoral.”

“Artículo 2. La aplicación de las normas de este Código corresponde al Instituto Electoral Veracruzano, al Tribunal Electoral del Estado y al Congreso del Estado, en sus respectivos ámbitos de competencia, así como, en su caso, al Instituto Nacional Electoral y al Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

La interpretación de las disposiciones de este Código se hará conforme a los criterios gramatical, sistemático y funcional, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 14 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

**En el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, regirán los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, de conformidad con los artículos 41, fracción V, Apartado A, y 116, fracción IV, inciso b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.**

...

“Artículo 377. **Cuando un medio de impugnación se considere notoriamente frívolo o su improcedencia se derive de las disposiciones de este Código, el Secretario del organismo electoral correspondiente o el Secretario del Tribunal Electoral, según el caso, dará cuenta al Pleno del Tribunal Electoral del Estado, para que resuelvan lo conducente.**”

“Artículo 378. Los medios de impugnación se entenderán como notoriamente improcedentes y deberán ser desechados de plano, cuando:

I...

IX. Sea evidente el propósito del actor de interponerlo sin existir motivo y fundamento o **aquéél no pueda alcanzar su objeto**; y

...”

Del precepto 377, se advierte que los medios de impugnación serán notoriamente improcedentes y deberán desecharse de plano, entre otros casos, cuando su improcedencia se derive de las disposiciones de este Código.

En el caso, el medio de impugnación que se atiende no encuadra en algunas de las hipótesis que prevé el Código Electoral en su artículo 1, como son:

- Los derechos y obligaciones político-electorales de los ciudadanos del Estado;
- La organización, función, derechos, obligaciones y prerrogativas de las organizaciones políticas;
- La función estatal de organizar las elecciones de los integrantes de los Poderes Legislativo y Ejecutivo del Estado y de los ayuntamientos, así como los plebiscitos y referendos;
- El sistema de medios de impugnación para garantizar la legalidad de los actos y resoluciones electorales;
- El sistema de nulidades; y
- Las faltas y sanciones en materia electoral.

De ahí que, la irregularidad que se somete a este órgano especializado en materia electoral, al no estar relacionado con dichas hipótesis y no poder alcanzar su objeto, se actualiza lo dispuesto en los numerales 377 y 378, fracción IX del ordenamiento citado, por lo siguiente.

Del escrito de demanda se advierte que el impugnante esencialmente se duele de la presunta inobservancia al texto constitucional en la designación de Flavino Ríos Alvarado como Gobernador interino del Estado de Veracruz.

Para dar claridad al motivo de agravio, el enjuiciante argumenta una violación flagrante a lo estipulado en la Constitución del Estado, pues según su dicho, el nombramiento tiene un vicio de origen, consistente en que la Diputación Permanente solo tienen la facultad de nombrar a un **Gobernador sustituto**, resultando ilegal la designación del ciudadano mencionado; y con ello, considera que la Diputación Permanente invade las facultades conferidas al Pleno de la LXIII Legislatura.



Tribunal Electoral de  
Veracruz

Con motivo de esta violación, aduce que la Diputación Permanente **omitió convocar** a los cincuenta Diputados que conforman el Pleno, para que de manera colegiada resolvieran sobre la designación del Gobernador interino, violentando así, lo establecido en el artículo 33, fracción XXIII, 47 y 48 de la Constitución Local; ante ello solicita a este Tribunal Electoral que revoque el acto emitido por la Diputación Permanente y se ordene citar a sesión a los cincuenta representantes populares para que efectúen conforme a la Constitución la designación del Gobernador que concluirá el periodo constitucional.

Como se ve, el inconforme, a juicio de este Tribunal se duele, esencialmente, de la violación al **procedimiento legislativo**, por medio del cual se nombró al ciudadano Flavino Ríos Alvarado como Gobernador para concluir el periodo constitucional; es decir, de la demanda no se desprende la conculcación a un derecho político-electoral, o, que con motivo del procedimiento legislativo se haya menoscabado la esfera jurídica del accionante, con independencia de que aduzca la violación de los derechos de los diputados a erigirse en colegio electoral, traduciéndose, según su dicho, en una **violación al ejercicio del cargo**; pues como se dijo la controversia en el presente asunto lo constituye la inobservancia a los artículos 47 y 48 de la ley suprema local, que establecen con plena claridad el procedimiento legislativo a seguir ante la falta del Gobernador.

En efecto, el acto del que se duele, referente a la violación al procedimiento legislativo que ha quedado razonado en líneas anteriores, en concepto de este órgano jurisdiccional es de índole parlamentario y no se circunscribe al campo del derecho electoral, por lo cual se considera que la tutela o alcances jurídicos no son competencia de este órgano jurisdiccional, en virtud de lo

preceptuado por el artículo 41, base IV, 116 de la Constitución Federal, 66 apartado B, de la Constitución Política local y 405 del Código Electoral; que medularmente exponen que: para garantizar los principios de constitucionalidad y legalidad **de los actos y resoluciones electorales**, se establecerá un sistema de medios de impugnación en los términos que señalen la Constitución Federal, las particulares de los Estados, así como sus leyes respectivas. Dicho sistema dará definitividad a las distintas etapas de los **procesos electorales** y **garantizará la protección de los derechos políticos de los ciudadanos de votar, ser votados y de asociación.**

Asimismo, se destaca que el eje rector de las actuaciones de las autoridades electorales administrativas y jurisdiccionales, en nuestro Estado, se basan precisamente en lo regulado por el numeral 66, de la Constitución Política local, subdividido en dos apartados; el apartado A, establece que la función electoral en el Estado se rige con base en las reglas siguientes:

La organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos la realizará un organismo público cuya denominación establecerá la ley y que ejercerá la autoridad electoral en el Estado conforme a las siguientes bases:

- a) Funcionará de manera autónoma y se regirá por los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, independencia, profesionalismo, máxima publicidad, equidad y definitividad.
- b) Tendrá las atribuciones que para los organismos públicos locales en materia electoral dispone el Apartado C del artículo 41 de la Constitución federal con las características y salvedades que en dicho apartado se indican.





Tribunal Electoral de  
Veracruz

Asimismo ejercerá las funciones señaladas en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales y las previstas en las leyes estatales aplicables.

c) Su órgano superior de dirección será el Consejo General, el cual se integrará por un Presidente Consejero y seis Consejeros Electorales, con derecho a voz y voto en las sesiones del Consejo General, y representantes por cada uno de los partidos políticos con registro nacional o estatal, con derecho a voz pero sin voto en las sesiones. El Secretario Ejecutivo concurrirá a las sesiones sólo con derecho a voz.

Los Consejeros Electorales estatales serán designados por el Consejo General del Instituto Nacional Electoral en los términos previstos en la Constitución federal y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales; durarán en su cargo siete años y no podrán ser reelectos.

d) Contará con una Contraloría General, que tendrá a su cargo con autonomía técnica y de gestión, la fiscalización de todos los ingresos y egresos del Instituto.

...

e) Contará con el personal ejecutivo y técnico necesario para el cumplimiento de sus funciones.

f) Efectuará la fiscalización de las finanzas de las organizaciones políticas en los términos que en su caso le delegue el Instituto Nacional Electoral y los que, en el marco de su competencia, le señale la ley.

Por su lado, el apartado B, dispone que: para garantizar que los actos y resoluciones en materia electoral se sujeten invariablemente al principio de legalidad, se establecerá un sistema de medios de impugnación de los cuales conocerán, en

los términos que señale la ley, el Organismo Público Local Electoral y el Tribunal Electoral del Estado.

- El Tribunal Electoral del Estado es el órgano jurisdiccional especializado en materia electoral que, aplicando la legislación estatal, tendrá a su cargo la resolución de las **controversias que se susciten con motivo de los procesos electorales locales**, así como las **derivadas de los actos y resoluciones que emitan las autoridades electorales locales**.
- El Tribunal deberá cumplir sus funciones bajo los principios de certeza, imparcialidad, objetividad, legalidad y probidad. Gozará de autonomía técnica y de gestión en su funcionamiento e independencia en sus decisiones en los términos y condiciones que establezca la ley. Se integrará con tres Magistrados que durarán en su cargo siete años y serán nombrados por el Senado de la República de acuerdo a lo previsto en la Constitución federal y en la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales.
- El magistrado presidente será designado por votación mayoritaria de los magistrados del Tribunal. La ley dispondrá lo necesario para garantizar que la presidencia sea rotatoria.
- En caso de presentarse alguna vacante temporal de hasta tres meses, de alguno de los magistrados que componen el Tribunal Electoral del Estado, ésta se cubrirá de conformidad con el procedimiento que dispongan las leyes electorales locales.
- El Tribunal contará con el personal jurídico y administrativo necesario para su funcionamiento.
- El sistema de medios de impugnación dará certeza y definitividad a **las distintas etapas de los procesos electorales estatales y municipales**, incluidos los de agentes y subagentes municipales, **así como de los procesos** de plebiscito, referendo y consulta popular.
- La ley fijará las causas de nulidad de las elecciones de gobernador, diputados y ediles, así como los plazos para el desahogo de todas las



Tribunal Electoral de  
Veracruz

instancias impugnativas. Asimismo, los supuestos y las reglas para la realización, en los ámbitos administrativo y jurisdiccional, de recuentos totales o parciales de votación y, en su caso, la declaración de validez y el otorgamiento de constancias en las elecciones de diputados y ediles, así como el cómputo de la elección de gobernador.

- El Tribunal Electoral sólo podrá declarar la nulidad de **un proceso electoral, referendario, plebiscitario y de consulta popular** por las causales que expresamente se establezcan en la ley. La interposición de los medios de impugnación no producirá efectos suspensivos sobre la resolución o el acto impugnado.
- Las autoridades estatales y municipales están obligadas a coadyuvar en todo aquello que les sea requerido por el organismo público al que alude este artículo o el Tribunal Electoral. Los servicios notariales que cualquiera de estos organismos soliciten con motivo de los procesos electorales, plebiscitarios, de referendo o de consulta popular, y de elección de agentes y subagentes municipales, serán gratuitos, sin perjuicio de que los organismos electorales cuenten con un área de fedatarios públicos en los términos que fije la ley.
- Las leyes establecerán los procedimientos y sanciones **en materia electoral** que corresponda aplicar a **los organismos electorales locales**.

En ese contexto, con base en los contenidos constitucionales y legales previamente descritos, es que la controversia presentada ante este Tribunal Electoral cuya naturaleza obedece al derecho parlamentario, es que no logra subsumirse en alguno de los temas, supuestos o hipótesis que actualicen la violación a algún derecho de tipo electoral de la competencia de este órgano jurisdiccional.

En ese orden de ideas, resulta conveniente ilustrar lo que la doctrina y diversos criterios emitidos por las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, han considerado

como derecho electoral y/o procesal electoral, sus alcances y diferencias con el ámbito del derecho parlamentario.

Así, por **derecho electoral** se entiende:

Es el conjunto de normas y reglas constitucionales, leyes y reglamentos que regulan la organización, administración y realización de las elecciones, así como la constatación de validez de los resultados electorales y, en su caso, el control legal y constitucional de los mismos, a través de su impugnación<sup>3</sup>.

Por **derecho procesal electoral**, se tiene:

Es la rama del Derecho Público que tiene por objeto inmediato, directo y exclusivo, al proceso electoral<sup>4</sup>.

Con base en dichas acepciones doctrinales, se podría concluir que el derecho electoral y/o procesal electoral, es una rama del Derecho Público que tiene por objeto inmediato, directo y exclusivo, al proceso electoral, tutela los actos relacionados con la organización, administración y realización de las elecciones y dirime los conflictos jurídicos que surgen en los procedimientos electorales.

Asimismo, la Sala Superior se ha decantado en diversas tesis sobre la diferencia entre los actos que están en la tutela del derecho electoral a diferencia de los actos que inciden exclusivamente en el ámbito parlamentario administrativo, como por ejemplo en la **jurisprudencia 44/2014<sup>5</sup>**, de rubro: **“COMISIONES LEGISLATIVAS. SU INTEGRACIÓN SE REGULA POR EL DERECHO PARLAMENTARIO.”**, donde asentó que la **designación de los miembros de las comisiones**

<sup>3</sup> Nohlen, Dieter, et. al. (comps.). 2007. Tratado de derecho electoral comparado de América Latina, México: FCE., pág. 367.

<sup>4</sup> Galván Rivera, Flavio. Derecho Procesal Electoral Mexicano, México, Ed. Porrúa, p. 943.

<sup>5</sup> Verificable en el sitio <http://www.te.gob.mx/IUSE/tesisjur.aspx?idtesis=44/2014&tpoBusqueda=S&sWord=44/2014>



Tribunal Electoral de  
Veracruz

**legislativas** es un acto que incide exclusivamente en el ámbito parlamentario administrativo, por estar relacionada con el funcionamiento y desahogo de las actividades internas de los Congresos, por lo cual consideró que no se violan los derechos político-electorales del ciudadano en las modalidades de acceso y ejercicio efectivo del cargo ni en el de participación en la vida política del país.

No es óbice a lo anterior, mencionar que la Sala Superior, al someter a su jurisdicción un caso similar, como es el expediente **SUP-JRC-2/2001**, razonó que tratándose de diversas funciones previstas para los colegios electorales, sea en el Poder Legislativo federal o local, relativa al nombramiento o designación del titular del Poder Ejecutivo ante su ausencia temporal o definitiva, su actuar no puede considerarse que le atribuya el carácter de autoridad electoral.

En el caso, por su trascendencia y similitud con el asunto de mérito, se citan algunas consideraciones:

“Por tanto, para que un acto adquiriera el carácter de electoral debe tratarse de cualquiera de los descritos con antelación, o tener una vinculación aunque sea de manera indirecta con los actos indicados, para que puedan ser revisados por este órgano jurisdiccional, lo que no se actualiza en el caso que se estudia, **en tanto que el acto reclamado lo constituye un nombramiento de un órgano cuyo ámbito de atribuciones constitucionales y legales no tienen carácter de electoral, en virtud de que no guardan relación alguna con la organización o calificación de los comicios ni con las controversias que surjan durante los mismos.**”

Ahora bien, por cuanto se refiere al procedimiento para el nombramiento del titular del Poder Ejecutivo en forma interina ante la falta absoluta del Gobernador, ocurrida en los dos primeros años del período respectivo, este no tiene relación con el proceso electoral que se lleva a cabo para la renovación del titular del órgano de representación popular antes indicado, **así como tampoco, con la integración de alguno de los órganos expresamente facultados por la ley para la organización y calificación de las elecciones.**”

Al respecto, el artículo 47 de la Constitución local, reformado, dispone que si el Congreso estuviere en sesiones, se erigirá inmediatamente en Colegio Electoral y concurriendo cuando menos las dos terceras partes