

JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL

EXPEDIENTE: SUP-JRC-3/2014

ACTOR: MOVIMIENTO
CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
CONGRESO DEL ESTADO DE
VERACRUZ

TERCERO INTERESADO:
PARTIDO REVOLUCIONARIO
INSTITUCIONAL

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA
GOMAR

SECRETARIOS: ARTURO
ESPINOSA SILIS Y MAURICIO I.
DEL TORO HUERTA

México, Distrito Federal, a cinco de marzo de dos mil catorce.

La Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dicta **SENTENCIA** en el juicio de revisión constitucional electoral al rubro citado, en el sentido de **CONFIRMAR**, la emisión y el contenido del “*Decreto por el que se designa un Concejo Municipal en Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave*”, con base en los antecedentes y consideraciones siguientes.

I. ANTECEDENTES

1. Jornada Electoral. El siete de julio de dos mil trece, se llevó a cabo la jornada electoral para elegir, entre otros, a los

integrantes del Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz, en la que resultó ganadora la fórmula de candidatos registrada por la Coalición “Veracruz para Adelante”, integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, por lo que el citado Concejo Municipal declaró la validez de la elección y les entregó la constancia de mayoría.

2. Recurso de inconformidad local. Inconformes con los resultados de la elección, Movimiento Ciudadano interpuso recurso de inconformidad, mismo que se resolvió el veinte de septiembre de dos mil trece, en el sentido de modificar los resultados de la elección, y confirmar la declaración de validez de la misma, así como la entrega de las constancias de mayoría emitidas a favor de la planilla postulada por la Coalición “Veracruz para Adelante”.

3. Juicios ante Sala Regional Xalapa. En contra de la determinación del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Oaxaca, Movimiento Ciudadano y Roberto Miguel Galván promovieron juicio de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano, respectivamente, mismos que fueron resueltos el treinta y uno de octubre de dos mil trece, por la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación en el sentido de modificar la sentencia controvertida, y confirmar la declaración de validez de la misma, así como la entrega de las constancias de mayoría emitidas a favor de la planilla postulada por la coalición “Veracruz para Adelante”.

4. Recurso de reconsideración (SUP-REC-145/2013).

Inconforme con lo resuelto por la Sala Regional Xalapa, Movimiento Ciudadano interpuso recurso de reconsideración, mismo que fue resuelto por esta Sala Superior en el sentido de revocar la sentencia controvertida, declarar la nulidad de la elección y revocar la entrega de las constancias de mayoría otorgadas a los integrantes de la planilla postulada por la coalición “Veracruz para Adelante”.

5. Convocatoria a elección extraordinaria.

Consecuentemente con lo resuelto por la Sala Superior, el diecinueve de diciembre de dos mil trece, el Congreso estatal aprobó el “*Decreto por el que se expide Convocatoria a la Elección Extraordinaria de Ayuntamiento en el Municipio de Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave*”, mismo que fue emitido por la Comisión Permanente de Organización Política y Procesos Electorales, el cual fijó el día siete de marzo de dos mil catorce para el inicio del proceso electoral extraordinario, así como el primero de junio del mismo año para la realización de la elección.

6. Designación de Concejo Municipal. En consonancia con lo anterior, y con fundamento en el artículo segundo transitorio del citado Decreto, el veintisiete de diciembre de dos mil trece, el Congreso estatal aprobó el “*Decreto por el que se designa un Concejo Municipal en Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave*”, en el que se nombró a los ciudadanos **Jesús Zenil Méndez** como presidente, **Odilia Cruz de la Cruz** como vocal primero y **Macrino Solís Francisco** como vocal segundo,

propietarios, así como a **Vicente Reyes Cruz, Olga Rubio Osorio y Sofío Reyes Manuel** como sus suplentes respectivos, del Concejo Municipal de Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave. Mismo que fue publicado en la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz, el treinta y uno de diciembre de dos mil trece, en el tomo CLXXXVIII, número extraordinario 514.

7. Incidente de incumplimiento de sentencia. El seis de enero último, Francisco Gadiel Sánchez presentó escrito por el cual promovió incidente de incumplimiento de la sentencia dictada por esta sala el cuatro de diciembre de dos mil trece en el recurso de reconsideración identificado con la clave **SUP-REC-145/2013**. El veintinueve siguiente se resolvió el incidente de inejecución de sentencia planteado por el partido actor en el sentido de tener por cumplida la sentencia dictada por esta Sala Superior y escindir el escrito incidental por lo que respecta a la impugnación del “*Decreto por el que se designa un Concejo Municipal en Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave*”.

8. Turno a la ponencia. En consecuencia, el propio veintinueve de enero de dos mil catorce, el Magistrado Presidente turnó el escrito a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, al ser a quien correspondió la sustanciación del recurso referido.

9. Radicación y orden de dar trámite. En su oportunidad, el Magistrado Instructor radicó el expediente en que se actúa, y ordenó a la autoridad responsable dar el trámite correspondiente al medio de impugnación, en los términos de lo

dispuesto en los artículos 17 y 18 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Lo cual fue desahogado oportunamente.

10. Requerimiento. En su momento, el Magistrado Instructor requirió al Congreso del Estado de Veracruz remitiera diversa documentación necesaria para la resolución del medio de impugnación.

11. Admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor admitió el juicio de revisión constitucional electoral, y declaró cerrada la instrucción.

II. CONSIDERACIONES

1. Competencia

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación con fundamento en los artículos 99, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 189, fracción XVI, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, ejerce facultad de atracción en el presente asunto, pues originariamente la competencia corresponde a la Sala Regional Xalapa, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 87, párrafo 1, inciso b), de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación, así como 195, fracción III, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, por tratarse del nombramiento de un Concejo Municipal.

El ejercicio de la facultad de atracción se justifica a fin de garantizar la certeza de la celebración del proceso comicial

extraordinario, en virtud de que el "*Decreto por el que se designa un Concejo Municipal en Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave*", emitido por el Congreso del Estado de Veracruz, si bien es un acto formalmente legislativo, lo cierto es que su contenido es de naturaleza materialmente electoral, atendiendo al conjunto del sistema democrático.

El nombramiento de los integrantes de un Concejo Municipal se considera como un acto materialmente electoral dado que si bien, dicha designación no se realiza a través del sufragio universal de los ciudadanos, pues únicamente interviene el órgano legislativo estatal, lo cierto es que el nombramiento de los funcionarios que integrarán el Concejo Municipal busca hacer coherente el sistema democrático a efecto de garantizar la realización de elecciones libres y democráticas; la finalidad representativa de la función pública y la gobernabilidad del ayuntamiento.

De esta forma el carácter electoral del acto de designación de integrantes del Concejo Municipal deriva del carácter extraordinario a la elección primigenia, de la función que ejerce el órgano, del derecho de acceso a la justicia por tribunales competentes y del deber de garantizar recursos judiciales efectivos frente a posibles violaciones a los derechos fundamentales.

En efecto, el nombramiento de un Concejo Municipal se lleva a cabo ante situaciones excepcionales de conformidad a lo dispuesto en el artículo 115, fracción I, último párrafo, de la

Constitución federal, en caso de que exista falta absoluta o renuncia de los integrantes de un ayuntamiento, el órgano legislativo estatal realizará el nombramiento de quienes vayan a ocupar el cargo vacante, lo cual si bien no implica la participación ciudadana a través del sufragio universal, tal circunstancia no modifica la naturaleza representativa de la función que se ejerce y en tanto situación derivada de la elección primigenia.

En este sentido, la facultad con que cuentan los Congresos locales de nombrar a los integrantes del Concejo Municipal ante situaciones extraordinarias y por un tiempo definido, en este caso, hasta en tanto se celebren la elección extraordinaria y quienes resulten ganadores tomen posesión del cargo, implica integrar un órgano de carácter representativo, que en situaciones ordinarias es electo mediante el voto de los ciudadanos, y que únicamente en casos extraordinarios será nombrado por el órgano legislativo, sin que ello implique que el órgano a integrar deje de ser un órgano representativo atendiendo a las funciones que tiene encomendadas y a los derechos y deberes correlativos entre la autoridad y ciudadanía en un régimen democrático.

Nombrar a un Concejo Municipal que desempeñe las funciones de los integrantes del ayuntamiento en tanto se llevan a cabo las elecciones extraordinarias, implica que el Congreso local, en tanto órgano representativo, se erija en Colegio Electoral y lleve a cabo una elección indirecta de quienes fungirán como representantes populares de una población durante un tiempo

determinado. Al respecto, el propio artículo 115, fracción I, de la Constitución federal señala que el nombramiento debe realizarse de entre los vecinos del ayuntamiento, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores electos por el voto popular. Ello confirma que el carácter extraordinario de la designación no modifica la naturaleza electoral de la designación.

En ese sentido, el nombramiento de un Concejo Municipal que desempeñe las funciones de los integrantes del Ayuntamiento durante un tiempo determinado, hasta que se lleven a cabo las elecciones extraordinarias, se relaciona con el proceso electoral para la renovación de los municipios, pues es una situación extraordinaria y emergente que como consecuencia de la anulación de los comicios y a efecto de garantizar la gobernabilidad del municipio, constituye una elección indirecta y una medida necesaria y suficiente que es consecuencia de la nulidad de la elección y presupuesto necesario para realizar una elección extraordinaria.

Por otra parte, la importancia y trascendencia del caso, deriva de que uno de los derechos que se encuentran en juego dentro de la presente controversia es el derecho de acceso a la justicia a través de un recurso efectivo, pues la legislación mexicana no contempla algún otro medio a través del cual se pueda controvertir un acto de esta naturaleza, ya que de conformidad con el artículo 61, fracción XV, de la Ley de Amparo, el recurso de amparo es improcedente en contra las resoluciones o declaraciones de las autoridades competentes en la materia

electoral y la acción de inconstitucional es también improcedente.

Al respecto, la naturaleza electoral de una designación interina ha sido reconocida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación, respecto de ciertos cargos de elección popular, tal como se advierte de la tesis siguiente:

GOBERNADOR INTERINO, PROVISIONAL, SUSTITUTO O ENCARGADO DEL DESPACHO. SU DESIGNACIÓN ES DE NATURALEZA ELECTORAL PORQUE SE RELACIONA CON ESTA MATERIA¹.

Dentro del sistema regulado por el capítulo primero del título segundo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en relación con su artículo 116, fracción I, se establece como regla general que la renovación de los Poderes Legislativo y Ejecutivo, federales y locales, se realizará mediante elecciones libres, auténticas y periódicas; sin embargo, las excepciones dentro de dicho sistema, como son los nombramientos de gobernador interino, provisional, sustituto o encargado del despacho, no se excluyen de los principios democráticos, pues aunque la urgencia con que deben realizarse hace necesario prescindir del sufragio directo en aras de que el Ejecutivo Local esté en posibilidad de llevar a cabo las funciones que le han sido asignadas, los ciudadanos intervienen en su designación a través de sus representantes populares que integran la Legislatura del Estado, por lo que existe una elección a través del voto, aun cuando sea de forma indirecta. Por tanto, dicha designación es de naturaleza electoral y para hacerla los Congresos Locales tienen la obligación constitucional de establecer un régimen coherente con el sistema democrático y que cumpla con los principios rectores de la materia electoral, como la imparcialidad, la objetividad, la certeza, la legalidad y la independencia.

²

¹ Tesis P.XXIX/2006, publicada en el Tomo XXIII, del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, en febrero de 2006, p. 1176.

² Acción de inconstitucionalidad 28/2005. Partido de la Revolución Democrática. 15 de noviembre de 2005. Mayoría de siete votos. Disidentes: José Ramón Cossío Díaz, Genaro David Góngora Pimentel y Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Ausente: Guillermo I. Ortiz Mayagoitia. Ponente: Olga Sánchez Cordero de García Villegas. Secretaria: Leticia Flores Díaz. El Tribunal Pleno, el veinticuatro de enero en curso, aprobó, con el número XXIX/2006, la tesis aislada que antecede. México, Distrito Federal, a veinticuatro de enero de dos mil seis

Adicionalmente, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sostenido que “la acción de inconstitucionalidad es improcedente en contra de una norma que prevé la instalación, por parte de la Legislatura Local, de Concejos Municipales para que ejerzan el Gobierno Municipal por un lapso determinado en tanto toman posesión los municipios que resulten electos en los comicios siguientes, toda vez que no tiene naturaleza de norma electoral, pues se trata de una disposición de naturaleza orgánica que regula una situación eventual de la administración municipal”³.

Por tanto, ante la falta de vía impugnativa clara de los actos impugnados en el presente juicio, la competencia que ejerce este órgano jurisdiccional garantiza de mejor manera el derecho de acceso a la justicia, así como el derecho a contar con un recurso efectivo al que está obligado el Estado mexicano en virtud de lo dispuesto en los numerales 17 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos.

Lo anterior responde a los deberes generales previstos en los artículos 1º de la Constitución federal, así como 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, a fin de garantizar el ejercicio de los derechos humanos, en el sentido de que corresponde al Poder Judicial adoptar las medidas

³ Jurisprudencia 68/2005, de rubro **ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN PARTIDO POLÍTICO. ES IMPROCEDENTE EN CONTRA DE UNA NORMA QUE DETERMINA QUE UN CONCEJO MUNICIPAL EJERZA EL GOBIERNO DEL AYUNTAMIENTO POR UN LAPSO DETERMINADO, EN TANTO TOMAN POSESIÓN LOS MUNICIPES ELECTOS EN LOS COMICIOS, POR NO TENER NATURALEZA ELECTORAL**, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Tomo XXII, Julio de 2005, p. 778

necesarias para garantizar el pleno acceso a la justicia, a través de un recurso efectivo.

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos al resolver el Caso *Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos* sostuvo que la Convención establece que las personas bajo la jurisdicción del Estado deben tener acceso “a un recurso sencillo y rápido o a cualquier otro recurso efectivo ante jueces o tribunales competentes, que las ampare contra actos que violen sus derechos fundamentales”.⁴

La propia Corte Interamericana sostuvo que un recurso judicial efectivo es aquel capaz de producir el resultado para el que ha sido concebido, es decir, debe ser un recurso capaz de conducir a un análisis por parte de un tribunal competente a efectos de establecer si ha habido o no una violación a los derechos humanos y, en su caso, proporcionar una reparación.⁵

En atención a lo expuesto, esta Sala Superior estima que en el presente caso no son aplicables las consideraciones expuestas en la tesis LXVII/2001 de rubro **GOBERNADOR INTERINO. SU NOMBRAMIENTO NO ES DE NATURALEZA ELECTORAL, POR LO QUE NO PROCEDE EN SU CONTRA EL JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL (LEGISLACIÓN**

⁴ Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 102.

⁵ Corte IDH. Caso *Castañeda Gutman vs. Estados Unidos Mexicanos*. Excepciones Preliminares, Fondo, Reparaciones y Costas. Sentencia de 6 de agosto de 2008. Serie C No. 184, párr. 118.

DEL ESTADO DE TABASCO),⁶ no sólo por tratarse de una elección distinta, sino porque el criterio sostenido en la misma ha sido superado en atención a los deberes generales de respeto y garantía de los derechos humanos reconocidos en el artículo 1º constitucional, así como 1 y 2 de la Convención Americana.

Adicionalmente, el ejercicio de la facultad de atracción se justifica en virtud de que el proceso electoral extraordinario en el municipio de Tepetzintla, Veracruz, dará inicio el próximo siete de marzo del año en curso, por lo que a efecto de garantizar la certeza en la celebración de los comicios extraordinarios, es necesario que previo al inicio del proceso exista certeza sobre la debida integración del Concejo Municipal que ejercerá las funciones que le corresponden a los integrantes del Ayuntamiento, hasta en tanto concluya el proceso electoral extraordinario y quienes resulten electos tomen posesión del cargo.

En consecuencia, esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación asume competencia y ejerce jurisdicción para conocer el juicio de revisión constitucional electoral promovido por Movimiento Ciudadano, a fin de garantizar el acceso a la justicia a través de un recurso efectivo.

2. Procedencia

⁶ Tesis LXVII/2001, consultable en *Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Compilación 1997-2012*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Tesis. Volumen 2, Tomo I, pp. 1252-1253.

Se tienen por satisfechos los requisitos de procedencia previstos en los artículos 86 y 88 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los términos siguientes.

2.1. Forma: El medio de impugnación se presentó por escrito ante la autoridad responsable y en él se hacen constar tanto el nombre como la firma autógrafa del promovente, así como la identificación del acto impugnado, los hechos en que se basa la impugnación y los agravios que causan perjuicio.

2.2 Oportunidad: El medio de impugnación se presentó dentro del plazo de cuatro días contados a partir de la publicación del decreto en el Periódico Oficial del Estado, pues si bien el decreto que se impugna fue emitido el veintisiete de diciembre de dos mil trece, de autos se advierte que se publicó en el Periódico Oficial del Estado el treinta y uno siguiente, por lo que el plazo para controvertir dicho acto corrió del dos al siete de enero de dos mil catorce, ya que los días primero, cuatro y cinco deben considerarse como inhábiles, en consecuencia, la oportunidad se justifica ya que el escrito de demanda se presentó el seis de enero de dos mil catorce, esto es dentro del plazo previsto en la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral. Aunado a ello, se debe considerar que uno de los agravios del partido actor justamente consiste en que existe una omisión de publicar el decreto controvertido en el Periódico Oficial del Estado.

2.3 Legitimación y personería: El juicio es promovido por un partido político, a través del representante propietario de Movimiento Ciudadano ante el Concejo Municipal Electoral de Tepetzintla, Veracruz, cuya personería le fue reconocida en el SUP-JRC-145/2013, lo anterior, ya que el presente medio de impugnación fue presentado originalmente como incidente de incumplimiento de la sentencia dictada en el señalado expediente, sin embargo, mediante acuerdo plenario de veintinueve de enero del año en curso, el Pleno de Magistrados de este órgano jurisdiccional determinó escindir el escrito incidental a efecto de integrar el presente juicio.

2.4. Interés jurídico: Movimiento Ciudadano cuenta con interés jurídico para controvertir el decreto que se impugna, en virtud de que aduce que la emisión del decreto controvertido le causa perjuicio en virtud de que el Congreso del Estado de Veracruz se extralimitó en sus funciones, aunado a que no llevó a cabo la publicación del Decreto mencionado en el Periódico Oficial del Estado, por lo que la integración del Concejo Municipal de Tepetzintla es irregular, de ahí que el partido actor señale que se le excluyó de la posibilidad de participar en la integración del Concejo Municipal que desempeñara sus funciones del 1º de enero al treinta de junio de la presente anualidad.

2.5. Definitividad: Se cumple el requisito, en virtud de que en la legislación local no existe medio de impugnación que proceda en contra del decreto que se controvierte.

2.6 Violación a algún precepto de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos. Se cumple también con dicho requisito, en tanto que el actor manifiesta que se violan en su perjuicio los artículos 1, 14, 16, 17, 41, base V, primer párrafo, y 116, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Al respecto resulta aplicable, además, el criterio sostenido en la tesis de jurisprudencia de rubro **JUICIO DE REVISIÓN CONSTITUCIONAL ELECTORAL. INTERPRETACIÓN DEL REQUISITO DE PROCEDENCIA PREVISTO EN EL ARTÍCULO 86, PÁRRAFO 1, INCISO B), DE LA LEY DE LA MATERIA.**⁷

2.7 Violación determinante. La violación de la que se duele Movimiento Ciudadano es determinante en virtud de que en concepto del recurrente el Congreso del Estado de Veracruz carece de facultades para designar un Concejo Municipal, lo que implica que de resultar fundados sus agravios lo procedente sería revocar el nombramiento de los integrantes del Concejo Municipal de Tepetzintla, realizado mediante decreto de veintisiete de diciembre de dos mil trece.

2.8 La reparación solicitada es material y jurídicamente posible. Se tiene por acreditado el requisito en cuestión, en virtud de que el Concejo Municipal designado fungirá del

⁷ Jurisprudencia 02/97, consultable en *Jurisprudencia y tesis en materia electoral. Compilación 1997-2012*. Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Jurisprudencia. Volumen 1, páginas 380-381.

primero de enero de dos mil catorce, al treinta de junio del mismo año, por lo que es posible la reparación solicitada.

En virtud de lo expuesto, toda vez que la autoridad responsable no hace valer causas de improcedencia y esta Sala Superior no advierte de manera oficiosa que se actualice alguna de ellas, lo procedente es realizar el estudio de fondo de la controversia planteada por el partido político enjuiciante.

3. Estudio de fondo

La controversia planteada por Movimiento Ciudadano consiste en determinar si el Congreso del Estado de Veracruz cuenta, o no, con facultades para nombrar un Concejo Municipal para el Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz, mismo que desempeñará las funciones del cabildo en tanto se celebren las elecciones extraordinarias y los ganadores tomen posesión del cargo, así como si indebidamente se excluyó al partido actor de la integración del mencionado Concejo Municipal y, finalmente, si existe omisión del Congreso del Estado de publicar el "*Decreto por el que se designa un Concejo Municipal en Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave*".

Esta Sala Superior considera que los planteamientos expuestos por el partido político actor son **infundados**, en virtud de los siguientes argumentos:

En concepto de esta Sala Superior, no existe un exceso en el ejercicio de sus facultades, ni un actuar indebido por parte del

Congreso del Estado de Veracruz, pues si bien en la sentencia de cuatro de diciembre de dos mil trece dictada en el expediente SUP-REC-145/2013, se ordenó convocar a elecciones extraordinarias en el Ayuntamiento de Tepetzintla, lo cierto es que la designación de un Concejo Municipal que desempeñe las funciones edilicias en tanto se elige a los nuevos integrantes del ayuntamiento, y estos toman posesión, es una consecuencia necesaria de la nulidad de la elección decretada por esta Sala Superior, pues la designación de los Concejos Municipales se da ante la falta absoluta de integrantes del ayuntamiento, siendo una situación de naturaleza extraordinaria en la que se busca garantizar la gobernabilidad del municipio, en tanto se realizan las elecciones extraordinarias que fueron convocadas conforme lo ordenó este órgano jurisdiccional.

Lo anterior, ya que al haberse declarado la nulidad de la elección del Ayuntamiento de Tepetzintla, y en virtud de que el primero de enero del año en curso tomaban posesión los nuevos integrantes del ayuntamiento, sin que sea posible que quienes se encontraban en funciones hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil trece pudieran prolongar su mandato, el Congreso del Estado tenía el deber de tomar las medidas necesarias y suficientes a efecto de designar un Concejo Municipal que desempeñara las funciones constitucionales y legales que le son conferidas a los municipios, en tanto se llevan a cabo las elecciones extraordinarias y los integrantes del ayuntamiento que resulten electos tomen posesión, lo cual, de conformidad con el "*Decreto por el que se expide convocatoria*

a elección extraordinaria de ayuntamiento en el Municipio de Tepetzintla, Veracruz, de Ignacio de la Llave", ocurrirá el primero de julio de dos mil catorce.

En ese sentido, el actuar del Congreso del Estado de Veracruz se sustentó en lo dispuesto en el artículo 33 fracción X de la Constitución estatal, mismo que se transcribe a continuación:

Artículo 33.- Son atribuciones del Congreso:

...
X. Designar, con la aprobación de las dos terceras partes de sus integrantes, de entre los vecinos de un municipio, a los que integrarán un concejo municipal, cuando:
a) Se hubiere declarado la desaparición de un Ayuntamiento;
b) Se presentare la renuncia o falta absoluta de la mayoría de los ediles, si conforme a la ley no procediere que entraren en funciones los suplentes; o
c) No se hubiere hecho la calificación correspondiente, el día último del mes de diciembre inmediato a la elección de los ayuntamientos.

En el precepto transcripto se establecen los supuestos bajo los cuales el Congreso del Estado designará un concejo municipal, los cuales son:

- 1. Declaración de la desaparición del Ayuntamiento,**
- 2. En caso de falta absoluta de mayoría de los ediles de un ayuntamiento, y que no procediere que los suplentes entraren en funciones, o**
- 3. Si no se hubiere hecho la calificación de la elección correspondiente el último día del mes de diciembre.**

Como se desprende de los supuestos anteriores, la esencia del precepto transcripto es que en casos excepcionales y

emergentes, al actualizarse la ausencia de quienes desempeñen las funciones propias de los integrantes del Ayuntamiento, el Congreso del Estado deberá designar un Concejo Municipal que las lleve a cabo y con ello no se detenga la administración del municipio y las funciones propias de gobierno.

En ese sentido, este órgano jurisdiccional advierte que de la interpretación sistemática y funcional de los incisos b) y c), de la fracción X, del artículo 33 de la Constitución del Estado de Veracruz, se advierte que ante una situación extraordinaria, como es la falta absoluta de los integrantes del ayuntamiento y la falta de calificación de la validez de la elección, derivado de la nulidad de los comicios para elegir integrantes del ayuntamiento, es el Congreso del Estado quien debe tomar las medidas necesarias a efecto de designar a quienes desempeñen dichas funciones.

Ello es congruente con lo establecido en el artículo 115, fracción I, de la Constitución de los Estados Unidos Mexicanos, en el sentido de que al declararse la falta absoluta de los integrantes de un ayuntamiento, las legislaturas de los estados, designarán a los Concejos Municipales que ocuparán los cargos vacantes.

Por tanto, esta Sala Superior considera que el Congreso del Estado de Veracruz actuó de conformidad con el marco normativo local al designar al concejo municipal que desempeñe las funciones de los integrantes del ayuntamiento

hasta que se lleve a cabo la elección extraordinaria y quienes resulten ganadores tomen posesión de su cargo.

Por otro lado, resulta igualmente **infundado** lo sostenido por el partido político actor en el sentido de que fueron excluidos de la integración del Concejo Municipal del Ayuntamiento de Tepetzintla, a pesar de haber sido la fuerza política que obtuvo el mayor número de votos, lo anterior en virtud de que como se ha señalado el nombramiento de los integrantes del Concejo Municipal es un acto formalmente legislativo, el cual depende del consenso y acuerdos que logren las diferentes fuerzas políticas representadas en el Congreso, y de la aprobación por una mayoría de los legisladores integrantes del órgano, sin que la legislación local en ningún momento establezca que para la integración de un Concejo Municipal se deban considerar los resultados obtenidos por las fuerzas políticas que participaron en la elección que fue objeto de anulación, o incluir a integrantes de los partidos políticos participantes en dicha elección, ya que como se desprende del artículo 33 fracción X de la Constitución estatal, el único requisito exigido es que el nombramiento se haga de entre los vecinos del municipio.

Finalmente, por lo que respecta a lo señalado por Movimiento Ciudadano en el sentido de que el decreto impugnado no fue publicado en la Gaceta Oficial del Estado, siendo que los integrantes del concejo municipal designados tomaron posesión a pesar de que no existió publicación del decreto mediante el cual se les designó, el agravio también es **infundado**, pues derivado del requerimiento formulado por el Magistrado

Instructor el veinte de febrero del año en curso, el Congreso del Estado remitió copia certificada de la Gaceta Oficial del Gobierno del Estado de Veracruz, publicada el treinta y uno de diciembre de dos mil trece, en el tomo CLXXXVIII, número extraordinario 514, en la que consta la publicación del decreto número doscientos treinta y cuatro por el que “*se nombra a los CC. Jesús Zenil Méndez como Presidente; Odilia Cruz de la Cruz como vocal primero, y Macrino Solís Francisco como vocal segundo, propietarios, así como a los ciudadanos Vicente Reyes Cruz, Olga Rubio Osorio y Sofío Reyes Manuel como sus suplentes respectivos, del Concejo Municipal de Tepetzintla, Veracruz.*”, la cual se encuentra dentro de los autos que integran el expediente en que se actúa.

En consecuencia, ante lo **infundado** de los agravios hechos valer por Movimiento Ciudadano, lo procedente es **confirmar**, en la materia de impugnación, el contenido y publicación del “*Decreto por el que se designa un Concejo Municipal en Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave*”.

Por lo expuesto y fundado, se **RESUELVE**

III. R E S O L U T I V O S

PRIMERO. Se ejerce la facultad de atracción para conocer del presente juicio.

SEGUNDO. Se CONFIRMA, en la materia de impugnación, el contenido y publicación del “Decreto por el que se designa un Concejo Municipal en Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave”, emitido por el Congreso del Estado de Veracruz el veintisiete de diciembre de dos mil trece.

NOTIFÍQUESE: personalmente al partido político recurrente, así como al tercero interesado, en los respectivos domicilios señalados en autos; **por oficio**, a la autoridad señalada como responsable; **por estrados**, a los demás interesados; lo anterior con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 28, 29, párrafos 1, 2 y 3, y 84, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **UNANIMIDAD** de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, ante el Secretario General de Acuerdos quien autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADA

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO
CARRASCO DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

**MANUEL
GONZÁLEZ OROPEZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-145/2013

RECURRENTE: PARTIDO MOVIMIENTO CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN, CORRESPONDIENTE A LA TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN PLURINOMINAL, CON SEDE EN XALAPA, VERACRUZ

TERCERO INTERESADO:
PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIO: ARTURO ESPINOSA SILIS

México, Distrito Federal, a veintinueve de enero de dos mil catorce.

SUP-REC-145/2013
INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

VISTOS, para resolver el incidente de inejecución de sentencia promovido por Francisco Gadiel Sánchez en su carácter de representante propietario ante el Concejo Municipal de Tepetzintla, Veracruz, respecto de la diversa emitida por esta Sala Superior el cuatro de diciembre de dos mil trece recaída al recurso de reconsideración al rubro indicado, y

R E S U L T A N D O

I. Antecedentes. De las constancias que obran en autos y del respectivo escrito incidental se desprende lo siguiente:

a. Sentencia. El cuatro de diciembre de dos mil trece, este órgano jurisdiccional emitió sentencia en el recurso de reconsideración señalado al rubro, en la cual resolvió, en lo que interesa, lo siguiente:

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia impugnada emitida por la Sala Regional Xalapa, para los efectos precisados en la ejecutoria.

SEGUNDO. Se **declara la nulidad** de la elección de integrantes del Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz. En consecuencia deberá convocarse a elecciones extraordinarias en términos de la legislación aplicable.

TERCERO. Se **revocan** las constancias de mayoría emitidas a favor de los candidatos integrantes de la planilla postulada por la Coalición “Veracruz para adelante”, en la

SUP-REC-145/2013
INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

referida elección.

b. Convocatoria a elección extraordinaria. El diecinueve de diciembre de dos mil trece, el Congreso estatal aprobó el “*Decreto por el que se expide Convocatoria a la Elección Extraordinaria de Ayuntamiento en el Municipio de Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave*”, mismo que fue emitido por la Comisión Permanente de Organización Política y Procesos Electorales, el cual fijó el día siete de marzo de dos mil catorce para el inicio del proceso electoral extraordinario, así como el primero de junio del mismo año para la realización de la elección.

c. Designación de Consejo Municipal. Fundándose en el artículo segundo transitorio del citado Decreto, el veintisiete de diciembre de dos mil trece, el Congreso estatal, aprobó el “*Decreto por el que se designa un Concejo Municipal en Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave*”, en el que se nombró a los ciudadanos **Jesús Zenil Méndez** como presidente, **Odilia Cruz de la Cruz** como vocal primero y **Macrino Solís Francisco** como vocal segundo, propietarios, así como a **Vicente Reyes Cruz, Olga Rubio Osorio y Sofío Reyes Manuel** como

SUP-REC-145/2013
INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

sus suplentes respectivos, del Consejo Municipal de Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave.

d. Incidente de inejecución de sentencia. El seis de enero último, Francisco Gadiel Sánchez presentó ante esta sala, escrito por el cual promovió incidente de inejecución de la sentencia dictada por esta sala el cuatro de diciembre de dos mil trece en el recurso de reconsideración identificado con la clave **SUP-REC-145/2013**.

e. Turno a la ponencia. En la misma fecha, el Magistrado Presidente turnó el escrito incidental a la ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar, al ser a quien correspondió la sustanciación del recurso referido.

f. Apertura de incidente. En su oportunidad, el Magistrado Instructor ordenó la apertura del respectivo cuaderno incidental.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia

SUP-REC-145/2013
INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación tiene competencia para emitir la presente resolución, en conformidad con lo dispuesto en los artículos 17 y 99, párrafo cuarto, fracción III, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción III, inciso a), y 189, fracción I, inciso b), de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 3, párrafo 2, inciso b); 4; 61, párrafo 1, inciso b); y 64 párrafo 1 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, puesto que si los preceptos citados sirven de fundamento a dicha Sala para resolver recursos de reconsideración, las propias disposiciones admiten servir de sustento para resolver cualquier incidente planteado en esos medios de impugnación.

Es aplicable la tesis de jurisprudencia S3ELJ 24/2001 de esta Sala Superior, publicada bajo el rubro: **TRIBUNAL ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL DE LA FEDERACIÓN. ESTÁ FACULTADO CONSTITUCIONALMENTE PARA EXIGIR EL CUMPLIMIENTO DE TODAS SUS RESOLUCIONES¹**

SEGUNDO. Estudio de la cuestión incidental

¹ Visible en la Compilación Oficial de Jurisprudencia y Tesis Relevantes 1997-2005, volumen de jurisprudencia, páginas 308 y 309.

SUP-REC-145/2013
INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

La **pretensión** del partido incidentista, consiste en que este órgano jurisdiccional declare el incumplimiento de la sentencia dictada en los autos del juicio al rubro citado, en virtud de que el Congreso del Estado de Veracruz se extralimitó en sus funciones al emitir el "*Decreto por el que se designa un Concejo Municipal en Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave*", pues ello no fue ordenado en la ejecutoria mencionada.

En este sentido, el incidentista sustenta su **causa de pedir** en que el Congreso del Estado de Veracruz carece de facultades para nombrar un Concejo Municipal para el Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz, que desempeñará las funciones del cabildo en tanto se celebren las elecciones extraordinarias y los ganadores tomen posesión del cargo, ello ya que la legislación local no contempla que en caso de nulidad de una elección de integrantes de un ayuntamiento, el Congreso deba designar un Concejo Municipal, aunado a que a pesar de que el mencionado decreto no ha sido publicado en el Periódico Oficial del Estado, el Congreso local ya tomó protesta a los funcionarios designados para integrar el Concejo Municipal provisional del Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz.

SUP-REC-145/2013
INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

Por tanto, la **materia del presente incidente** se constriñe a determinar si la emisión del "*Decreto por el que se designa un Concejo Municipal en Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave*", constituye un exceso en las atribución del Congreso del Estado de Veracruz, y si como consecuencia de ello se deba tener por incumplida de la sentencia dictada por esta Sala Superior en los autos del recurso en que se actúa, o si por el contrario, la actuación del Congreso local se encuentra ajustada a Derecho.

Esta Sala Superior considera que el presente incidente de incumplimiento de sentencia es **infundado**, en virtud de los siguientes argumentos:

En la sentencia dictada el cuatro de diciembre de dos mil trece, en el presente recurso, se declaró fundado el agravio formulado por Movimiento Ciudadano, relativo a que fue indebida la interpretación del contenido y alcance del artículo 226, fracción IV, de la ley electoral local, pues se tuvo por acreditada la violación a los principios constitucionales de certeza y autenticidad del voto que deben regir todo proceso electoral, por tanto, se declaró la invalidez de la elección de miembros del Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz, y se revocaron las

SUP-REC-145/2013
INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

constancias de mayoría emitidas a favor de los candidatos integrantes de la planilla postulada por la Coalición "Veracruz para Adelante", en consecuencia, se ordenó comunicar el fallo al Congreso del Estado de Veracruz, así como al Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, a fin de que convocarán a elecciones extraordinarias, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 19 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En cumplimiento a lo anterior, el diecinueve de diciembre de dos mil trece, el Congreso del Estado de Veracruz emitió el "*Decreto por el que se expide convocatoria a elección extraordinaria de ayuntamiento en el Municipio de Tepetzintla, Veracruz, de Ignacio de la Llave*", cuyo contenido es el siguiente:

DECRETO POR EL QUE SE EXPIDE CONVOCATORIA A ELECCIÓN EXTRAORDINARIA DE AYUNTAMIENTO EN EL MUNICIPIO DE TEPEZINTLA, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE

ARTÍCULO PRIMERO.- La LXIII Legislatura del Honorable Congreso del Estado Libre y Soberano de Veracruz de Ignacio de la Llave, en cumplimiento a la resolución emitida el cuatro de diciembre de dos mil trece por la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, en el expediente número SUP-REC-145/2013, que declaró la nulidad de la elección de integrantes del Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave, celebrada el siete de julio de este año, y que como consecuencia de ello deberá convocarse

SUP-REC-145/2013
INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

a elecciones extraordinarias en términos de la legislación aplicable, con fundamento en lo dispuesto en el artículo 19 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, convoca a los ciudadanos del Municipio de Tepetzintla, y a las organizaciones políticas con registro o acreditación legal ante el Instituto Electoral Veracruzano, que tuvieron derecho a participar en el proceso electoral ordinario de dos mil trece, a participar en la elección extraordinaria de los miembros del Ayuntamiento de dicho Municipio.

ARTÍCULO SEGUNDO.- El proceso electoral extraordinario iniciará el día siete de marzo de dos mil catorce, con la declaración formal que realice el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, y concluirá en la fecha en que los resultados de la elección hayan adquirido definitividad.

ARTÍCULO TERCERO.- La elección a que se convoca en términos del Artículo Primero de este Decreto se realizará el día primero del mes de junio del año dos mil catorce, conforme a las disposiciones del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

ARTÍCULO CUARTO.- El periodo constitucional del Ayuntamiento que resulte elegido iniciará el día primero del mes de julio del año dos mil catorce y concluirá el treinta y uno de diciembre de dos mil diecisiete.

ARTÍCULO QUINTO.- Con fundamento en lo dispuesto por el artículo 19 del Código Electoral para el Estado, el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano ajustará los plazos fijados en dicho ordenamiento a las distintas etapas del proceso electoral, mediante acuerdo que deberá publicarse en la Gaceta Oficial del Estado, para que surta efectos legales.

TRANSITORIOS

PRIMERO. El presente Decreto entrará en vigor el día siguiente al de su publicación en la Gaceta Oficial, órgano del Gobierno del Estado.

SUP-REC-145/2013
INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

SEGUNDO. El Congreso del Estado nombrará, a más tardar el treinta y uno de diciembre de dos mil trece, a los ciudadanos que integrarán el Concejo Municipal de Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave, que fungirá a partir del día primero del mes de enero del año dos mil catorce y hasta el treinta de junio del mismo año.

TERCERO.- Comuníquese esta Resolución a la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y al Instituto Electoral Veracruzano, para su conocimiento y efectos legales a que haya lugar.

DADO EN LA SALA DE COMISIONES DEL PALACIO LEGISLATIVO, SEDE DEL CONGRESO DEL ESTADO, EN LA CIUDAD DE XALAPA-ENRÍQUEZ, VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE, A LOS DIECISIETE DÍAS DEL MES DE DICIEMBRE DEL AÑO DOS MIL TRECE.

COMISIÓN PERMANENTE DE ORGANIZACIÓN POLÍTICA Y PROCESOS ELECTORALES

DIP. GLADYS MERLÍN CASTRO
PRESIDENTA

DIP. VÍCTOR ROMÁN JIMÉNEZ RODRÍGUEZ
SECRETARIO

DIP. OCTAVIO PÉREZ GARAY
VOCAL

Del escrito incidental, se advierte que el incidentista tuvo conocimiento de la aprobación y emisión del decreto a partir del cual se convocó a elecciones extraordinarias en el Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz, asimismo, del decreto transcrto se desprende que el proceso comicial extraordinario iniciará el siete de marzo del año en curso, y la jornada electoral

SUP-REC-145/2013
INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

tendrá lugar el primero de junio de dicha anualidad, debiendo tomar posesión quienes resulten electos el primero de julio de dos mil catorce.

Por tanto, esta Sala Superior advierte que la sentencia emitida el cuatro de diciembre de dos mil trece, en los autos del recurso de reconsideración en que se actúa, ha sido cabalmente cumplida, pues en ella se invalidó la elección de integrantes del Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz, y como consecuencia, se ordenó al Congreso del Estado que convocara a elecciones extraordinarias, en términos del artículo 19 del Código Electoral del Estado, lo cual ocurrió, según se desprende del "*Decreto por el que se expide convocatoria a elección extraordinaria de ayuntamiento en el Municipio de Tepetzintla, Veracruz, de Ignacio de la Llave*", mismo que ha quedado transrito.

En consecuencia, se estima que el incidente de incumplimiento de sentencia planteado por Movimiento Ciudadano es **infundado**, y se tiene por cumplida la sentencia dictada en los autos del expediente citado al rubro.

TERCERO. Escisión

SUP-REC-145/2013
INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

Por otra parte, los incidentistas también controvieren la omisión del Congreso del Estado de publicar en el Periódico Oficial del Estado el "*Decreto por el que se designa un Concejo Municipal en Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave*", así como vicios propios de la aprobación y emisión del decreto.

En concepto de esta Sala Superior, el "*Decreto por el que se designa un Concejo Municipal en Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave*" constituye un acto de naturaleza electoral, que no se encuentra vinculado directamente con el cumplimiento de la sentencia dictada en los autos del recurso de reconsideración al rubro citado.

En ese sentido, lo alegado por los incidentistas constituye una impugnación nueva que debe analizarse por separado, pues lo aducido respecto del mencionado decreto no es materia del presente incidente, por lo que lo pertinente es decretar la escisión del escrito incidental a efecto de analizar en sus méritos la impugnación relativa al "*Decreto por el que se designa un Concejo Municipal en Tepetzintla, Veracruz de Ignacio de la Llave*".

Por tal motivo, lo que corresponde es remitir a la Secretaría General de Acuerdos de esta Sala Superior copia certificada de

SUP-REC-145/2013
INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

las constancias relacionadas con el incidente de incumplimiento de sentencia promovido por Movimiento Ciudadano, a efecto de que se integre un nuevo medio de impugnación, el cual de conformidad con lo previsto por la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, es el juicio de revisión constitucional electoral por ser el medio idóneo para controvertir un acto de esa naturaleza, pues de conformidad con lo previsto en el artículo 86 de la citada legislación es a través de este juicio que se pueden impugnar los actos o resoluciones de las autoridades competentes de las entidades federativas para organizar y calificar los comicios locales, y se turne de inmediato al Magistrado ponente del presente recurso de reconsideración, ello sin que implique prejuzgar sobre la procedencia del medio de impugnación.

Lo anterior, ya que si bien el decreto controvertido fue emitido por el Congreso del Estado de Veracruz, lo cierto es que la designación de los miembros de concejos municipales que se harán cargo de los Ayuntamientos hasta en tanto tomen posesión los municipios electos en los comicios electorales extraordinarios, corresponde a una competencia del legislativo local que desplaza o sustituye la celebración de procesos

SUP-REC-145/2013
INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

electorales y, en consecuencia, se vincula con los derecho político-electorales.²

A partir de lo anterior, esta Sala Superior considera que cuenta con competencia para conocer de dicha impugnación a través del juicio de revisión constitucional electoral, pues en la instancia local no existe medio de impugnación que sea procedente, y dentro de las hipótesis de competencia de las Salas Regionales de este Tribunal Electoral no se establece alguna a partir de la cual se les pueda atribuir competencia a efecto de conocer y resolver el juicio que se escinde.

Por lo expuesto y fundado, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Es **infundado** el incidente de inejecución de sentencia promovido por Movimiento Ciudadano.

² En términos similares se pronunció la Suprema Corte de Justicia de la Nación al resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2009 y su acumulada 88/2009, en donde señala “*es necesario apuntar que debe abandonarse el criterio referido, pues la situación normativa de la que deriva la tesis de jurisprudencia es semejante a la que hoy nos ocupa. En ambos casos, se está ante el supuesto en que un Congreso Local designa a los miembros de concejos municipales que se harán cargo de los Ayuntamientos hasta en tanto tomen posesión los municipios que resulten electos en los comicios electorales siguientes. Para este Tribunal Pleno, este tipo de normas pueden catalogarse como electorales, porque se encuentran vinculadas directamente con competencias del Congreso Local que desplazan o sustituyen la celebración de proceso electorales y, en consecuencia, con los derechos político-electorales.*”

SUP-REC-145/2013
INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

SEGUNDO. Se tiene por cumplida la sentencia de cuatro de diciembre de dos mil trece, dictada en el recurso de reconsideración identificado con la clave SUP-REC-145/2013.

TERCERO. Se **escinde la demanda** del presente incidente de incumplimiento de sentencia, en términos del último considerando de este acuerdo.

CUARTO. Una vez integrado el respectivo expediente del juicio de revisión constitucional electoral, túrnense al Magistrado ponente del presente recurso de reconsideración.

NOTIFÍQUESE: **personalmente** al partido político recurrente, en el domicilio señalado en autos, así como al tercero interesado; **por correo electrónico**, a la Sala responsable; **por oficio** al Congreso del Estado de Veracruz; **por estrados**, a los demás interesados; lo anterior con fundamento en los artículos 26, párrafo 3, 28, 29, párrafos 1, 2 y 3, y 84, párrafo 2, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

Devuélvanse los documentos que correspondan y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

SUP-REC-145/2013
INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

Así lo resolvieron, por **UNANIMIDAD** de votos, los Magistrados que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia del Magistrado Manuel González Oropeza, ante el Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**MARÍA DEL CARMEN
ALANIS FIGUEROA**

**CONSTANCIO
CARRASCO DAZA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

MAGISTRADO

PEDRO ESTEBAN PENAGOS LÓPEZ

SUP-REC-145/2013
INCIDENTE DE INEJECUCIÓN DE SENTENCIA

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA

RECURSO DE RECONSIDERACIÓN

EXPEDIENTE: SUP-REC-145/2013

RECURRENTE: PARTIDO
MOVIMIENTO CIUDADANO

AUTORIDAD RESPONSABLE:
SALA REGIONAL DEL TRIBUNAL
ELECTORAL DEL PODER JUDICIAL
DE LA FEDERACIÓN,
CORRESPONDIENTE A LA
TERCERA CIRCUNSCRIPCIÓN
PLURINOMINAL, CON SEDE EN
XALAPA, VERACRUZ

TERCERO INTERESADO: PARTIDO
REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL

MAGISTRADO PONENTE:
SALVADOR OLIMPO NAVA GOMAR

SECRETARIOS: GEORGINA RÍOS
GONZÁLEZ, MAURICIO I. DEL
TORO HUERTA Y ARTURO
ESPINOSA SILIS

México, Distrito Federal, a cuatro de diciembre de dos mil trece.

VISTOS para resolver los autos del recurso de reconsideración
SUP-REC-145/2013, interpuesto por el partido político

SUP-REC-145/2013

Movimiento Ciudadano a fin de impugnar la sentencia dictada el treinta y uno de octubre de dos mil trece por la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en Xalapa, Veracruz, en el juicio de revisión constitucional electoral SX-JRC-272/2013 y el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano SX-JDC-680/2013 acumulados, y

R E S U L T A N D O

Antecedentes. De lo narrado por el partido accionante en su recurso, así como de las constancias que obran en autos se advierte:

1. Jornada electoral. El siete de julio de dos mil trece, se llevó a cabo la jornada electoral para elegir, entre otros, a los integrantes del Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz.

2. Cómputo municipal. El nueve de julio de dos mil trece, el Consejo Municipal del Instituto Electoral Veracruzano, con sede en el municipio señalado, realizó el cómputo

SUP-REC-145/2013

municipal en el que resultó ganadora la fórmula de candidatos registrada por la Coalición “Veracruz para Adelante”, integrada por los partidos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza, por lo que el citado Consejo Municipal declaró la validez de la elección y les entregó la constancia de mayoría.

3. Medio de impugnación local. El trece de julio posterior, el partido político Movimiento Ciudadano interpuso recurso de inconformidad contra los resultados del cómputo municipal referido. Dicho medio de impugnación se registró ante el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz, con la clave RIN/217/05/166/2013.

4. Acuerdo plenario sobre la pretensión de nuevo escrutinio y cómputo. El dieciséis de octubre de dos mil trece, la Sala Regional del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación correspondiente a la Tercera Circunscripción Plurinominal, con sede en el Xalapa, Veracruz, determinó, mediante acuerdo plenario sobre la

SUP-REC-145/2013

pretensión de nuevo escrutinio y cómputo en sede judicial, declarar improcedente la pretensión de recuento solicitada por el Partido Movimiento Ciudadano.

5. SUP-REC-129/2013. Inconforme con la sentencia incidental de pretensión de nuevo escrutinio y cómputo, Movimiento Ciudadano interpuso recurso de reconsideración, mismo que fue desechado por esta Sala Superior al considerar, en ese caso en particular, que no se reunían los requisitos de procedencia de dicho recurso de reconsideración, ya que en primer lugar el acto impugnado era una sentencia interlocutoria y no de fondo, y adicionalmente, en la misma no se realizó estudio alguno (explícito o implícito) respecto de la constitucionalidad o convencionalidad de una ley, norma consuetudinaria o disposición partidista alguna, de tal forma que se concluyera su inaplicación por considerarla contraria a la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; ni se advierte que la sala responsable hubiese efectuado una interpretación directa de algún precepto constitucional, al haberse constreñido a realizar un estudio de aspectos de legalidad.

SUP-REC-145/2013

6. Sentencia del tribunal electoral local. El veinte de septiembre del año en curso, el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz dictó sentencia en el aludido recurso de inconformidad, al tenor de los siguientes puntos resolutivos:

“[...]

RESUELVE

PRIMERO.- Se declaran parcialmente fundados por una parte, e infundados por otra, los agravios hechos valer por Gadiel Sánchez Francisco, en su carácter de Representante Propietario del Partido Movimiento Ciudadano, ante el Consejo Municipal Electoral número 166, de Tepetzintla, Veracruz, por los motivos expuestos en la séptima consideración de la presente resolución.

SEGUNDO.- Se modifican, los resultados consignados en el Acta de Cómputo Municipal de la elección del Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz, acorde con lo expuesto, en la consideración quinta, de esta sentencia, confirmando la declaración de validez y las constancias de mayoría emitidas a favor de la planilla postulada por la Coalición “Veracruz para Adelante”.

TERCERO.- Se da vista, a la Agencia del Ministerio Público Especializada en delitos Electorales de la Procuraduría General de Justicia del Estado de Veracruz, con relación a los hechos que se denuncian en el penúltimo párrafo de la séptima consideración de esta sentencia, para que en ejercicio de sus funciones proceda como corresponda.

CUARTO.- Publíquese la presente resolución en la página de Internet (<http://www.teever.gob.mx/>) del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

[...”]

SUP-REC-145/2013

7. Juicios de Revisión Constitucional Electoral y para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadANO. El veinticuatro de septiembre de dos mil trece, el partido político Movimiento Ciudadano y Roberto Miguel Galván promovieron juicio de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadANO, respectivamente, para controvertir la sentencia señalada en el resultado anterior.

La Sala Regional Xalapa radicó los medios de impugnación con las claves SX-JRC-272/2013 y SX-JDC-680/2013.

8. Acto reclamado. El treinta y uno de octubre de dos mil trece, la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación dictó sentencia en los juicios identificados con las claves SX-JRC-272/2013 y SX-JDC-680/2013 acumulados, cuyos puntos resolutivos son del tenor siguiente:

“[...]

R E S U E L V E

SUP-REC-145/2013

PRIMERO. Se acumula el juicio SX-JDC-680/2013 al SX-JRC-272/2013, por ser éste el más antiguo. En consecuencia, agréguese copia certificada de este fallo al juicio acumulado.

SEGUNDO. Se desecha de plano el juicio para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano SX-JDC-680/2013, promovido por Roberto Miguel Galván, por las razones expresadas en el considerando cuarto del presente fallo.

TERCERO. Se declara la nulidad de la votación recibida en la casilla 3767 B, correspondiente a la elección municipal de Tepetzintla, Veracruz, por las razones señaladas en el considerando séptimo de esta sentencia.

CUARTO. Se modifica la sentencia dictada el veinte de septiembre del año en curso, por el Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el expediente RIN/217/05/166/2013, por las razones expuestas en el considerando séptimo de este fallo, la cual modificó el cómputo municipal y, a su vez, confirmó la declaración de validez y la entrega de las constancias de mayoría a los candidatos postulados por la coalición “Veracruz para Adelante”, en la elección de integrantes del ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz.

QUINTO. Se modifica el cómputo municipal decretado por el Tribunal referido, para efectos de que queden en los términos precisados del considerando octavo de la presente resolución.

SEXTO. Se confirma la declaración de validez de la elección en el municipio de Tepetzintla, Veracruz, así como el otorgamiento de las constancias de mayoría expedidas a favor de la Coalición “Veracruz para Adelante”.

[...]

9. Recurso de reconsideración. Inconforme con la sentencia de la Sala Regional Xalapa, el cuatro de noviembre del año en que se actúa, el partido político

SUP-REC-145/2013

Movimiento Ciudadano, por conducto de su representante ante el Consejo Municipal del Instituto Electoral Veracruzano con cabecera en Tepetzintla, interpuso recurso de reconsideración en la Oficialía de Partes de esa Sala Regional.

10. Trámite y sustanciación. Mediante oficio recibido en la Oficialía de Partes de esta Sala Superior el cinco de noviembre de dos mil trece, el Secretario General de Acuerdos de la Sala Regional Xalapa remitió a esta Sala Superior el escrito de reconsideración, con sus anexos. En su oportunidad, se ordenó integrar el expediente SUP-REC-145/2013 y turnarlo a la Ponencia del Magistrado Salvador Olimpo Nava Gomar.

11. Escrito de tercero interesado. El siete de noviembre del presente año se recibió en la oficialía de partes de esta Sala Superior, oficio suscrito por el Secretario General de Acuerdos de la Sala Regional Xalapa, por el que remite el escrito mediante el cual Juventino de Jesús Reyes Anastasio, ostentándose como representante

SUP-REC-145/2013

propietario del Partido Revolucionario Institucional, comparece como tercero interesado.

12. Radicación, admisión y cierre de instrucción. En su oportunidad, el Magistrado Instructor acordó radicar y admitir el medio de impugnación en que se actúa y, al no existir trámite pendiente de desahogar cerró instrucción, con lo cual los autos quedaron en estado de dictar sentencia.

C O N S I D E R A N D O

PRIMERO. Competencia

Esta Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación es competente para conocer y resolver el presente asunto, en términos de los artículos 41, párrafo segundo, base VI, y 99, párrafo cuarto, fracción IX, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 186, fracción X, y 189, fracción XIX, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, así como 4 y 64 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, por

SUP-REC-145/2013

ser un recurso de reconsideración promovido para controvertir una sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa de este Tribunal Electoral, al resolver los juicios para la protección de los derechos político-electORALES del ciudadano y de revisión constitucional electoral precisados en el preámbulo de esta sentencia.

SEGUNDO. Procedencia

En el caso se cumple con los requisitos generales y especiales de procedencia, con fundamento en lo dispuesto en los artículos 8, 9, 13, párrafo 1, inciso b); 61, párrafo 1, inciso b), 62, párrafo 1, inciso a), fracción IV; 63, 65, y 66, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, tal y como se demuestra a continuación.

a. Forma. El recurso se presentó por escrito ante la autoridad responsable; en él se hace constar el nombre del partido político recurrente, el domicilio para oír y recibir notificaciones y las personas autorizadas para tal efecto; se identifica el acto impugnado, se enuncian los hechos y agravios en los que se basa la impugnación, así como los

SUP-REC-145/2013

preceptos presuntamente violados; por último, se hace constar tanto el nombre como la firma autógrafa de quien promueve en representación del partido político accionante.

b. Oportunidad. El medio de impugnación se presentó dentro del plazo legal de tres días contados a partir del día siguiente al en que se hubiere notificado, en virtud de que la sentencia impugnada se emitió el treinta y uno de octubre de dos mil trece, se notificó al partido político recurrente el primero de noviembre siguiente según se advierte de las constancias que obran en autos, y el recurso de reconsideración se interpuso el cuatro de noviembre del presente año.

c. Legitimación y personería. Se cumplen con estos requisitos, ya que el recurso fue interpuesto por un partido político a fin de combatir la sentencia dictada por la Sala Regional Xalapa en los juicios de revisión constitucional electoral y para la protección de los derechos político-electorales del ciudadano acumulados, identificados con la clave SX-JRC-272/2013 y SX-JDC-680/2013,

SUP-REC-145/2013

presentados por el recurrente y su candidato a Presidente Municipal de Tepetzintla, para combatir la resolución del Tribunal Electoral del Poder Judicial del Estado de Veracruz mediante la cual ese órgano jurisdiccional, entre otros aspectos, confirmó la validez de elección de los integrantes del Ayuntamiento de Tepetzintla, y la expedición de las constancias de mayoría, a las personas postuladas por la coalición “Veracruz para Adelante”, integrada por los partidos políticos Revolucionario Institucional, Verde Ecologista de México y Nueva Alianza.

En el caso, quienes promueven el recurso de reconsideración en representación del partido político Movimiento Ciudadano cuentan con personería suficiente para instar el presente medio de impugnación, al ser quienes presentaron la demanda de juicio de revisión constitucional electoral al cual recayó la sentencia ahora impugnada.

d. Interés jurídico. El partido político recurrente cuenta con interés jurídico para interponer el presente medio de

SUP-REC-145/2013

impugnación, toda vez que mediante el mismo controvierte una sentencia dictada dentro de un juicio en el que fue parte actora y que, en su concepto, resulta contraria a sus intereses.

e. Definitividad. Se cumple con este requisito, ya que la sentencia combatida se emitió dentro de un juicio de la competencia de una Sala Regional de este órgano jurisdiccional federal, respecto de la cual no procede algún otro medio de impugnación.

f. Requisito especial de procedencia. En la especie se acredita el requisito en cuestión, atento a las siguientes consideraciones.

En el artículo 61, párrafo 1, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral se establece que el recurso de reconsideración es procedente para impugnar **sentencias de fondo** dictadas por las Salas Regionales de este Tribunal Electoral.

SUP-REC-145/2013

En los incisos a) y b), del precepto normativo señalado se prevén los actos que pueden ser objeto de controversia mediante el recurso de reconsideración, a saber:

- Las **sentencias dictadas en los juicios de inconformidad**, que se hubiesen promovido para controvertir los resultados de las elecciones de diputados y senadores, por el principio de mayoría relativa.
- La **asignación de diputados y senadores electos por el principio de representación proporcional**, que lleve a cabo el Consejo General del Instituto Federal Electoral.
- Las **sentencias dictadas en los demás medios de impugnación, de la competencia de las Salas Regionales**, cuando éstas hubiesen determinado la no aplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución Federal.

La procedibilidad del recurso de reconsideración, tratándose de sentencias dictadas en cualquier medio de impugnación diferente al juicio de inconformidad, se actualiza en el supuesto de que la Sala Regional responsable hubiese

SUP-REC-145/2013

dictado una sentencia de fondo, en la cual haya determinado la inaplicación de una ley electoral, por considerarla contraria a la Constitución General de la República.

Sin embargo, para garantizar el derecho a la tutela judicial efectiva, que incluye el derecho de acceso a la justicia, el respeto a las garantías mínimas procesales, así como el derecho a un recurso efectivo, de conformidad con lo previsto en los artículos 1º y 17 de la Constitución General, así como 8 y 25 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, que establecen los derechos a las garantías judiciales y a la protección judicial, esta Sala Superior ha ampliado la procedencia del recurso de reconsideración, lo cual ha contribuido a la emisión de criterios que han fortalecido la facultad de revisar el control concreto de constitucionalidad que llevan a cabo las Salas Regionales del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

En ese sentido, a partir de la interpretación sistemática y funcional de los artículos 17, 41 y 99 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, así como 3, 61 y

SUP-REC-145/2013

62 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral, en los que se prevé que el recurso de reconsideración, como parte del sistema de medios de impugnación en materia electoral que garantiza el respeto a los principios de constitucionalidad y legalidad de los actos y resoluciones electorales, es el medio a través del cual las Salas del Tribunal Electoral están facultadas para revisar las sentencias relativas a la no aplicación de leyes sobre la materia electoral contrarias a la Constitución, la Sala Superior concluye que el recurso de reconsideración también es procedente cuando existen irregularidades graves, plenamente acreditadas, que atenten contra los principios constitucionales y convencionales exigidos para la validez de las elecciones, respecto de las cuales las Salas Regionales no hayan adoptado las medidas necesarias para garantizar su observancia o hayan omitido su análisis, toda vez que es deber de este órgano jurisdiccional verificar y preservar la regularidad constitucional, de todos los actos realizados durante el proceso electoral, a fin de garantizar la plena observancia de los principios constitucionales y convencionales.

SUP-REC-145/2013

Lo anterior cobra relevancia si se aduce que el análisis que se realizó de la norma jurídica implicó la interpretación directa de la norma constitucional, de sus principios y bases, de manera tal que con ello el órgano jurisdiccional definió su alcance o contenido y esa actividad hermenéutica resulte, a juicio de los recurrentes, restrictiva de los principios constitucionales, en tanto que una diversa interpretación pudiera generar o propiciar la expansión de su fuerza normativa y la vigencia de sus principios.

En el caso, el partido Movimiento Ciudadano aduce que ante la Sala Regional responsable planteó un tema de constitucionalidad, en específico, que el artículo 226, fracción IV, del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave, en el cual se prevé que los votos que se emitan en boleta electoral no autorizada por Consejo General del Instituto Electoral local deberán ser calificados como nulos, debía ser interpretado de manera sistemática y funcional en relación con los artículos 14, 16; 41 y 116, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en los que se instituyen los

SUP-REC-145/2013

principios de certeza y de seguridad jurídica, rectores del proceso electoral.

El recurrente señala que la determinación del tribunal electoral local de no ordenar la apertura de todos los paquetes electorales, a pesar de haberse acreditado la existencia de votos emitidos en boletas no autorizadas por la autoridad administrativa electoral, resultado de la interpretación del artículo 226, fracción IV, del Código Electoral local, restringe el alcance de los principios constitucionales de certeza y autenticidad del sufragio, porque la forma de dotar de certeza a la elección era ordenar el recuento de votos en todas las casillas del municipio, y/o en todo caso, declarar la nulidad de la elección.

En ese sentido, esta Sala Superior estima que es procedente el recurso de reconsideración interpuesto por el partido político Movimiento Ciudadano, pues de autos se desprende la existencia de irregularidades graves que posiblemente pueden afectar los principios constitucionales y convencionales rectores de los procesos electorales.

SUP-REC-145/2013

De ahí, que sea infundada la causa de improcedencia hecha valer por el tercero interesado, en el sentido de que no se cumplen los requisitos de procedencia del recurso de reconsideración previstos en el artículo 61, de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

TERCERO. *Estudio de fondo.*

Dada la naturaleza del recurso de reconsideración, únicamente se atenderá los planteamientos del actor vinculados con cuestiones de constitucionalidad y convencionalidad, de ahí que la *litis* del presente asunto se centra en determinar si la sentencia emitida por la Sala Regional Xalapa al convalidar la interpretación realizada por el Tribunal Electoral del Estado de Veracruz respecto del artículo 226, fracción IV, del Código Electoral local, a la luz del principio constitucional de certeza, supone una interpretación directa del alcance del principio de certeza contemplado en la Constitución, y si tal ejercicio hermenéutico implica una limitación indebida del ámbito material de vigencia de dicho principio en relación con los derechos políticos de sufragio activo y pasivo, así como al deber de garantizar elecciones libres y auténticas mediante la expresión del voto universal y secreto, donde se garantice la

SUP-REC-145/2013

libertad de expresión de los electores, en términos de los artículos 35 de la Constitución General de la República así como 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos.

1. Hechos relevantes probados: Resulta necesario para la resolución del presente recurso precisar aquellos hechos acreditados y no controvertidos que constituyen el contexto fáctico de la cuestión jurídica que se analiza.

De las constancias de autos se advierte que derivado de los resultados electorales dados por el Instituto Electoral Veracruzano en la elección del Ayuntamiento de Tepezintla, Veracruz, y ante la solicitud de Movimiento Ciudadano de realizar el recuento parcial de la votación en nueve casillas, el Tribunal Electoral de Veracruz autorizó el recuento parcial solamente respecto de cuatro centros de votación, de cuyo resultado se desprendió la existencia de cuatrocientos cuarenta votos nulos, sin que se hubieren realizado posteriores recuentos en el resto de las casillas solicitadas o instaladas para la elección. Asimismo se advierte que la razón para anular

SUP-REC-145/2013

tales votos fue que se expresaron en boletas distintas de las autorizadas por la autoridad electoral.

2. Argumentos del recurrente: En su recurso de reconsideración el partido político Movimiento Ciudadano aduce, esencialmente, que la Sala Regional Xalapa no estudió la pretensión de que el artículo 226, fracción IV, del Código Electoral Local, en el cual se prevé que los votos que se emitan en boleta electoral no autorizada por Consejo General del Instituto Electoral local deberán ser calificados como nulos, debía ser interpretado acorde con los principios constitucionales de certeza y seguridad jurídica y en congruencia con el sistema de nulidades, para concluir que, ante la existencia de boletas apócrifas debió ordenarse la apertura de todos los paquetes electorales, al encontrarse acreditada una irregularidad grave que vulnera los citados principios constitucionales.

En la demanda del juicio de revisión constitucional electoral sustanciado por la Sala Regional responsable el partido político actor planteó dos pretensiones vinculadas directamente con el alcance e interpretación del principio constitucional de certeza, y/o en todo caso, declarar la nulidad de la elección.

SUP-REC-145/2013

- a)** Ante el hecho acreditado de la existencia de boletas no autorizadas por la autoridad electoral, en aras a salvaguardar el principio de certeza, se debe interpretar de manera sistemática la normativa electoral para concluir que procede la apertura y recuento de la votación de todas las casillas de la elección del ayuntamiento de Tepetzintla. Lo anterior, con la finalidad de que los votos efectuados en boleta apócrifa se anulen y, con base en el principio de la preservación de los actos válidamente celebrados, se modifiquen los resultados.
- b)** La determinación del tribunal electoral local relativa a que las irregularidades acreditadas sí vulneraron el principio de certeza debió tener como consecuencia la declaración de la nulidad de la elección.

3. Consideraciones de la Sala Regional:

En la resolución combatida, la Sala Regional responsable atendió, en primer término, la relativa a la nulidad de la elección y señaló que la pretensión del recurrente consistía en que se

SUP-REC-145/2013

revocara la resolución impugnada y se declarara la nulidad de la votación recibida en las casillas en que se acreditó la existencia de boletas apócrifas (con lo cual se daría un cambio de ganador de la elección) o, en su caso, que se decretara la nulidad de la elección.

La Sala Regional Xalapa determinó que los planteamientos formulados por el actor estaban encaminados a demostrar que el Tribunal local debió anular la elección o, en su caso, tomar en cuenta ciertas irregularidades que podrían revertir el resultado de la elección, al quedar demostrada, en concepto del entonces enjuiciante, la existencia de boletas no autorizadas por el Instituto Electoral Veracruzano, dado que la existencia de boletas apócrifas trasgredió los principios de legalidad, certeza y seguridad jurídica; ante tal circunstancia la función electoral en los resultados no es fidedigna, confiable y verificable; no existe certeza respecto a que en los paquetes electorales que no fueron recontados las boletas sean las autorizadas por el Instituto y, el cómputo realizado en sede jurisdiccional es incierto, pues no existió un criterio homogéneo para descalificar y posteriormente descontar los votos válidos y los votos falsos

SUP-REC-145/2013

(nulos), que permitan arribar a datos irrefutables que le concedan a la elección el carácter de auténtica.

La Sala responsable declaró **infundados** los agravios del partido político enjuiciante, sobre la base de lo siguiente:

- En el artículo 99, cuarto párrafo, fracción II, segundo párrafo, de la Constitución General se prevé que las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación sólo podrán declarar la nulidad de una elección por causas expresamente previstas en la ley.
- La interpretación de tal disposición constitucional lleva a concluir que únicamente se pueden estudiar conceptos de agravio expresados en las demandas, dirigidos a reclamar la nulidad de una elección, cuando esos supuestos de invalidez estuvieran previstos en la ley aplicable.
- En los artículos 313, 314 y 315 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave se establece que el Tribunal Electoral de Veracruz podrá declarar la nulidad de la elección de gobernador, diputados o de un

SUP-REC-145/2013

ayuntamiento, cuando se hayan cometido, en forma generalizada, violaciones sustanciales durante la jornada electoral, que las causas invocadas estén expresamente señaladas en el Código, hayan sido plenamente acreditadas, y se demuestre que las mismas son determinantes para el resultado de la elección.

- En el artículo 116, fracción IV, inciso m), de la Constitución federal, se impone a los tribunales electorales el deber jurídico de no declarar la nulidad de una elección, a menos que sea por las causas expresamente previstas en la ley, de modo que si un determinado hecho no se subsume en la hipótesis establecida como causal de nulidad o, en términos generales, como un acto contrario a la normativa jurídica, la elección respectiva, no puede ser privada de sus efectos jurídicos.
- Es deber de las Salas del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación garantizar que los procedimientos electorales se ajusten, no sólo al principio de legalidad, sino también al de constitucionalidad, de modo que cuando hagan un estudio para verificar que en un proceso electoral, en específico, si se cumplieron o no,

SUP-REC-145/2013

los principios constitucionales, podrá determinar si la elección es válida o no, con todas sus consecuencias jurídicas.

- **Puede ser causa de nulidad de una elección, la conculcación de determinados principios constitucionales o la vulneración de ciertos valores fundamentales, constitucionalmente previstos e indispensables para que se esté en presencia de una elección libre y auténtica, de carácter democrático.**
- Dicho principio es aplicable también a las elecciones que se llevan a cabo en las entidades federativas y sus municipios, porque conforme con el artículo 41, párrafo segundo, de la Constitución federal, el pueblo ejerce su soberanía por medio de los Poderes de la Unión, en los casos de la competencia de éstos, y por los de los Estados, en lo que toca a sus regímenes interiores, en los términos respectivamente establecidos por ella y las particulares de los Estados; además dicho dispositivo indica que la renovación de los poderes Legislativo y Ejecutivo se realizará mediante elecciones **libres, auténticas y periódicas**.

SUP-REC-145/2013

- Lo anterior, porque en el artículo 116, fracción IV, incisos a) y b), de la Constitución se establece que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que las elecciones de los gobernadores, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los ayuntamientos se realicen **mediante sufragio universal, libre, secreto y directo**; y que el ejercicio de la función electoral, a cargo de las autoridades electorales, sean principios rectores los de **certeza, imparcialidad, independencia, legalidad y objetividad**.
- Si se presentan casos en los cuales las irregularidades suscitadas en un procedimiento electoral son contrarias a una disposición o principio constitucional, evidentemente ese acto o hecho, puede afectar o viciar en forma grave y determinante al mismo procedimiento electoral en su conjunto, lo cual podría conducir a la declaración de invalidez de la elección, por ser contraria a la Norma Suprema de la Federación.
- **Ha sido criterio del Tribunal Electoral (SUP-JRC-165/2008 y SUP-JRC-79/2011) que cuando se demande**

SUP-REC-145/2013

la declaración de nulidad de una elección por violación a principios constitucionales, es necesario que se exponga el hecho que se considere violatorio de algún principio o precepto constitucional; que se compruebe plenamente el hecho que se reprocha; que se verifique que la violación al principio o precepto constitucional ha producido una afectación al desarrollo del procedimiento electoral, y que se demuestre que la infracción respectiva resulta cualitativa o cuantitativamente determinante para invalidar la elección de que se trata.

- En suma, la nulidad de una elección solamente se actualiza cuando, entre otros aspectos, las **inconsistencias acreditadas resulten graves y determinantes en el procedimiento electoral**, puesto que la acreditación del hecho o conducta, no implica la existencia de la infracción para decretar la nulidad, pues la autoridad debe analizar y concluir si esos hechos o actos se subsumen o no en la hipótesis normativa que prevé la infracción administrativa.

SUP-REC-145/2013

- En el caso, la irregularidad suscitada en la elección municipal de Tepetzintla consistió en la aparición de boletas no autorizadas por el Instituto Electoral Veracruzano, a raíz de las diligencias de recuento y reapertura de cuatro paquetes electorales en la sede jurisdiccional local.
- Con motivo de la detección de 440 boletas no autorizadas, en cuatro casillas, el Tribunal responsable determinó reservarlas para calificarlas, posteriormente, como nulas por el pleno de dicho órgano jurisdiccional local, con fundamento en el artículo 226, fracción IV, del Código Electoral local.
- El Tribunal responsable otorgó una consecuencia jurídica a la irregularidad suscitada en las cuatro casillas objeto de recuento parcial, la cual derivó en la nulidad de los votos al momento de calificarlos mediante acuerdo plenario.
- De acuerdo con la aparición de las boletas no autorizadas en cuatro casillas, el partido actor pretende establecer una presunción respecto al resto de las casillas instaladas en el municipio, pues estima que si dicha irregularidad

SUP-REC-145/2013

aconteció en cuatro paquetes, el resto debe presentar la misma inconsistencia.

- No es posible establecer una presunción en relación con las casillas que fueron objeto de recuento, que permita afirmar que en las diecinueve casillas instaladas en el municipio existieron boletas no autorizadas por la autoridad administrativa electoral, porque ello implicaría que los mecanismos de blindaje establecidos por la ley, para que cada acto efectuado durante la jornada electoral esté dotado de certeza, hayan sido vulnerados.
- Al analizar las actas de jornada electoral, de escrutinio y cómputo, hojas de incidentes, así como el recibo de documentación y materiales electorales entregados a los funcionarios de las quince casillas respecto de las cuales el partido político enjuiciante solicitó su nuevo escrutinio y cómputo, la Sala Regional responsable concluyó que no existían elementos que permitieran concluir que las medidas de seguridad y certeza existentes en cada una de las casillas analizadas, hayan sido violadas y, por ende, **no se encontraba acreditado en autos la existencia de boletas no autorizadas en dichas casillas.**

SUP-REC-145/2013

Enseguida, la Sala Regional responsable refirió que tampoco asistía la razón al partido político accionante por lo que hacía a la violación a los principios de legalidad y certeza, pues si bien la existencia de boletas no autorizadas en las cuatro casillas, recontadas por el Tribunal responsable, constituía una irregularidad que violentaba tales principios, la autoridad jurisdiccional primigenia le concedió la consecuencia jurídica prevista por la normativa electoral local, por lo que el hecho irregular que afectó la certeza y legalidad de los resultados obtenidos en cuatro casillas se depuró al momento de calificar los votos reservados y determinar su nulidad.

En ese sentido, la Sala Regional concluyó que la actuación del Tribunal responsable, ante los hechos irregulares detectados, es correcta, ya que con ello fue posible depurar las inconsistencias y tener certeza de los resultados obtenidos en dichas casillas.

4. Consideraciones de la Sala Superior: El agravio de constitucionalidad y convencionalidad que se analiza se estima sustancialmente **fundado** en razón de que la Sala Regional

SUP-REC-145/2013

responsable, en primer lugar, sí se pronunció respecto al contenido normativo del artículo 226, fracción IV, del Código Electoral Local, convalidando la interpretación que dio a dicho precepto el Tribunal Electoral local al resolver el medio de impugnación planteado en contra de los resultados de la elección del Municipio de Tepetzintla, en el sentido de que un voto será nulo cuando se emita en una boleta electoral no autorizada por la autoridad electoral, consideraciones que sirvieron de base para fundar la resolución de la Sala Regional responsable. En segundo lugar, porque tal ejercicio hermenéutico supone una interpretación directa del alcance de un principio constitucional que incide, también de manera directa, en la vigencia del sufragio efectivo y la autenticidad de la elección, al implicar no sólo la dimensión individual del derecho al voto respecto de las condiciones libres y secretas de su ejercicio, sino también la dimensión social del derecho al sufragio respecto a la autenticidad, legalidad y certeza de los resultados de la elección.

De esta forma, en concepto de esta Sala Superior, atendiendo a las particularidades del caso, y ante la gravedad de los hechos y su incidencia en la vulneración a la autenticidad y libertad del

SUP-REC-145/2013

sufragio, así como en la certeza de la elección, la interpretación de la Sala Regional no se limita a un pronunciamiento de mera legalidad, sino que incide directamente en el alcance del principio de certeza desde la perspectiva constitucional y convencional, al ser una interpretación directa de un principio constitucional que, como se demuestra a continuación, limita su alcance en atención a otros principios constitucionales rectores de la función estatal de organizar elecciones y característicos del Estado Democrático, como el de legalidad y seguridad jurídica y particularmente con el derecho y el deber de organizar y garantizar elecciones auténticas y libres mediante sufragio universal, secreto que garantice la libertad de expresión de la ciudadanía, y el deber de garantizar mediante recursos judiciales tales derechos y adoptar las medidas necesarias para hacerlos efectivos.

5. Definición del alcance constitucional y convencional de la interpretación del artículo 226, fracción IV, del Código Electoral para el Estado de Veracruz a la luz del principio de certeza y autenticidad del sufragio.

SUP-REC-145/2013

La interpretación dada al artículo 226, fracción IV, del Código Electoral para el Estado de Veracruz, en el sentido de que un voto será declarado nulo cuando se emita en boleta electoral no autorizada por el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, a partir de la que el Tribunal Electoral del Estado de Veracruz declaró nulos los votos reservados en el recuento de la votación obtenida en cuatro casillas, misma que fue convalidada por la Sala Regional responsable, y bajo la cual, se estimó que si bien se afectó la certeza y legalidad de los resultados de la elección, ello fue depurado al momento de determinar la nulidad de los votos reservados, supone una interpretación directa del alcance del principio de certeza previsto en la Constitución, la cual en concepto de este órgano jurisdiccional resulta limitativa en atención a los siguientes planteamientos.

El artículo 116, fracción IV, incisos a) y b) de la Constitución señala que las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que las elecciones se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, y que serán principios rectores de la función electoral, entre otros, el de certeza.

SUP-REC-145/2013

a) Principio de certeza

El principio de certeza implica el conocimiento de las cosas en su real naturaleza y dimensión exacta; ofreciendo seguridad, confianza o convicción a los ciudadanos y partidos políticos, respecto del actuar de la autoridad electoral. El significado de este principio se refiere a que los actos y resoluciones que provienen de los órganos electorales en el ejercicio de sus atribuciones, se encuentren apegadas a la realidad material o histórica, es decir, que tengan referencia a hechos veraces reales, evitando el error, la vaguedad o ambigüedad.

Es decir, el principio de certeza en materia electoral significa que la preparación, realización y calificación de las elecciones deben revestir una total convicción, generar una situación de absoluta confianza por parte de los actores políticos y sociales a efecto de impedir que queden vacíos interpretativos y dudas, para que, finalmente, los votos emitidos produzcan un resultado convincente por veraz, para ello, es necesario que el sufragio sea auténtico y libre.

b) libertad del sufragio

35

SUP-REC-145/2013

Por voto libre, este órgano jurisdiccional ha considerado que se presenta, cuando éste es carente de violencia, amenazas, y coacción. El principio de libertad del sufragio significa, por una parte, la manifestación de una decisión libre, ausente de coacción o manipulación indebida que se traduce en la posibilidad del elector de votar por la opción de su preferencia y, por otra parte, que el sufragio se acompañe de otras libertades como expresión, asociación, reunión o manifestación.

La libertad respecto del voto debe entenderse en el contexto no sólo de ausencia de violencia física o moral, sino desde la perspectiva que el elector está actuando con plena conciencia sobre las consecuencias de sus actos, y que está obrando en interés de la comunidad.

En efecto, la libertad para la emisión del sufragio se encuentra también referida al ámbito interno de la voluntad del elector, lo que quiere decir que el ciudadano cuenta con el derecho de expresar el sentido de su voto, a favor de la opción que considere más idónea para ejercer la función de representante popular, sin que esa voluntad pueda válidamente restringirse,

SUP-REC-145/2013

limitarse o acotarse, a las opciones o alternativas de candidatos registrados por la autoridad administrativa electoral.

El ámbito espacial donde se ejerce el derecho al sufragio activo y se expresa libremente la decisión del electorado es, de acuerdo con el diseño legal, el lugar en que se instala la casilla, para lo cual ordinariamente se colocan materiales, mamparas y estanterías que garantizan dicha libertad y la secrecía del sufragio, salvó tratándose de supuestos de votación remitida a la autoridad por otra vía, como sucede respecto de la votación de mexicanas y mexicanos desde el extranjero.

c) Principio de autenticidad de la elección

La autenticidad del sufragio implica que debe existir una correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección.

El artículo 23 Convención Americana de Derechos Humanos, señala que las elecciones deben ser auténticas, periódicas, y ejecutadas de manera tal que preserven la libertad en la expresión de los electores.

SUP-REC-145/2013

Al respecto, tanto la Declaración Universal como la Declaración Americana, el Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y la Convención Americana sobre Derechos Humanos coinciden en que las elecciones deben poseer ciertas características específicas: deben ser **auténticas** (genuinas para la Declaración Americana), periódicas, universales y **ejecutarse de manera tal que preserven la libertad en la expresión de voluntad del elector.**

Resulta ilustrativo lo manifestado por la Comisión Interamericana de Derechos Humanos¹, en el sentido de que "la autenticidad que debe caracterizar a las elecciones, en los términos del artículo 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, implica que exista una estructura legal e institucional que conduzca a que el resultado de las elecciones coincida con la voluntad de los electores. La legislación y las instituciones electorales, por tanto, deben constituir una garantía del cumplimiento de la voluntad de los ciudadanos." De

¹ CIDH, *Resolución 1/90. Casos 9768, 9780 y 9828 (México) 17 de mayo de 1990*, párr. 48; *Informe Anual 1990-1991*, Capítulo V, III, pág. 14; *Informe de país: Panamá 1989*, Capítulo VIII, punto 1; *Informe sobre la situación de los Derechos Humanos en Haití, 1990*, Capítulo 1, párr. 19.

SUP-REC-145/2013

esta forma, la autenticidad de las elecciones supone "que debe existir una correspondencia entre la voluntad de los electores y el resultado de la elección" lo que implica "la ausencia de interferencias que distorsionen la voluntad de los ciudadanos" y abarca dos categorías diferentes de fenómenos:

a) Los referidos a las condiciones generales en que el proceso electoral se desarrolla y,

b) Aquellos fenómenos vinculados con el sistema legal e institucional que organiza las elecciones y que ejecuta las acciones propias del acto electoral, es decir, aquello relacionado de manera directa e inmediata con la emisión del voto.

d) Las boletas electorales como medidas para garantizar la certeza y la autenticidad del sufragio

Esta Sala superior considera que una de las formas para garantizar la autenticidad y libertad del sufragio, generando certeza en el proceso electoral, es que las boletas electorales, a través de las cuales el ciudadano emite su voto, cumplan con

SUP-REC-145/2013

los requisitos establecidos en la ley, y se encuentren autorizadas por la autoridad electoral competente, pues de esta forma es que la autoridad electoral asegura que el voto se produzca bajo los principios constitucionales mencionados.

En ese sentido, la legislación electoral de Veracruz contempla que las boletas electorales deben cumplir los siguientes requisitos:

Artículo 208. Para la emisión del voto, se imprimirán las boletas electorales correspondientes, conforme al modelo que apruebe el Consejo General del Instituto.

Las boletas contendrán:

- I. Para la elección de gobernador:
 - a) Entidad, distrito y municipio;
 - b) Cargo para el que se postula al candidato;
 - c) El distintivo, con el color o combinación de colores y emblema del partido que aparecerán en la boleta en el orden que les corresponda, de acuerdo con la antigüedad de su registro;
 - d) Las boletas estarán adheridas a un talón con folio, del cual serán desprendibles. La información que contendrá ese talón será la relativa a la entidad, distrito, municipio y elección que corresponda. El número de folio será progresivo;
 - e) Nombres y apellidos del candidato;
 - f) Un solo recuadro para cada candidato postulado;
 - g) Un espacio para asentar los nombres de los candidatos no registrados; y
 - h) Las firmas impresas del Presidente y Secretario del Consejo General del Instituto;

SUP-REC-145/2013

II. Para la elección de diputados de mayoría relativa y representación proporcional, se estará a lo dispuesto por la fracción anterior, debiendo la boleta electoral contener un solo recuadro por cada partido para comprender la fórmula de candidatos y la lista correspondiente;

III. Para la elección de integrantes de ayuntamientos, se estará a lo dispuesto en los incisos b), g) y h) de la fracción I de este artículo, debiendo además las boletas contener lo siguiente:

a) Entidad y municipio;

b) Nombres y apellidos de los candidatos a presidente municipal y síndico, propietarios y suplentes, que integren la fórmula respectiva;

c) Un solo recuadro para cada fórmula de candidatos a presidente municipal y síndico, propietarios y suplentes; y

d) Los distintivos con el color o combinación de colores que tengan registrados los partidos políticos que aparecerán en la boleta en el orden que les corresponda, de acuerdo con la antigüedad de su registro.

IV. En caso de existir coaliciones, los emblemas de los partidos coaligados y los nombres de los candidatos aparecerán con el mismo tamaño y en un espacio de las mismas dimensiones que aquellos que se destinen en la boleta a los partidos que participan por sí mismos. En ningún caso podrán aparecer emblemas conjuntos de los partidos coaligados en un mismo recuadro, ni utilizar emblemas distintos para la coalición.

Aunado a los requisitos establecidos por el legislador para el contenido de las boletas electorales, de conformidad con el artículo 99 fracción XXI, del Código Electoral para el Estado de Veracruz, es el Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano quien aprueba los formatos de documentación y

SUP-REC-145/2013

materiales electoral que se usarán en la elección, entre el cual se encuentran las boletas electorales.

Los requisitos previstos para el contenido de las boletas electorales, y la autorización por parte de la autoridad electoral de las mismas, garantizan el pleno cumplimiento de los principios de legalidad y certeza, con lo que se aseguran de que el voto sea emitido de manera libre y auténtica por cuanto a su soporte material.

La emisión del voto en condiciones distintas de las previstas en la ley, es decir, en una boleta electoral que no cumpla con los requisitos señalados en la ley, y no se encuentre autorizada por la autoridad electoral, no sólo atenta contra la certeza de la elección, por ser la boleta electoral el medio a través del cual se expresa el voto, sino que también afecta la autenticidad y libertad del sufragio, con lo cual se ponen en duda los resultados de la elección, lo cual, atendiendo a las circunstancias, resulta una irregularidad grave y determinante para el resultado de la votación o elección de que se trate, máxime cuando existan evidencias de que se falsificaron boletas electorales, lo que implica reproducir el modelo de boleta electoral autorizado por la autoridad electoral, con el fin

SUP-REC-145/2013

de utilizarlo durante la jornada electoral para obtener votos a favor de alguna de las fuerzas políticas contendientes, pues esta circunstancia refleja no solo el actuar doloso de quien simuló o reprodujo el modelo de boleta electoral, sino también la posible falta de correspondencia entre la voluntad de quienes utilizaron esas boletas para sufragar y los resultados de la elección.

6. Análisis de los hechos a la luz de los principios de certeza y autenticidad del sufragio.

Para efecto del análisis del planteamiento de constitucionalidad y convencionalidad que se plantea en el presente recurso de reconsideración resulta relevante considerar la naturaleza de los hechos que en el caso actualizan el supuesto normativo previsto en el artículo 226, fracción IV, del Código Electoral para el Estado de Veracruz.

La existencia de boletas falsas o apócrifas en una elección implica por su gravedad no sólo la posible actualización de un delito, en términos de los artículos 352, fracción X, y 355, fracción III, del Código Penal del Estado de Veracruz, sino

SUP-REC-145/2013

también la afectación de los principios de autenticidad y certeza del sentido de la votación y de sus resultados, tanto desde la perspectiva de la dimensión individual del derecho a votar y ser votado, como desde la dimensión social que supone la certeza en los resultados electorales, y con ello, la nulidad de la elección.

Desde la dimensión individual del derecho al sufragio activo la constatación de votos emitidos en boletas falsas permite presumir válidamente que las mismas fueron elaboradas por sujetos distintos a la autoridad electoral, que, de ser un hecho recurrente, fueron entregadas a los electores en lugar distinto a la casilla y por personas distintas a los funcionarios de la misma (salvo que existan elementos para derivar una conclusión distinta) con lo cual se genera incertidumbre tanto respecto del sentido del sufragio como del carácter libre de su emisión, pues no existen elementos suficientes para conocer si la voluntad contenida en el documento es producto de una decisión libre de la persona que introduce el voto en la urna que respete su libertad de expresión y decisión.

SUP-REC-145/2013

Aunado a ello, la existencia de boletas falsas con manifestaciones o indicaciones del sentido de una votación por alguna fuerza política, vulneran el principio de inalterabilidad de la boleta electoral, y el conocimiento de la verdad material manifestada en las urnas, generando con ello, incertidumbre desde la dimensión social del derecho al sufragio en tanto que imposibilita conocer con certeza el sentido último del electorado y la autenticidad del resultado de la elección.

Así también lo han reconocido otras instancias constitucionales, tales como el Tribunal Constitucional español, en el sentido de que en el terreno electoral operan conjuntamente los principios de inalterabilidad de la papeleta así como el de conocimiento de la verdad material manifestada en las urnas por los electores, los cuales deben interpretarse congruentemente con otros, como el principio de conservación de los actos o el de interpretación más favorable a la efectividad de los derechos fundamentales. Atendiendo a las circunstancias del caso, el principio de inalterabilidad deba preceder y prevalecer cuando,

SUP-REC-145/2013

como en el caso, no hay posibilidad razonable de conocer la verdad material.²

Es por ello que la constatación de boletas falsas con manifestaciones de voluntad que incidan en el resultado de la elección constituye, por si sola una irregularidad grave, que en principio, de oficio debe ser considerada por las autoridades electorales, especialmente las jurisdiccionales, en su calidad de garantes de la regularidad constitucional y convencional, a fin de tomar todas las medidas necesarias para, en primer lugar, confirmar el alcance de la irregularidad, y determinar con ello su gravedad y carácter determinante. De otra forma se desconoce el principio de certeza y autenticidad del sufragio.

Para efecto de estar en condiciones de valorar el grado de afectación a los principios rectores de la función electoral y las consecuencias de la existencia de boletas falsas es fundamental que se analicen todos los elementos relevantes de los hechos acreditados, entre ellos, si las boletas falsas marcadas pretendieron beneficiar a una sola fuerza electoral, si

² Véase, por ejemplo, Sala Primera del Tribunal Constitucional. Sentencia 124/2011, de 14 de julio de 2011 (BOE núm. 184, de 2 de agosto de 2011).

SUP-REC-145/2013

se trata de hechos aislados o recurrentes en dos o más centros de votación, si en el conjunto de la votación la anulación de votos, por la causa que se analiza, modifica, por sí mismo o conjuntamente con otras causas, el resultado de la votación, de forma tal que no sea posible conocer el sentido último de la voluntad del electorado, esto es, la autenticidad de la elección. Atendiendo a tales circunstancias se deberán tomar las medidas idóneas, necesarias y proporcionales a fin de garantizar el derecho al voto libre y secreto de los electores y la autenticidad y certeza del resultado de la votación.

En este sentido, a la luz de los principios de certeza y autenticidad del sufragio no basta con realizar una valoración aislada o marginal de los hechos, pues ello incide directamente con el alcance y vigencia material de dichos principios.

Lo anterior es consecuente con los deberes de protección y garantía previstos en el artículo 1 de la Constitución General y 1 y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos, en el sentido de adoptar las medidas necesarias y efectivas para garantizar los derechos humanos, entre ellos, los de naturaleza político-electoral.

SUP-REC-145/2013

Al respecto, la Corte Interamericana de Derechos Humanos en el caso Castañeda Gutman contra el Estado mexicano señaló que garantizar los derechos político-electorales, implica que el sistema electoral permita la celebración de elecciones periódicas y auténticas, realizadas mediante sufragio universal, igual, y secreto de manera que se garantice la libre expresión de la voluntad de los electores.³

En ese sentido, la Corte también ha sostenido que para dar eficacia y permitir el ejercicio tanto de los derechos políticos como del derecho a la protección judicial, no bastan las normas que los contienen, sino que también es necesario que sean las instituciones y autoridades electorales las que contribuyan para garantizar su eficacia.⁴

Garantizar el libre y pleno ejercicio de los derechos humanos, para la Corte Interamericana de Derechos Humanos también incluye la obligación general de garantizar el libre y pleno

³ Corte I. D. H, entre otros, caso Castañeda Gutman contra México, sentencia de 6 de agosto de 2008, serie C, No. 184, parr. 158.

⁴ Opinión Consultiva OC-7/86 del 29 de agosto de 1986, párr. 27, y caso Castañeda Gutman vs Estados Unidos Mexicanos, sentencia de 6 de agosto de 2008, serie C, No. 184, parr. 159.

SUP-REC-145/2013

ejercicio de los derechos reconocidos por la Convención a toda persona que se encuentre bajo su jurisdicción, lo cual implica que el Estado se encuentra obligado a suministrar recursos judiciales efectivos respecto de violaciones de los derechos humanos, los cuales deben ser sustanciados de conformidad con las reglas del debido proceso legal en el marco del derecho a la tutela judicial efectiva, lo que, atendiendo a las circunstancias de cada caso, debe incluir la posibilidad de un debate amplio y de fondo sobre la constitucionalidad o la compatibilidad de ciertas normas electorales con el derecho internacional de los derechos humanos, de manera efectiva, en el marco de las competencias de las autoridades jurisdiccionales, así como el análisis de convencionalidad respecto de los actos de aplicación de una disposición normativa y sus alcances atendiendo a lo dispuesto en los tratados internacionales y a los criterios interpretativos de la propia Corte Interamericana.⁵

En cumplimiento del deber de control de convencionalidad resultan relevantes y pertinentes, con independencia de su

⁵ Corte I. D. H, entre otros, caso Castañeda Gutman contra México, sentencia de 6 de agosto de 2008, serie C, No. 184, parrs. 57 y 67.

SUP-REC-145/2013

grado de vincularidad, los pronunciamientos de otras instancias internacionales, como la Comisión Interamericana de Derechos Humanos al ser también un órgano que interpreta, aplica y supervisa el cumplimiento de la Convención Americana o del Comité de Derechos Humanos respecto del Pacto Internacional de Derechos Políticos y Civiles, entre otros.

La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha destacado la obligación de las autoridades jurisdiccionales de ejercer de oficio o a petición de parte, un control de convencionalidad en materia de derechos humanos, mismo que debe asumirse con puntualidad, responsabilidad y eficacia, sin evadirlo, pues de hacerlo se soslayaría la obligación de velar y garantizar el pleno ejercicio de los derechos humanos.⁶

En ese sentido, la Corte Interamericana de Derechos Humanos ha destacado la obligación de los jueces de realizar de oficio un control de convencionalidad a efecto de velar por que los

⁶ Tesis aislada de rubro: CONTROL DE CONVENCIONALIDAD. ES UNA OBLIGACIÓN INELUDIBLE DE LA AUTORIDAD JURISDICCIONAL EJERCERLO, AUN DE OFICIO, CUYO INCUMPLIMIENTO VULNERA EL MANDATO CONSTITUCIONAL DE PROTEGER Y GARANTIZAR LOS DERECHOS HUMANOS Y COMPROMETE LA RESPONSABILIDAD INTERNACIONAL DEL ESTADO MEXICANO EN SU CONJUNTO, consultable en 10a. Época; T.C.C.; S.J.F. y su Gaceta; Libro XXIII, Agosto de 2013, Tomo 3; Pág. 1616

SUP-REC-145/2013

efectos de las disposiciones de la Convención no se vean mermados por la aplicación de normas contrarias a su objeto y fin, teniendo en cuenta los instrumentos internacionales y la interpretación que los tribunales internacionales han hecho de ellos.⁷ Asimismo, una norma que, en principio, resulta compatible con la Convención puede generar efectos inconvenionales al momento de su aplicación, considerando que el derecho a un recurso efectivo supone no sólo la idoneidad del recurso, sino también que sea efectiva su aplicación, dado que la existencia de una norma no garantiza por sí misma que su aplicación sea adecuada, "es necesario que la aplicación de las normas o su interpretación, en tanto prácticas jurisdiccionales y manifestación del orden público estatal, se encuentren ajustadas al mismo fin que persigue el artículo 2 de la Convención", que establece el deber de adecuación de normas y prácticas internas al derecho internacional.⁸

⁷ Corte I. D. H. entre otros, Caso Cabrera García y Montiel Flores contra México, sentencia de 26 de noviembre de 2010 Serie C No. 220, parr. 225.

⁸ Corte I. D. H. entre otros, Caso Radilla Pacheco contra México, sentencia de 26 de noviembre de 2009 Serie C No. 209, párs. 247, 295, 296 y 338.

SUP-REC-145/2013

Por tanto, en el caso, al advertir la existencia de boletas electorales en un número significativo y en varios centros de votación que no cumplían con los requisitos exigidos por la ley, ni habían sido autorizadas por el Instituto Electoral Veracruzano, es claro que la autenticidad y libertad del voto se podría ver comprometida y, se desvirtua la certeza de la elección gravemente vulnerada.

Lo anterior, pues a partir de los hechos confirmados por la propia autoridad respecto a que en las cuatro casillas en las que se llevó a cabo el recuento de votos se encontraron cuatrocientas cuarenta boletas electorales diferentes a las impresas por orden de la autoridad electoral con aparente expresión de sentido del sufragio, **en su mayoría** a favor de una misma alternativa, la interpretación que debió realizar la Sala Regional de artículo 226, fracción IV, del código comicial local, debía atender al contexto y las circunstancias particulares del caso, pues la irregularidad presentada en dichos centros de votación no puede ser considerada como irrelevante, por el contrario, por sí mismo constituye un hecho ilícito de carácter grave, trastocando seriamente la autenticidad y libertad del sufragio, así como la certeza de la elección, por lo que debió no

SUP-REC-145/2013

sólo considerar la posible afectación del voto en lo individual, sino también el efecto que ello conlleva en la votación recibida en la casilla, así como en los resultados de la elección.

Al respecto, esta Sala Superior considera que la presunción hecha valer por los recurrentes respecto a la existencia de boletas falsas en el resto de las quince casillas que se instalaron en el municipio y no fueron materia de recuento (por lo que estiman que existe una violación a los principios de legalidad y certeza, de modo tal que no es posible determinar quién resultó ganador) es válida para considerar que existen elementos suficientes que advierten una irregularidad grave y sustancial en la emisión de los votos que pueda traducirse en la vulneración a la autenticidad y libertad del sufragio y poner en duda la certeza y los resultados de la elección.

Lo anterior es así, atendiendo a las circunstancias particulares del caso, y a la gravedad de los hechos. Adicionalmente, debe tenerse en cuenta que la prueba presencial hecha valer resultaba también pertinente ya que la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral contempla en el artículo 14, párrafo 1, inciso b), como medios de prueba que

SUP-REC-145/2013

podrán ser ofrecidas y admitidas para la resolución de los medios de impugnación, las prespcionales legales y humanas.

Para desvirtuar una presunción basada en hechos probados no basta la mera referencia a disposiciones legales a fin de justificar una presunción contraria, puesto que los principios de libertad y autenticidad del sufragio obligan a garantizar el mayor grado posible de certidumbre en los resultados de la votación. Cuando la autenticidad de las elecciones está en juego, sólo es válido desvirtuar una presunción, cuando se desacreditan plenamente los hechos en que se basa la presunción sobre la posible existencia de irregularidades graves es que resulta válido desvirtuarlas.

Por tanto, a partir de dicha presunción, y ante la inexistencia de un supuesto legal que permitiera el recuento en virtud de dichas circunstancias, en aras de garantizar la certeza de la contienda electoral, así como la autenticidad y libertad del voto de los ciudadanos, era necesario que la autoridad jurisdiccional realizará una interpretación amplia del artículo 226, fracción IV, del código comicial local de manera que se pudieran tomar las medidas idóneas y necesarias que permitieran garantizar la

SUP-REC-145/2013

certeza de la elección, y darle con ello un efecto útil al acto de recuento de votos a partir de la observancia del sistema electoral en su conjunto, pues es esta medida la que permite depurar inconsistencias y advertir irregularidades graves a efecto de salvaguardar los principios rectores de la contienda electoral y del sufragio.

De no ser así, la autoridad jurisdiccional debió estudiar las irregularidades presentadas en la elección a la luz de los principios constitucionales que rigen a la elección, haciendo efectivo el principio constitucional de certeza y garantizando plenamente la autenticidad del resultado de las elecciones.

Lo anterior, ya que limitar los alcances del artículo 226, fracción IV, del Código Electoral para el Estado de Veracruz, a la calificación de un voto, como lo hace la Sala Responsable, sin considerar la trascendencia que conlleva encontrar boletas falsas en una urna respecto de los resultados tanto de la votación recibida en la casilla como de la elección en su totalidad, implica una restricción injustificada a los alcances materiales del principio de certeza, generando incertidumbre respecto al sentido y resultado de la votación e imposibilitando

SUP-REC-145/2013

a las autoridades electorales, en sus ámbitos de competencia, la garantía efectiva de la autenticidad del sufragio en tanto que el recuento permitiría confirmar o desechar dudas legítimas y razonables así como, en su caso constatar la existencia de irregularidades que, atendiendo a que sus circunstancias pudieran constituir infracciones o atentados graves a la autenticidad y libertad del sufragio, así como a la certeza de la propia elección, teniendo como consecuencia la nulidad de los comicios.

El supuesto previsto en el artículo 226, fracción IV, del Código Electoral para el Estado de Veracruz, relativo a que será nulo el voto que se emita en una boleta electoral no autorizada por el Consejo General del Instituto Electoral, se refiere en sí mismo un hecho grave que afecta directamente al bien jurídico tutelado por la norma que es la autenticidad y libertad del sufragio, así como la certeza de la elección, mismo que si bien puede ser subsanado a través del recuento de votos, de manera que se depuren los sufragios apócrifos y se garantice la certeza de los resultados de la elección, **cuando la irregularidad es de tal gravedad que afecta el recuento no sea suficiente para garantizar la autenticidad y libertad del sufragio, así como**

SUP-REC-145/2013

la certeza de la elección, entonces sólo a través de la nulidad de los resultados electorales y la celebración de un nuevo proceso comicial se podrán garantizar la celebración de elecciones libres y auténticas y la certeza de sus resultados.

Para ello, es el juzgador, quien a partir de su deber de diligencia y a fin de arribar a la verdad de los hechos, para garantizar la certeza de la elección ante la existencia de hechos que pueden constituir violaciones graves, deba tomar las medidas que estime pertinentes con el fin de proteger el derecho de los ciudadanos a conocer con certeza el sentido de la votación y la autenticidad de la elección.

En general, pero con mayor razón en casos donde se presentan situaciones que pueden derivar en violaciones graves a los derechos y principios rectores de la materia electoral de fuente constitucional y convencional, se debe interpretar la ley de manera que se garantice la plena eficacia de tales derechos y principios, evitar limitar o restringir su alcance, ello supone adoptar las medidas necesarias y suficientes para preservar los

SUP-REC-145/2013

derechos fundamentales y los principios constitucionales rectores del Estado democrático.

De esta forma, ante la aparición de un número significativo de boletas electorales no autorizadas por el Instituto Electoral Veracruzano en los cuatro paquetes objeto de recuento, la Sala Regional Xalapa debió realizar una interpretación del multicitado precepto legal que sirviera como garantía efectiva del principio de certeza, a fin de despejar cualquier indicio serio y grave que generara una presunción legítima de violación a la autenticidad y libertad del sufragio y la certeza en los resultados de la elección, de manera que se contribuyera a la depuración de irregularidades en el proceso electoral, y/o decretar la nulidad de la elección.

En el caso, se encuentra plenamente acreditada la existencia de boletas electorales falsas, situación que ha sido reconocida por las autoridades electorales locales, hecho en sí mismo grave. Adicionalmente, se debe tomar en cuenta que las cuatrocientos cuarenta boletas apócrifas representan el **25.21%** del total de sufragios recibidos en esas cuatro casillas que se abrieron en sede jurisdiccional local (mil setecientos cuarenta y

SUP-REC-145/2013

cinco votos), esto es, poco más de una cuarta parte de la votación recibida en cuatro casillas se emitió en boletas apócrifas. De esas boletas falsas, el 99.54% favorecían a la coalición triunfadora en los comicios.

A partir de las circunstancias particulares del caso, esta Sala Superior considera que, la gravedad de los hechos consistentes en la utilización de boletas falsas, sin que ello suponga un hecho aislado, en tanto que se presentó en al menos cuatro casillas, respecto de más de cuatrocientas boletas, de las cuales, la gran mayoría favorecían a la coalición triunfadora, constituye un situación de evidente gravedad frente a la plena vigencia del principio de certeza y la autenticidad del sufragio, por tanto ante la acreditación de actos graves de simulación del sufragio activo, que trascienden directamente al resultado de la elección, lo procedente es declarar la nulidad de la elección por violación a principios constitucionales, en los términos establecidos en la tesis de rubro: **ELECCIONES. PRINCIPIOS CONSTITUCIONALES Y LEGALES QUE SE DEBEN**

SUP-REC-145/2013

OBSERVAR PARA QUE CUALQUIER TIPO DE ELECCIÓN SEA CONSIDERADA VÁLIDA.⁹

Lo anterior, ya que en el caso, se cumplen los requisitos establecidos por esta Sala Superior para la declaración de nulidad de una elección por violación a principios constitucionales, los cuales consisten en:

- La constatación de cuatrocientas cuarenta boletas falsas en las cuatro casillas que fueron objeto de recuento, constituye un hecho grave y una violación sustancial al principio de certeza de la elección, que vulnera la autenticidad y libertad del sufragio.
- Las boletas falsas encontradas son un hecho incontrovertible, reconocido por la autoridad responsable, y por las autoridades electorales locales.
- La violación al principio constitucional de certeza, constituye un hecho grave y una violación sustancial al principio de que vulnera la autenticidad del sufragio.

⁹ Consultable en la Compilación 1997-2012, *Jurisprudencia y tesis en materia electoral*, Tesis, Volumen 2, Tomo I, p. 1075.

SUP-REC-145/2013

- La vulneración al principio constitucional de certeza, acredita plenamente el carácter cualitativamente determinante necesario para anular la elección, en tanto que no existe claridad sobre la autenticidad y libertad del ejercicio al derecho activo al voto.

En consecuencia, ante la acreditación de hechos graves que vulneran la certeza de la elección y la autenticidad y libertad del voto, lo procedente es anular la elección de integrantes del ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz.

7. Efectos de la sentencia

Conforme a lo expuesto, al haber resultado **fundado** el agravio formulado por el partido Movimiento Ciudadano, relativo a que fue indebida la interpretación del contenido y alcance del artículo 226, fracción IV, de la ley electoral local, y al haberse acreditado la violación a los principios constitucionales de certeza y autenticidad del voto que deben regir todo proceso electoral, lo conducente es **revocar** la sentencia impugnada, se declarar la invalidez de la elección de miembros del Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz, y, en consecuencia, se revocan las constancias de mayoría emitidas a favor de los

SUP-REC-145/2013

candidatos integrantes de la planilla postulada por la Coalición “Veracruz para Adelante”, por tanto, se ordena comunicar el presente fallo al Honorable Congreso del Estado de la citada entidad federativa, así como al Consejo General del Instituto Electoral Veracruzano, a fin de que se proceda conforme a lo previsto en el artículo 19 del Código Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

En la elección extraordinaria que se convoque, se vincula al Instituto Electoral Veracruzano a efecto de que en coordinación con otras autoridades estatales, lleve a cabo las actuaciones necesarias para garantizar la civilidad en la contienda, al igual que la observancia y cumplimiento de los principios de certeza, legalidad, independencia, imparcialidad y objetividad; así como para la adecuada vigilancia que permita ejercer el voto ciudadano, libre, auténtico, secreto, personal e intransferible.

Una vez emitida la convocatoria correspondiente, el Instituto Electoral Veracruzano deberá informar inmediatamente a esta Sala Superior, los actos tendentes al cumplimiento de esta sentencia.

Por otra parte, atento a las características de este caso, esta Sala Superior considera pertinente dar vista con copias

SUP-REC-145/2013

certificadas de esta ejecutoria, así como de las constancias que integran el expediente del recurso al rubro citado, a la Fiscalía Especializada para la Atención de Delitos Electorales de la Procuraduría General de la República, para que en el ámbito de su competencia, conozca y resuelva, de ser el caso, lo que en Derecho proceda.

Por lo expuesto, se

R E S U E L V E

PRIMERO. Se **revoca** la sentencia impugnada, emitida por la Sala Regional Xalapa, para los efectos precisados en la ejecutoria.

SEGUNDO. Se **declara la nulidad** de la elección de integrantes del Ayuntamiento de Tepetzintla, Veracruz. En consecuencia, deberá convocarse a elecciones extraordinarias en términos de la legislación aplicable.

SUP-REC-145/2013

TERCERO. Se revocan las constancias de mayoría emitidas a favor de los candidatos integrantes de la planilla postulada por la Coalición “Veracruz para Adelante”, en la referida elección.

NOTIFIQUESE, personalmente al recurrente, en el domicilio señalado para tal efecto, en esta ciudad, así como al tercero interesado, **por correo electrónico**, a la Sala Regional señalada como responsable, y por su conducto al Congreso del Estado de Veracruz, al Instituto Electoral Veracruzano y al Tribunal Electoral del Estado de Veracruz, y por **estrados** a los demás interesados. Lo anterior, con apoyo en los artículos 26, párrafo 3, 27, 28, 29 y 70 de la Ley General del Sistema de Medios de Impugnación en Materia Electoral.

En su oportunidad, devuélvanse los documentos atinentes y archívese el expediente como asunto total y definitivamente concluido.

Así, por **UNANIMIDAD** de votos, lo resolvieron los Magistrados Electorales que integran la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, con la ausencia de la Magistrada María del Carmen Alanis Figueroa y el Magistrado

SUP-REC-145/2013

Manuel González Oropeza, ante el Secretario General de Acuerdos autoriza y da fe.

MAGISTRADO PRESIDENTE

JOSÉ ALEJANDRO LUNA RAMOS

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**CONSTANCIO
CARRASCO DAZA**

**FLAVIO
GALVÁN RIVERA**

MAGISTRADO

MAGISTRADO

**SALVADOR OLIMPO
NAVA GOMAR**

**PEDRO ESTEBAN
PENAGOS LÓPEZ**

SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS

FELIPE DE LA MATA PIZAÑA