



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

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

**EXPEDIENTE:** JDC 207/2016.

**ACTORA:** ERÉNDIRA  
DOMÍNGUEZ MARTÍNEZ.

**AUTORIDAD RESPONSABLE:**  
CONSEJO GENERAL DEL  
ORGANISMO PÚBLICO LOCAL  
ELECTORAL DE VERACRUZ.

**ACTO IMPUGNADO:** ACUERDO  
OPLEV/CG292/2016.

**MAGISTRADO PONENTE:**  
JAVIER HERNÁNDEZ  
HERNÁNDEZ.

**SECRETARIA:** ERIKA GARCIA  
PÉREZ.

Xalapa de Enríquez, Veracruz, a cuatro de enero de dos mil diecisiete.

**RESOLUCIÓN QUE DICTAN:**

Los Magistrados del Tribunal Electoral de Veracruz, en el presente Juicio para la Protección de los Derechos Político – Electorales del Ciudadano, al tenor de lo siguiente:

**ANTECEDENTES**

De las constancias que integran el expediente en que se actúa, se desprende:

## **I. DEL ACTO RECLAMADO.**

**a) Consulta al Congreso del Estado.** El cuatro de agosto de dos mil dieciséis<sup>1</sup>, la Presidencia del Consejo General del Organismo Público Local Electoral de Veracruz<sup>2</sup>, realizó una consulta al Congreso del Estado de Veracruz, respecto a si existía alguna variación en el número de regidurías que integran los doscientos doce Ayuntamientos del Estado de Veracruz.

**b) Contestación del Congreso del Estado a la referida consulta.** El uno de septiembre, el Presidente de la Comisión de Gobernación del Congreso del Estado, informó al OPLE Veracruz, que no había variado el número de regidores que integran los municipios del Estado de Veracruz.

**c) Acuerdo OPLEV/CG/229/2016.** En sesión del Consejo General del OPLE Veracruz, celebrada el catorce de septiembre, se aprobó el Reglamento para candidaturas a cargos de elección popular.

**d) Inicio del Proceso Electoral 2016-2017.** En sesión celebrada el diez noviembre, el Consejo General del OPLE Veracruz, declaró formalmente iniciado el Proceso Electoral mediante el cual se renovarían ediles en los doscientos doce ayuntamientos del Estado de Veracruz.

---

<sup>1</sup> Las fechas que se señalen a partir de aquí se referirán al dos mil dieciséis, salvo aclaración diferente.

<sup>2</sup> En adelante OPLE Veracruz.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

**e) Acuerdo OPLEV/CG/262/2016.** El once de noviembre, el Consejo General, mediante el acuerdo de referencia, emitió la Convocatoria dirigida a las y los ciudadanos del estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, interesados en obtener su registro como candidatos independientes a los cargos de ediles para integrar los Ayuntamientos del Estado.

**f) Consulta ciudadana realizada por Eréndira Domínguez Martínez.** El cinco de diciembre, la ciudadana en comento, solicitó por escrito se le informará respecto de diversas cuestiones relacionadas con la presentación de solicitudes de registro para candidatos independientes con regiduría única en los Ayuntamientos de Veracruz.

**g) Emisión del acto impugnado.** El nueve de diciembre, el Consejo General del OPLE Veracruz, mediante acuerdo OPLEV/CG292/2016, dio contestación a la consulta realizada por la ciudadana antes mencionada.

## **II. DE LA IMPUGNACIÓN PER SALTUM EN LA SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN.**

**a) Presentación de la demanda de Juicio para la Protección de los Derechos Político - Electorales del Ciudadano *per saltum*.** El diecisiete de diciembre, Eréndira Domínguez Martínez interpuso *per*

*saltum* Juicio Ciudadano, en contra del acuerdo OPLEV/CG292/2016, solicitando que fuera enviado a la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación para su resolución.

**b) Reencauzamiento.** El veintidós de diciembre, el Pleno de la Sala Regional, emitió acuerdo mediante el cual determinó reencauzar a este Tribunal Electoral de Veracruz dicho Juicio Ciudadano para que, conforme a su competencia y atribuciones, dictara la resolución que en derecho correspondiera.

### **III. DE LA IMPUGNACIÓN EN EL TRIBUNAL ELECTORAL DE VERACRUZ.**

**a) Integración y turno.** Mediante acuerdo de veintitrés de diciembre, el Magistrado Presidente del Tribunal Electoral de Veracruz, ordenó integrar el expediente **JDC 207/2016** y turnarlo a la ponencia del Magistrado Javier Hernández Hernández, para los efectos previstos en los artículos 369, 412 y 414, fracción III, del Código Electoral.

**b) Admisión del Juicio Ciudadano, Cierre de instrucción y Cita a sesión.** Mediante diverso proveído de tres de enero de dos mil diecisiete, el magistrado instructor ordenó admitir el Juicio Ciudadano al rubro indicado, cerrar instrucción y citar 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



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

proyecto de resolución, lo que ahora se hace con base en los siguientes:

### **CONSIDERANDOS**

**PRIMERO. COMPETENCIA.** De conformidad con los artículos 66, Apartado B de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave<sup>3</sup>; y 1, fracción IV, 2, 348, 349 fracción III, 354 y 404 del Código 577 Electoral para el Estado de Veracruz<sup>4</sup>; y 5 del Reglamento Interior del Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, este Tribunal Electoral de Veracruz es competente para conocer y resolver el presente medio de impugnación, toda vez que se trata de un Juicio para la Protección de los Derechos Político-Electorales del Ciudadano, en el cual se reclama el acuerdo del Consejo General del OPLE Veracruz identificado como OPLEV/CG292/2016, por considerar que se vulnera el derecho de ser votada en la elecciones a celebrarse en el Proceso Electoral 2016-2017.

**SEGUNDO. DE LA PROCEDENCIA.** Los requisitos de procedibilidad se encuentran directamente relacionados con aspectos cuyo cumplimiento es necesario para la válida constitución del proceso; por lo que en términos de lo previsto en los artículos 355, fracción I, 358, párrafo tercero, 362, fracción I, 364, y 366 del Código Electoral, se analizarán a continuación dichos requisitos:

<sup>3</sup> En adelante también se le denominará Constitución Local.

<sup>4</sup> En lo subsecuente Código Electoral.

**a) Forma.** El Juicio para la Protección de los Derechos Político - Electorales del Ciudadano que nos ocupa, se presentó por escrito, haciéndose constar el nombre de la promovente, el domicilio para recibir notificaciones, la identificación del acto impugnado, la narración de los hechos y la expresión de los motivos de disenso, así como su firma autógrafa.

**b) Oportunidad.** El presente Juicio se estima promovido oportunamente, pues del escrito de demanda se desprende que el acto que reclama la actora, se emitió el nueve de diciembre y le fue notificado en su domicilio el catorce de diciembre, como se desprende de la copia certificada del acuse de recibido<sup>5</sup>, la cual de conformidad con lo establecido en los numerales 359, fracción I y 360 del Código Electoral, tienen pleno valor probatorio.

En este sentido, si la demanda fue presentada el diecisiete de diciembre, es claro que se encuentra dentro del plazo de cuatro días señalado en el artículo 358, párrafo tercero del Código Electoral, por lo que se tiene por satisfecho este requisito.

**c) De la vía.** De conformidad con el artículo 349, fracción III y 401 del Código Electoral, el Juicio para la protección de los Derechos Político - Electorales del Ciudadano, procede cuando se haga valer presuntas violaciones a los derechos de votar y ser votado; en la especie, el acto reclamado lo constituye el acuerdo

---

<sup>5</sup> Visible a foja 80 del expediente en que se actúa.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

OPLEV/CG292/2016, que emitió el Consejo General del OPLE Veracruz, mediante el cual le da contestación a la actora respecto de la presentación de solicitudes de registro para candidatos independientes con regiduría única en los municipios de Veracruz, lo que considera la actora que vulnera su derecho de ser votada en la elecciones a celebrarse en el Proceso Electoral 2016-2017.

**d) Capacidad procesal.** El medio de impugnación en estudio, es promovido por parte legítima, en términos de los artículos 356, fracción II, y 401, fracción IV, del Código Electoral, esta formalidad se encuentra colmada, atendiendo a que fue interpuesto por Eréndira Domínguez Martínez, por su propio derecho y ostentándose con el carácter de aspirante a candidata independiente.

Lo anterior lo demuestra con la copia certificada de la manifestación de intención para aspirante a candidata independiente<sup>6</sup> en el municipio de Nautla, Veracruz, documental pública que cuenta con valor probatorio pleno, en términos de los artículos 359, fracción I, inciso c) y 360, párrafo segundo del Código de la materia, aunado a que la responsable en su informe circunstanciado<sup>7</sup> le reconoce esa calidad.

**e) Interés jurídico.** Se advierte que la actora tiene interés jurídico para promover el presente juicio, ya que lo que se resuelva en el mismo pudiera repercutir

<sup>6</sup> Visible a fojas 95 y 96 expediente en que se actúa.

<sup>7</sup> Consultable a la foja 41 del expediente al rubro citado.

directamente en su derecho político electoral de ser votada, sobre todo al quedar plenamente reconocido por la autoridad responsable que la indicada ciudadana participa con la intención de ser candidata independiente para el Ayuntamiento de Nautla, Veracruz.

**f) Definitividad.** De acuerdo al Código Electoral y demás ordenamientos aplicables, se satisface este requisito de procedibilidad, en atención a que el acto reclamado, no admite medio de defensa que deba ser agotado previamente a la promoción de los medios de impugnación que se resuelven.

### **TERCERO. FIJACIÓN DE LOS PUNTOS A DILUCIDAR.**

**1.** De la lectura integral del escrito inicial de demanda interpuesto por Eréndira Domínguez Martínez, los agravios que hace valer son los siguientes:

“Lo constituye la **indebida fundamentación y motivación** de la respuesta emitida por el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, que fue aprobada en el acuerdo OPLEV/CG292/2016. **Dicha determinación vulnera el principio de legalidad**, lo anterior porque el órgano electoral responsable, sin fundar y motivar en forma debida, **deja de tomar en consideración lo mandado por el Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave en su artículo 174, parte in fine**, el cual dispone que, para el registro de las candidaturas para “integrantes de ayuntamientos, las listas deberán comprender a todos sus miembros, con sus fórmulas de propietarios y suplentes, de conformidad con las disposiciones relativas de la Ley Orgánica del Municipio Libre.

La respuesta emitida por la responsable **carece de la debida fundamentación y motivación, al vulnerar el principio de congruencia** que todo acto o determinación de autoridad deben observar frente al gobernado.

Por otra parte, **la indebida fundamentación** que se advierte cuando en el acto de autoridad sí se invoca un precepto legal, pero el mismo no resulta aplicable al caso por diversas características del mismo que impiden su adecuación a la hipótesis normativa, como en el presente caso ocurre.





TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

Respecto a la **indebida motivación**, ésta se actualiza cuando sí se indican las razones que tiene en consideración la autoridad para emitir el acto, pero las mismas se encuentran en completa discordancia con el contenido de la norma legal que se aplica al caso concreto.

Ahora bien, tal **violación al principio de Legalidad** se concretiza por la falta de fundamentación y motivación de la autoridad responsable **al no observarse la aplicación del artículo 17 y con ello el principio de Exhaustividad en el acuerdo emitido por la autoridad electoral responsable**. Vulneración al principio de exhaustividad y de la debida fundamentación y motivación.

La respuesta emitida por el Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, **vulnera mis derechos fundamentales y, atenta en contra de los principios de la función electoral, particularmente los de certeza e independencia**, lo anterior es porque la determinación que se cuestiona está basada en las disposiciones normativas que se cuestionan de ser contrarias a la Constitución.

El acuerdo por el que se da respuesta a mi consulta se desprende una determinación fijada de manera innecesaria pero además en forma arbitraria por dicho órgano legislativo y que se me haga saber mediante la respuesta a la consulta que presente. En efecto, dicha determinación vulnera el orden constitucional, pues la certeza en dicha definición **debió se definida por el Consejo General del Organismo Público Local en forma previa al inicio del proceso electoral y no depender de una decisión del órgano legislativo ajeno a los principios de la función electoral, es decir, debió fijarse bajo los principios de la función electoral la definición del número de ediles que deberán integrar cada Ayuntamiento** y por ende las planillas de candidatos a registrarse por el órgano electoral, depositario de la función estatal de organizar las elecciones.

En ese sentido, **la inaplicación que se solicita** de los textos legales citados, encuentra base, además de lo ya expresado, en que se reconoce que existe la confección legal para que los Congresos en las entidades federativas legislen en materia electoral no se deben desconocer que el sistema nacional electoral a partir de la reforma electoral en esa materia cambió de manera contundente las reglas, dentro de las cuales Constituyen permanente determinó eliminar una serie de atribuciones que invaden la función electoral en las Entidades Federativas.

Conforme a lo anterior, **se solicita la inaplicación al caso concreto de las normatividad que se ha citado**, y por consecuencia, previa revocación del acuerdo que se impugna, se ordene al Consejo General del Organismo Público Electoral Local del Estado de Veracruz, emita una nueva respuesta debidamente fundada y motivada en consonancia con lo previsto en el Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz.

2. En este sentido la responsable a través de su informe circunstanciado y anexos que lo acompañan, manifestó lo siguiente:

El acuerdo cumple con la debida fundamentación y motivación, ya que se establece claramente el razonamiento sustancial sobre los hechos y causas, así como los fundamentos legales aplicables.

... este Organismo dio respuesta, en estricto cumplimiento al principio de Legalidad, basándose en la normativa anterior, en específico en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Municipio Libre, el cual a la letra se transcribe.

De la interpretación gramatical del artículo anterior, se tiene que si bien el número de Ediles de Ayuntamiento, se determina conforme al Censo General de Población y vivienda de los Estados Unidos mexicanos, es facultad exclusiva del Congreso del Estado modificar el número de sus integrantes.

En este sentido, en cumplimiento estricto al artículo 174 del Código Electoral, esta autoridad, mediante oficio OPLEV/PCG/2337/2016, de cuatro de agosto de dos mil dieciséis, firmado por el Presidente de este Organismo, solicito al Congreso del Estado informara respecto del número de regidores, el cual se cita debidamente en el acuerdo OPLEV/CG292/2016, a foja veinte, párrafo quinto.

Derivado de lo anterior, mediante oficio, de fecha veintidós de agosto del presente año, firmado por el Diputado Carlos Gabriel Fuentes Urrutia, en su carácter de Presidente de la Comisión Permanente de Gobernación, informo a este Organismo que el número de Regidores que integran los 212 Ayuntamientos del Estado de Veracruz, no ha variado, siguen siendo el mismo número de los que se eligieron para el periodo 2014-2017, anexando al mismo la minuta de trabajo correspondiente.

En este sentido este Organismo cumplió a cabalidad con el contenido del artículo 174 del Código Electoral.

Asimismo la actora refiere que se vulnera el principio de congruencia que todo acto o determinación de autoridad deben observar frente al gobernado, toda vez que si bien corresponde al Congreso del estado determinar el número de regidores que integra cada Ayuntamiento, tal información no tiene la consecuencia de hacer vigente lo previsto en dicha normativa, lo que carece de congruencia a la que la autoridad esta compelida en observar al momento de realizar sus actos.

De igual manera manifiesta que no es válida la determinación adoptada por el Organismo Público Local Electoral al motivar su respuesta en la emitida por la Comisión de Gobernación del Congreso del Estado, no obstante lo anterior, como ya se señaló, la autoridad facultada para en su caso determinar el número de Ediles que integran los Ayuntamientos del Estado de Veracruz, es el Congreso del Estado, de conformidad con la Ley Orgánica del Municipio Libre para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

Por tanto, la Comisión Permanente de Gobernación como parte del H. Congreso del Estado de Veracruz, es competente, para dar respuesta a este Organismo, toda vez que no hubo modificaciones a la integración de los Ayuntamientos, como quedó demostrado en el oficio de fecha 22 de Agosto de 2016, mediante el cual se dio respuesta al oficio OPLEV/PCG/2337/2016, conforme a lo dispuesto por los artículos 68 de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, y 21 de la Ley Orgánica del Municipio Libre.



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

3. Una vez expuesto lo anterior, se advierte que en el presente asunto, los puntos a dilucidar son:

**3.1.** Solicitud de inaplicación al caso concreto de los numerales 33, fracción XV, inciso a) de la Constitución Local; 18, fracción XV, inciso a) de la Ley Orgánica del Poder Legislativo del Estado de Veracruz y parte *in fine* del párrafo primero del artículo 16 del Código Electoral, ya que, al parecer de la promovente, la facultad prevista en las disposiciones en comento, son contrarias a lo mandado en los incisos b) y c) de la fracción VI del artículo 116 de la Constitución Federal, pues dice que vulnera los principios de certeza e independencia que rigen la función electoral: y

**3.2.** Analizar si el acto reclamado se encuentra indebidamente fundado y motivado, ya que en caso de ser fundado su agravio, la promovente solicita se revoque el acuerdo impugnado y se ordene al Consejo General del OPLE Veracruz, emita una nueva respuesta debidamente fundada y motivada en consonancia con lo previsto en el artículo 174 del Código Electoral en relación con los numerales 18 y 21 de la Ley Orgánica del Municipio Libre del Estado de Veracruz.

**CUARTO. PRETENSIÓN, CAUSA DE PEDIR Y METODOLOGÍA.** Del escrito de demanda se advierte que la pretensión de la recurrente es que se revoque el acuerdo impugnado y se ordene al Consejo General del OPLE Veracruz emita una nueva respuesta fundada y

motivada en el artículo 174 del Código Electoral y 18 y 21 de la Ley Orgánica del Municipio Libre de Veracruz.

La causa de pedir de Eréndira Domínguez Martínez radica en la tesis de la indebida fundamentación y motivación del acuerdo impugnado, dado que la recurrente considera que se encuentra fundado en numerales que son contrarios a la Constitución Federal, por lo que la respuesta del OPLE Veracruz vulnera los principios de legalidad, congruencia y exhaustividad.

En ese tenor, por cuestión de método, este órgano jurisdiccional realizará el estudio de los motivos de agravio en un orden diverso al expuesto por la actora en su escrito de demanda, por tanto, en primer término nos ocuparemos de lo referente a la supuesta inaplicación de normas por ser contrarias a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, para posteriormente ocuparnos del análisis del acto reclamado y verificar si el mismo se encuentra debidamente fundado y motivado, sin que tal proceder derive en perjuicio alguno en su contra de conformidad con la jurisprudencia 4/2000, de rubro: **"AGRAVIOS, SU EXAMEN EN CONJUNTO O SEPARADO, NO CAUSA LESIÓN"**<sup>8</sup>.

Asimismo, con el propósito de agotar el principio de exhaustividad, se analizarán ambos agravios, máxime, porque de resultar fundado el señalado en el apartado 3.2, se revocaría el acuerdo impugnado y el OPLE

---

<sup>8</sup> Visible en la página electrónica del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en la dirección: [www.trife.org.mx](http://www.trife.org.mx)



TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

Veracruz, en uso de sus atribuciones, tendría que emitir un nuevo acuerdo.

**QUINTO. ESTUDIO DE FONDO.** Ahora bien, impuestos de las constancias procesales que conforman el presente expediente, se procede a la descripción del marco normativo para posteriormente analizar los agravios.

### **3.1. SOLICITUD DE INAPLICACIÓN DE DIVERSOS NUMERALES.**

#### **MARCO NORMATIVO.**

De conformidad con lo establecido en los numerales 1 y 133 constitucionales, nuestra Carta Magna, además de contener las normas supremas que rigen la vida de las instituciones públicas del Estado Mexicano, reconocen los derechos fundamentales que tiene toda persona frente al Estado. Es de destacarse que además de las normas jurídicas, el texto constitucional también contiene directrices y principios generales del derecho que en su conjunto integran la supremacía constitucional, de manera que ninguna norma secundaria, podrá estar por encima del texto constitucional.

Uno de los puntos que resalta el texto constitucional y que hace funcional al Estado es lo referente a la división de poderes, pero sobre todo la distribución de competencias contenidas para las diversas autoridades en sus distintos ámbitos de aplicación. Así, además de

regular la forma en que deben funcionar los órganos o entes federales, también establece las bases organizacionales de los Estados y municipios.

Así encontramos, entre otras cosas, que el artículo 115 de la indicada Constitución, regula lo referente a los municipios y que el dispositivo 116, lo referente a los poderes de los Estados, es el caso que éste último artículo, en su fracción IV, establece las bases y principios que debe regir la función electoral a cargo de las autoridades electorales de los Estados.

Es de destacarse que el artículo 124 de la Constitución Federal, claramente señala que lo no reservado para la federación se entenderá que corresponde a los Estados su ejercicio, en el entendido que en todo momento se debe respetar el marco constitucional.

Uno de los mandatos que debe observar toda autoridad es lo previsto por el artículo 1 de la Constitución Federal, el cual en su párrafo segundo, establece que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Norma Fundamental y con los tratados internacionales en la materia suscritos por el Estado Mexicano, favoreciendo en todo momento a las personas con la protección más amplia.

De lo anterior, se desprende un principio constitucional que fija un parámetro obligatorio de carácter interpretativo, ya que, si bien no establece derechos humanos de manera directa, constituye una norma que

1

TRIBUNAL ELECTORAL  
DE VERACRUZ

obliga a los órganos jurisdiccionales a interpretar las disposiciones aplicables conforme al texto constitucional y a los tratados internacionales en materia de derechos humanos, concediendo siempre a todas las personas la protección más amplia o favorable a ellas, bajo el principio *pro homine* o *pro persona*.

El indicado precepto precisa que todas las autoridades (sin excepción y en cualquier orden de gobierno), en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad; y que, en consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

En este orden de ideas, cuando el precepto constitucional bajo análisis dispone que todas las autoridades deben promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos, ello implica que se realice de manera universal, esto es, a todas las personas por igual, lo que implica que el ejercicio de un derecho humano necesariamente debe ser respetado y protegido, conjuntamente con los demás derechos vinculados; los cuales no podrán dividirse ni dispersarse, y cuya interpretación se debe realizar de manera progresiva, prohibiendo cualquier retroceso en los medios establecidos para el ejercicio de los mismos.