

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

**ACUERDO DE LA COMISIÓN DE PRERROGATIVAS Y PARTIDOS POLÍTICOS, POR EL QUE SE PONE A CONSIDERACIÓN DEL CONSEJO GENERAL EL “REGLAMENTO PARA LAS CANDIDATURAS A CARGOS DE ELECCIÓN POPULAR, APLICABLE EN EL ESTADO DE VERACRUZ DE IGNACIO DE LA LLAVE”.**

### **ANTECEDENTES**

- I. El día nueve de agosto de dos mil doce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el “Decreto por el que se reforman y adicionan diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en materia política”, momento a partir del cual, por primera ocasión, se incluye el derecho ciudadano de solicitar el registro de manera independiente, para todos los cargos de elección popular.
- II. El diez de febrero de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación el Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos<sup>1</sup>, en materia político-electoral; con motivo de lo anterior, en el artículo transitorio segundo de dicha reforma se ordenó al Honorable Congreso de la Unión diseñar y aprobar diversas leyes generales en materia electoral.
- III. El veintitrés de mayo de dos mil catorce, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el Decreto por el que se expidió la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales<sup>2</sup> y la Ley General de Partidos Políticos.<sup>3</sup>

<sup>1</sup>En lo sucesivo Constitución Federal.

<sup>2</sup>En adelante LGIPE.

<sup>3</sup>En lo subsecuente LGPP.

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

- IV. El nueve de enero de dos mil quince, se publicó en la Gaceta Oficial del estado, el Decreto a través del cual se reformaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave<sup>4</sup> y, posteriormente, el primero de julio del mismo año, se publicó en el mismo medio el Decreto por el que se expidió el Código Número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave<sup>5</sup>, mismo que fue reformado y adicionado mediante decreto 605 de fecha veintisiete de noviembre del dos mil quince, expedido por la Sexagésima Tercera Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Veracruz.
- V. El dos de septiembre de dos mil quince, en acatamiento a las nuevas disposiciones constitucionales y legales a nivel federal, mediante el Acuerdo **INE/CG814/2015**, el Consejo General del Instituto Nacional Electoral<sup>6</sup> designó a los integrantes del Consejo General del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz<sup>7</sup>, ciudadanas y ciudadanos José Alejandro Bonilla Bonilla, Consejero Presidente por un periodo de siete años; Eva Barrientos Zepeda, Tania Celina Vásquez Muñoz y Juan Manuel Vásquez Barajas, Consejeros Electorales por un periodo de seis años; y Julia Hernández García, Jorge Alberto Hernández y Hernández e Iván Tenorio Hernández, Consejeros Electorales por un periodo de tres años, quienes protestaron el cargo el cuatro del mismo mes y año.
- VI. En sesión extraordinaria celebrada el diez de septiembre del año dos mil quince, mediante acuerdo identificado con la clave **IEV-OPLE/CG/03/2015**; el Consejo

---

<sup>4</sup>En lo sucesivo Constitución Local.

<sup>5</sup>En adelante Código Electoral.

<sup>6</sup>EN lo subsecuente INE.

<sup>7</sup>En adelante OPLEV.

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

General del OPLEV aprobó la creación e integración, entre otras, de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, misma que quedó integrada como a continuación:

**Presidenta:** Consejera Electoral: Eva Barrientos Zepeda.

**Consejeros Integrantes:** Tania Celina Vásquez Muñoz y Jorge Alberto Hernández y Hernández.

**Secretario Técnico:** Director Ejecutivo de Prerrogativas y Partidos Políticos.

“A”	“B”	“C”
<b>Partidos Políticos</b>		
Alternativa Veracruzana Partido Cardenista Morena Encuentro Social	Partido Acción Nacional Partido Verde Ecologista de México Movimiento Ciudadano	Partido Revolucionario Institucional Partido de la Revolución Democrática Partido Nueva Alianza
<b>2015</b>		
Septiembre Diciembre	Octubre	Noviembre
<b>2016</b>		
Marzo Junio Septiembre Diciembre	Enero Abril Julio Octubre	Febrero Mayo Agosto Noviembre
<b>2017</b>		
Marzo Junio	Enero Abril Julio	Febrero Mayo Agosto

- VII. En la sesión extraordinaria del Consejo General del OPLEV celebrada el cuatro de diciembre de dos mil quince, mediante el Acuerdo identificado con la clave **OPLE-VER/CG-36/2015**, emitió los “Lineamientos Generales para el registro de Candidatos Independientes en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”

**A49/OPLEV/CPPP/12-09-16**

- VIII.** El día diez de febrero de dos mil dieciséis, el Consejo General del OPLEV, mediante el Acuerdo identificado con la clave **A51/OPLE/VER/CG/10-02-16**, aprobó los “Criterios generales para la presentación, resguardo, y verificación del apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes al cargo de Gobernador constitucional y Diputados por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral 2015-2016”.
- IX.** En la sesión pública extraordinaria de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, de fecha doce de septiembre de dos mil dieciséis, sus integrantes e invitados, discutieron y analizaron el proyecto de **“Reglamento para las candidaturas a cargos de elección popular, aplicable en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”**
- X.** Los integrantes de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, emitieron el presente Acuerdo, del que derivaron las siguientes:

## CONSIDERACIONES

### I. Competencia

1. El Instituto Nacional Electoral y los Organismos Públicos Locales Electorales, desarrollan en sus respectivos ámbitos de competencia, la función estatal de organizar las elecciones en el país, conforme a lo establecido en el artículo 41, Base V, apartados A y B de la Constitución Federal.<sup>8</sup>

---

<sup>8</sup>El Decreto por el que se reformaron, adicionaron y derogaron diversas disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en materia político-electoral, se publicó en el Diario Oficial de la Federación, el 10 de febrero de 2014.

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

2. En el ejercicio de la función electoral serán principios rectores los de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad, máxima publicidad y objetividad, tal y como lo señalan los artículos 116, fracción IV, inciso b) de la Constitución Federal, 98, párrafo 1 de la LGIPE; 2, párrafo tercero y 99, segundo párrafo del Código Electoral; así como en la jurisprudencia<sup>9</sup>P./J.144/2005 emitida por la Suprema Corte de Justicia de la Nación que a continuación se transcribe:

**“FUNCIÓN ELECTORAL A CARGO DE LAS AUTORIDADES ELECTORALES.**

**PRINCIPIOS RECTORES DE SU EJERCICIO.** La fracción IV del artículo 116 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos establece que en el ejercicio de la función electoral a cargo de las autoridades electorales, serán principios rectores los de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza e independencia. Asimismo señala que las autoridades electorales deberán de gozar de autonomía en su funcionamiento e independencia en sus decisiones. La Suprema Corte de Justicia de la Nación ha estimado que en materia electoral el principio de legalidad significa la garantía formal para que los ciudadanos y las autoridades electorales actúen en estricto apego a las disposiciones consignadas en la ley, de tal manera que no se emitan o desplieguen conductas caprichosas o arbitrarias al margen del texto normativo; el de imparcialidad consiste en que en el ejercicio de sus funciones las autoridades electorales eviten irregularidades, desviaciones o la proclividad partidista; el de objetividad obliga a que las normas y mecanismos del proceso electoral estén diseñadas para evitar situaciones conflictivas sobre los actos previos a la jornada electoral, durante su desarrollo y en las etapas posteriores a la misma, y el de certeza consiste en dotar de facultades expresas a las autoridades locales de modo que todos los participantes en el proceso electoral conozcan previamente con claridad y seguridad las reglas a que su propia actuación y la de las autoridades electorales

---

<sup>9</sup>Publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta XXII, Noviembre de 2005, Tesis: P./J. 144/2005, Página: 111

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

están sujetas. Por su parte, los conceptos de autonomía en el funcionamiento e independencia en las decisiones de las autoridades electorales implican una garantía constitucional a favor de los ciudadanos y de los propios partidos políticos, y se refiere a aquella situación institucional que permite a las autoridades electorales emitir sus decisiones con plena imparcialidad y en estricto apego a la normatividad aplicable al caso, sin tener que acatar o someterse a indicaciones, instrucciones, sugerencias o insinuaciones provenientes de superiores jerárquicos, de otros Poderes del Estado o de personas con las que guardan alguna relación de afinidad política, social o cultural.”

3. El Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz<sup>10</sup>, garantizará los derechos y el acceso a las prerrogativas de los partidos políticos y candidatos, en el ámbito de su competencia, de acuerdo con lo previsto en los artículos 41, fracción V, apartado C, numeral 1, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 9, numeral 1, inciso a) de la LGPP; y 100, fracción II del Código Electoral.
4. El OPLEV, es la autoridad electoral del Estado de funcionamiento permanente dotado de personalidad jurídica y patrimonio propios, con autonomía técnica, presupuestal y de gestión, responsable de la organización, desarrollo y vigilancia de las elecciones, plebiscitos y referendos, así como de aplicar las sanciones y se regirá por los principios de certeza, imparcialidad, independencia, legalidad,

---

<sup>10</sup>En sesión del Consejo General, el treinta de octubre de dos mil quince, se aprobó el acuerdo identificado con la clave **IEV-OPLE/CG/19/2015** por el que se expidió el Reglamento Interior del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, mismo que dispone en su numeral 1, párrafo 2, que la autoridad administrativa electoral del Estado de Veracruz se denominará Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz, conforme a las disposiciones de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, la Constitución del Estado de Veracruz, la Ley General de Instituciones y Procedimientos Electorales, y el Código número 577 Electoral para el Estado de Veracruz.

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

máxima publicidad y objetividad, de acuerdo con el artículo 99 del Código Electoral.<sup>11</sup>

5. La organización y desarrollo de la elección de Candidaturas Independientes será responsabilidad del OPLEV, a través de sus Consejos de acuerdo al tipo de elección, de conformidad con el artículo 259 del Código Electoral.
6. El OPLEV, contará para el cumplimiento de sus funciones, entre otros órganos, con el Consejo General, la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos y las Comisiones del órgano superior de dirección, en términos de lo dispuesto por el artículo 101, fracciones I, VI, inciso a) V, y VIII del Código Electoral.
7. El Consejo General del OPLEV, cuenta con las atribuciones de vigilar el cumplimiento de las disposiciones constitucionales relativas y las contenidas en el Código; expedir los reglamentos necesarios para el buen funcionamiento del OPLEV y de sus órganos, entre otras, de acuerdo con lo dispuesto por el artículo 108, fracciones I y II del Código Electoral.
8. Las Comisiones del Consejo General, son órganos del OPLEV establecidos por la ley para el cumplimiento de sus funciones, definidas como entidades cuyas atribuciones serán supervisar, analizar, evaluar y, en su caso, dictaminar sobre los asuntos que el ordenamiento de la materia y el órgano superior de dirección les asigne. Así lo establece el Código Electoral en sus artículos 132, fracción I, y 133 párrafo segundo.

---

<sup>11</sup>El Código número 577 Electoral para el Estado de Veracruz, se publicó en la Gaceta Oficial del Estado del primero de julio del año dos mil quince, mismo que fue reformado y adicionado mediante decreto 605 de fecha veintisiete de noviembre del mismo año, emitido por la Sexagésima Tercera Legislatura del Honorable Congreso del Estado de Veracruz.

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

9. A la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, le corresponde emitir el acuerdo que otorgue la calidad de aspirante a candidato independiente, la declaratoria de las candidaturas independientes que tendrán derecho a ser registradas, para someterla a consideración del Consejo General.
10. A la Dirección Ejecutiva de Prerrogativas y Partidos Políticos, le corresponde coadyuvar con los trabajos derivados de las etapas del procedimiento de selección de aspirantes a candidatos independientes y el registro de candidatos independientes, de acuerdo al artículo 133, último párrafo, del Código Electoral.

## II. Candidatos Independientes.

1. Es derecho fundamental de los ciudadanos votar en las elecciones, el poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos, así como a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación, de acuerdo con lo establecido en el artículo 35, fracciones I y II, de la Constitución Federal.
2. Es derecho de los ciudadanos solicitar su registro de manera independiente a los partidos políticos, de acuerdo con el artículo 260 del Código Electoral.
3. Los ciudadanos que cumplan con los requisitos, condiciones y términos tendrán derecho a participar a ser registrados como Candidatos Independientes para ocupar el cargo de: Gobernador, Diputado por el principio de mayoría relativa y



**A49/OPLEV/CPPP/12-09-16**

Presidente y Síndico de los Ayuntamientos, en términos de lo establecido en el artículo 261 del Código Electoral.

4. Las etapas del proceso de selección de Candidatos Independientes, conforme a lo establecido en el artículo 264 del Código Electoral, el proceso de selección de los Candidatos Independientes comprende las siguientes etapas:

- I. De la Convocatoria;
- II. De los actos previos al registro de Candidatos Independientes;
- III. De la obtención del apoyo ciudadano; y
- IV. Del registro de Candidatos Independientes.

5. En el artículo 267, dispone que los ciudadanos que obtengan la calidad de Aspirantes a Candidatos Independientes podrán realizar actos tendientes a recabar el porcentaje requerido de apoyo ciudadano.
6. En el artículo 272, menciona que los actos tendientes a recabar el apoyo ciudadano se financiarán con recursos privados de origen lícito y estarán sujetos al tope de gastos que determine el Consejo General del OPLEV, mismo que será equivalente al diez por ciento del establecido para las campañas inmediatas anteriores, según la elección de que se trate.
7. La regulación de las candidaturas independientes, se encuentra en el libro quinto del Código Electoral, que contiene las disposiciones generales, el proceso de selección, la convocatoria, los actos previos al registro, la forma de obtención del apoyo ciudadano, los derechos y obligaciones de los aspirantes, requisitos de elegibilidad, la solicitud de registro, sustitución o cancelación del registro, las prerrogativas, representantes, financiamiento público y privado, el acceso a radio y

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

televisión, lo relativo a la propaganda, así como documentación y material electoral.

### III. Proyecto de “Reglamento para las candidaturas a cargos de elección popular, aplicable en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”

1. En México, las candidaturas independientes se regularon en la Ley desde 1810 y después de la Revolución Mexicana con la Ley para Elecciones de Poderes Federales, publicada en el Diario Oficial de la Federación el 2 de julio de 1918, se otorgaron a los candidatos no dependientes de partidos políticos los mismos derechos conferidos a los candidatos postulados por éstos, siempre que fueran apoyados por cincuenta ciudadanos del Distrito, que hayan firmado su adhesión voluntaria en acta formal, que tuvieran un programa público al que debería dársele publicidad, y siempre y cuando se sujetaran a los requisitos previstos en la misma ley.

A partir de la promulgación de la Ley electoral de 1946 desaparecen las candidaturas independientes, al señalar expresamente que sólo competía a los partidos políticos registrar candidatos a un cargo de elección popular.

Con tales disposiciones legales no era posible registrar candidaturas independientes para algún cargo de elección popular. Si bien no existía una sola línea o palabra en nuestra constitución política que las prohibiera, y tampoco se establecía algún mecanismo por el que se hiciera efectiva la participación de un ciudadano o ciudadana a título individual en los procesos electorales, sin olvidar lo ya referido sobre la exclusividad de los partidos para postular candidatos.

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

Antes de ello y frente a este vacío legal que afecta sin duda los derechos humanos, el poder legislativo inició el procedimiento para dotar a la sociedad de un instrumento jurídico que permitiera las candidaturas independientes, entre otras figuras para abrir nuevos cauces a la participación ciudadana, en un marco de fortalecimiento de la democracia participativa.

Para tal efecto, el 9 de agosto de 2012, el constituyente federal reformó el artículo 35 de la Constitución Federal e incorporó la figura de participación política conocida como candidatura independiente, al ser una opción distinta a la postulación por parte de los partidos políticos, hasta entonces reconocida como único medio de ejercer la participación política de los ciudadanos a través del voto pasivo.

Dicha reforma se inscribió en los términos siguientes:

“Artículo 35. Son derechos del ciudadano:

I. (...)

II. Poder ser votado para **todos** los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley. El derecho de solicitar el registro de candidatos ante la autoridad electoral corresponde a los partidos políticos así como a los **ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente** y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación”

En similares términos, el constituyente federal estableció la facultad de los legisladores locales para regular las candidaturas independientes, al reformar el artículo 116 de la Constitución federal en los términos siguientes.

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

“Artículo 116:

IV (...)

k) Se regule el régimen aplicable a la postulación, registro, derechos y obligaciones de los candidatos independientes, garantizando su derecho al financiamiento público y al acceso a la radio y la televisión en los términos establecidos en esta Constitución y en las leyes correspondientes;”

Dichas reformas obedecen al principio de igualdad y no discriminación inscrito en el artículo primero de nuestra Constitución Federal, tras la reforma constitucional en materia de derechos humanos acaecida en 2011. Cuya redacción en lo atinente al caso dicta:

**“Artículo 1o.** En los Estados Unidos Mexicanos **todas las personas gozarán de los derechos humanos reconocidos en esta Constitución** y en los tratados internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que esta Constitución establece.

Las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con esta Constitución y con los tratados internacionales de la materia favoreciendo en todo tiempo a las personas la protección más amplia.

Todas las autoridades, en el ámbito de sus competencias, tienen la obligación de promover, respetar, proteger y garantizar los derechos humanos de conformidad con los principios de universalidad, interdependencia, indivisibilidad y progresividad. En consecuencia, el Estado deberá prevenir, investigar, sancionar y reparar las violaciones a los derechos humanos, en los términos que establezca la ley.

(...)

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

**Queda prohibida toda discriminación** motivada por origen étnico o nacional, el género, la edad, las discapacidades, la condición social, las condiciones de salud, la religión, las opiniones, las preferencias sexuales, el estado civil o cualquier otra **que atente contra la dignidad humana y tenga por objeto anularo menoscabar los derechos y libertades de las personas.**”

En dicho tenor, se entiende que a fin de no discriminar a los ciudadanos en su aspiración a ejercer su derecho político electoral a ser votados con la finalidad de obtener un cargo de elección popular, el Constituyente Federal considera insostenible que sólo sea derecho de los partidos políticos el postular candidaturas en los procesos electorales, y por tanto reconoce el derecho fundamental de los ciudadanos de solicitar su registro como candidatos de manera independiente, en **todos** los cargos de elección popular, siempre y cuando cumplan con las condiciones, requisitos y términos de ley.

Lo anterior, implica que en la revisión del cumplimiento de los requisitos, condiciones o términos de ley, a la luz de la redacción y teleología del artículo primero Constitucional, no se es dable ni constitucional realizar algún tipo de discriminación que anule o menoscabe los derechos y libertades de las personas. Es decir, no es posible en el marco del estado de derecho mexicano realizar la aplicación de la normativa de su competencia, si ello implica menoscabar un derecho sin justificación convencional y constitucional, y proscribte tajantemente la posibilidad de anularlo.

Es por lo anterior, que nuestra constitución federal y local, así como sus normas regulatorias, previenen causales o condiciones en que los ciudadanos no pueden contender en los procesos electorales, mismas que se consideran legales y constitucionales al proteger la equidad de la contienda, la adscripción del candidato al

**A49/OPLEV/CPPP/12-09-16**

ámbito territorial en que ejercerá el cargo, el pleno goce de derechos político-electorales, entre otros.

Es por eso que en los procedimientos de acceso al ejercicio de sus derechos político electorales, como sujetos objeto de sufragio en la contienda, no se vea limitado por mayor causal que las mencionadas causales de inelegibilidad; teniendo para dicho efecto la posibilidad de aspirar a contender a través de la postulación de un partido político, o solicitando su registro bajo la vía independiente.

Sólo así se garantiza en el actuar de los órganos federales y locales del estado en la materia, la igualdad de acceso y ejercicio de derechos que la Constitución Federal reconoce como derecho fundamental de las personas en nuestro país. Es por ello que al reformar el artículo 116 de la Constitución Federal, el Constituyente determinó que la regulación de las candidaturas independientes en los Estados debía obedecer a los términos de la Constitución Federal, lo que implica que el régimen constitucional de la federación permite a los Estados imponer tantos requisitos, condiciones y términos como considere pertinente, pero tiene como límite que los ciudadanos puedan aspirar a candidaturas independientes en todos los cargos de elección popular.

Condiciones, como se advirtió, se entiende como las causales de inelegibilidad justificadas constitucionalmente, términos, ha de entenderse como los ámbitos temporales en que deben de ser presentadas las aspiraciones para solicitar un registro como candidato independiente, y requisitos, la documentación que acredite la no acreditación de alguna de las causales de inelegibilidad, así como la propia para conformar el expediente personal del aspirante.

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

Es por lo anterior, que resulta importante recordar que el objeto de la reforma constitucional que permitió la participación de los ciudadanos como candidatos independientes, es que las personas con las cualidades de ley para ser elegibles, y que cuenten con el apoyo suficiente de los ciudadanos, puedan acceder al ejercicio de su derecho político electoral de ser votados sin tener que adscribirse a la ideología ni metodología de selección de candidatos de los partidos políticos, al considerar que las plataformas políticas, propuestas y liderazgo de los ciudadanos pueden tener una adopción popular suficiente para implicar una opción política y ejercer una representación popular.

En virtud de lo anterior, es que a fin de acreditar el impacto del liderazgo y plataforma de los aspirantes a candidatos independientes, en el marco reglamentario federal y local se previene la acreditación del respaldo ciudadano suficiente para la procedencia del registro de una candidatura independiente, en términos similares a las precampañas de los partidos políticos, en que los militantes avalan la participación de uno de sus copartidarios como candidato, por lo que se consideró razonable la acreditación de la preferencia ciudadana para que un conciudadano pudiera contender como candidato independiente al cargo de elección popular que prefiera, en términos del artículo 35 de la Constitución.

De lo expuesto se desprende que los ciudadanos tienen derecho a participar, ya sea siendo postulados por partidos políticos o de forma independiente para contender por los cargos a los que se pueda acceder por elección popular, sin haber discriminación alguna que haga nulo dicho derecho, y se denota que el motor sustancial para la procedencia de una candidatura independiente es la acreditación de apoyo ciudadano, así como no acreditar alguna causal de inelegibilidad que impida su registro.

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

Derivado de lo anterior, el actuar de los órganos electorales, tanto jurisdiccionales como administrativos, debe obedecer a la protección de esa esfera mínima, o núcleo duro que contiene el derecho de los ciudadanos a participar en las elecciones constitucionales, sin que puedan ser discriminados a cargo alguno con motivo de su preferencia de postulación y participación en la contienda.

Sin embargo, no se deja de considerar que la naturaleza de los órganos que se integran mediante las elecciones populares puede implicar que se vea limitada la participación de los ciudadanos, como en el caso de las elecciones de Diputados, en que al tratarse de la integración de un órgano legislativo, se permite desde el nivel federal y su réplica en las constituciones locales, que participen candidatos de partido e independientes con similares oportunidades bajo el principio de mayoría relativa, no obstante, se ha privilegiado (hasta el momento) la participación de los ciudadanos por la vía de los partidos políticos para la asignación por el principio de representación popular.

Lo anterior, obedece a su vez a una justificación constitucional, ya que la legislatura de un estado se encuentra integrada por una pluralidad de distritos, lo que hace que la representación de una fuerza política, solo puede darse a través de una estructura articulada bajo una misma ideología, con representación particular de cada uno de los distritos.

En efecto, la plataforma política y rango de adscripción territorial efectiva para la propuesta de soluciones a sus conflictos y oportunidades, es particular en el caso de los partidos políticos, quienes de acuerdo a su naturaleza tienen presencia, militancia y operatividad en todo el estado y en cada uno de los distritos, se les reconoce la



**A49/OPLEV/CPPP/12-09-16**

postulación en atención a su representación en el marco de la circunscripción única del Estado.

Pero el caso de los Ayuntamientos es distinto, ya que la naturaleza del ayuntamiento rector del municipio libre, que si bien tiene facultades reglamentarias, no tiene facultad legislativa alguna, y su integración, a comparación del Congreso, es eminentemente ciudadana, ya que no hay intermediarios entre el ciudadano y las autoridades administrativas, sino que el contacto es directo y las demandas son directas, al punto que es en el marco del municipio libre que se ha podido erigir en otros estados el sistema de usos y costumbres indígenas para la autodeterminación de sus elecciones.

Las candidaturas a los Ayuntamientos, se circunscriben tanto por el principio de mayoría relativa como por el de representación proporcional, al marco territorial del Municipio, mismo que funge como circunscripción única para la designación de representación proporcional, debido a que se trata de un proyecto e ideología política destinada a un proceso electoral y un espacio geográfico del Municipio cuya población se pretende representar.

En los Ayuntamientos, la representación proporcional se da al interior del Cabildo, órgano ubicado dentro de la misma demarcación territorial dentro de la cual el proyecto e ideología política de la candidatura independiente pretende materializarse a través de decisiones administrativas, en que se incluye además la participación de los candidatos electos por mayoría relativa, independientemente de su desempeño de actividades particulares en la administración y representación del Ayuntamiento, lo cual hace susceptible a los candidatos independientes de tener representación en el mismo.

**A49/OPLEV/CPPP/12-09-16**

En efecto, el municipio libre, al tratarse de la célula mínima del estado para su administración, se integra por ciudadanos habitantes de la circunscripción municipal, ya que conocen la problemática de la localidad, y tienen un reconocimiento palpable de su actuar ante la ciudadanía de forma directa, lo que influye en su preferencia y oportunidad para ejercer un cargo público, sin necesidad de la promoción de un partido político. Así es que, el liderazgo, plataforma política y proyecto de gobierno enarbolado por un conjunto de ciudadanos, puede tener una integración en condiciones de equidad, en proporción al apoyo de sus adeptos, independientemente de su militancia y postulación por parte de un partido político.

La diferencia particular entre las funciones de los ciudadanos integrantes de una planilla que son electos por mayoría relativa y por representación proporcional, radica en que el Presidente y Síndico tienen actividades propias independientes del cabildo, sin embargo, los ciudadanos tienen derecho a aspirar y contender por ambos principios (al tratarse de cargos con facultades distintas dentro del régimen municipal), ya sea mediante los procedimientos auto determinados de los partidos políticos, o los medios que instrumente el órgano administrativo electoral para hacer efectivo su derecho.

Además, el Ayuntamiento se constituye como un órgano colegiado de toma de decisiones administrativas, en que los acuerdos se proponen y consideran a través de la figura del cabildo (órgano colegiado en que todos, menos el presidente y síndico, tienen el mismo voto o participación), y no permite ni previene la configuración de bancadas partidarias para la integración de comisiones como en el órgano legislativo.

En efecto, es importante considerar que en el órgano legislativo, para poder integrar una Comisión se debe tener adscripción a alguno de los partidos con representación

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

en el Congreso. Y en el Ayuntamiento, una vez rendida la protesta de ley, todos los integrantes se separan de su proveniencia política a fin de integrar un órgano autónomo e independiente, en que la filiación política podría ser una causal de excusa para participar en la votación de un asunto (aunque en el ámbito municipal no se toman determinaciones en materia electoral).

2. Por otra parte, como se menciona anteriormente, el artículo primero de la Constitución Federal, establece que todas las personas gozaran de los derechos humanos reconocidos en la Constitución y en los Tratados Internacionales de los que el Estado Mexicano sea parte, así como de las garantías para su protección, cuyo ejercicio no podrá restringirse ni suspenderse, salvo en los casos y bajo las condiciones que la propia Constitución establezca, y que las normas relativas a los derechos humanos se interpretarán de conformidad con la propia Constitución Federal y con los Tratados Internacionales de la materia, otorgando en todo momento a las personas la protección más amplia.

Asimismo, el artículo 35, fracción II de la ley fundamental, establece que es un derecho del ciudadano poder ser votado para todos los cargos de elección popular, teniendo las calidades que establezca la ley, y que el derecho de solicitar el registro de candidaturas ante la autoridad electoral, corresponde a los partidos políticos y a los ciudadanos que soliciten su registro de manera independiente y cumplan con los requisitos, condiciones y términos que determine la legislación.

Los artículos 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos y 23 de la Convención Interamericana sobre Derechos Humanos, disponen que las y los ciudadanos gozan de los siguientes derechos: a) participar en la dirección de los

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

asuntos públicos, directamente o por medio de representantes libremente elegidos; b) votar y ser elegidos en elecciones periódicas, auténticas, realizadas por sufragio universal e igual y por voto secreto que garantice la libre expresión de la voluntad de los electores, y c) tener acceso, en condiciones generales de igualdad, a las funciones públicas de su país.

Por otra parte, la Corte Interamericana de los Derechos Humanos, estableció en el caso *Castañeda Gutman vs México*, que los Estados que forman parte de la Convención Americana de los Derechos humanos, deben de garantizar las condiciones en sus sistemas electorales las herramientas que hagan efectivo el derecho a ser votado y ser elegido.

Asimismo estableció que los requisitos de legalidad, estén dirigidos a cumplir con una finalidad legítima, necesaria y proporcional; esto es, que sea razonable de acuerdo a los principios de la democracia representativa.

Además, la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha establecido que a pesar de la amplia libertad para formular el sistema electoral mixto, su ejercicio “no puede desnaturalizar o contravenir las bases generales salvaguardadas por la Constitución que garantizan [su] efectividad”, cuestión que “en cada caso concreto debe someterse a un juicio de razonabilidad”<sup>12</sup>.

Asimismo, ha sostenido que, al establecer las barreras legales para la asignación de cargos mediante ese sistema, “debe tomarse en cuenta, razonablemente, la

<sup>12</sup> Véase la Jurisprudencia “**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL EN MATERIA ELECTORAL. LA REGLAMENTACIÓN DE ESE PRINCIPIO ES FACULTAD DEL LEGISLADOR ESTATAL**”. 10ª época; Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro I, octubre de dos mil once, tomo 1, página 304, número de registro 160758.

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

necesidad de que organizaciones políticas con una representación minoritaria, pero suficiente para ser escuchadas, puedan participar en la vida política”<sup>13</sup>.

La Corte ha especificado que el principio de razonabilidad “opera como pauta sustancial de validez y legitimidad en la creación normativa, en su aplicación e interpretación”, razón por la que las autoridades electorales deben “analizar la norma de modo que ésta guarde una relación razonable entre los medios y los fines legítimos o constitucionales”<sup>14</sup>.

De tal manera que, el estudio de un sistema electoral de representación proporcional bajo un juicio de razonabilidad implica determinar si las reglas específicas que lo desarrollan son consecuentes con la finalidad que se persigue y respetan los derechos fundamentales.

Atendiendo a lo anterior, la democracia implica la participación de todo el pueblo en las decisiones políticas públicas del Estado de forma universal sin haber discriminación injustificada, a través de la elección de representantes en los órganos políticos de gobierno y toma de decisiones. Además, la representatividad tiene la característica, de que las personas elijan a determinados ciudadanos pertenecientes a un determinado margen territorial, a fin de concretar las pretensiones de cierto número poblacional.

<sup>13</sup> Véase la jurisprudencia “**REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL. LAS BARRERAS LEGALES QUE ESTABLEZCAN LAS LEGISLATURAS DE LOS ESTADOS PARA EL ACCESO A DIPUTADOS POR ESE PRINCIPIO DEBEN SER RAZONABLES**”. 9ª época; Pleno, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, tomo XXII, noviembre de dos mil cinco, página 156, número de registro 176641.

<sup>14</sup> Tesis de rubro: “**IGUALDAD Y NO DISCRIMINACIÓN. FUNCIONES Y CONSECUENCIAS EN EL USO DEL PRINCIPIO DE RAZONABILIDAD**”. 10ª época; Segunda Sala, Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, libro 12, noviembre de dos mil catorce, tomo I, página 719, número de registro 2007923.

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

Por lo que se concluye, que un Estado democrático representativo es aquél en el cual se realizan elecciones periódicas para garantizar la verdadera participación ciudadana a través del sufragio popular, donde tanto las minorías como las mayorías tengan voz y voto en las decisiones políticas públicas del Estado.

Por lo tanto para garantizar la representación de todos los ciudadanos, así como de las minorías, se instauro el principio de representación proporcional que hace referencia a aquellas personas que se eligen como delegados para ser los portavoces de la ciudadanía en las decisiones del Estado, sin embargo, no todos los grupos son elegidos, por eso entra la figura de “proporcional”, en la cual, aquellos grupos que no son elegidos de forma particular en los distritos, participan de manera proporcional a los votos que obtuvieron los candidatos postulados por sus fuerzas políticas por el principio de mayoría relativa, a fin de garantizar la vida democrática y la inclusión de todos los ciudadanos en las decisiones del Estado.

Cabe señalar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación, en la tesis P./J. 69/99, determinó que el principio de representación proporcional, es una garantía al pluralismo político que persigue la participación e inclusión de todos los Partidos Políticos en la integración de un órgano legislativo, según su representatividad obtenida en número de votos, es decir, una representación aproximada al porcentaje de votación total de cada partido. Con esto se persigue evitar la regla de la mayoría para garantizar la participación de las minorías, y así, evitar los efectos extremos de la voluntad popular derivados del sistema de mayoría simple.

Es así, que los Constituyentes, establecieron en el artículo 115, párrafo 1, fracción I de la Constitución Federal, que los Estados adoptarán, para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo, democrático, laico y popular, teniendo

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el municipio libre conforme a las bases siguientes: cada municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que la Constitución otorga al gobierno municipal se ejercerá por el Ayuntamiento de manera exclusiva y no habrá autoridad intermedia alguna entre éste y el gobierno del Estado.

Es por lo anterior, que se crea la Ley Orgánica del Municipio Libre, con la finalidad de reglamentar el funcionamiento y la esencia de estos mismos, dado que, la función pública municipal, constituye la primera instancia de gobierno, con el propósito de recoger y atender las necesidades colectivas y sociales, así como para articular y promover el desarrollo integral y sustentable del Municipio.

Es por todo lo expuesto, que las candidaturas de postulación a los ayuntamientos están integrados por un Presidente Municipal y Síndico que son electos bajo el principio de mayoría relativa y una lista de regidores bajo el principio de representación proporcional.

Por lo que se desprende que, de una interpretación teleológica y sistemática del Código Electoral, el legislador permite el ejercicio del derecho a la representatividad política en la integración de los Ayuntamientos, en el sentido de asignar regidores por el principio de representación proporcional a aquellas fuerzas políticas que hayan obtenido la votación más alta entre todos los minoritarios en el caso de regiduría única, teniendo de esta manera, un gobierno pluralista que proteja los intereses de los ciudadanos en la integración del Ayuntamiento. Lo anterior, máxime que tal y como se establece en el artículo 28 de la Ley Orgánica del Municipio Libre:

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

“El Ayuntamiento se constituye en un Cabildo como forma de reunión donde se resuelven, de manera colegiada, los asuntos relativos al ejercicio de sus atribuciones de gobierno, políticas y administrativas. Sus sesiones serán ordinarias, extraordinarias o solemnes, según el caso, se efectuarán en el recinto municipal y podrán adoptar la modalidad de públicas o secretas, en los términos que disponga esta ley”

Es por lo anterior que, tomando en cuenta la legislación internacional en materia de Derechos Humanos y los criterios establecidos por los tribunales en la materia, los ciudadanos deben de participar en condiciones de igualdad en el ejercicio de ser votados, pero también de ser representados, por lo tanto, la finalidad de la norma internacional y constitucional, se basa esencialmente en garantizar el principio de la representatividad del ciudadano en la integración en el cabildo, así como de darle un trato a los candidatos independientes como fuerzas políticas competidoras en condiciones de igualdad política con los Partidos Políticos.

De tal forma que se debe permitir registrar planillas de ediles a los candidatos independientes, ya que de esta manera se le da certeza al ciudadano que vota sobre quienes llevarán la plataforma política y programa de acción por el cual se decidió, dentro de la toma de decisiones del Cabildo, en caso de que los candidatos de dicha fuerza política no logran el triunfo en mayoría relativa, con lo que quedan excluidos de participar en la elección de presidente y síndico municipal, más no de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

3. Por otro lado, al argumentar de la igualdad y la representatividad, se protege la decisión de los ciudadanos que han votado, por una plataforma política y un programa



**A49/OPLEV/CPPP/12-09-16**

de acción por el cual se han decidido apoyar, y así, la ideología y los intereses del ciudadano se vean representados en los acuerdos que se tomen en cabildo.

Asimismo, si un candidato independiente llegase a ganar, este necesitaría tener integración en el cabildo, para que sus decisiones sean tomadas en cuenta y en el Ayuntamiento no surja un paro en las funciones administrativas, por discrepancia en las ideologías políticas con las distintos partidos políticos.

La igualdad política se plasma, en que los ciudadanos que votan por candidatos independientes, se vean representados de la misma manera que aquellos ciudadanos que votaron por las fuerzas políticas instauradas como instituciones de interés público, esto es, que puedan conocer las listas de regidores por las cuales decidirán otorgarle su confianza y representación delegada en la integración del ayuntamiento conformado en Cabildo.

En cuanto a la representatividad, la jurisprudencia marca que los candidatos independientes tienen las mismas oportunidades y condiciones de igualdad para participar en el acceso de los cargos públicos, así como representar a los ciudadanos que han votado por ellos, por tanto al no permitirle el registro y asignación de representación proporcional, se estaría violentando un derecho humano a todos aquellos ciudadanos que aspiran a una candidatura independiente.

De esta manera, el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, al revisar la ministración de las candidaturas independientes en las elecciones municipales realizadas en el 2015, ha determinado que los candidatos independientes tienen

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

derecho a integrar los ayuntamientos en términos iguales a los candidatos postulados por partidos políticos.

En efecto, a consideración del Tribunal, si los candidatos independientes y los candidatos postulados por un partido político participan en igualdad de circunstancias en la elección de mayoría relativa, y obtienen el porcentaje de votación válida emitida requerido para que se les pueda dar acceso a una regiduría, tienen derecho a participar en la asignación correspondiente. Como se expuso, no vulnera la naturaleza del Ayuntamiento, toda vez que no tiene la misma naturaleza partidista y gremial del congreso, sino que se trata de un órgano colegiado autónomo e independiente, cuyas funciones administrativas se instruyen a través de acuerdos tomados en cabildo, donde todos los ediles tienen el mismo voto, y las comisiones se integran por el número de ediles y no por pertenencia partidista.

Las consideraciones del tribunal hasta finales del año dos mil quince fueron suficientes en su reiteración respecto al derecho de los candidatos independientes a participar en las elecciones municipales bajo el principio de mayoría relativa y en la asignación de representación proporcional, al emitir la jurisprudencia **4/2016**, de rubro y texto siguientes:

**“CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LAS RELACIONADAS CON LA INTEGRACIÓN DE AYUNTAMIENTOS, TIENEN DERECHO A QUE SE LES ASIGNEN REGIDURÍAS POR EL PRINCIPIO DE REPRESENTACIÓN PROPORCIONAL.-** De la interpretación de los artículos 1º, 35, fracción II, 41, Base I, 115, fracción VIII y 116, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 23, numeral 1, inciso b), de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 25, del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; así como 146, 191, 199, 270 y 272, de la Ley Electoral para el Estado de Nuevo

**A49/OPLEV/CPPP/12-09-16**

León, se advierte que **las planillas de candidatos conformadas para participar en la elección de miembros de los ayuntamientos**, postuladas por partidos políticos, así como las integradas por candidatos **independientes, deben reunir los mismos requisitos**, con lo cual **participan en igualdad de condiciones**. En ese sentido, a fin de cumplir con el principio de igualdad en el acceso a cargos públicos, **los candidatos independientes tienen derecho a participar en la asignación correspondiente a regidurías por el principio de representación proporcional.**”

Como se advierte, la motivación del Tribunal para reconocer el derecho de participación de los candidatos independientes en la asignación de Ediles por el principio de representación proporcional obedece a “cumplir el principio de igualdad en el acceso a cargos públicos”, ya que cumplen con los mismos requisitos y por tanto participan en igualdad de condiciones.

Y en el mismo tenor ha seguido su línea interpretativa al resolver el caso de **Zacatecas** en la sentencia TRIJEZ-JDC-156/2016 y acumuladas, en donde la Sala Superior se pronunció bajo el mismo concepto en la sentencia **SUP-REC-186/2016**.

En este caso, el Instituto Estatal Electoral de Zacatecas, ante la solicitud presentada por diversos aspirantes a Candidatos Independientes de registrar lista de regidores por el principio de representación proporcional, determinó negarles el registro en razón de lo siguiente:

- I. El sistema internacional de derechos humanos no impone un modelo o sistema electoral determinado.
- II. Los derechos políticos requieren de una legislación especializada.

**A49/OPLEV/CPMP/12-09-16**

- III. Cada Estado regulará las condiciones y limitantes para el ejercicio de los derechos políticos, siempre que no sean desproporcionadas o irrazonables y que además cumplan con el principio de legalidad, una finalidad legítima y una base de necesidad y proporcionalidad.
- IV. La elección del modelo para acceder a los cargos de elección popular será una determinación propia del Estado.
- V. En la Ley Electoral del Estado de Zacatecas se establece de manera expresa y precisa que no procederá en ningún caso el registro de aspirantes a candidatos independientes por el principio de representación proporcional.

Por su parte, el Tribunal Local del Estado de Zacatecas (**TRIJEZ-JDC-156/2016**) determinó lo siguiente:

- I. El hecho de que la determinación de negar el registro por parte del Consejo General del Instituto, no fuera ilegal, no quiere decir que dicha restricción sea legítima o acorde a la Constitución General y los Tratados Internacionales.
- II. Al negársele el derecho humano a no ser votados a todos los cargos de elección popular y a la garantía de igualdad previstos en los artículos 1° de la Constitución Federal, 23 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos y 25 del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos, al otorgarles tal derecho únicamente a candidatos postulados por los partidos políticos.
- III. Lo procedente es inaplicar al caso concreto la restricción de los Candidatos Independientes de postularse y participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

**A49/OPLEV/CPPP/12-09-16**

- IV. El Instituto Electoral deberá interpretar en sentido amplio e incluyente todas aquellas disposiciones relativas a la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

Dicha determinación no fue impugnada ante la instancia federal, sin embargo, posterior a la jornada electoral, los candidatos que no habían presentado en su momento una lista de regidores por el principio de representación proporcional y que lograron alcanzar el porcentaje requerido para la asignación de dicho principio, impugnaron la resolución del Instituto Electoral (ACG-IEEZ-073/IV/2016) por la cual se realizó el cómputo estatal y la asignación de regidores de representación proporcional.

El Tribunal Local (TRIJEZ-JDC-192/2016), en el mismo sentido que en la sentencia anterior, determinó inaplicar los artículos que contenían la restricción en estudio, resultando extensiva a los nuevos promoventes, a efecto de que se les concediera el derecho a participar en la asignación de regidores de representación proporcional.

La sentencia anterior fue impugnada ante la Sala Regional Monterrey (SM-JDC-239/2016) la cual modificó la sentencia al determinar lo siguiente:

- I. Las personas que fueron registradas en las candidaturas a integrar los Ayuntamientos por el principio de Mayoría Relativa, es decir, que no solicitaron el registro a las candidaturas a regidurías de representación proporcional, no pueden participar en la asignación de dicho principio, en razón de que no fueron registradas durante la etapa de preparación de la elección.
- II. Estima que al permitir la integración de dichas listas con posterioridad a la celebración de los comicios permitió la elección de regidurías a través de

**A49/OPLEV/CPPP/12-09-16**

listas no votadas, lo cual vulnera el principio de definitividad, ya que la omisión de solicitar el registro de dichas listas causó estado al llevarse a cabo la jornada comicial.

Esta determinación fue impugnada ante Sala Superior (SUP-REC-186/2016), la cual determinó revocar conforme a las consideraciones siguientes:

- I. La naturaleza de las candidaturas independientes es armónica con la finalidad que se persigue con el sistema de representación proporcional.
- II. Los candidatos independientes que participen en una elección por el principio de mayoría relativa tienen la expectativa de acceder a un cargo de elección popular por el principio de representación proporcional.
- III. Si una planilla de candidatos es postulada por el principio de mayoría y participó en la elección correspondiente obteniendo una votación igual o superior al 3% de la votación total emitida, fijado como límite mínimo para acceder a la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, y si la finalidad de dicho principio es que la expresión del electorado en el voto se traduzca en cargos públicos, resulta claro que no existe razón alguna para negar a las planillas de candidatos independientes el acceso a una regiduría de representación proporcional.

Asimismo, se tiene el caso de **Hidalgo**, en el que la Sala Regional Toluca del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación, resolvió la sentencia **ST-JDC-309/2016**, inaplicar el artículo del Código Electoral del Estado de Hidalgo, en cuanto a la restricción para las candidaturas independientes en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

**A49/OPLEV/CPPP/12-09-16**

La legislación hidalguense contempla una restricción para el registro de los candidatos independientes y asignación de Diputados, síndicos y regidurías de carácter independiente por el principio de representación proporcional.

Por lo anterior, el Instituto Estatal Electoral de Hidalgo toma en cuenta la determinación de la Sala Regional Monterrey, al considerar que la libertad de configuración normativa de las legislaturas no es absoluta y que las disposiciones relativas a la exclusión de las candidaturas independientes de la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional vulneran el derecho de acceso a los cargos públicos en condiciones de igualdad, el carácter igualitario del voto, y además contravienen las finalidades del principio de representación proporcional.

Sin embargo, considera la jurisprudencia 4/2016 de efecto vinculante y obligatorio para el órgano electoral, por lo que resta armonizar la normatividad a aplicar sobre la asignación de regidurías y sindicaturas de representación proporcional.

Por lo cual, llegó a la determinación de que la votación obtenida por la planilla de candidatos independientes sí sea considerada para efectos de determinar la asignación de regidurías de representación proporcional, así como entender en un sentido amplio e incluir a dichas planillas como una fuerza política más con pleno derecho a dicha asignación.

En ese sentido, a fin de cumplir con el principio de igualdad en el acceso a cargos públicos, se reconoce a las candidaturas independientes el derecho a participar en la asignación correspondiente a síndicos de primera minoría y regidurías por el principio

**A49/OPLEV/CPPP/12-09-16**

de representación proporcional, lo anterior con fundamento en la mencionada jurisprudencia.

La determinación anterior, fue impugnada vía *per saltum* ante la Sala Regional Toluca (ST-JDC-309/2016), la cual confirmó la determinación del órgano administrativo, tomando en cuenta lo siguiente:

- I. Ante la posibilidad de diversas interpretaciones jurídicamente válidas, los jueces deben, partiendo de la presunción de constitucionalidad de las leyes, optar por aquella que hace a la ley acorde a los derechos humanos reconocidos en la Constitución federal y en los tratados internacionales.
- II. Para que resulte aplicable a un caso concreto lo dispuesto en una jurisprudencia, se debe tratar de casos iguales o semejantes, en donde operen las mismas razones o la esencia de lo resuelto.
- III. Resultan aplicables las mismas razones que se sustentan en la jurisprudencia referida, en tanto que se trata de que debe prevalecer el principio de igualdad entre las planillas de candidatos independientes y las postuladas por los partidos políticos, pues debe existir un trato igual y no discriminatorio entre ambas.
- IV. Es necesario efectuar un test de proporcionalidad, el cual está diseñado para resolver si una restricción prevista en la ley, o bien, si el establecimiento de alguna medida, requisito o parámetro impuesto por la autoridad para instrumentar o regular el ejercicio de un derecho, resulta proporcional por perseguir un fin legítimo sustentado constitucional, convencional y legalmente.
- V. La determinación del órgano administrativo es derivada de una interpretación conforme y sistemática de los preceptos legales, fue conforme



**A49/OPLEV/CPPP/12-09-16**

a Derecho y acorde con las razones y argumentos que sustenta la jurisprudencia emitida por la Sala Superior.

4. La Litis de los asuntos que conformaron la jurisprudencia citada, y los casos particulares referidos, tienen en común que las legislaciones de dichos estados, como la nuestra, no prevenían la participación de los candidatos independientes en la asignación de ediles por el principio de representación proporcional, y en todos la máxima autoridad para interpretar la legislación electoral determinó que los candidatos independientes tienen derecho a participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

Es de considerar que para efecto del procedimiento de asignación de las regidurías, fue coincidente en las legislaciones la sustracción de la votación de los independientes en el cómputo de la votación efectiva para determinar el cociente de repartición de regidurías, y el tribunal determinó que no era necesario inaplicar dichas disposiciones, ya que el concepto de votación válida emitida debe de permear la votación emitida en favor de los independientes.

Lo anterior, nuevamente en atención al principio de igualdad constitucional en el acceso y ejercicio de derechos fundamentales, como la participación pasiva en las elecciones constitucionales.

Es por todo lo anterior, que este organismo llega a la conclusión de que la única prohibición expresa que impide a los candidatos independientes en nuestro estado participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional, es el artículo 261 de nuestro código.

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

“Artículo 261

Los ciudadanos que cumplan con los requisitos, condiciones y términos tendrán derecho a participar y, en su caso, a ser registrados como Candidatos Independientes para ocupar los siguientes cargos de elección popular:

I y II (...)

III.

Presidente y Síndico de los Ayuntamientos. **No procederá en ningún caso el registro de planillas de regidores por el principio de representación proporcional.”**

Sin embargo, sin realizar pronunciamiento alguno al respecto, este organismo se encuentra obligado en el marco del artículo primero Constitucional antes citado, a interpretar la legislación marco de participación de las candidaturas independientes en la forma más favorable para las personas, realizando para tal efecto el control de convencionalidad, facultad atribuible a este organismo, a fin de garantizar a los candidatos independientes su derecho fundamental de igualdad en la contienda electoral y el derecho de la representatividad, sin que pueda haber discriminación que implique la negativa o menoscabo de su derecho a participar en todos los cargos de elección popular.

Lo anterior, encuentra sustento en la tesis P. LXX/2011 (9a.) de la Suprema Corte de Justicia de la Nación que delimita el ámbito de actuación de cada rama del poder del estado para cumplir con la interpretación más favorable a que obliga el artículo 1° Constitucional a “todas las autoridades” en ejercicio de sus funciones. Dicha tesis dicta:

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

### **SISTEMA DE CONTROL CONSTITUCIONAL EN EL ORDEN JURÍDICO**

**MEXICANO.** Actualmente existen dos grandes vertientes dentro del modelo de control de constitucionalidad en el orden jurídico mexicano, que son acordes con el modelo de control de convencionalidad ex officio en materia de derechos humanos a cargo del Poder Judicial. En primer término, el control concentrado en los órganos del Poder Judicial de la Federación con vías directas de control: acciones de inconstitucionalidad, controversias constitucionales y amparo directo e indirecto; en segundo término, el control por parte del resto de los jueces del país en forma incidental durante los procesos ordinarios en los que son competentes, esto es, sin necesidad de abrir un expediente por cuerda separada. Ambas vertientes de control se ejercen de manera independiente y la existencia de este modelo general de control no requiere que todos los casos sean revisables e impugnables en ambas. Es un sistema concentrado en una parte y difuso en otra, lo que permite que sean los criterios e interpretaciones constitucionales, ya sea por declaración de inconstitucionalidad o por inaplicación, de los que conozca la Suprema Corte para que determine cuál es la interpretación constitucional que finalmente debe prevalecer en el orden jurídico nacional. Finalmente, debe señalarse que todas las demás autoridades del país en el ámbito de sus competencias tienen la obligación de aplicar las normas correspondientes haciendo la interpretación más favorable a la persona para lograr su protección más amplia, sin tener la posibilidad de inaplicar o declarar su incompatibilidad.

Como se advierte, el OPLE tiene facultad para interpretar las normas aplicables a la esfera jurídica de los ciudadanos de la forma más favorable para lograr su protección más amplia.

De esta manera, al reglamentar la forma en que los candidatos independientes tendrán el acceso a la asignación de regidurías por el principio de representación

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

proporcional, se garantiza el objeto de las candidaturas independientes y la igualdad sustancial en el acceso y ejercicio de derechos reconocida por la constitución federal.

Máxime, cuando el Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación ha reconocido que la omisión de reglamentar la participación de las candidaturas independientes, violenta el derecho político electoral a ser votado, lo que en el caso se configura ante la falta de reglamentación de la obligación que impone a este organismo la jurisprudencia 4/2016 antes citada, que reconoce el derecho de los candidatos independientes de participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

Esto, encuentra sustento en la razón sustancial de la tesis LXXXII/2015, de aplicación *mutatis mutandis* al caso en estudio que dicta:

**“CANDIDATURAS INDEPENDIENTES. LA OMISIÓN DE SU REGULACIÓN VIOLENTA EL DERECHO POLÍTICO ELECTORAL DE SER VOTADO.** De lo previsto en los artículos 1º, 35, fracción II, 41, base I, II, III y IV, 116, fracciones I, segundo párrafo y IV, incisos f), g) y h), y tercero transitorio del Decreto publicado en el Diario Oficial de la Federación el 9 de agosto de 2012, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos; 1º, párrafo primero y 23, numerales 1, incisos b) y c), y 2 de la Convención Americana sobre Derechos Humanos; 2º, párrafo 1º, 3º y 25, inciso b) y c), del Pacto Internacional de Derechos Civiles y Políticos; 21, numerales 1, 2 y 3 de la Declaración Universal de los Derechos Humanos; así como la Opinión Consultiva OC-14/94 de la Corte Interamericana de Derechos Humanos, se desprende que el ejercicio del derecho a ser votado a los cargos públicos de elección popular podrá realizarse a través de las candidaturas independientes, para lo cual el poder revisor de la constitución otorgó a los órganos legislativos locales un plazo determinado para que, en el ámbito de su competencia, emitieran la ley correspondiente, a fin de cumplir con

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

dicho mandato. Por tanto, el incumplimiento de ese deber implica una privación del derecho a ser votado de aquellos que tengan interés en participar políticamente bajo esta modalidad de candidatura, ya que son afectados al no conocer los requisitos, condiciones y términos, violentando así los principios de certeza y seguridad jurídica, así como los derechos a la igualdad jurídica y la no discriminación.”

Además de que la jurisprudencia en cita sea temática, y reconozca de forma abstracta el derecho de los independientes a integrar los ayuntamientos a través de la asignación de representación proporcional, es obligatoria e inobservable en términos de la Ley Orgánica del poder judicial de la federación que refiere:

**ARTÍCULO 233.-** La jurisprudencia del Tribunal Electoral **será obligatoria** en todos los casos para las Salas y el Instituto Federal Electoral. Asimismo, lo será **para las autoridades electorales locales, cuando se declare jurisprudencia en asuntos relativos a derechos político-electorales de los ciudadanos** o en aquéllos en que se hayan impugnado actos o resoluciones de esas autoridades, en los términos previstos por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y las leyes respectivas.

Lo anterior, conforme al estudio realizado en la sentencia **ST-JDC-309/2016**, mediante el voto razonado, el cual establece que la jurisprudencia como fuente de derecho obtiene tal calidad, en razón a que constituye la interpretación constitucional y legal que, con fuerza obligatoria, crean los órganos jurisdiccionales al resolver los asuntos sometidos a su jurisdicción, con el propósito de fijar la interpretación, el sentido correcto y los alcances de las normas jurídicas que aplican en la resolución de los casos, así como de adecuar y optimizar su contenido en el sistema jurídico de que se trate, esto es, constituye un instrumento jurídico que solidifica el Estado Constitucional de Derecho.

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

Asimismo, señala que la Suprema Corte introdujo a nuestro derecho el concepto de jurisprudencia temática “derivada lógicamente de los principios que delinean la jurisprudencia por reiteración, pero modifica en su estructura o composición por razones de orden práctico y con alcances diferentes”. En síntesis, existe jurisprudencia temática cuando el criterio relativo deriva de normas análogas o esencialmente iguales, aunque contenidas en ordenamientos distintos.

En el caso, la jurisprudencia 4/2016 reconoce a los candidatos independientes el derecho a participar en la asignación de regidurías de representación proporcional, esto, con independencia de la interpretación que se dio a las normas del código de Nuevo León, que dio origen al criterio jurisprudencial, lo que se debe tomar en cuenta es que se buscó preservar el cumplimiento al principio de igualdad en el acceso a los cargos públicos, reconociendo a los candidatos independientes el derecho a participar en la asignación de regidurías por el principio de representación proporcional.

Es por lo anterior, que este organismo se ve en la obligación de reglamentar lo conducente para que los candidatos independientes puedan participar en la asignación de regidurías de elección popular, al tratarse de una situación donde se encuentra en riesgo el derecho reconocido jurisprudencialmente, por lo cual se debe privilegiar la interpretación sobre la prohibición establecida en nuestro Código Local.

Lo anterior, ya que de lo expuesto, es de considerar que en caso de reconocer únicamente el derecho a los partidos políticos a postular candidaturas para participar en la asignación de representación proporcional, se traicionaría el motivo del reconocimiento de las candidaturas independientes, ya que un ciudadano que tenga la pretensión de ser regidor solo podrá serlo si es postulado por un partido político, lo

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

que hace nugatorio el acceso de los ciudadanos a su derecho de integrar un órgano político de representación popular, si su pretensión es contender por una vía independiente a los partidos políticos y como tal participar en la toma de decisiones municipales, sin detentar la titularidad o representación jurídica del ayuntamiento.

Finalmente, es de recordar que es criterio reiterado del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación que la obligación e interpretación de la normativa que regula los derechos político electorales no puede ser restrictiva, sino que por el contrario deben de ser ampliados y no restringidos ni mucho menos reprimidos. Lo que tiene sustento en la jurisprudencia **29/2002** de dicho órgano judicial:

**DERECHOS FUNDAMENTALES DE CARÁCTER POLÍTICO-ELECTORAL. SU INTERPRETACIÓN Y CORRELATIVA APLICACIÓN NO DEBE SER RESTRICTIVA.**- Interpretar en forma restrictiva los derechos subjetivos públicos fundamentales de asociación en materia política y de afiliación política electoral consagrados constitucionalmente, implicaría desconocer los valores tutelados por las normas constitucionales que los consagran, así cabe hacer una interpretación con un criterio extensivo, toda vez que no se trata de una excepción o de un privilegio, sino de derechos fundamentales consagrados constitucionalmente, los cuales deben ser ampliados, no restringidos ni mucho menos suprimidos. En efecto, los derechos fundamentales de carácter político-electoral consagrados constitucionalmente, como los derechos de votar, ser votado, de asociación y de afiliación, con todas las facultades inherentes a tales derechos, tienen como principal fundamento promover la democracia representativa, habida cuenta que, conforme con lo dispuesto en el artículo 40 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, es voluntad del pueblo mexicano constituirse en una república representativa y democrática. Lo anterior, en virtud de que las reglas interpretativas que rigen la determinación del sentido y alcances jurídicos de una norma no permiten que se restrinja o haga nugatorio el ejercicio de un derecho fundamental, como lo son los de asociación política y de afiliación político-

**A49/OPLEV/CPPP/12-09-16**

electoral; por el contrario, toda interpretación y la correlativa aplicación de una norma jurídica deben ampliar sus alcances jurídicos para potenciar su ejercicio, siempre que aquélla esté relacionada con un derecho fundamental. Lo anterior, desde luego, no significa en forma alguna sostener que los derechos fundamentales de carácter político sean derechos absolutos o ilimitados.

Así como los criterios emitidos por la Sala Superior del Tribunal Electoral de la Federación, sobre el tema, entre ellos, la multicitada jurisprudencia 4/2016 que establece que a fin de cumplir con el principio de igualdad en el acceso a cargos públicos, los candidatos independientes tienen derecho a participar en la asignación correspondiente a regidurías por el principio de representación proporcional.

5. La Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, con la finalidad de que tanto los ciudadanos conozcan los procedimientos a seguir en cada una de las etapas así como los órganos de este OPLEV.

Tomando en consideración la experiencia en las diferentes etapas del procedimiento de candidatos independientes en reciente proceso electoral 2015-2016, en el cual se tuvo una alta participación de las y los ciudadanos en la aspiración de obtener el cargo de Gobernador del Estado y Diputados por el principio de mayoría relativa, como se observa en el siguiente cuadro:

Proceso electoral 2015-2016		
Elección	Gobernador	Diputados por el principio de mayoría relativa
Manifestaron su intención de participar	3	71



A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

Proceso electoral 2015-2016		
Elección	Gobernador	Diputados por el principio de mayoría relativa
Obtuvieron la calidad de aspirantes a Candidatos Independientes	3	40
Obtuvieron su registro como candidatos independientes	1	15

Aunado al próximo inicio del proceso electoral 2016-2017, en el que se renovarían a los ediles de los 212 Ayuntamientos que conforman el Estado, resulta necesaria la emisión del “Reglamento para las candidaturas a cargos de elección popular, aplicable en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”.

En este aspecto, el Reglamento que se presenta, se consideró conjuntar las disposiciones contenidas en los “Lineamientos Generales para el registro de Candidatos Independientes en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”<sup>15</sup> y en los “Criterios generales para la presentación, resguardo, y verificación del apoyo ciudadano de los aspirantes a candidatos independientes al cargo de Gobernador constitucional y Diputados por el principio de mayoría relativa para el proceso electoral 2015-2016”<sup>16</sup>, con la finalidad de que en un solo documento se regulen las etapas del procedimiento de selección de aspirantes a candidatos independientes, el procedimiento de verificación del respaldo ciudadano que presenten, así como el registro correspondiente.

<sup>15</sup> Aprobados por el Consejo General, en la sesión extraordinaria celebrada el cuatro de diciembre de dos mil quince, mediante el Acuerdo identificado con la clave **OPLE-VER/CG-36/2015**.

<sup>16</sup> Aprobado por el Consejo General, mediante el Acuerdo identificado con la clave **A51/OPLE/VER/CG/10-02-16**.

**A49/OPLEV/CPPP/12-09-16**

En este aspecto, al integrar estas disposiciones en un solo ordenamiento, los ciudadanos que aspiren a un cargo de elección popular por la vía independiente así como los postulados por los partidos políticos, podrán conocer los requisitos que deben acreditar y cuenten con una guía sencilla y práctica de la forma en que se llevaran cada una de las etapas.

El proyecto de **“Reglamento para las candidaturas a cargos de elección popular, aplicable en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”**, contiene los siguientes:

**LIBRO PRIMERO  
DISPOSICIONES GENERALES**

**LIBRO SEGUNDO  
DE LAS CANDIDATURAS INDEPENDIENTES**

**CAPÍTULO PRIMERO**

DISPOSICIONES GENERALES.....

**CAPÍTULO SEGUNDO**

DE LAS ETAPAS.....

**SECCIÓN I**

DE LAS CONVOCATORIAS.....

**SECCIÓN II**

DE LOS ACTOS PREVIOS AL REGISTRO DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES.....

**SECCIÓN III**

DE LA OBTENCIÓN DE APOYO CIUDADANO.....

**SECCIÓN IV**

DE LA OBTENCIÓN DEL APOYO CIUDADANO.....

**SECCIÓN IV**

DE LA RECEPCIÓN, RESGUARDO Y VERIFICACIÓN DEL APOYO CIUDADANO.....

**SECCIÓN V**

VALIDACIÓN DEL CÓMPUTO DEL APOYO CIUDADANO PARA OBTENER LA CALIDAD DE CANDIDATO INDEPENDIENTE.....

**SECCIÓN VI**

DE LA ETAPA DE LA DECLARATORIA.....

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

**SECCIÓN VII**

LA FISCALIZACIÓN DE LOS RECURSOS EN EL PROCESO DE ASPIRANTES A CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ....

**CAPÍTULO TERCERO**

DE LAS CANDIDATURAS. ....

**SECCIÓN I**

DEL REGISTRO DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ....

**SECCIÓN II**

DE LOS DERECHOS Y OBLIGACIONES DE LOS CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ....

**CAPÍTULO CUARTO**

DE LAS PRERROGATIVAS. ....

**SECCIÓN I**

DEL FINANCIAMIENTO Y FISCALIZACIÓN. ....

**SECCIÓN II**

DEL ACCESO A LA RADIO Y TELEVISIÓN. ....

**SECCIÓN III**

DE LAS FRANQUICIAS POSTALES. ....

**CAPÍTULO QUINTO**

DE LA PROPAGANDA ELECTORAL DE CANDIDATOS INDEPENDIENTES. ....

**CAPÍTULO SEXTO**

DE LA JORNADA ELECTORAL, DE LA DOCUMENTACIÓN Y MATERIAL ELECTORAL. ....

**CAPÍTULO SÉPTIMO**

DEL CÓMPUTO DE LOS VOTOS. ....

**CAPÍTULO OCTAVO**

DEL RÉGIMEN SANCIONADOR. ....

**CAPÍTULO NOVENO**

DE LA DISOLUCIÓN Y LIQUIDACIÓN DE LAS ASOCIACIONES CIVILES. ....

**CAPÍTULO DÉCIMO**

DE LAS OBLIGACIONES EN MATERIA DE TRANSPARENCIA. ....

**CAPÍTULO ONCEAVO**

DE LAS ELECCIONES EXTRAORDINARIAS. ....

**LIBRO TERCERO**

**DE LAS CANDIDATURAS POR PARTIDOS POLÍTICOS O COALICIONES**

**CAPÍTULO PRIMERO**

DE LOS ÓRGANOS ELECTORALES COMPETENTES PARA REALIZAR EL REGISTRO DE CANDIDATOS.

A49/OPLEV/CPPP/12-09-16

<b>CAPITULO SEGUNDO</b>	
DE LOS PLAZOS.....	
<b>CAPITULO TERCERO</b>	
DE LA FORMA Y REQUISITOS PARA EL REGISTRO DE CANDIDATOS.....	
<b>CAPITULO CUARTO</b>	
DE LOS REQUISITOS DE ELEGIBILIDAD.....	
<b>CAPITULO QUINTO</b>	
DEL PROCEDIMIENTO PARA EL REGISTRO DE CANDIDATOS.....	
<b>CAPITULO SEXTO</b>	
DE LAS SUSTITUCIONES Y CANCELACIONES.....	
<b>CAPITULO SÉPTIMO</b>	
DE LA PUBLICIDAD DEL REGISTRO DE CANDIDATOS.....	
<b>TRANSITORIOS.....</b>	

En atención a las consideraciones expresadas y fundamentos detallados en el cuerpo del presente, la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos, emite el siguiente:

## ACUERDO

**PRIMERO.** Se aprueba poner a consideración del Consejo General el proyecto de “Reglamento para las candidaturas a cargos de elección popular, aplicable en el estado de Veracruz de Ignacio de la Llave”.

**SEGUNDO.** Se instruye al Secretario Técnico para que turne este proyecto de acuerdo a la Presidencia del Consejo General, a fin de que sea sometido a consideración del órgano superior de dirección, conforme al artículo 134 del Código número 577 Electoral para el Estado de Veracruz de Ignacio de la Llave.

**A49/OPLEV/CPPP/12-09-16**

Dado en la ciudad de Xalapa-Enríquez, Veracruz de Ignacio de la Llave, a los doce días del mes de septiembre del año dos mil dieciséis, este Acuerdo fue aprobado por unanimidad de votos de los Consejeros Electorales: Tania Celina Vásquez Muñoz, Jorge Alberto Hernández y Hernández así como por la Presidenta Eva Barrientos Zepeda, integrantes de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Organismo Público Local del Estado de Veracruz.

Firman la Presidenta y el Secretario Técnico de la Comisión de Prerrogativas y Partidos Políticos del Organismo Público Local Electoral del Estado de Veracruz.

---

**Dra. Eva Barrientos Zepeda**  
**Presidenta**

---

**Mtro. José Octavio Pérez Ávila**  
**Secretario Técnico**