

PODER JUDICIAL

SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION

SENTENCIA dictada por el Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 87/2009 y su acumulada 88/2009, promovidas por el Partido Revolucionario Institucional y el Procurador General de la República.

Al margen un sello con el Escudo Nacional, que dice: Estados Unidos Mexicanos.- Suprema Corte de Justicia de la Nación.- Secretaría General de Acuerdos.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD 87/2009 Y SU ACUMULADA 88/2009.

PROMOVENTES: PARTIDO REVOLUCIONARIO INSTITUCIONAL Y PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA.

PONENTE: MINISTRO JOSE RAMON COSSIO DIAZ.

SECRETARIO: ROBERTO LARA CHAGOYAN.

México, Distrito Federal. Acuerdo del Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación correspondiente al día quince de febrero de dos mil diez.

VISTOS los autos para resolver la acción de inconstitucionalidad 87/2009 y su acumulada 88/2009, promovidas por el Partido Revolucionario Institucional y el Procurador General de la República, respectivamente, en contra de dos decretos emitidos por la Sexagésima Tercera Legislatura del Estado Libre y Soberano de Chiapas, mediante los cuales se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política Local y del Código de Elecciones y Participación Ciudadana de esa entidad.

RESULTANDO:

PRIMERO. Antecedentes, demandas presentadas, normas impugnadas y autoridades emisoras. El once de noviembre de dos mil nueve, el Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas presentó ante la Comisión Permanente del Congreso Estatal dos proyectos de iniciativa de reforma: uno, con la intención de modificar varios artículos de la Constitución Política del Estado de Chiapas, y otro con la finalidad de reformar el Código de Elecciones y de Participación Ciudadana. Una vez que se recibieron ambos proyectos, ese mismo día, la Comisión Permanente turnó las dos iniciativas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen.

En relación con la iniciativa de reforma constitucional, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales emitió un dictamen el dieciocho de noviembre de dos mil nueve. En sesión ordinaria del Pleno de la Legislatura Estatal del día siguiente, dicho dictamen fue discutido en lo general y particular y aprobado por mayoría calificada de los miembros del congreso. Por consiguiente, se publicó la Minuta de Proyecto de Decreto que modificaba diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chiapas y se remitió copia a los ayuntamientos del Estado. Seguido el trámite de ley, una vez que se computaron las actas aprobatorias de los distintos ayuntamientos, el Congreso Estatal, en sesión ordinaria de veinticuatro de noviembre, declaró procedente la reforma constitucional y envió el decreto correspondiente (Decreto Número 011) al Ejecutivo de la entidad, quien lo publicó el veinticinco de noviembre de dos mil nueve en el número 200, Tomo III, Segunda Sección, del Periódico Oficial Estatal.

Respecto a la segunda iniciativa de reforma, la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales emitió un dictamen de modificación a diversas disposiciones del Código de Elecciones y Participación Ciudadana el veinticinco de noviembre de dos mil nueve. Tal dictamen fue discutido en lo general y particular y aprobado por mayoría en sesión ordinaria del Congreso del Estado de veintiséis de noviembre del mismo año. Una vez que se remitió el Decreto de reforma al Ejecutivo Local (Decreto Número 012), fue publicado el veintisiete de noviembre siguiente en el número 201, Tomo III, del Periódico Oficial de la entidad.

Inconformes con varias normas transitorias de los referidos decretos, Beatriz Elena Paredes Rangel, Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional, y Arturo Chávez Chávez, en su carácter de Procurador General de la República, mediante escritos presentados, respectivamente, el dieciocho y veinticinco de diciembre de dos mil nueve¹, promovieron acciones de inconstitucionalidad en las que solicitaron la invalidez de las normas que más adelante se señalan, emitidas y promulgadas por los órganos que a continuación se mencionan:

¹ El primero se presentó en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación y el segundo en el domicilio particular del autorizado para recibir escritos y promociones fuera del horario ordinario de labores de este Tribunal Constitucional.

1. Organos legislativo y ejecutivo que emitieron y promulgaron la norma impugnada:

- a) Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas.
- b) Gobernador Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas.
- c) Secretario General de Gobierno del Estado Libre y Soberano de Chiapas. Cabe destacar, que esta autoridad sólo fue demandada por el Partido Revolucionario Institucional.

2. Normas cuya invalidez se reclaman y medio oficial en que se publicaron:

- a) Artículos Sexto Transitorio y, en vía de consecuencia, Séptimo Transitorio del Decreto Número 011, mediante el que se reformaron diversas disposiciones de la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas**, el cual fue publicado el veinticinco de noviembre de dos mil nueve en el ejemplar 200 del Periódico Oficial del Estado. El Procurador General de la República únicamente impugnó el primero de los artículos transitorios.
- b) Artículo Cuarto Transitorio del Decreto Número 012, por medio del que se modificaron varias normas del **Código de Elecciones y Participación Ciudadana**, publicado el veintisiete de noviembre de dos mil nueve en el ejemplar 201 del Periódico Oficial del Estado. Este artículo sólo fue reclamado por el Partido Revolucionario Institucional.

SEGUNDO. Trámite de las acciones de inconstitucionalidad. Los integrantes de la Comisión de Receso de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, mediante acuerdo de veintiuno de diciembre de dos mil nueve, recibieron la demanda promovida por el Partido Revolucionario Institucional, ordenaron formar y registrar el expediente como 87/2009 y señalaron que, una vez iniciado el primer período de sesiones de la Suprema Corte, se devolviera el asunto a su Presidente para que determinara lo relativo al turno del ministro instructor.

Sin embargo, dado que se impugnaron normas de carácter electoral y con la finalidad de cumplir los plazos establecidos en la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, en el propio acuerdo los integrantes de la comisión admitieron a trámite la demanda de inconstitucionalidad, dieron vista al Procurador General de la República y realizaron los siguientes requerimientos: a) al Congreso y al Gobernador del Estado de Chiapas, autoridades que emitieron y promulgaron la norma impugnada, que rindieran su informe; b) al Presidente del Consejo General del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, se le pidió que informara a este Alto Tribunal la fecha en que daría inicio el próximo proceso electoral en la entidad; c) al Presidente del Consejo General del Instituto Federal Electoral, que exhibiera copia certificada de los Estatutos vigentes del Partido Revolucionario Institucional y de su registro vigente, precisando quiénes son los integrantes de su Comité Ejecutivo Nacional, y d) a la Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación se le solicitó su opinión en la referida acción de inconstitucionalidad. Cabe destacar que únicamente se requirió su informe al Congreso del Estado de Chiapas y no a los ayuntamientos de la entidad, como órganos que conforman el Poder Reformador Local, porque la legislatura se comporta como representante de todo el órgano complejo de reforma constitucional.

En relación con la demanda de inconstitucionalidad presentada por el Procurador General de la República, por acuerdo de veintiuno de diciembre de dos mil nueve, los integrantes de la Comisión de Receso formaron y registraron el expediente bajo el rubro 88/2008 y admitieron a trámite la demanda al tratarse de un caso de naturaleza electoral. Asimismo, dado que el asunto tenía conexidad con la referida acción de inconstitucionalidad 87/2009, al impugnarse en ambas la misma norma transitoria, se decretó la acumulación de tales demandas de inconstitucionalidad y se requirió su informe al Congreso y al Gobernador del Estado de Chiapas y su opinión a la Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación.

El Secretario Ejecutivo del Instituto Federal Electoral cumplió con su requerimiento mediante escrito presentado el veinticuatro de diciembre de dos mil nueve en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación. Por su parte, el Consejero Presidente del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, por escrito recibido el veintitrés de diciembre del mismo año, señaló que el próximo proceso electoral en la entidad, en el que se elegirán Diputados al Congreso del Estado, iniciará con la sesión de su Consejo General a celebrarse el **primero de marzo de dos mil diez**. Asimismo, la Presidenta de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación presentó su opinión por escrito recibido el veinticuatro de diciembre de dos mil nueve.

TERCERO. Conceptos de invalidez. La Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional y el Procurador General de la República manifestaron, en síntesis, los siguientes conceptos de invalidez:

I. Partido Revolucionario Institucional

1. Violaciones al procedimiento legislativo. En su **primer concepto de invalidez**, el partido promovente señala que el proceso legislativo que dio origen a los decretos impugnados es violatorio del artículo 16 de la Constitución Federal, en relación con los artículos 15, 22 y 83 de la Constitución Local; 2o., 15, 21 y 34 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado de Chiapas, 1o., 3o., 11, 59, 66, 68, 71, 80, 88 y 90 del Reglamento Interior del H. Congreso del Estado de Chiapas, y 34 y 60 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas².

Los argumentos centrales de esta impugnación son los siguientes: a) no se observaron los trámites legales previstos para las reformas constitucionales locales; b) los dictámenes legislativos correspondientes no se elaboraron conforme a los requisitos establecidos en ley; c) la Mesa Directiva del Congreso Estatal, al llevar a cabo el trámite de las reformas, omitió verificar el cumplimiento de los supuestos legales previstos al respecto en la Constitución Local, Ley Orgánica y el Reglamento Interior; d) el Congreso del Estado incurrió en violaciones constitucionales al aprobar los citados decretos; e) el Ejecutivo Local no respetó los lineamientos constitucionales al promulgar los decretos, y f) los referidos decretos no se publicaron en los plazos legales y con las formalidades esenciales para la publicidad de una ley o decreto.

A continuación, se exponen a detalles cada uno de estos razonamientos.

1.1. Como cuestión previa, señala que de acuerdo al artículo 2o. de la Ley Orgánica del H. Congreso del Estado de Chiapas y los artículos 1o. y 3o. del Reglamento Interior del Congreso del Estado de Chiapas, todos los órganos que conforman a la Legislatura Local están obligados en el desempeño de sus funciones a apegarse a los lineamientos establecidos en la Constitución Local, en las leyes y en los reglamentos aplicables. Es decir, existen ciertos requisitos del procedimiento legislativo que deben de cumplirse forzosamente por todos los órganos que integran al Congreso Estatal, ello con el objetivo de hacer valer los principios de legalidad, imparcialidad, objetividad, certeza, seguridad jurídica, entre otros.

1.2. Así las cosas, el partido político sostiene que de acuerdo al contenido de los artículos 83 de la Constitución Local y 15 de la referida Ley Orgánica del Congreso Estatal, es facultad de la Junta de Coordinación Política presentar en la agenda legislativa correspondiente los temas pendientes de la anterior legislatura y las propuestas de reforma que en su caso presenten los poderes Ejecutivo y Judicial. Sin embargo —dice el partido promovente—, los proyectos de reformas constitucionales y legales que dieron origen a los decretos impugnados **no fueron anunciados** en la respectiva agenda legislativa.

1.3. Asimismo, argumenta que el artículo 66 del citado reglamento establece como requisito obligatorio que cuando un expediente sea turnado a una comisión, el Presidente de ésta deberá citar a sus integrantes para dar a conocer el contenido del asunto y acordar el procedimiento a seguir para obtener la información necesaria que permita la elaboración del dictamen. A pesar de esta obligación, en el caso concreto —dice el partido político—, la comisión que dio trámite a las iniciativas de reforma constitucional y legal omitió acordar el procedimiento a seguir para obtener la información necesaria para dictaminar.

1.4. Por otra parte, el partido actor manifiesta que conforme a los artículos 22 de la Constitución Local y 11 del referido reglamento, el primer período ordinario de sesiones comienza el dieciséis de noviembre y termina el quince de febrero; asimismo, que de los artículos 34 de la Ley Orgánica y 68 del reglamento se desprende que las comisiones serán formales, su actuación deberá ser colegiada y se reunirán mediante convocatoria de su presidente que deberá entregarse por lo menos con treinta y seis horas de anticipación.

En esa línea, el partido promovente destaca que: a) cuando el Gobernador del Estado presentó las iniciativas de reforma el once de noviembre de dos mil nueve, el Congreso se encontraba en receso; b) *“la comisión, jamás justifica, que haya emitido una convocatoria, misma que fuere entregada a los miembros de la misma, con treinta y seis horas de anticipación, y en la cual en el orden del día se establezca el tema en comento”* y, c) aun cuando se haya citado a los miembros de la comisión, la elaboración del dictamen se realizó apresuradamente y sin cumplir el procedimiento correspondiente (4 días en relación con la reforma constitucional y 13 por lo que hace a la modificación legal), a pesar que la iniciativa no revestía el carácter de urgente ni existían condiciones en el Estado que pusieran en riesgo la paz y seguridad social.

² Cabe destacar, que el partido político señala que este concepto de invalidez se expresa por cuanto hace al artículo sexto transitorio y, en vía de consecuencia, séptimo transitorio del Decreto número 11, y al cuarto transitorio del Decreto número 12.

1.5. Aunado a lo anterior, el partido político señala que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales emitió los dictámenes correspondientes violando los requisitos previstos en el propio reglamento. De los artículos 59 y 71 del reglamento interior se desprende que para el estudio, dictamen y seguimiento de los asuntos del Congreso del Estado, se constituirán comisiones formadas por una Mesa Directiva integrada por un presidente, dos secretarios y vocales, cuyas reuniones requieren de la mayoría absoluta de sus integrantes y sus resoluciones serán tomadas también por mayoría absoluta y, en caso de empate, el presidente tendrá voto de calidad.

Con base en lo anterior, el partido sostiene que tratándose de la iniciativa de reforma constitucional, el dictamen de la comisión se emitió el dieciocho de noviembre de dos mil nueve con las siguientes deficiencias: a) la reunión de la comisión, al momento de emitir el dictamen, no se hizo con la presencia de la mayoría absoluta de sus integrantes; b) la Mesa Directiva no se encontraba debidamente constituida, ante la ausencia de uno de sus secretarios; c) el dictamen sólo se firmó por tres diputados (un secretario y dos vocales) más el presidente, por lo que la decisión es inválida; es decir, y en palabras del promovente: *“la ley establece que será la mayoría absoluta quien debe de votar la procedencia del dictamen, y lo que aquí se aprecia, es que hay tres diputados a favor del dictamen, y que con ello está sosteniendo la procedencia del dictamen, dando por hecho, que tres votos son en contra, (los de los diputados ausentes); aprovechando esta situación el presidente de la comisión, para hacer parecer que está dando el voto decisivo”*.

Cabe mencionar, a juicio del partido político, que la comisión incurrió en las mismas irregularidades al emitir el dictamen de la iniciativa de reforma del Código de Elecciones y Participación Ciudadana que originó el Decreto Número 012.

1.6. Por otro lado, el partido político destacó que el artículo 80 del citado reglamento establece expresamente que los dictámenes de las comisiones se presentarán **dentro del término de quince días** siguientes en que hayan recibido el asunto. A pesar de este término, dice el partido, la comisión correspondiente tramitó los asuntos y elaboró los dictámenes en un plazo de **cuatro días**, tratándose de la iniciativa de reforma constitucional, y **trece días**, por cuanto hace al proyecto de modificaciones de la ley electoral; este proceder, según el partido político, denota la falta de cumplimiento de todos los pasos que se tienen que dar para que una comisión emita un dictamen (convocatoria, reunión de trabajo, consulta de especialistas, etcétera); además, señala que la urgencia en el trámite del procedimiento legislativo se realizó sin invocar fundamento alguno, incumpliendo los requisitos y plazos establecidos para tales efectos.

1.7. Argumenta también que los dictámenes correspondientes no cumplen con los requisitos previstos en el artículo 90 del citado reglamento; por ejemplo, no hacen referencia a los antecedentes del trabajo de la comisión, tampoco incluye el resultado de las consultas, comparecencias y conferencias llevadas a cabo ni mucho menos exponen las razones jurídicas en que se fundamentó y motivó la decisión.

1.8. De igual manera, sostiene que la celeridad con la que se aprobaron los respectivos decretos evidencia el incumplimiento del proceso legislativo. En relación con la reforma constitucional, señala que los ayuntamientos sólo tuvieron dos días para discutir y aprobar la minuta de reforma constitucional, lo cual sería contradictorio con los procesos establecidos para la actuación de los ayuntamientos en los artículos 34 y 60 de la Ley Orgánica Municipal.

1.9. Por último, destaca que la Mesa Directiva del Congreso omitió cumplir con sus obligaciones establecidas en el artículo 21 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado, pues al no vigilar que los procedimientos legislativos se llevaran correctamente, violó los principios de imparcialidad y objetividad.

2. Sufragio universal y designación de los Concejos Municipales. En su **segundo concepto de invalidez**, el partido político sostiene que el artículo sexto transitorio y, en consecuencia, el séptimo transitorio, del Decreto Número 011, por el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución del Estado Libre y Soberano de Chiapas, son violatorios del principio de elecciones libres, auténticas y periódicas, consagrado en los artículos 115, fracción I, segundo párrafo, y 116, fracciones II, segundo párrafo, y IV, inciso a), en relación con los artículos 39, 40 y 41, todos de la Constitución Federal. A continuación, se expondrán los argumentos concretos de inconstitucionalidad.

2.1. El partido promovente señala que el artículo sexto transitorio del Decreto Número 011 impide el correcto ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo. El artículo transitorio establece que por única ocasión, la Legislatura Local designará a los Concejos Municipales que funcionarán del primero de enero del dos mil once al treinta de septiembre de dos mil doce, con la intención de homologar las elecciones municipales con las federales y con fundamento a las atribuciones conferidas en el tercer párrafo del artículo 61 de la Constitución Local, y como excepción de lo establecido en el artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal.

A juicio del partido político, esta designación equivale a que el Congreso Local se coloque unilateralmente como único participante activo, como si se tratara de una elección propia para un nuevo período, excluyendo a toda la comunidad del territorio de la entidad federativa y privando de manera implícita a los ciudadanos de la libertad para elegir a sus representantes.

2.2. Por otro lado, el partido político sostiene que el artículo sexto transitorio del Decreto Número 011 contraviene las reglas previstas para la designación extraordinaria de los concejos municipales por parte del Congreso del Estado.

A decir del partido, en los artículos 61 de la Constitución Local y 115 de la Constitución Federal, se prevé que el Congreso Local únicamente podrá elegir a los miembros del concejo del municipio cuando: a) la elección de tales miembros no se hubiese efectuado en la fecha prevista para tal efecto; b) fuera declarada nula la elección; c) en caso de la desaparición de un ayuntamiento; y d) por renuncia o falta definitiva de los miembros del ayuntamiento.

Así las cosas, dice el promovente, en el caso concreto no se actualiza ninguno de los referidos supuestos, sin que sea óbice el hecho de que el órgano reformador exponga que tal designación sería por única ocasión y de manera excepcional, pues además resulta evidente que para el período por el cual serían nombrados dichos concejales corresponde a un tiempo superior al medio aritmético de la actual administración. Las elecciones en el ayuntamiento se realizaron el siete de octubre de dos mil siete, se tomó posesión el primero de enero del dos mil ocho y la conclusión del cargo se daría hasta el treinta y uno de diciembre de dos mil diez. Sin embargo, en virtud del mandato de transición impuesto en la norma impugnada, el Congreso del Estado tendría que designar a los consejeros entre el dieciséis de noviembre y el quince de diciembre de dos mil diez, se tomaría posesión del cargo el primero de enero de dos mil once y se concluiría la administración hasta el treinta de septiembre de dos mil doce.

Con base en esta exposición, el partido promovente manifiesta que el hecho de establecer un mandato de transición para supuestamente obtener la concurrencia de las elecciones locales con las federales, no tiene como consecuencia una permisión para que en la renovación de los ayuntamientos se sustituya el voto popular por una designación a cargo del Congreso Local. Así, insiste en que el Municipio es la base de la organización política y administrativa de los Estados, los cuales deben adoptar para su régimen interior la forma de gobierno republicano, representativo y popular: cada municipio, dice el partido político, será administrado por un ayuntamiento elegido mediante el voto popular.

En consecuencia, la norma impugnada evita la renovación de los ayuntamientos a través de las elecciones directas, populares, auténticas y periódicas, violando así los artículos 41, segundo párrafo; 115, fracción I, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal. Lo anterior, ya que por una parte cancela el proceso electoral cuya jornada estaba prevista para el primer domingo de julio de dos mil diez y, por la otra, pretende sustituir la elección popular de los miembros del ayuntamiento por una designación ejercida por el Congreso del Estado.

2.3. Además, la norma reclamada es violatoria del derecho fundamental a votar y ser votado, toda vez que impide que los electores participen en la elección de los concejos municipales y también evita que cualquier persona tenga la oportunidad de acceder como candidato.

3. Invasión de competencias y supresión de la elección correspondiente. En su tercer concepto de invalidez, el partido político argumenta que el artículo sexto transitorio del Decreto Número 011 transgrede los artículos 41, segundo párrafo; 115, fracción I, y 116, fracción IV, incisos a), b), y c), en relación con el 133, todos de la Constitución Federal.

3.1. A juicio del promovente, la norma propicia que el Congreso del Estado invada la esfera de competencias que por mandato constitucional corresponde al órgano electoral de dicha entidad federativa, en este caso el Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas. Para el partido político, no existe base constitucional ni legal para que la elección de los ayuntamientos no se lleve a cabo en el año dos mil diez y sea organizada por el mencionado instituto. Lo anterior, ya que el período de funciones de los actuales ayuntamientos concluye un día antes de la toma de posesión de los ayuntamientos que deberán de elegirse en el año dos mil diez, lo cual es consistente con los artículos 14 Bis, primer párrafo, y 61 de la Constitución Local.

El primero de ellos dispone que las elecciones para diputados del Congreso y miembros de los ayuntamientos se celebrarán el primer domingo de julio del año de la elección, situación confirmada por el artículo 61, párrafo primero, de la propia constitución que establece que los Presidentes Municipales, Síndicos y Regidores del ayuntamiento electos popularmente por elección directa, durarán en su encargo tres años sin posibilidad a reelección inmediata, y que tales gobiernos municipales deberán tomar posesión el día primero de enero siguiente al de su elección.

En ese estado de cosas, la norma impugnada no tiene por qué establecer la designación de concejeros municipales a cargo del Congreso del Estado, sino preservar la celebración de la elección de los ayuntamientos para el año dos mil diez, la cual estaría a cargo del órgano electoral competente.

3.2. Adicionalmente, el partido político insiste en que no se actualiza ninguna de las causales previstas en el artículo 61 de la Constitución Local para que el Congreso del Estado pudiera celebrar elecciones extraordinarias o designar al concejo municipal. Primero, porque válidamente puede llevarse a cabo la elección de los concejeros municipales; segundo, debido a que en la entidad no existe ninguna circunstancia emergente que pudiera evitar la elección del ayuntamiento y, tercero, toda vez que no existe desierto o vacío en el encargo de los ayuntamientos. De igual manera, sostiene que es revelador el hecho de que la norma impugnada establezca una excepción al artículo 16 de la Constitución Local, por única ocasión, en relación con el diverso artículo transitorio segundo del Decreto 237, publicado el tres de septiembre de dos mil ocho, el cual dispuso como excepción al propio artículo 16 el período de mandato de los ayuntamientos electos en los comicios en el dos mil diez. Con base en lo recién expuesto, el partido político sostiene que la norma impugnada es una excepción a otra excepción, situación que evidencia la intención manifiesta por parte del Congreso del Estado de suprimir las elecciones ordenadas por la propia Constitución.

3.3. Por todo lo anterior, y en vía de consecuencia, el partido político promovente solicita la invalidez del artículo séptimo transitorio del Decreto Número 011.

4. Disminución del financiamiento público. En su **cuarto y último concepto de invalidez**, el partido político argumenta que el artículo cuarto transitorio del Decreto Número 012, además de constituir una reforma sustancial realizada durante un período prohibido por el artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal, contraviene también los artículos 41, fracciones I y II, párrafo primer; 116, fracción IV, párrafo primero, inciso g), de la misma norma fundamental.

El artículo transitorio señala que por única ocasión y como excepción al artículo 92 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana, el financiamiento de los partidos políticos para la obtención de voto de la campaña electoral del año dos mil diez, será equivalente al quince por ciento del financiamiento público otorgado para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes. A juicio del partido político, esta limitación al financiamiento público reduce drásticamente las prerrogativas otorgadas en otros comicios electorales, máxime si se toma en cuenta que el artículo 92, fracción II, del citado código, anterior a las reformas impugnadas, establecía que para la elección en que se renovarían al Congreso y a los ayuntamientos, a cada partido político se le otorgaría para gastos de campaña un monto equivalente a la mitad del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le correspondía en ese año.

A mayor abundamiento, si bien de una interpretación sistemática de los artículos 41, fracción I, y 116, fracción IV, de la Constitución Federal se desprende que los Estados tienen plena libertad para establecer las formas específicas para la intervención de los partidos políticos en sus procesos electorales locales (por ejemplo, libertad para configurar las modalidades y formas de participación de los partidos políticos nacionales en las elecciones locales), también lo es que esta libertad de configuración está condicionada a que se respeten los principios establecidos en las citadas normas constitucionales y a que se regulen conforme a criterios de razonabilidad, con el objetivo de que los partidos políticos, como entidades de interés público, cumplan con las funciones y finalidades constitucionalmente asignadas.

Así las cosas, los límites al financiamiento público establecidos en la norma impugnada se alejan sustancialmente de los criterios establecidos en los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal, toda vez que dicho financiamiento fue reducido hasta en un setenta por ciento de los parámetros constitucionales, sin que exista la debida justificación respecto de sus alcances en la capacidad que tendrán los partidos para llevar a cabo sus actividades en veinticuatro distritos electorales que componen a la demarcación electoral del Estado de Chiapas.

II. Procurador General de la República

1. Elecciones de los Concejos Municipales y derecho fundamental a votar y ser votado. En su **primer concepto de invalidez**, el Procurador General de la República sostiene que una parte del artículo sexto transitorio del Decreto Número 011, transgrede los artículos 35, fracciones I y II, y 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal.

1.1. A juicio del procurador, esta norma impugnada, al establecer que el Congreso Local deberá nombrar a los Concejos Municipales que funcionarán por única ocasión del primero de enero de dos mil once al treinta de septiembre de dos mil doce, afecta de manera terminante los derechos fundamentales de participación política de los individuos.

A mayor abundamiento, el procurador destaca que una vez que los actuales ayuntamientos terminen su ejercicio para el cual fueron electos —treinta y uno de diciembre de dos mil diez—, es necesario convocar a elecciones para elegir nuevamente a dicho órgano de gobierno municipal de conformidad con la Constitución Federal; en ese entendido, la norma reclamada, al establecer de manera unilateral que designará a los concejeros municipales, impide al pueblo chiapaneco participar en la contienda electoral tanto desde una perspectiva activa (votar) como pasiva (ser votado).

1.2. Asimismo, el artículo sexto transitorio provoca una violación a los derechos fundamentales de votar y ser votado desde una perspectiva de la autonomía o autodeterminación de los ciudadanos de la entidad federativa.

Para el Procurador General de la República, estos derechos a votar y ser votado deben entenderse vinculados con la exigencia constitucional de elecciones libres, auténticas y periódicas, mediante sufragio universal, libre, secreto y directo, respecto a la renovación de los municipios representativos de los Estados; ello, de conformidad con los artículos 115, fracción I, segundo párrafo, y 116, fracción IV, inciso a), en relación con el 41, todos de la Constitución Federal. En consecuencia, dice el procurador, la determinación legislativa de nombrar por única ocasión a los concejos municipales, bajo el argumento de homologar las elecciones locales a las federales, es una clara transgresión de las citadas normas constitucionales, pues los concejos ejercerán todas las atribuciones inherentes a un órgano de gobierno, por lo que en términos de la Constitución Federal debieran elegirse por medio del sufragio universal, libre, secreto y directo.

2. Imposibilidad del Congreso para elegir a los concejos municipales. En su **segundo concepto de invalidez**, el Procurador General de la República sostiene que el artículo sexto transitorio del Decreto Número 011 viola el artículo 115, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal.

Para el procurador, no se cumplen ninguno de los supuestos establecidos constitucionalmente para que la Legislatura del Estado de Chiapas designe a los concejos municipales, pues no se declaró desaparecido algún ayuntamiento, tampoco se revocó el mandato de alguno de sus miembros, no existe la imposibilidad de que asuman el cargo los suplentes y mucho menos existe la imposibilidad de convocar a nuevas elecciones. Así las cosas, a su juicio, si bien los Estados tienen facultades para modificar sus ordenamientos legales en cuanto a sus elecciones internas, deben de respetar los mandamientos constitucionales correspondientes, que en este caso se refieren a la elección, integración y funcionamiento del órgano supremo de gobierno de los municipios.

3. Fundamentación del acto legislativo y principio de supremacía constitucional. En su **tercer y último concepto de invalidez**, argumenta de manera muy general que el decreto impugnado vulnera el artículo 16 de la Constitución Federal al carecer de una debida fundamentación, toda vez que el Congreso del Estado actuó fuera del marco de sus atribuciones constitucionales. Por lo tanto, y en consecuencia de todos los demás argumentos expuestos en el resto de los conceptos de invalidez, se vulnera también el principio de supremacía constitucional.

CUARTO. Artículos constitucionales que los promoventes señalan como violados. El Partido Revolucionario Institucional y el Procurador General de la República señalaron como vulnerados los artículos 1o., 14, 16; 35, fracciones I y II; 36, 39, 40, 41; 115, fracción I, último párrafo; 116, fracción IV, inciso a); 128 y 133 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

QUINTO. Informes de las autoridades emisora y promulgadora de la norma impugnada. En relación con las acciones de inconstitucionalidad acumuladas, las autoridades emisora y promulgadora de la norma general impugnada rindieron sus informes mediante escritos presentados, respectivamente, el cuatro y once de enero de dos mil diez, y el cinco y doce de enero del mismo año, en los cuales manifestaron substancialmente los siguientes argumentos:

I. Gobernador del Estado de Chiapas

1. Hechos. En relación con los hechos descritos por las partes promoventes en sus escritos de demanda, señala que, en efecto, el veinticinco y veintisiete de noviembre de dos mil nueve emitió los Decretos números 011 y 012, mediante los cuales se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas y del Código de Elecciones y Participación Ciudadana.

2. Causal de improcedencia. Por otro lado, el Ejecutivo Local sostiene que la acción de inconstitucionalidad resulta improcedente, dado que el artículo sexto transitorio del Decreto Número 011 no tiene la naturaleza de una norma electoral, pues de ninguna manera regula aspectos vinculados directa o indirectamente con el proceso electoral, al tratarse de una norma de naturaleza orgánica que reglamenta una situación eventual de la administración municipal.

3. Vicios en el procedimiento. En cuanto a los vicios del procedimiento, el Gobernador del Estado manifiesta que promulgó y publicó los respectivos decretos de conformidad con los lineamientos establecidos en la Constitución del Estado.

4. Artículo sexto transitorio del Decreto Número 011. Respecto a los conceptos de invalidez en contra del artículo sexto transitorio, considera infundados los argumentos de los promoventes. Para el Ejecutivo Local, del artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal se desprende que corresponde a las legislaturas locales designar a los Concejos Municipales que, integrados por los vecinos del mismo municipio, lleven a cabo las tareas propias de los ayuntamientos, ello con la intención de mantener la gobernabilidad del municipio a través de la designación de una autoridad emergente. Es decir, el hecho de que el nombramiento de los miembros del concejo municipal no se lleve a cabo mediante una elección, sino a través de una designación por parte de la Legislatura Local, deviene de una facultad otorgada constitucionalmente. Asimismo, destaca que la designación de los miembros del concejo municipal es de carácter extraordinaria, puesto que únicamente fungirán hasta que tomen posesión los nuevos ayuntamientos elegidos a través del voto popular.

El decreto impugnado se emitió con el objetivo de homologar las elecciones municipales con las federales; por lo que, como consecuencia de las reformas al artículo 14 Bis de la Constitución Local, en el propio artículo sexto transitorio del decreto que el Congreso Local tendría por única ocasión y de manera excepcional la facultad de designar a los miembros de los concejos municipales que ocuparían el cargo el primero de enero de de dos mil once y cesarían su encomienda el treinta de septiembre de dos mil doce, hasta en tanto tomaran posesión los nuevos ayuntamientos elegidos en la elección del primer domingo de julio de dos mil doce.

Así las cosas, el Gobernador del Estado insiste en que la norma impugnada deriva de una competencia otorgada en la Constitución Federal y se basó en diversos objetivos válidos constitucionalmente, tales como: a) homologar el calendario local con el federal; b) la urgente necesidad de contar con los recursos públicos necesario para atender las demandas sociales, y c) la inconveniencia de celebrar comicios para elegir ciento dieciocho ayuntamientos, muchos de ellos en zona de alta marginación y para un lapso temporal significativamente menor al constitucionalmente establecido.

Por último, señala que jamás se ha dejado al pueblo sin el derecho de poder elegir a sus representantes mediante el voto directo, ya que como se encuentra previsto en el propio considerando del decreto impugnado, en ningún momento se canceló la elección del primer domingo de julio de dos mil diez en la que se elegirán a los nuevos diputados locales, que serán los encargados de nombrar a los concejos municipales.

5. Artículo cuarto transitorio del Decreto Número 012. En relación con los argumentos expuestos en contra del artículo cuarto transitorio del Decreto Número 012, el Gobernador del Estado considera correcto el porcentaje de financiamiento público asignado a los partidos políticos, tomando en cuenta que únicamente se llevará a cabo la elección de los veinticuatro diputados uninominales y no de los ayuntamientos.

Dicho en otras palabras, de conformidad con el artículo 92 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana, cuando se trate de elecciones para renovar a los miembros del Congreso y a los ayuntamientos, se otorgará a cada partido político la mitad del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda en ese año. En esa línea, dice el Gobernador, dado que en el caso concreto únicamente se realizará la elección de diputados, la norma impugnada establece un porcentaje razonado y proporcional. Además, tal disminución es acorde con los principios de legalidad y equidad para todos los partidos políticos, dado que ninguno de ellos obtendrá más del quince por ciento de la asignación anual otorgada para actividades ordinarias.

II. Congreso del Estado de Chiapas

1. Procedimiento legislativo. La Legislatura del Estado de Chiapas señaló que los decretos impugnados cumplieron con todas las formalidades del procedimiento legislativo, en atención a los siguientes antecedentes:

a) El once de noviembre de dos mil nueve, el Gobernador del Estado presentó ante la Comisión Permanente del Congreso de la entidad dos iniciativas de reforma: una para modificar varios artículos de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y otra para cambiar diversas disposiciones del Código de Elecciones y Participación Ciudadana. Tales iniciativas fueron leídas ese mismo día en la referida comisión y turnadas a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio y dictamen.

b) Asimismo, y en cumplimiento a los artículos 28 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado y 155 de su reglamento, se ordenó su inserción en el Diario de los Debates y se remitió para su conocimiento a todos los diputados.

c) Seguido el trámite correspondiente, el Presidente de la citada comisión convocó el dieciséis de noviembre de dos mil nueve a una reunión de trabajo a celebrarse dos días después, con el único objeto de analizar, discutir y en su caso aprobar el dictamen respecto a la iniciativa de reforma constitucional. Los diputados de la comisión se reunieron el dieciocho de noviembre siguiente y, en cumplimiento del artículo 80 del reglamento, emitieron el respectivo dictamen.

d) Posteriormente, en sesión ordinaria de diecinueve de noviembre de dos mil nueve, el Pleno del Congreso del Estado sometió a discusión en lo general y en lo particular el referido dictamen de reforma constitucional; mismo que se sometió a votación y fue aprobado por veintiuno de los diputados presentes con seis abstenciones. Consecuentemente, dado que se aprobó por las dos terceras partes de los diputados presentes, y conforme al contenido del artículo 83 de la Constitución Local, se publicó el Decreto Número 005 que contenía la Minuta Proyecto de Decreto que Reforma diversas disposiciones de la Constitución de Chiapas y se comunicó de inmediato a los ayuntamientos del Estado, en su carácter de constituyente permanente.

e) Días después, se recibieron debidamente requisitadas sesenta y cinco actas de cabildos de varios ayuntamientos, en las cuales se aprobaron las modificaciones constitucionales; por lo que, en sesión ordinaria de veinticuatro de noviembre de dos mil nueve, el Pleno del Congreso del Estado declaró procedente la reforma a diversas disposiciones de la Constitución Local y envió el Decreto Número 012 al Poder Ejecutivo, quien lo publicó al día siguiente en el Periódico Oficial del Estado.

f) Tras la aprobación de la reforma constitucional, el veintitrés de noviembre de dos mil nueve, el Presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales convocó a sus miembros a una reunión a efectuarse el día veinticinco siguiente, con el objeto de analizar, discutir y en su caso aprobar el proyecto de dictamen relativo a la iniciativa de reformas del Código de Elecciones y Participación Ciudadana. La sesión de la comisión se llevó a cabo de manera ordinaria y ese mismo día se emitió el dictamen correspondiente.

g) El Pleno del Congreso conoció del referido dictamen el día veintiséis de noviembre y, una vez que se sometió a discusión en lo general y particular, fue aprobado por treinta y dos votos de los diputados presentes. Seguido el trámite, se publicó como Decreto Número 012 el veintisiete de noviembre de dos mil nueve en el Periódico Oficial del Estado.

2. Causal de improcedencia. Como causal de improcedencia, el Congreso del Estado señaló que se debía sobreseer la acción de inconstitucionalidad porque las normas impugnadas no eran de naturaleza electoral. A su juicio, el hecho de que los próximos concejos municipales vayan a ser designados por el Congreso del Estado, hasta en tanto toman posesión los ayuntamientos elegidos en el dos mil doce, en nada influye directa o indirectamente en los respectivos procesos electorales; más bien se trata de disposiciones de naturaleza orgánica que regulan una situación eventual de la administración municipal. Citó como apoyo a su argumento la tesis de rubro: "ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN PARTIDO POLITICO. 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 POSESION LOS MUNICIPIOS ELECTOS EN LOS COMICIOS, POR NO TENER NATURALEZA ELECTORAL.

3. Finalidad de los artículos impugnados y viabilidad de la designación de los concejos municipales. Como argumentos generales en relación con los conceptos de invalidez, la Legislatura Estatal manifestó que los decretos impugnados se emitieron con la intención de homologar las elecciones locales con las federales y con la finalidad de evitar una prórroga en el cargo por parte de los miembros de la actual legislatura y de los ayuntamientos.

Así, explica que en atención a los precedentes de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, las reformas constitucionales aprobadas mediante el decreto impugnado tienen como objetivo superar irregularidades detectadas en un diverso decreto de reforma publicado el doce de septiembre de dos mil nueve. Con estas modificaciones, dice la legislatura, la elección de los diputados que ocuparán el cargo del dieciséis de noviembre de dos mil diez al treinta de septiembre de dos mil doce, tendrá lugar el primer domingo de julio de dos mil diez; ello, permitirá que posteriormente se lleve a cabo una nueva elección para los diputados que ocuparan el cargo a partir de octubre de dos mil doce, tal como sucede en la legislación federal.

Además, por lo que hace a los ayuntamientos, el Congreso destaca que la facultad para que la propia legislatura designe a los concejos municipales encuentra su viabilidad constitucional en el oficio TEPF-P-278/08 de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación y en la sentencia de la Acción de Inconstitucionalidad 24/2002.

4. Libertad de configuración legislativa, derecho a votar, elecciones periódicas y designación de los concejos municipales. Como argumentos concretos, el Poder Legislativo Local consideró que los artículos reclamados del Decreto Número 011 encuentran su justificación en la soberanía del régimen interior de los Estados y en el respeto por los lineamientos establecidos en los artículos 35, fracción II, 40, 41 y 115 de la Constitución Federal.

En primer lugar, destaca que el derecho de sufragio se desprende de la soberanía del pueblo para votar y elegir a los representantes populares; sin embargo, aclara que el derecho a votar no condiciona ni determina las características del puesto de elección popular, sino sólo a elegir a su representante: corresponde a la Constitución y a las leyes encargarse de definir la duración, atribuciones y características del cargo de elección popular.

En esta línea, los artículos transitorios impugnados se emitieron por el Poder Constituyente con base en su libre configuración legislativa. Para el Congreso de la entidad, la Constitución Federal no obliga a las entidades federativas a que prevean una duración irreformable de los períodos de los miembros de los ayuntamientos y de las Legislaturas Locales, sino únicamente a que tal período se encuentre previamente determinado constitucionalmente; por lo que, el hecho de que los miembros del concejo municipal vayan a durar únicamente tres años, con el objetivo de empalmar las elecciones locales con las federales, de ninguna manera es violatorio del derecho a votar y ser votado, al ser regulado en la propia Constitución de la entidad.

En segundo lugar, sostiene que por lo que hace a la renovación periódica de los ayuntamientos no existe en el Estado una suspensión o cancelación de las respectivas elecciones, sino una designación temporal y extraordinaria de concejeros municipales, los cuales sólo estarán en funciones hasta que se elijan sus nuevos miembros en el dos mil doce (elección coincidente con la federal). Esta situación, dice el Congreso, respeta puntualmente la exigencia republicana de elecciones periódicas que establece el artículo 41 de la Constitución Federal.

Por último, argumentó que la designación de los concejeros municipales a cargo del propio Congreso del Estado no transgrede el artículo 115, fracción I, de la Constitución Federal. A su juicio, el supuesto que emana de los artículos impugnados es distinto a los señalados en la citada norma constitucional; por consiguiente, dado que se tiene como finalidad homologar las elecciones locales a las federales, y en atención a la soberanía estatal y libre configuración legislativa, es viable constitucionalmente que la Legislatura Local designe de forma o carácter provisional a los referidos concejeros, hasta en tanto se celebran las nuevas elecciones. Lo anterior, insiste, como una excepción constitucional y con miras a no alargar los plazos establecidos para los actuales miembros de los concejos municipales.

SEXTO. Opinión de la Sala Superior del Tribunal Electoral del Poder Judicial de la Federación. Los razonamientos expuestos por este órgano en cuanto al fondo del asunto son los que se detallan a continuación.

1. En relación con los argumentos de las demandas en donde se reclaman violaciones al procedimiento legislativo, la Sala Superior consideró que era improcedente emitir una opinión, dado que su materia de estudio se limita al ámbito especializado del derecho electoral. Asimismo, se declaró impedida para pronunciarse sobre la supuesta extralimitación en las que incurrió el Poder Ejecutivo al emitir los Decretos impugnados (argumento del Procurador General de la República), pues es una cuestión de competencia ajena al derecho electoral.

2. En cuanto a los conceptos de invalidez tanto del Partido Revolucionario Institucional como del Procurador General de la República, la Sala Superior del Tribunal Electoral sostuvo lo que sigue:

a) Señaló que los artículos impugnados del Decreto Número 011 contravienen el contenido de los artículos 115 y 116, fracción I, párrafo IV, inciso a), de la Constitución Federal, en relación con el derecho a votar y el principio de supremacía constitucional.

A su juicio, el artículo 115 constitucional establece como requisito obligatorio que los ayuntamientos y los integrantes de los congresos locales sean elegidos mediante el voto universal y de manera libre, directa y periódica. En ese sentido, manifiesta que los únicos casos de excepción para no cumplir con la referida obligación consisten: en la desaparición del municipio, o en la renuncia o falta absoluta de la mayoría de los miembros del ayuntamiento, cuando no puedan entrar en funciones los suplentes ni sea posible llevar a cabo nuevas elecciones. En dichos supuestos, el Congreso del Estado será el encargado de designar a los concejos municipales correspondientes.

Dicho lo anterior, la Sala Superior considera que los artículos impugnados no respetan el texto constitucional, pues, en primer lugar, no se demuestra que se actualice alguno de los relatados supuestos para la designación directa de los miembros del concejo municipal, privando así de manera implícita a los ciudadanos para elegir a sus representantes; en segundo lugar, porque la facultad para designar concejos es excepcional y casuística, por lo que no es posible aplicarse a todos los municipios de un Estado y, en tercer lugar, toda vez que dicha designación violenta los principios del Estado democrático y, por ende, el principio de supremacía constitucional.

b) Por último, sostiene que al resultar inconstitucional la designación de los concejos municipales; por consiguiente, es incorrecto la disminución al porcentaje del financiamiento público de los partidos políticos, ya que atenta contra los principios democráticos y los lineamientos previstos en la Constitución Federal.

SEPTIMO. Opinión del Procurador General de la República. El Procurador General de la República emitió su opinión mediante escrito presentado el dieciséis de enero de dos mil diez, en el cual solicitó se tuvieran por reproducidos los argumentos expuestos en su demanda de inconstitucionalidad.

OCTAVO. Alegatos y cierre de instrucción. El Ministro instructor, por acuerdo de veinte de enero de dos mil diez, tuvo por interpuesto el pedimento del Procurador General de la República; desestimó los alegatos del Partido Revolucionario Institucional al haber sido presentados por una persona no legitimada; y cerró la instrucción del asunto con la finalidad de elaborar el proyecto de resolución correspondiente. Sin embargo, por diversos acuerdos de veintiuno de enero del mismo año, acreditó la recepción de los alegatos de los Poderes Ejecutivo y Legislativo del Estado de Chiapas.

CONSIDERANDO:

PRIMERO. Competencia. Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación es competente para resolver la presente acción de inconstitucionalidad conforme a lo establecido por los artículos 105, fracción II, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 10, fracción I, de la Ley Orgánica del Poder Judicial de la Federación, toda vez que un partido político con registro nacional y el Procurador General de la República plantean, en el ámbito de sus respectivas demandas, la posible contradicción entre la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y los artículos sexto, y en vía de consecuencia, séptimo transitorios del Decreto Número 011 y cuarto transitorio del Decreto Número 012, publicados respectivamente el veinticinco y veintisiete de noviembre de dos mil nueve en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, por medio de los cuales se reformaron varias normas de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas y del Código de Elecciones y Participación Ciudadana de la entidad.

SEGUNDO. Oportunidad. Las demandas de inconstitucionalidad promovidas por la Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional y del Procurador General de la República fueron presentadas **dentro del plazo legal** previsto en la Ley Reglamentaria de la materia.

El artículo 60 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Federal³ señala que el plazo para promover una acción de inconstitucionalidad es de treinta días naturales contados a partir del día siguiente en que se haya publicado en el correspondiente medio oficial, la norma general o tratado internacional impugnados, considerando en materia electoral todos los días como hábiles para el cómputo de los plazos.

Los Decretos impugnados de números 011 y 012, mediante los cuales se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas y del Código de Elecciones y Participación Ciudadana, se publicaron, respectivamente, el veinticinco y veintisiete de noviembre de dos mil nueve en el Periódico Oficial del Gobierno del Estado de Chiapas⁴. En consecuencia, el plazo de treinta días naturales para promover la acción de inconstitucionalidad en contra del Decreto Número 011 empezó a correr el jueves veintiséis de noviembre y concluyó el veinticinco de diciembre de dos mil nueve y del veintiocho de noviembre al treinta de diciembre de dos mil nueve por lo que hace al Decreto Número 012.

Así las cosas, si la Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del Partido Revolucionario Institucional presentó su demanda de inconstitucionalidad en la Oficina de Certificación Judicial y Correspondencia de esta Suprema Corte el **dieciocho de diciembre** de dos mil nueve, en la que impugnó artículos transitorios de los dos decretos, es indiscutible que la demanda se promovió dentro del plazo previsto para ambos.

De igual manera, se considera oportuna la demanda de inconstitucionalidad promovida por el Procurador General de la República únicamente en contra del artículo Sexto Transitorio del Decreto Número 011. Dicha demanda se entregó el veinticinco de diciembre de dos mil nueve en el domicilio particular del autorizado de la Suprema Corte de Justicia de la Nación para recibir escritos y promociones fuera del horario ordinario de labores, por lo que también encuadra en el plazo correspondiente.

TERCERO. Legitimación de los promoventes de la acción y causal de improcedencia relacionada. Tanto el Procurador General de la República como el Partido Revolucionario Institucional cuentan con legitimación activa para promover las acciones de inconstitucionalidad, tal como se verá a continuación.

³ "ARTÍCULO 60. El plazo para ejercitar la acción de inconstitucionalidad será de treinta días naturales contados a partir del día siguiente a la fecha en que la ley o tratado internacional impugnado sean publicados en el correspondiente medio oficial. Si el último día del plazo fuese inhábil, la demanda podrá presentarse el primer día hábil siguiente.

En materia electoral, para el cómputo de los plazos, todos los días son hábiles".

⁴ Foja 60 vuelta y 61 del cuaderno de la acción de inconstitucionalidad.

1. Arturo Chávez Chávez, en su carácter de **Procurador General de la República**, cargo que acredita con la copia certificada de la designación por parte del Presidente de la República (página 101 del expediente), cuenta con legitimación activa en el presente asunto. Lo anterior, de conformidad con el artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos⁵.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD. EL PROCURADOR GENERAL DE LA REPUBLICA TIENE LEGITIMACION PARA IMPUGNAR MEDIANTE ELLA, LEYES FEDERALES, LOCALES O DEL DISTRITO FEDERAL, ASI COMO TRATADOS INTERNACIONALES. El artículo 105, fracción II, inciso c), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos faculta al Procurador General de la República para impugnar, mediante el ejercicio de las acciones de inconstitucionalidad, leyes de carácter federal, estatal o del Distrito Federal, así como tratados internacionales, sin que sea indispensable al efecto la existencia de agravio alguno, en virtud de que dicho medio de control constitucional se promueve con el interés general de preservar, de modo directo y único, la supremacía constitucional, a fin de que la Suprema Corte de Justicia de la Nación realice un análisis abstracto de la constitucionalidad de la norma. En otras palabras, no es necesario que el Procurador General de la República resulte agraviado o beneficiado con la norma en contra de la cual enderece la acción de inconstitucionalidad ni que esté vinculado con la resolución que llegue a dictarse, pues será suficiente su interés general, abstracto e impersonal de que se respete la supremacía de la Carta Magna.

2. Por lo que hace al **Partido Revolucionario Institucional**, debe tenerse en cuenta que los artículos 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y 62, último párrafo, de su Ley Reglamentaria disponen que los partidos políticos con registro podrán ejercer la acción de inconstitucionalidad, siempre que se satisfagan los siguientes extremos:

- a) El partido político cuente con registro definitivo ante la autoridad electoral correspondiente;
- b) El partido político promueva por conducto de su dirigencia (nacional o local según sea el caso);
- c) Las leyes impugnadas sean de naturaleza electoral; y
- d) Quien suscriba a nombre y en representación del partido político cuente con facultades para ello.

En el caso concreto, el Partido Revolucionario Institucional es un partido político nacional con registro ante el Instituto Federal Electoral, según copia certificada expedida por la Secretaría Ejecutiva del Instituto Federal Electoral, visible en la página ciento diecinueve del expediente; con lo que queda cumplido el primer requisito.

Asimismo, en diversa copia certificada también expedida por el citado funcionario, consta que Beatriz Elena Paredes Rangel funge como Presidenta del Comité Ejecutivo Nacional del propio partido político (página 118 del expediente). Cabe mencionar que el artículo 86, fracción XVI, de los Estatutos del Partido Revolucionario Institucional establece que corresponde al Presidente del referido comité acudir en representación del partido a promover la acción de inconstitucionalidad⁶.

Así, es claro que también se cumple con el segundo y el cuarto de los requisitos mencionados, dado que la persona que suscribe la presente demanda de inconstitucionalidad lo hace en su calidad de Presidente del Comité Ejecutivo Nacional —cuenta con facultades para tal efecto en términos del referido estatuto— y a nombre del Partido Revolucionario Institucional.

Por último, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que también se cumple el tercer requisito —que las normas impugnadas sean de naturaleza electoral—, por las razones que a continuación se explicitan.

⁵ Apoya lo anterior, la tesis P./J. 98/2001, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XIV, septiembre de 2001, página 823.

⁶ **Artículo 86.** El Presidente del Comité Ejecutivo Nacional, tendrá las atribuciones siguientes: [...] XVI. Ocurrir en representación del Partido para promover la acción de inconstitucionalidad referida en el artículo 105, fracción II, inciso f), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, cuando se trate de plantear una posible contradicción entre una norma de carácter general y la propia Constitución [...].

El texto de las disposiciones transitorias impugnadas es el siguiente:

Decreto Número 011:

[...]

Transitorios:

Artículo Sexto. Por única ocasión, la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado conforme las atribuciones que le confiere el tercer párrafo del artículo 61 de la Constitución Política del Estado y como excepción a lo establecido en el artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal, procederá dentro de los 30 días siguientes al inicio de sus funciones, a designar los concejos municipales que funcionarán del 1o. de enero del año dos mil once al treinta de septiembre de dos mil doce. Cada concejo municipal se integrará hasta por cinco ciudadanos.

Para los efectos de la integración de los concejos municipales a que se refiere el párrafo que antecede, el Congreso del Estado respetará la representación política que actualmente guardan los ayuntamientos.

Artículo Séptimo. El H. Congreso del Estado deberá realizar las adecuaciones a la legislación electoral local a más tardar en un plazo de cinco días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

Decreto Número 012

Transitorios

[...]

Artículo Cuarto. Por única vez, como excepción a lo establecido en el artículo 92 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana, el financiamiento a los partidos políticos para la obtención del voto en la campaña electoral local del año 2010, será equivalente al quince por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda a cada partido para el mismo año.

Es importante destacar que la exigencia de que las normas impugnadas en una acción de inconstitucionalidad promovida por partidos políticos sean naturaleza **electoral** es de rango constitucional, está regulada por la ley y ha sido interpretada por la Suprema Corte de Justicia de la Nación a través de la jurisprudencia. En efecto, la exigencia referida es de rango constitucional, ya que el inciso f) de la fracción II del artículo 105 de la Constitución Federal establece puntualmente que la Suprema Corte de Justicia de la Nación conocerá de las acciones de inconstitucionalidad que aquéllos intenten en contra de **“leyes electorales federales o locales”**. A nivel legal, la exigencia es también la misma, según puede constatarse mediante la lectura del tercer párrafo del artículo 62 de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos: *“[S]e considerarán parte demandante en los procedimientos por acciones en contra de leyes electorales, además de las señaladas en la fracción I del artículo 10 de esta ley, a los partidos políticos con registro por conducto de sus dirigencias nacionales o estatales...”*.

En cuanto a los criterios jurisprudenciales, conviene precisar que, recientemente, el Tribunal Pleno ha replanteado diversas interpretaciones de lo que se puede considerar la naturaleza electoral de las leyes. De manera relevante destacan dos precedentes:

A) El primero de septiembre de dos mil ocho, el Pleno de esta Suprema Corte de Justicia de la Nación, al discutir una primera versión de la Acción de Inconstitucionalidad 74/2008⁷, determinó, entre otras cuestiones, que aquellas normas que modulan los derechos político-electorales como el derecho a ser votado, no pueden ubicarse al margen del ámbito electoral⁸ y de los procesos electorales para efectos de la procedencia de las acciones de inconstitucionalidad⁹.

⁷ Dicho asunto se resolvió en definitiva en la sesión pública del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación celebrada el día doce de enero de dos mil diez.

⁸ Conviene destacar que la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha determinado mediante diversas interpretaciones jurisprudenciales cuáles son las características de las normas que pueden ser impugnadas vía acción de inconstitucionalidad por los partidos políticos. Es decir, se ha delimitado el concepto de “leyes electorales” (materia electoral) para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad. En ese sentido, ha prevalecido el criterio derivado de la acción de inconstitucionalidad 10/1998, en la cual se estableció que las normas de naturaleza electoral no sólo son las contenidas en leyes o códigos electorales sustantivos, sino las que se vinculan directa o indirectamente con los procesos electorales. Así, por un lado, los aspectos vinculados directamente con los procesos electorales son las reglas que establecen el régimen normativo de los procesos electorales y los principios para la elección de determinados servidores públicos y, por otro lado, las normas relacionadas indirectamente son aquellas que regulan distritación o redistribución, la creación de órganos administrativos para fines electorales, financiamiento público, organización de las elecciones, entre otras cuestiones.

⁹ Estos razonamientos se apoyan en el contenido de las tesis de jurisprudencia de rubros: “NORMAS GENERALES EN MATERIA ELECTORAL. PARA QUE PUEDAN CONSIDERARSE CON TAL CARÁCTER E IMPUGNARSE A TRAVÉS DE LA ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD, DEBEN REGULAR ASPECTOS RELATIVOS A LOS PROCESOS ELECTORALES PREVISTOS DIRECTAMENTE EN LA CONSTITUCIÓN FEDERAL”; “ACCIÓN DE INCONSTITUCIONALIDAD. MATERIA ELECTORAL PARA LOS EFECTOS DEL PROCEDIMIENTO RELATIVO” y “MATERIA ELECTORAL. DEFINICIÓN DE ESTA PARA EFECTOS DE LA PROCEDENCIA DE LA CONTROVERSI CONSTITUCIONAL”.

Con base en el criterio anterior, en el presente asunto las normas transitorias impugnadas guardan relación con los procesos electorales para elegir a los ayuntamientos del Estado, con los derechos político electorales y con el financiamiento público de los partidos políticos. En efecto, en relación con el artículo sexto transitorio del Decreto Número 011, porque faculta al Congreso del Estado a que realice una función normativa que normalmente corresponde a los ciudadanos en el ejercicio del sufragio, a saber: la elección de los representantes populares que integrarían un ayuntamiento. Por lo que hace al artículo séptimo transitorio del mismo decreto, puede decirse que reviste también la naturaleza electoral debido a que obliga al Congreso a modificar, como consecuencia del contenido del artículo anterior, el código electoral de la entidad, lo cual se traducirá en una modalización o variante de la forma en la que se erigen los gobiernos municipales que también se relaciona con los derechos político-electorales. Por último, dado que el artículo cuarto transitorio del Decreto 012 establece límites al financiamiento público de los partidos, resulta obvio que incide de manera directa en los procesos electorales, por lo que la naturaleza electoral es evidente.

No está por demás señalar que en el presente caso existen planteamientos de inconstitucionalidad relacionados precisamente con la regulación de los derechos político-electorales, por lo que queda mayormente justificado que el asunto sea considerado de naturaleza electoral.

B) A mayor abundamiento, y siguiendo con la cita de precedentes recientes, conviene traer a colación lo resuelto por este Tribunal Pleno en la Acción de Inconstitucionalidad 39/2009 y su acumulada 41/2009, en sesión pública del Tribunal Pleno celebrada el catorce de enero de dos mil diez, bajo la ponencia del Ministro José de Jesús Gudiño Pelayo. En ese caso se concluyó de manera unánime que no resultaba conveniente establecer “interpretaciones absolutas” de lo que significa el término “leyes electorales”, sino que en cada caso debería analizarse la naturaleza electoral de las normas impugnadas¹⁰.

Pues bien, atendiendo a tal provisión, se concluye que en el presente caso, la discusión fundamental versa sobre la constitucionalidad de tres artículos transitorios de los decretos reclamados en los que se faculta al Congreso del Estado de Chiapas a nombrar a los concejos municipales para cubrir un espacio de tiempo que normalmente cubrirían los ayuntamientos correspondientes, electos, desde luego, mediante sufragio universal directo. La naturaleza electoral del análisis constitucional es indudable, ya que la respuesta normativa de esta Suprema Corte versará sobre el alcance de la competencia del Congreso Local en el nombramiento de los Concejos Municipales, esto es, en el nombramiento de órganos de gobierno municipal de carácter extraordinario, así como en la disminución del porcentaje al financiamiento público asignado a los partidos políticos. Por lo demás, es claro que los decretos impugnados han modificado una realidad jurídica íntimamente ligada a los procesos electorales, pues eliminan las elecciones de los miembros de los ayuntamientos del Estado para un plazo determinado.

3. Con relación al tema de la naturaleza electoral, debe tenerse en cuenta que, de manera coincidente, el Gobernador del Estado y el Congreso Local sostuvieron que la presente acción de inconstitucionalidad resultaba **improcedente**, precisamente porque las normas impugnadas no son de naturaleza electoral. El Gobernador del Estado sostuvo que el artículo sexto transitorio del Decreto Número 011 no tiene la naturaleza de una norma electoral, pues de ninguna manera regula aspectos vinculados directa o indirectamente con el proceso electoral, al tratarse de una norma de naturaleza orgánica que reglamenta una situación eventual de la administración municipal. De la misma manera, el Congreso del Estado manifestó que las disposiciones transitorias impugnadas son de naturaleza orgánica que regulan una situación eventual de la administración municipal.

Como se dijo en el apartado anterior, existen razones que justifican incluir en la materia electoral, para efectos de la procedencia de la presente acción de inconstitucionalidad, el contenido de las disposiciones transitorias impugnadas, porque, por un lado, tienen que ver con los derechos político-electorales de los ciudadanos y, por ende, con la celebración de la elección de los miembros de los ayuntamientos de dicha entidad y, por otro lado, porque se relacionan con el financiamiento público de los partidos políticos.

No pasa inadvertido que el Congreso del Estado haya citado, como apoyo a su argumento, la siguiente tesis:

¹⁰ Véase la versión taquigráfica de la sesión pública ordinaria del Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, celebrada el jueves catorce de enero de dos mil diez.

ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD PROMOVIDA POR UN PARTIDO POLITICO. 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 POSESION LOS MUNICIPEs ELECTOS EN LOS COMICIOS, POR NO TENER NATURALEZA ELECTORAL. El Tribunal en Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado que las normas generales electorales impugnables a través de la acción de inconstitucionalidad, no sólo son las que establecen el régimen normativo de los procesos electorales propiamente dichos, sino también las que, aunque contenidas en ordenamientos distintos a una ley o código electoral sustantivo, regulan aspectos vinculados directa o indirectamente con dichos procesos o que deban influir en ellos. En este sentido, resulta improcedente la acción de inconstitucionalidad ejercitada por un partido político 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 munícipes 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 municipal¹¹.

No obstante lo anterior, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que dicho criterio debe quedar superado por las siguientes razones:

3.1. Como se ha dicho, la interpretación de lo que debe considerarse como “naturaleza electoral” de las normas para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad ha evolucionado en los últimos años, habiendo llegado al estado actual de la discusión en el que se ha sostenido que cada caso concreto ha de analizarse en lo particular, porque el predicado “electoral” no puede ser considerado como un absoluto, ya que de otro modo podría facilitar que algunos asuntos de importancia indiscutible quedaran fuera del control constitucional, como consecuencia de un excesivo rigorismo en cuanto a las calificaciones normativas. En el caso presente, se insiste, las normas impugnadas revisten, sin duda alguna, la naturaleza electoral, dado que el análisis constitucional que de ellas se haga involucra, en primer lugar, normas de competencia que pretenden sustituir procesos electorales y, en segundo lugar, cuestiones relacionadas con derechos electorales y financiamiento público de los partidos políticos.

3.2. Por otra parte, la conformación del Tribunal Pleno ha cambiado significativamente del año dos mil dos —en que se emitió el criterio— a la fecha, ya que seis de los once ministros que conformaban en ese entonces el Pleno de esta Suprema Corte actualmente ya no pertenecen a él y, más concretamente, de los diez ministros que votaron tal asunto, cinco de ellos hoy no forman parte del Pleno de Ministros. Esta circunstancia resulta relevante, porque, en principio, la obligatoriedad de la jurisprudencia no tiene la misma fuerza cuando se trata del Tribunal Pleno que cuando se refiere al resto de los tribunales; y si a esto se suma que cada uno de los actuales ministros goza de plena libertad para aceptar o apartarse de un criterio tomado en otro momento histórico de la Suprema Corte, entonces es claro que el cambio de criterio no supone ningún tipo de incongruencia.

Así, el abandono del criterio deriva del desarrollo que ha tenido la jurisprudencia en relación con el significado y contenido de la materia electoral para efectos de la procedencia de la acción de inconstitucionalidad, situación que se hace evidente con el cambio de conformación del Tribunal Pleno.

3.3. Por último, 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 munícipes 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 procesos electorales y, en consecuencia, con los derechos político-electorales.

Por las razones apuntadas, son infundados los argumentos dirigidos a demostrar la improcedencia de la presente acción de inconstitucionalidad y su acumulada.

¹¹ Jurisprudencia P./J. 68/2005, emitida por el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXII, julio de 2005, página 778. Acción de inconstitucionalidad 24/2002. Partido Acción Nacional. 4 de noviembre de 2002. Unanimidad de diez votos. Ausente: José Vicente Aguinaco Alemán. Ponente: Humberto Román Palacios. Secretarios: Pedro Alberto Nava Malagón y Martín Adolfo Santos Pérez.

CUARTO. Causales de improcedencia. Este Tribunal Pleno no advierte que se surta alguna otra causa de improcedencia diversa a la ya examinada o que se haga valer por las partes; por lo tanto, se procede al estudio de los conceptos de invalidez que se plantean.

QUINTO. Análisis de las violaciones al procedimiento legislativo. Previo al estudio de fondo, se procede a analizar los argumentos de los promoventes relacionados con violaciones procesales en la emisión de los decretos impugnados, dado que, de resultar fundados estos razonamientos, sería innecesario el estudio del resto de los argumentos de inconstitucionalidad¹².

Este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que no existen violaciones procesales tendientes a invalidar ninguno de los decretos impugnados y, por ende, son **infundados** los respectivos conceptos de invalidez. Para justificar la anterior posición, en primer lugar, se expondrá el marco constitucional en relación con los derechos al debido proceso y a la legalidad; en seguida, se señalarán cuáles son los criterios relevantes para identificar una violación procesal tendiente a invalidar las normas impugnadas en una acción de inconstitucionalidad; en tercer lugar, se aludirá al marco normativo vigente del Estado de Chiapas que regula el proceso legislativo para reformar tanto la Constitución como el código electoral; y por último, y con base en todo lo anterior, se hará una breve narrativa del proceso que se siguió para emitir los decretos impugnados y se analizará si existen violaciones procesales en tales procedimientos legislativos, ello en atención a los conceptos de invalidez planteados por los promoventes.

1. Marco constitucional. Los artículos 14, segundo párrafo, y 16, primer párrafo, de la Constitución Federal establecen el derecho fundamental al debido proceso, consistente en que se cumplan las formalidades esenciales de todo procedimiento, así como el principio de legalidad, a través del cual se protege todo el sistema jurídico mexicano, desde la propia Constitución Federal hasta cualquier disposición general secundaria. Lo anterior, ya que al señalar el artículo 16 constitucional que la autoridad correspondiente “funde y motive la causa legal del procedimiento”, se refiere a que el acto de afectación debe no sólo tener una causa o elemento determinante, sino que éste ha de ser legal, es decir, fundado y motivado en una disposición normativa¹³. Luego, de acuerdo con estos derechos, las autoridades sólo pueden actuar cuando la ley se los permite, en la forma y términos que la propia normatividad determine.

Así pues, tomando en consideración que los poderes públicos están sujetos a la ley en sentido material, es claro que el principio de legalidad se extiende también al Poder Legislativo, pues éste también se encuentra sujeto a normas de rango constitucional y legal. Por lo tanto, el órgano legislativo, lejos de ser ilimitado, encuentra también sus límites constitucionales y, en caso de transgredirlos, sus actuaciones serán inválidas.

En esta línea, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha sustentado reiteradamente que, tratándose de actos legislativos, no necesariamente se exige que expresen de manera concreta los fundamentos y motivos en que se sustentan, dada su propia y especial naturaleza, sino que, por lo general, estos requisitos se satisfacen cuando el Congreso que expide la ley actúa dentro de los límites de las atribuciones que la Constitución correspondiente les confiere (fundamentación) y cuando las leyes que emiten se refieren a relaciones sociales que reclaman ser jurídicamente reguladas (motivación)¹⁴.

2. Estándar de evaluación del proceso legislativo. Las violaciones formales dentro del procedimiento legislativo se dan cuando el propio órgano legislativo no cumple, por lo menos, con los lineamientos y/o reglas que la normatividad correspondiente establece para emitir ciertas normas; es decir, cuando no se llevan a cabo los pasos necesarios para crear válidamente una norma, cualquiera que sea su jerarquía.

¹² Así lo ha sostenido este Tribunal Pleno, en la tesis de jurisprudencia número P./J. 32/2007, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVI, diciembre de 2007, página 776, que dice: “ACCION DE INCONSTITUCIONALIDAD EN MATERIA ELECTORAL. LAS VIOLACIONES PROCESALES DEBEN EXAMINARSE PREVIAMENTE A LAS VIOLACIONES DE FONDO, PORQUE PUEDEN TENER UN EFECTO DE INVALIDACION TOTAL SOBRE LA NORMA IMPUGNADA, QUE HAGA INNECESARIO EL ESTUDIO DE ESTAS. El Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en la jurisprudencia P./J. 6/2003, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, Tomo XVII, marzo de 2003, página 915, sostuvo que en acción de inconstitucionalidad en materia electoral debe privilegiarse el análisis de los conceptos de invalidez referidos al fondo de las normas generales impugnadas, y sólo en caso de que resulten infundados deben analizarse aquellos en los que se aduzcan violaciones en el desarrollo del procedimiento legislativo originó a la norma general impugnada. Sin embargo, una nueva reflexión sobre el tema conduce a apartarse de la jurisprudencia citada para establecer que la acción de inconstitucionalidad es un medio de control abstracto, cuando se hagan valer violaciones al procedimiento legislativo que dio origen a la norma general impugnada, éstas deberán analizarse en primer término, ya que, de resultar fundadas, por ejemplo, al trastocar valores democráticos que deben privilegiarse en nuestro sistema constitucional, su efecto de invalidación será total, siendo, por tanto, innecesario ocuparse de los vicios de fondo de la ley impugnada que, a su vez, hagan valer los promoventes”. Acción de inconstitucionalidad 52/2006 y sus acumuladas 53/2006 y 54/2006. Diputados de la Décima Octava Legislatura del Estado de Baja California y Partidos Políticos Revolucionario Institucional y del Trabajo. 4 de enero de 2007. Mayoría de ocho votos. Disidentes: José Fernando Franco González Salas, José de Jesús Gudiño Pelayo y Sergio A. Valls Hernández. Ponente: Sergio A. Valls Hernández. Secretaria: Laura García Velasco.

¹³ “Artículo 14. [...]”

Nadie podrá ser privado de la libertad o de sus propiedades, posesiones o derechos, sino mediante juicio seguido ante los tribunales previamente establecidos, en el que se cumplan las formalidades esenciales del procedimiento y conforme a las Leyes expedidas con anterioridad al hecho”. “Artículo 16. Nadie puede ser molestado en su persona, familia, domicilio, papeles o posesiones, sino en virtud de mandamiento escrito de la autoridad competente, que funde y motive la causa legal del procedimiento. [...]”.

¹⁴ Este criterio se ha sustentado en la tesis de jurisprudencia P./J. 146s de rubro: “FUNDAMENTACION Y MOTIVACION DE LOS ACTOS DE AUTORIDAD LEGISLATIVA”. Pleno. Séptima Época. Semanario Judicial de la Federación. Apéndice 1917-1995, tomo I, página 149. Asimismo, esta Suprema Corte de Justicia de la Nación ha avanzado en este concepto a través de la distinción entre motivación ordinaria y motivación reforzada en la tesis P./J. 120/2009, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXX, Diciembre de 2009, página 1255, que dice: “MOTIVACION LEGISLATIVA. CLASES, CONCEPTO Y CARACTERISTICAS”.

Sin embargo, es importante aclarar que aunque existen violaciones procesales que pueden llegar a afectar la validez de las respectivas normas, también pueden existir otras violaciones que pudieron haberse subsanado y, por ende, no se les considera para efectos de evaluar la validez de la norma correspondiente. Ahora bien, para determinar ante qué tipo de violaciones nos encontramos, conviene traer a colación los siguientes criterios de este Tribunal Pleno:

PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS CUYO CUMPLIMIENTO SE DEBE VERIFICAR EN CADA CASO CONCRETO PARA LA DETERMINACION DE LA INVALIDACION DE AQUEL.

Para determinar si las violaciones al procedimiento legislativo aducidas en una acción de inconstitucionalidad infringen las garantías de debido proceso y legalidad contenidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y provocan la invalidez de la norma emitida, o si por el contrario no tienen relevancia invalidatoria de esta última, por no llegar a trastocar los atributos democráticos finales de la decisión, es necesario evaluar el cumplimiento de los siguientes estándares: 1) El procedimiento legislativo debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria en condiciones de libertad e igualdad, es decir, resulta necesario que se respeten los cauces que permiten tanto a las mayorías como a las minorías parlamentarias expresar y defender su opinión en un contexto de deliberación pública, lo cual otorga relevancia a las reglas de integración y quórum en el seno de las Cámaras y a las que regulan el objeto y el desarrollo de los debates; 2) El procedimiento deliberativo debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas; y, 3) Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas. El cumplimiento de los criterios anteriores siempre debe evaluarse a la vista del procedimiento legislativo en su integridad, pues se busca determinar si la existencia de ciertas irregularidades procedimentales impacta o no en la calidad democrática de la decisión final. Así, estos criterios no pueden proyectarse por su propia naturaleza sobre cada una de las actuaciones llevadas a cabo en el desarrollo del procedimiento legislativo, pues su función es ayudar a determinar la relevancia última de cada actuación a la luz de los principios que otorgan verdadero sentido a la existencia de una normativa que discipline su desarrollo. Además, los criterios enunciados siempre deben aplicarse sin perder de vista que la regulación del procedimiento legislativo raramente es única e invariable, sino que incluye ajustes y modalidades que responden a la necesidad de atender a las vicisitudes presentadas en el desarrollo de los trabajos parlamentarios, como por ejemplo, la entrada en receso de las Cámaras o la necesidad de tramitar ciertas iniciativas con extrema urgencia, circunstancias que se presentan habitualmente. En este contexto, la evaluación del cumplimiento de los estándares enunciados debe hacerse cargo de las particularidades de cada caso concreto, sin que ello pueda desembocar en su final desatención¹⁵.

FORMALIDADES DEL PROCEDIMIENTO LEGISLATIVO. PRINCIPIOS QUE RIGEN EL EJERCICIO DE LA EVALUACION DE SU POTENCIAL INVALIDATORIO.

Cuando en una acción de inconstitucionalidad se analicen los conceptos de invalidez relativos a violaciones a las formalidades del procedimiento legislativo, dicho estudio debe partir de la consideración de las premisas básicas en las que se asienta la democracia liberal representativa como modelo de Estado, que es precisamente el acogido por la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos en sus artículos 39, 40 y 41. A partir de ahí, debe vigilarse el cumplimiento de dos principios en el ejercicio de la evaluación del potencial invalidatorio de dichas irregularidades procedimentales: el de economía procesal, que apunta a la necesidad de no reponer innecesariamente etapas procedimentales cuando ello no redundaría en un cambio sustancial de la voluntad parlamentaria expresada y, por tanto, a no otorgar efecto invalidatorio a todas y cada una de las irregularidades procedimentales identificables en un caso concreto, y el de equidad en la deliberación parlamentaria, que apunta, por el contrario, a la necesidad de no considerar automáticamente irrelevantes todas las infracciones procedimentales producidas en una tramitación parlamentaria que culmina con la aprobación de una norma mediante una votación que respeta las previsiones legales al respecto¹⁶.

Con base en lo expuesto anteriormente, se podrían señalar los siguientes lineamientos generales para identificar violaciones procesales que afecten la validez del acto legislativo:

a) Como regla general, el órgano legislativo debe ajustarse en todo momento a las reglas previstas en la normatividad correspondiente para emitir normas jurídicas. Así, por ejemplo, en los casos ordinarios de las legislaturas de las entidades federativas, es necesario que cualquier modificación legal cumpla con el procedimiento ordinario de creación normativa que, en principio, consistente en la existencia de una iniciativa, un dictamen de la comisión o comisiones correspondientes, la lectura, discusión y aprobación del referido dictamen por el Pleno de la legislatura local y la promulgación y publicación de la respectiva norma por el Poder Ejecutivo. A este procedimiento visto en términos generales, se le pueden atribuir supuestos de excepción que deberán haber sido fundamentados y motivados por la propia legislatura.

¹⁵ Tesis P. L/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, página 717. Acción de inconstitucionalidad 9/2005. Partido Revolucionario Institucional. 13 de junio de 2005. Mayoría de seis votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Roberto Lara Chagoyán.

¹⁶ Tesis P. XLIX/2008, emitida por el Tribunal Pleno, publicada en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta, Novena Época, tomo XXVII, junio de 2008, página 709. Acción de inconstitucionalidad 9/2005. Partido Revolucionario Institucional. 13 de junio de 2005. Mayoría de seis votos. Disidentes: Margarita Beatriz Luna Ramos, Juan Díaz Romero, Genaro David Góngora Pimentel, Olga Sánchez Cordero de García Villegas y Juan N. Silva Meza. Ponente: José Ramón Cossío Díaz. Secretarios: Laura Patricia Rojas Zamudio y Roberto Lara Chagoyán.

b) En el caso de que se adviertan violaciones al procedimiento legislativo ordinario, se deberá estudiar si afectan o no la validez de la propia norma o conjunto de normas. Para ello, será necesario analizar si tales violaciones trastocan las formalidades y principios del sistema de democracia representativa implementado en la Constitución Federal, que se pueden resumir en los siguientes lineamientos, desarrollados en la Acción de Inconstitucionalidad 9/2005, fallada por el Tribunal Pleno el trece de junio de dos mil cinco:

- i) *Garantía de la participación política.* En el procedimiento legislativo se debe respetar el derecho a la participación de todas las fuerzas políticas con representación parlamentaria, en condiciones de libertad e igualdad;
- ii) *Respeto a las reglas de la votación.* El debate debe culminar con la correcta aplicación de las reglas de votación establecidas, y;
- iii) *Publicidad.* Tanto la deliberación parlamentaria como las votaciones deben ser públicas.

En suma, con el cumplimiento de estos presupuestos, se asegura que todos los representantes populares tengan una participación activa y eficaz en el procedimiento legislativo, con el fin de respetar los principios de igual consideración y respeto a todas las opiniones, corrientes e ideas, cuya manifestación culmina en el acatamiento de la decisión de la mayoría.

En un Estado Democrático es imprescindible que la Constitución imponga ciertos requisitos de forma, publicidad y participación para la creación, reforma o modificación de las distintas normas del ordenamiento jurídico. Son estos límites o formalidades esenciales del procedimiento legislativo los que aseguran la participación de las minorías y el cumplimiento de los principios democráticos.

3. Marco regulatorio en la Entidad Federativa. Ahora bien, en el caso concreto, los partidos políticos impugnaron normas transitorias que derivan de distintos procesos de creación legislativa. Por un lado, el Decreto Número 011 deviene de un proceso de reforma constitucional llevado a cabo por un órgano complejo y, por otro lado, el Decreto Número 012 resulta de una modificación legal al Código de Elecciones y Participación Ciudadana de la Entidad efectuada por el Congreso del Estado. Cabe destacar que, aunque son procesos legislativos de diferente índole, tienen puntos de conexión en cuanto a las reglas del procedimiento.

3.1. Respecto a la reforma constitucional, el Título Décimo Primero de la Constitución Política del Estado de Chiapas está dedicado, como su nombre lo dice, a las reformas de la Constitución. Consta de un solo artículo que a la letra establece (se añade énfasis):

Artículo 83. Para que las adiciones y reformas a la presente Constitución puedan ser parte de la misma, se requiere:

I. Que el Congreso del Estado con la aprobación de las **dos terceras partes** de los Diputados presentes acuerden a discusión el proyecto de reformas y/o adiciones.

II. Que el proyecto se **publique** en el Periódico Oficial del Estado; y

III. Que la **mayoría de los ayuntamientos** den su **aprobación** dentro de los 30 días siguientes a aquel en que hubiere comunicado el proyecto de reformas y/o adiciones, entendiéndose que su abstención es aprobación.

Esta norma se complementa con las diversas disposiciones que regulan el actuar de los órganos jurídicos simples que conforman al Poder Reformador Local. En esa línea, para que el Congreso pueda aprobar por dos terceras partes de los diputados presentes las modificaciones constitucionales, es necesario que haya cumplido obligatoriamente ciertos pasos previos, los cuales se encuentran previstos en la propia Constitución Local, en la Ley Orgánica del Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas y en su reglamento.

De los artículos 20, 25, 27, 28 y 31, fracción IV, de la Constitución del Estado de Chiapas¹⁷; 28 y 34 de la Ley Orgánica del Congreso del Estado Libre y Soberano de Chiapas¹⁸, y 25, 66, 68, 71, 79, 80, 88, 90, 91, 96,

¹⁷ "ARTICULO 20.- El Congreso se instalara y sesionara con la concurrencia de mas de la mitad del número total de sus miembros, si no hubiera quórum para instalar el Congreso el día señalado por la Ley, los presentes ahí reunidos compelerán a los ausentes a que concurran dentro de los diez días siguientes, con la advertencia de que si dejaren de asistir sin que medie causa justificada, se entenderá por ese solo hecho que no aceptan su cargo y se llamara desde luego a los suplentes. Estos deberán presentarse en un plazo igual y si tampoco concurren sin tener causa justificada, se declarara vacante el cargo y se convocara a nuevas elecciones. [...]".

"ARTICULO 25. - Las resoluciones del Congreso tendrán el carácter de Leyes o Decretos; una vez firmadas por el Diputado Presidente y por un Diputado Secretario se comunicarán al Ejecutivo para su promulgación. [...]".

"ARTICULO 27.- El derecho de iniciar Leyes o Decretos compete:

I.- Al Gobernador del Estado;

II.- A los Diputados; [...]"

"ARTICULO 28.- Todo proyecto de Ley o Decreto que fuere desechado por el Congreso, no podrá volver a presentarse en el mismo período de sesiones.

Los proyectos de Leyes o Decretos votados por el Congreso se remitirán al Ejecutivo, quien, si no tuviere observaciones que hacer, los publicara inmediatamente. [...]".

"ARTICULO 31.- El día de la clausura del período ordinario de sesiones del Congreso del Estado, el Presidente de la Mesa Directiva declarará instalada la Comisión Permanente comunicándolo así a quienes corresponda.

Son atribuciones de la Comisión Permanente:

IV.- Dictaminar los asuntos que se le presenten en tiempo de sus funciones y los que queden pendientes al clausurarse el período ordinario. Cuando se trate de asuntos de la competencia del Congreso, se reservarán los dictámenes para que sean discutidos por éste; [...]".

¹⁸ "Artículo 28.-

1. Los asuntos cuya resolución corresponda al congreso y que durante el receso se presenten a la comisión permanente, se turnaran a las comisiones que corresponda del congreso del estado.

2. Cuando se trate de iniciativas de ley o de decretos, se imprimirán y se ordenara su inserción en el diario de los debates; se remitirán para su conocimiento a todos los diputados que integran la legislatura, y se turnaran a las comisiones del congreso a que vayan dirigidas".

"Artículo 34.-

[...]

2. Las sesiones de comisiones serán formales y su actuación deberá ser colegiada; debiéndose comunicar a sus miembros los asuntos a tratar con por lo menos treinta y seis horas de anticipación.

3. Las comisiones seguirán funcionando durante el receso del congreso del estado, en el despacho de los asuntos a su cargo".

104, 152, 131, 134, 135, 136, 152, 156 y 157 del Reglamento Interior del Congreso del Estado¹⁹, se desprenden los siguientes requisitos para el trámite de un proyecto de ley o decreto (en este caso, modificación constitucional):

¹⁹ “**Artículo 25.-** El Pleno del Congreso del Estado, lo constituyen los diputados reunidos que formen quórum legal en el recinto oficial para celebrar sesión del Congreso, en los términos previstos en la Ley Orgánica y este reglamento:

El Quórum Legal del Congreso para celebrar sesiones y ejercer su encargo, se formará con la concurrencia de la mitad más uno de los diputados que integran la legislatura.

El Quórum requerido en las sesiones donde se discutan las leyes, deberá ser de las dos terceras partes de los diputados que integran la legislatura”.

“**Artículo 66.-** Al recibir las Comisiones los asuntos que les turnen, su Presidente será el responsable de los expedientes que pasen a su estudio, quien acusará el recibo correspondiente con copia para los demás integrantes de la comisión, citándolos a una reunión en la que se dará a conocer el contenido del asunto recibido, y se acordará el procedimiento a seguir para obtener la información necesaria que permita la elaboración del dictamen correspondiente.

[...].”

“**Artículo 68.-** Las Comisiones se reunirán mediante convocatoria de su Presidente quien la deberá entregar a los miembros de la Comisión, con treinta y seis horas de anticipación”.

“**Artículo 71.-** El quórum de las reuniones de las comisiones se hará con la presencia de la mayoría absoluta de sus integrantes.

Las resoluciones de las Comisiones serán tomadas por mayoría absoluta y en caso de empate su Presidente tendrá voto de calidad”.

“**Artículo 79.-** Concluidos los trabajos de la Comisión, el proyecto de dictamen será presentado por el Presidente de la Comisión a los demás integrantes de esta, para su discusión y en su caso aprobación.

Los legisladores que no hubieran estado presentes en la reunión de Comisión, podrán adherirse mediante su firma al dictamen o resolución correspondiente, sin que este acto justifique su inasistencia”.

“**Artículo 80.-** Toda Comisión presentará su dictamen por escrito de los asuntos de su competencia, dentro de los quince días siguientes al de la fecha en que los haya recibido, pudiendo la Presidencia de la Mesa Directiva, por sí misma o a petición del autor o autores de la iniciativa o proposición, fijar plazo diferente para su desahogo”.

“**Artículo 88.-** Aprobado el dictamen, el Presidente de la Comisión lo turnará al Presidente de la Mesa Directiva en un plazo que no excederá de tres días para que, de ser procedente, se agende en el orden del día de la sesión respectiva”.

“**Artículo 90.-** Todo dictamen contendrá, cuando menos, lo siguiente:

I. Referencia de los antecedentes del trabajo de la Comisión, que incluya el resultado de las consultas, comparecencias y conferencias llevadas a cabo;

II. Explicación resumida de los motivos generales y particulares, en que se basa;

III. Una parte expositiva de las razones jurídicas en que se funde y justifique; y,

IV. Puntos resolutivos”.

“**Artículo 91.-** Cuando el dictamen se refiera a la proposición de una iniciativa de ley, decreto o acuerdo, contendrá una exposición clara y precisa de los motivos de la misma, las razones o fundamentos en que apoyen su dictamen, dedicando la parte específica del mismo a ese propósito; en caso de adoptar el proyecto en su totalidad podrán fundar la adopción del mismo en un solo artículo que aparecerá en la parte resolutive del dictamen. Si de dichas iniciativas o proyectos se hubieren modificado algún o algunos artículos, se hará constar así en la parte resolutive, presentándolos con la redacción que se haya juzgado apropiada”.

“**Artículo 96.-** Todas las iniciativas de ley o decreto que se presenten al Congreso del Estado, en ejercicio de la facultad a que se refiere el artículo 27, de la Constitución Política del Estado, deberán ser por escrito y dirigidas al Presidente del Congreso, con el nombre y firma de su autor o autores.

A las iniciativas referidas en el párrafo anterior, se les dará primera lectura ante el Pleno del Congreso del Estado y serán turnadas a la Comisión Legislativa para su estudio y dictamen correspondiente.

[...].”

“**Artículo 104.-** Una vez leído el documento en el Pleno, se sujetará a las reglas siguientes de discusión:

[...]

IV. En la discusión de segunda lectura de los dictámenes de proyectos de leyes o decretos y en el caso de discusión de los acuerdos, se observará lo siguiente:

a. Llegada la hora de la discusión, se leerá la iniciativa, proposición u oficio que la hubiere provocado, y después, el dictamen de la Comisión a cuyo examen se remitió, y el voto particular o voto con dictamen de minoría, si lo hubiere.

En caso del la existencia de voto particular o voto con dictamen de minoría, previamente a la discusión del dictamen, se abrirá el registro de hasta dos oradores en contra y dos a favor, quienes harán uso de la palabra por un tiempo máximo de cinco minutos.

Concluida la discusión, el Presidente consultará al Pleno, en votación económica, si se acepta o se rechaza la propuesta.

Cuando el voto particular o voto con dictamen de minoría sea aprobado, el dictamen será devuelto a la Comisión de origen para que dentro del término de diez días presente uno nuevo.

b. Todo dictamen con Proyecto de Ley se discutirá primero en lo general, o sea en conjunto, y después en lo particular el contenido de los artículos. Cuando conste de un solo artículo, será discutido en lo general.

c. Previamente a la apertura del período de discusión, el secretario formará una lista de los diputados que pidan la palabra en contra y otra de los que la pidan a favor, las cuales leerá íntegras antes de comenzar la discusión.

d. El Presidente de la Mesa Directiva, concederá el uso de la palabra a los legisladores inscritos, quienes hablarán alternadamente en contra o a favor, de conformidad al orden de las listas, comenzando por el inscrito en contra.

Siempre que algún legislador de los que hayan pedido la palabra no estuviere presente en el salón cuando le toque hablar, se le colocará al último de su respectiva lista.

e. Una vez agotada la participación de los oradores inscritos, se preguntará si está suficientemente discutido.

f. Si se decide que no lo está, se continuará bajo las mismas bases establecidas anteriormente, y se hará por segunda y última vez la pregunta indicada.

g. Si aún se resuelve por la negativa, podrán hablar dos diputados en contra y dos a favor por una sola vez, con lo que se tendrá el proyecto suficientemente discutido en lo general, seguidamente se someterá a votación en lo general.

h. Seguidamente se pondrá a discusión desde luego los artículos en lo particular, observándose las mismas prevenciones anteriores, una vez agotado el procedimiento de discusión, el Presidente someterá a votación en lo particular.

i. Si el proyecto sólo constare de un artículo, se pondrá a discusión, sujetándose a lo dispuesto en los incisos anteriores”.

“**Artículo 131.-** Habrá tres clases de votaciones: nominales, económicas y por cédula”.

“**Artículo 134.-** Las votaciones serán nominales:

I. Cuando se pregunte si ha lugar a aprobar algún proyecto de ley en lo general;

II. Cuando se pregunte si se aprueba o no cada artículo de los que compongan el indicado proyecto o cada proposición de las que formen el artículo;

III. Cuando lo pida un diputado y sea apoyado por otros tres; y,

IV. Para calificar los asuntos como de urgente u obvia resolución”.

a) Una vez que se recibió la iniciativa de decreto, la cual se hace en ejercicio de la facultad prevista en el artículo 27 constitucional, por escrito y dirigida al Presidente del Congreso Estatal, se le dará lectura ante el Pleno del Congreso y, en caso de aprobarse, será turnada a la comisión correspondiente (Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales). Si la legislatura se encuentra en período de receso, la Comisión Permanente desempeñará la misma función.

b) Cuando la iniciativa de decreto de reforma constitucional pasa a la respectiva comisión, su Presidente debe acusar el recibo correspondiente con copia para los demás integrantes de la comisión, citándolos a una reunión en la que se dará a conocer el contenido del asunto recibido y se abordará el procedimiento a seguir para obtener la información necesaria que permita la elaboración del dictamen. La respectiva convocatoria a reunión deberá entregarse en un plazo no mayor de treinta y seis horas a la fecha correspondiente. Cabe mencionar que el quórum legal de las sesiones de las comisiones se hará con la presencia de la mayoría absoluta de sus integrantes y las resoluciones se tomarán por mayoría absoluta de los votos presentes y, en caso de empate, el Presidente tiene voto de calidad.

c) Concluidos los trabajos de la comisión, el proyecto de dictamen se presentará por su presidente a los demás integrantes para su discusión y posible aprobación. En esta línea, la comisión tiene la obligación de presentar su dictamen por escrito de los asuntos de su competencia dentro de los quince días siguientes a que los haya recibido, con posibilidad de prórrogas que deberán ser valoradas por la Mesa Directiva. Es importante destacar que el dictamen tiene que cumplir con ciertos requisitos, tales como la referencia de los antecedentes de trabajo de la comisión, la explicación de los motivos generales en los que se basa, una parte expositiva de las razones jurídicas que lo funden y motiven y sus respectivos puntos resolutivos.

d) Si el dictamen fuere aprobado por la comisión, su Presidente lo turnará a la Mesa Directiva en un plazo no mayor de tres días para que, en su caso, se agende en la orden del día de la sesión del Pleno del Congreso.

e) En la sesión del Pleno del Congreso en donde se incluya en la orden día el dictamen del decreto de reforma constitucional, se deberá dar lectura al respectivo dictamen y se pondrá a discusión en lo general. Previo a la apertura de la discusión, el Secretario de la Mesa Directiva redactará una lista de los oradores a favor y en contra del asunto. El Presidente de la Mesa Directiva otorgará el uso de la palabra a los diputados inscritos y a otros que quisieran participar; en seguida, se preguntará si estuvo suficientemente discutido. Si se decide que no lo está, se continuará bajo las mismas bases establecidas anteriormente, y se hará por segunda y última vez la pregunta indicada. En caso de que se haya aprobado la discusión en lo general, se pasará a la discusión en lo particular, dando la palabra a los diputados correspondientes.

f) Una vez que se haya terminado la etapa de discusión sin que se haya hecho alguna reserva, se tomará votación económica en lo general y en lo particular del dictamen del decreto de reforma constitucional. En este supuesto, el dictamen deberá ser aprobado por **dos terceras partes** de los diputados presentes.

Como consecuencia de lo anterior, se deberá ordenar que se publique la Minuta del Decreto de reforma constitucional en el Periódico Oficial de la entidad y se comunique a los ayuntamientos esta decisión, para efecto de que señalen si aprueban o no las respectivas modificaciones en un plazo de treinta días. En caso de que se reciban una mayoría de resoluciones aprobatorias por parte de los ayuntamientos de la entidad, se deberá citar a una sesión en donde se haga el cómputo de las resoluciones municipales y se declare procedente la reforma constitucional. Finalizado este trámite, se mandará el respectivo decreto de reformas a la constitución para su publicación por parte del Ejecutivo Local.

Cabe destacar que también los ayuntamientos deberán de cumplir con ciertos requisitos para la valoración de la Minuta del decreto de reforma constitucional: se deberá de reunir el cabildo en una sesión ordinaria o extraordinaria, en la que se incluirá en la orden del día el asunto, se verificará el quórum legal, se dará lectura al dictamen y se pondrá a discusión en lo general y en lo particular; en seguida, se tomará votación de los miembros presentes y, en caso de aprobarse o no la minuta, se avisará al Congreso del Estado para los

"**Artículo 135.-** La votación económica se practicará poniéndose de pie los legisladores ya sea por la afirmativa o por la negativa cuando el Presidente pregunte el sentido de la votación; los que permanezcan sentados se entenderá como abstención".

"**Artículo 136.-** La votación será económica respecto a la aprobación de las actas de las sesiones, los acuerdos de trámite que recaigan a la correspondencia dirigida al congreso y para todas las demás votaciones no especificadas en el presente capítulo".

"**Artículo 152.-** La Comisión Permanente es el órgano del Congreso del Estado que durante los recesos de este desempeña las funciones que le señala la Constitución Política del Estado y la Ley Orgánica del Congreso del Estado".

"**Artículo 156.-** La Comisión Permanente adoptará sus resoluciones por mayoría absoluta de votos de sus miembros presentes, excepto en aquellos casos en que la Constitución Política del Estado, la Ley Orgánica o este reglamento dispongan las dos terceras partes de los votos".

"**Artículo 157.-** En el ejercicio de sus facultades, la Comisión Permanente aplicará en lo conducente las reglas del procedimiento de discusión y votación previstos en el presente reglamento".

efectos constitucionales correspondientes. Es importante mencionar que las sesiones de los cabildos se celebrarán con la asistencia del presidente municipal y la mitad de sus miembros, por lo menos, y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos de presentes, teniendo el presidente voto de calidad; en los casos de ausencia del presidente municipal, las sesiones se celebrarán con la asistencia de, por lo menos, la mitad más uno de sus miembros, la cual será presidida por el primer regidor o del que le siga en número. Todo lo anterior con fundamento en los artículos 32, 33 y 34 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas²⁰.

3.2. En relación con el procedimiento de reformas al Código de Elecciones de Participación Ciudadana, se deberán de cumplir los requisitos de trámite que efectúa normalmente el Congreso del Estado para cualquier iniciativa de ley o decreto (identificados con los incisos a) al f) del subapartado anterior), con la salvedad de que en este caso se trata de una iniciativa de reforma a una ley general y con la excepción en la votación, pues sólo se necesita la aprobación del dictamen únicamente por la mayoría de los diputados presentes en el pleno del Congreso del Estado.

4. Narrativa de los procesos legislativos de reforma de la Constitución Local y del Código de Elecciones y Participación Ciudadana.

A continuación, se hará una breve narrativa de los procesos legislativos tanto del decreto que modificó la Constitución del Estado de Chiapas como del que reformó el Código de Elecciones y Participación Ciudadana de la entidad, para después analizar si existieron o no violaciones tendientes a invalidar los decretos que incluyen las normas transitorias impugnadas.

4.1. Por un lado, el proceso legislativo que dio origen al Decreto Número 011, por el cual se reformaron los párrafos cuarto, quinto y décimo quinto del Apartado B del artículo 14 Bis, así como los párrafos primero y cuarto del artículo 16 de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, es el que se detalla a continuación.

a) El nueve de noviembre de dos mil nueve, el Gobernador del Estado de Chiapas presentó ante la Comisión Permanente del Congreso del Estado una iniciativa de reforma a varias normas de la Constitución Local²¹.

b) Una vez que se recibió la iniciativa, el once de noviembre del mismo año, el Secretario de la Comisión Permanente turnó el asunto a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales para su estudio y, en su caso, elaboración del dictamen correspondiente. En consecuencia, el Diputado José Angel Córdova Toledo, Presidente de la mencionada comisión de gobernación, convocó a todos los miembros para una reunión ordinaria de trabajo a celebrarse el dieciocho de noviembre siguiente, ello mediante oficio de dieciséis del mismo mes y año. Tal convocatoria se acusó de recibo por cinco de los siete diputados integrantes de la comisión²².

c) A la reunión de trabajo de la comisión asistieron su Presidente, José Angel Córdova Toledo, el Secretario, Luis Gómez Manzo, y dos vocales, Mario Angel Ballinas Ramos y Miguel Angel Vargas Blanco. En dicha reunión, por unanimidad de votos de los diputados presentes, se resolvió y dictaminó en lo general y particular la iniciativa de reforma constitucional y se emitió el dictamen correspondiente²³.

²⁰ "Artículo 31.- Los ayuntamientos son asambleas deliberantes, con residencia oficial en las cabeceras de los municipios, conforme a las previsiones de la presente Ley, y no podrán cambiarla a otro lugar, transitoria o definitivamente, sin previa autorización del Congreso del Estado, quien calificará los motivos que expongan".

"Artículo 32.- Los cargos de Presidente Municipal, Regidores y Síndicos, son obligatorios, pero no gratuitos para los que ejerzan sus funciones. Los ayuntamientos tendrán la obligación de publicar cada mes, en lugar visible del palacio municipal, la relación completa de los servidores públicos que laboren en el municipio de que se trate, señalando cargo y monto de sus ingresos mensuales, así como el número de la partida presupuestal que se afecte. Se entiende por remuneración la suma total de sueldos y prestaciones que se reciban".

"Artículo 33.- Los integrantes de los ayuntamientos se concretarán a cumplir las funciones que les señala la Constitución Política del Estado, la presente Ley y los demás ordenamientos públicos aplicables, en consecuencia, no podrán desempeñar otros empleos o comisiones del Municipio, del Estado o de la Federación, por los que perciban remuneración alguna, con excepción de los casos en que el Congreso del Estado los autorice para ello, en atención a las condiciones económicas de los municipios que estén imposibilitados para cubrir los sueldos correspondientes.

"Artículo 34.- El cabildo es la forma de reunión del Ayuntamiento, 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 y serán públicas, con excepción de aquellas que a su juicio deban ser privadas, cumpliendo con los requisitos y formalidades que señale esta ley y su reglamento interior.

Los ayuntamientos celebrarán una sesión ordinaria cada semana, en el día que acuerde el cabildo, y las extraordinarias que sean necesarias a juicio del Presidente Municipal o de cuatro o más munícipes, ajustándose en ambos casos, a lo que establezca el reglamento interior.

Las sesiones se celebrarán con la asistencia del Presidente Municipal y por lo menos, la mitad de sus miembros, y sus acuerdos se tomarán por mayoría de votos de los munícipes presentes, teniendo el Presidente voto de calidad. En casos de ausencia del Presidente Municipal, las sesiones se celebrarán con la asistencia de por lo menos, la mitad más uno de sus miembros que será presidida por el primer regidor o del que le siga en número; quien presida tendrá voto de calidad. [...]"

²¹ Páginas 323 a 333 del cuaderno de la Acción de Inconstitucionalidad 87/2009 y su acumulada 88/2009.

²² *Ibidem*, páginas 339 a 341.

²³ *Ibidem*, páginas 342 a 353.

d) En sesión ordinaria de diecinueve de noviembre de dos mil nueve, se incluyó en el orden del día del Pleno del Congreso la discusión del mencionado dictamen. Una vez que se corroboró la integración del órgano, con la asistencia de veintiocho diputados, en primer lugar, se dio lectura al dictamen y se puso a discusión en lo general y en lo particular, con la participación a favor en lo general de un diputado; en seguida, se llevó a cabo la votación que resultó en veintiún votos a favor y seis abstenciones en lo general y particular (tales diputados permanecieron sentados en su curul), y por último, se ordenó la publicación de la Minuta proyecto de decreto en el Periódico Oficial del Estado y se remitió el decreto a los ayuntamientos de la entidad para continuar con el procedimiento de reforma constitucional previsto en el artículo 83 de la Constitución Local.

e) Hasta el veinticuatro de noviembre de dos mil nueve, consta en el expediente que se recibieron sesenta y cinco actas de cabildo debidamente requisitadas. En el siguiente cuadro se muestran los ayuntamientos que dieron su aprobación a la reforma constitucional, la fecha de la sesión, la asistencia y la correspondiente votación. Cabe destacar que en todos los casos se declaró y verificó que hubo quórum legal para integrar el cabildo municipal²⁴.

No.	AYUNTAMIENTO	FECHA DE LA SESION EXTRAORDINARIA	ASISTENCIA A LA SESION	VOTACION
1	Acacoyagua	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y tres regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
2	Acala	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
3	Acapetahua	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
4	Amatenango del Valle	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico y seis regidores propietarios	Mayoría de los presentes
5	Arriaga	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
6	Bejucal de Ocampo	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, tres regidores propietarios y dos regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
7	Bella Vista	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico y ocho regidores	Mayoría de los presentes
8	Bochil	Veintidós de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
9	Cacahoatán	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
10	Cintalapa	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
11	Coapilla	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico y seis regidores	Unanimidad de votos

²⁴ Toda esta información deviene de las distintas actas de cabildo que constan de la página 355 a la 769 del expediente de la acción de inconstitucionalidad 87/2009 y su acumulada 88/2009.

No.	AYUNTAMIENTO	FECHA DE LA SESION EXTRAORDINARIA	ASISTENCIA A LA SESION	VOTACION
12	Chanal	Veintitrés de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y dos regidores plurinominales	Unanimidad de votos
13	Chenalhó	Veintitrés de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico y seis regidores	Mayoría de los presentes
14	Chiapa de Corzo	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
15	Chiapilla	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, tres regidores propietarios y dos regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
16	Chicomuselo	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
17	El Bosque	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
18	El Porvenir	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
19	Escuintla	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Unanimidad de votos
20	Frontera Hidalgo	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico y diez regidores	Mayoría de los presentes
21	Huehuetán	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, cuatro regidores propietarios y dos regidores plurinominales	Unanimidad de los presentes
22	Huitiupan	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
23	Huixtla	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
24	Ixhuatán	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, cinco regidores propietarios y los tres regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
25	Ixtacomitán	Veintiuno de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Unanimidad de votos
26	Ixtapa	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Unanimidad de votos

No.	AYUNTAMIENTO	FECHA DE LA SESION EXTRAORDINARIA	ASISTENCIA A LA SESION	VOTACION
27	Ixtapangajoya	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, dos regidores propietarios y dos regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
28	Jiquipilas	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
29	Juárez	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
30	La Concordia	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
31	La Grandeza	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, tres regidores propietarios y dos regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
32	Larráinzar	Veintitrés de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico y seis regidores	Unanimidad de los presentes
33	Mapastepec	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Unanimidad de votos
34	Mazapa de Madero	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, tres regidores propietarios y dos regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
35	Mazatán	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico y un total de diez regidores (no se especifica su clase)	Mayoría de los presentes
36	Metapa de Domínguez	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente Municipal, síndico y cinco regidores (no se especifica su clase)	Mayoría de los presentes
37	Montecristo de Guerrero	Veintitrés de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, tres regidores propietarios y dos regidores plurinominales	Unanimidad de votos
38	Motozintla	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
39	Ostuacán	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
40	Pantepec	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
41	Pijijiapan	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes

No.	AYUNTAMIENTO	FECHA DE LA SESION EXTRAORDINARIA	ASISTENCIA A LA SESION	VOTACION
42	Solistahuacán	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
43	Rayón	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
44	Reforma	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
45	San Fernando	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Unanimidad de votos
46	San Lucas	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico y tres regidores propietarios	Mayoría de los presentes
47	Siltepec	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
48	Simojovel de Allende	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
49	Socoltenango	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico y diez regidores (no se especifica su clase)	Mayoría de los presentes
50	Suchiapa	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
51	Suchiate	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, cinco regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
52	Sunuapa	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, tres regidores propietarios y dos regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
53	Tapachula	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico y catorce regidores (no se especifica su clase)	Unanimidad de votos
54	Tapalapa	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, tres regidores propietarios y dos regidores municipales	Mayoría de los presentes
55	Tenejapa	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, cinco regidores y dos regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
56	Teopisca	Veintitrés de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, cinco regidores propietarios y tres regidores plurinominales	Unanimidad de los presentes

No.	AYUNTAMIENTO	FECHA DE LA SESION EXTRAORDINARIA	ASISTENCIA A LA SESION	VOTACION
57	Tonalá	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico y diez regidores (no se especifica su clase)	Mayoría de los presentes
58	Totolapa	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, tres regidores propietarios y dos regidores plurinominales	Unanimidad de los presentes
59	Tuxtla Chico	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
60	Tuzantán de Morelos	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Unanimidad de votos
61	Unión Juárez	Veintiuno de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico y diez regidores (no se especifica su clase)	Mayoría de los presentes
62	Venustiano Carranza	Veinte de noviembre de 2009	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
63	Villa Comaltitlán	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores y dos regidores plurinominales	Unanimidad de los presentes
64	Villacorzo	Veinte de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico, seis regidores propietarios y cuatro regidores plurinominales	Mayoría de los presentes
65	Zinacantán	Veintitrés de noviembre de dos mil nueve	Presidente municipal, síndico y seis regidores propietarios	Unanimidad de los presentes

f) Así las cosas, por oficio de veinticuatro de noviembre de dos mil nueve, el Secretario de la Mesa Directiva del Congreso Local envió un comunicado a los diputados integrantes de la legislatura en el que manifestaba que se recibieron sesenta y cinco actas de cabildos municipales, en las cuales se acreditaba la aprobación de la Minuta Proyecto de Decreto por el que se reformaban diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado de Chiapas. En consecuencia, en la sesión ordinaria del Pleno del Congreso Estatal de esa misma fecha, como último punto de la orden del día, se dio lectura al comunicado y, dado que la reforma constitucional se había aprobado por la mayoría de los ayuntamientos de la entidad, se declaró procedente la respectiva modificación a la Constitución Local. Asimismo, se instruyó a la secretaría de la Mesa Directiva remitir el decreto de reforma constitucional al Poder Ejecutivo, para los efectos constitucionales correspondientes.

g) Por último, el Gobernador de la entidad publicó el Decreto Número 011 el veinticinco de noviembre de dos mil nueve en el tomo III, número 200, del Periódico Oficial del Estado.

4.2. Por otro lado, el proceso legislativo que concluyó en el Decreto Número 012, por medio del cual se reformaron diversas disposiciones del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, es el siguiente.

a) El diez de noviembre de dos mil nueve, el Gobernador Constitucional del Estado de Chiapas, de conformidad con lo establecido en los artículos 43 de la Constitución Política del Estado de Chiapas, 27, fracción I y 28, fracción II de la Ley Orgánica de la Administración Pública de dicho Estado, remitió al Congreso del Estado una iniciativa de decreto para reformar el código electoral de la entidad²⁵.

b) Mediante escrito de once de noviembre de dos mil nueve, firmado por el Secretario de de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Chiapas, se le informó al Presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado, que con fundamento en los artículos 32, fracción I y 39, fracción I de la Ley Orgánica del Congreso, la Mesa Directiva del Congreso del Estado en Comisión Permanente había turnado a la comisión que presidía las iniciativas a las que se ha hecho referencia anteriormente²⁶.

²⁵ *Ibidem*, páginas 272 a 282.

²⁶ *Ibidem*, página 283.

c) Posteriormente, por escrito de veintitrés de noviembre de dos mil nueve, el Presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado convocó a los demás diputados integrantes de la comisión a una reunión de trabajo programada para el día veinticinco del mismo mes y año, con el objeto de analizar, discutir y en su caso aprobar la iniciativa de "Decreto por el que se reforman diversas disposiciones del Código de Elecciones y Participación Ciudadana"²⁷.

d) El veinticinco de noviembre de dos mil nueve, estando reunidos todos los diputados integrantes de la referida comisión, se resolvió y dictaminó en lo general y particular, aprobar por unanimidad de votos de los diputados presentes la iniciativa de decreto de modificaciones al código electoral.

e) En sesión ordinaria de veintiséis de noviembre de dos mil nueve, el dictamen de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales del Congreso del Estado fue sometido a consideración del Pleno del Congreso del Estado de Chiapas²⁸. Una vez que el diputado Presidente de la Mesa Directiva del Congreso del Estado constató que hubiera quórum, abrió la sesión. Acto seguido, solicitó al diputado Secretario de la Mesa Directiva que diera lectura al orden del día de la sesión, entre cuyos puntos se encontraba la lectura, discusión y votación del dictamen presentado por la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, relativo al mencionado dictamen de decreto de reforma al código electoral. Posteriormente, se dio lectura al dictamen de referencia y siguiendo la intervención de un diputado para argumentar a favor del dictamen en lo general, y sin que ningún legislador solicitara el uso de la tribuna para argumentar en contra o a favor del dictamen en lo particular, se procedió a su votación. Así las cosas, por unanimidad en lo general y en lo particular, se aprobaron las reformas al referido código electoral.

f) El veintiséis de noviembre de dos mil nueve, el Presidente y Secretario de la Mesa Directiva del Congreso del Estado de Chiapas remitieron al Gobernador del Estado el Decreto Número 012, expedido en esa misma fecha por la Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas²⁹.

g) Por último, el veintisiete de noviembre de dos mil nueve, se publicó en el Periódico Oficial el Decreto Número 12 por el que se reformaron diversas disposiciones del Código de Elecciones y Participación Ciudadana de la entidad³⁰.

5. Argumentos dirigidos a demostrar presuntas violaciones al procedimiento legislativo. De todo lo dicho anteriormente, y como ya se mencionó, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación concluye que no existen violaciones tendientes a invalidar la emisión de los decretos que incluyen las normas transitorias impugnadas.

5.1. Como se pudo apreciar, y de manera general, el procedimiento legislativo que derivó en el Decreto Número 011, por el que se modificaron diversas disposiciones de la Constitución Local, cumplió con la mayoría de los requisitos procedimentales establecidos en la propia Constitución, en la Ley Orgánica del Congreso del Estado y en la Ley Orgánica Municipal de la entidad: se dio trámite a la iniciativa de decreto de reforma constitucional; la Comisión Permanente aprobó turnarla a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales; dicha comisión convocó a una reunión en la que dio lectura a la iniciativa, discutió el asunto, lo aprobó por unanimidad de los miembros presentes y emitió el dictamen correspondiente; el Pleno del Congreso del Estado acreditó haber incluido en el orden del día el dictamen del decreto de reforma, se le dio lectura, se discutió en lo general y en lo particular, se votó afirmativamente por dos terceras partes de los diputados presentes, se ordenó publicar la minuta de decreto de reforma y se avisó a los ayuntamientos; asimismo, tras haber recibido sesenta y cinco actas de los ayuntamientos que aprobaron la publicación de la minuta de reforma, realizó el cómputo pertinente y declaró procedente la reforma a diversas disposiciones de la Constitución Local.

Cabe mencionar que los ayuntamientos cumplieron cabalmente su deber constitucional, pues consta en autos, tal como se demostró en la tabla anterior, que tras haber declarado el quórum legal de una sesión extraordinaria, leído la minuta de reforma constitucional y discutido en lo general y particular, los sesenta y cinco ayuntamientos aprobaron la reforma por mayoría o unanimidad de sus miembros.

Por lo que se refiere al Decreto Número 012, mediante el que se reformaron diversas normas del Código de Elecciones y Participación Ciudadana, también se advierte que el Congreso del Estado cumplió con todos los requisitos correspondientes: tramitó la iniciativa de decreto; la turnó a la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales, la cual se reunió previa convocatoria para discutir la iniciativa y emitir el dictamen correspondiente; posteriormente, el dictamen se presentó debidamente en sesión ordinaria del Pleno del Congreso del Estado, en la que se dio lectura al dictamen de decreto, se discutió en lo general y en lo particular y se aprobó por mayoría de los diputados presentes.

²⁷ *Ibidem*, página 284 a 286.

²⁸ *Ibidem*, página 299 a 304.

²⁹ *Ibidem*, página 305 a 314.

³⁰ *Ibidem*, páginas 315 a 320.

Así las cosas, visto de manera abstracta, no existe en el procedimiento legislativo de ambos decretos ninguna deficiencia que pudiera afectar la deliberación democrática en un Estado Constitucional. Lo anterior, ya que se respetó la garantía de la participación política, pues todas las fuerzas parlamentarias, tanto del Congreso Local como de los ayuntamientos, pudieron participar activamente en el proceso en condiciones de libertad e igualdad. Además, se cumplieron todas las reglas de votación y lineamientos para efectuar las sesiones correspondientes y todas ellas fueron públicas.

5.2. Ahora bien, en cuanto a los argumentos concretos del Partido Revolucionario Institucional expuestos en sus conceptos de invalidez —el Procurador General de la República no impugnó el proceso legislativo—, debe insistirse que todos devienen en **infundados** por las razones hasta aquí dichas. A continuación, sin ánimo de ser repetitivo, se justificará brevemente la calificativa de cada uno de ellos.

En primer lugar, el partido político sostiene que la iniciativa se presentó cuando el Congreso del Estado se encontraba en período de receso. Contrario a la opinión del partido político, este actuar es viable constitucionalmente, pues como ya se mencionó la Comisión Permanente se encuentra facultada para dictaminar los asuntos que se presenten en tiempo de sus funciones, conforme al artículo 31 de la Constitución Local.

Asimismo, el partido político argumenta que las convocatorias a las sesiones de la comisión no se efectuaron conforme a los lineamientos establecidos en el Reglamento Interior del Congreso del Estado. Este razonamiento también es infundado, ya que consta en autos que la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales convocó con la anticipación debida a sus miembros para llevar a cabo las respectivas sesiones. En el caso de la modificación constitucional, la convocatoria se hizo el dieciséis de noviembre de dos mil nueve y la sesión se llevó a cabo el dieciocho, cumpliendo así el plazo de treinta y seis horas de anticipación previsto en el artículo 68 del Reglamento Interior del Congreso del Estado³¹. Por lo que hace a la reforma del código electoral, el Presidente de la comisión convocó el veintitrés de noviembre de dos mil nueve para una reunión a efectuarse hasta el día veinticinco siguiente, acreditando el requisito normativo.

Ahora bien, si bien es cierto que el Presidente de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales no citó a reuniones previas para dar a conocer las respectivas iniciativas y acordar el procedimiento a seguir para dictaminar, tal como lo establece el artículo 66 del citado reglamento³², y como lo señaló el partido promovente, esto no puede considerarse como un vicio trascendental del proceso legislativo tendiente a invalidar los decretos impugnados. Lo anterior, porque no evitó la deliberación democrática de las distintas fuerzas políticas, tanto en la comisión como en el Pleno del Congreso, no afectó minorías parlamentarias ni tiene ninguna trascendencia en las votaciones finales.

Como ya se expuso, consta en el expediente que de hecho la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales se reunió para tratar las reformas constitucionales y legales, con el quórum legal correspondiente y votando de manera unánime los dictámenes. Así, no es que no haya existido deliberación por parte de la comisión, sino que ésta se hizo únicamente en una sesión, respectivamente, situación que no se puede considerar como un criterio suficiente para invalidar los decretos impugnados.

En esta línea de argumentación, el partido político insistió en que el dictamen de reforma constitucional se emitió sin la debida integración y votación por parte de la Comisión de Gobernación y Puntos Constitucionales. Este argumento es incorrecto. Como se ha expuesto, la citada comisión se integró por cuatro de sus siete miembros (Presidente, Secretario y dos vocales) y la votación fue por unanimidad de los diputados presentes, situación que cumple con los requisitos de asistencia y votación previstos en el artículo 71 del Reglamento Interior del Congreso del Estado³³.

Por otro lado, el partido sostuvo que los dictámenes contienen irregularidades que violan el artículo 90 del citado reglamento, al no hacer referencia a los antecedentes de trabajo de la comisión ni incluir el resultado de las comparecencias y conferencias llevadas a cabo para emitir el dictamen de reforma constitucional³⁴. Contrario a lo afirmado por el partido político, el dictamen cumple con la mayoría de los requisitos

³¹ “**Artículo 68.-** Las Comisiones se reunirán mediante convocatoria de su Presidente quien la deberá entregar a los miembros de la Comisión, con treinta y seis horas de anticipación”.

³² “**Artículo 66.-** Al recibir las Comisiones los asuntos que les turnen, su Presidente será el responsable de los expedientes que pasen a su estudio, quien acusará el recibo correspondiente con copia para los demás integrantes de la comisión, citándolos a una reunión en la que se dará a conocer el contenido del asunto recibido, y se acordará el procedimiento a seguir para obtener la información necesaria que permita la elaboración del dictamen correspondiente. [...]”.

³³ “**Artículo 71.-** El quórum de las reuniones de las comisiones se hará con la presencia de la mayoría absoluta de sus integrantes. Las resoluciones de las Comisiones serán tomadas por mayoría absoluta y en caso de empate su Presidente tendrá voto de calidad”. Conviene precisar que el concepto de “mayoría absoluta”, de conformidad con el sistema normativo local, se traduce en una votación que refleja el cincuenta por ciento más uno, y no como “unanimidad”, pues, de otro modo, no tendría sentido que la propia norma estableciera una regla para los casos de empate.

³⁴ “**Artículo 90.-** Todo dictamen contendrá, cuando menos, lo siguiente:

I. Referencia de los antecedentes del trabajo de la Comisión, que incluya el resultado de las consultas, comparecencias y conferencias llevadas a cabo; II. Explicación resumida de los motivos generales y particulares, en que se basa; III. Una parte expositiva de las razones jurídicas en que se funde y justifique; y, IV. Puntos resolutivos”.

reglamentarios: explica los motivos generales y particulares en que se basa la reforma, funda y justifica jurídicamente su contenido y tiene puntos resolutive. Ahora, si bien no contiene una referencia a los antecedentes de trabajo de la comisión, que incluya el resultado de las consultas, comparecencias y conferencias realizadas, ello se debe a que no se efectuaron tales actividades; sin embargo, esta situación no tiene como consecuencia la invalidez del decreto impugnado, ya que lo trascendental en el proceso que se da dentro de las comisiones es la deliberación y participación activa de sus miembros, situación que no se vio vulnerada por la omisión en la realización de diligencias adicionales para poder dictaminar. En sí, esta ausencia de información no involucra una transgresión a la garantía de participación política, reglas de votación y publicidad.

Por último, a lo largo de todos sus conceptos de invalidez en donde impugna el proceso legislativo, el partido político insiste en que la celeridad en la aprobación de los respectivos decretos evidencia un incumplimiento en las reglas del proceso legislativo. Para el promovente, por una parte, no es racional que los dictámenes se hayan emitido tan apresuradamente (cuatro días, tratándose de la iniciativa de reforma constitucional, y trece días, por cuanto hace al proyecto de modificaciones de la ley electoral) y, por otra parte, señala que los ayuntamientos sólo tuvieron dos días para discutir y aprobar la minuta de reforma constitucional, lo cual sería contradictorio con los procesos establecidos para la actuación de los ayuntamientos en los artículos 34 y 60 de la Ley Orgánica Municipal.

Estos razonamientos también deben considerarse como infundados. Primero, el hecho de que los dictámenes y las reformas en general se hayan efectuado en un espacio de tiempo muy reducido, no tiene como consecuencia necesaria la invalidación de los decretos impugnados; más bien, ello dependería de la violación a reglas establecidas expresamente en la normatividad aplicable tanto al Poder Reformador como al Congreso del Estado. En esa línea, ya se señaló ampliamente que se cumplieron todos los requisitos formales para la emisión de los decretos impugnados: convocatorias, trámites, discusiones, votaciones, etcétera. Y en segundo lugar, en el subapartado anterior ya se evidenció que los municipios también cumplieron a cabalidad sus reglas procedimentales: se convocó a sesión extraordinaria de los cabildos, hubo quórum legal, se discutió en lo general y particular la minuta y existió la votación requerida.

* * *

En suma, en la emisión tanto del Decreto Número 011 y el Decreto Número 012, no existieron violaciones a las reglas del procedimiento legislativo (que incluyen las garantías de deliberación política, reglas de votación y publicidad) tendientes a invalidar las normas transitorias impugnadas. En consecuencia, se pasa al estudio de los conceptos de invalidez relacionados con cuestiones de fondo.

SEXTO. Análisis de constitucionalidad de las normas transitorias impugnadas. En este apartado se analizarán los planteamientos relacionados con la constitucionalidad de los artículos transitorios impugnados. Para ello, se han aislado tres temas a partir de los conceptos de invalidez planteados por los actores, los cuales pueden traducirse mediante las siguientes preguntas:

- **Primer tema:** ¿El artículo Sexto Transitorio del Decreto Número 011 es inconstitucional por no respetar las condiciones normativas para el nombramiento de los concejos municipales y, en consecuencia, impedir el ejercicio del sufragio en detrimento de los derechos de participación política de los ciudadanos?
- **Segundo tema:** ¿Como consecuencia de la inconstitucionalidad del Artículo Sexto Transitorio del Decreto 011, resulta también inconstitucional el diverso artículo Séptimo Transitorio del mismo decreto?
- **Tercer tema:** ¿El artículo Cuarto Transitorio del Decreto Número 012, por medio del cual se modificaron varias normas del Código de Elecciones y Participación Ciudadana, es inconstitucional por prever la disminución del porcentaje del financiamiento público de los partidos políticos?

Antes de abordar los temas en lo particular, es importante relatar algunas modificaciones que ha sufrido la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas previo a los decretos impugnados.

a) El veintinueve de noviembre de dos mil siete, mediante Decreto Número 004, se reformaron diversos artículos de la Constitución Local con el objetivo de implementar un nuevo sistema electoral en el Estado. Entre las principales modificaciones destacan la extinción del Instituto Estatal Electoral y la creación del Instituto de Elecciones y Participación Ciudadana; la inclusión de un artículo en donde se señalan las fechas de elecciones para elegir a los miembros del Congreso y de los ayuntamientos; la forma de intervención de los ciudadanos y de los partidos políticos; y las facultades de las autoridades electorales, entre otras muchas cuestiones.

Adicionalmente, con la intención de ajustar las elecciones federales con las locales, en el artículo segundo transitorio del decreto de reforma se estableció la manera de elegir a la próxima legislatura del Estado y a los integrantes de los ayuntamientos y el tiempo en que ocuparían los respectivos cargos: los miembros de la Sexagésima Cuarta Legislatura se elegirían mediante elección directa efectuada **el primer domingo de julio del dos mil diez**, tomarían protesta el dieciséis de noviembre de tal año y cesarían en sus funciones el treinta de septiembre de dos mil doce; en lo que se refiere a los miembros de los ayuntamientos, **se llevaría a cabo una elección el primer domingo de octubre dos mil diez**, se tomaría protesta de los cargos el primero de enero del dos mil once y terminaría el mandato el treinta de septiembre de dos mil doce.

b) El tres de septiembre de dos mil ocho se emitió un decreto de reforma constitucional de número 237, por el cual se modificaba el mencionado segundo transitorio del Decreto Número 004. La reforma consistió únicamente en cambiar las fechas para la celebración de las elecciones de diputados y de los miembros de los respectivos ayuntamientos que se llevarían a cabo en el año dos mil diez. Así las cosas, la elección sería entonces **el primer domingo de octubre de dos mil diez** tanto para los miembros del Congreso como para los ayuntamientos. La razón que se expuso en la iniciativa para esta enmienda fue que pasaba mucho tiempo entre la elección y la toma de protesta de los respectivos cargos públicos.

c) Posteriormente, el doce de septiembre de dos mil nueve, se emitió un nuevo decreto: el 328. En él, se modificaron diversas normas de la Constitución Local. En la parte que interesa, el artículo segundo transitorio del decreto ordenó suspender el mencionado proceso electoral ordinario que se llevaría a cabo para elegir diputados y ayuntamientos en octubre de dos mil diez y, en su lugar, **estableció una prórroga** al período constitucional de la respectiva Sexagésima Tercera Legislatura del Congreso del Estado **hasta el treinta de septiembre de dos mil doce**.

Asimismo, se señaló, por un lado, que la propia legislatura sería la encargada de **designar a los Concejos Municipales**, los cuales tomarían protesta **el primero de enero de dos mil once** y, por otro lado, se estableció que la elección para los diputados del Congreso y miembros de los ayuntamientos que entrarían en funciones hasta el año dos mil doce sería el primer domingo de julio de ese año, tal como se haría en el ámbito federal.

d) Como consecuencia de lo anterior, y con el objetivo de enmendar algunos errores, el veinticinco de noviembre de dos mil nueve se emitió el Decreto Número 011, por medio del cual se reformaron nuevamente diversas normas electorales de la Constitución Local. En sus artículos transitorios se establecieron nuevas reglas para la aludida elección de los diputados locales y la designación de los Concejos Municipales.

En concreto, se **derogaron** los artículos segundo y tercero transitorios del referido Decreto Número 328; se señaló que la elección para los integrantes de la Sexagésima Cuarta Legislatura sería **el primer domingo de julio de dos mil diez**; que tomarían posesión el dieciséis de noviembre del mismo año y que finalizaría su encargo el treinta de septiembre de dos mil doce.

Además, se especificó que **los ayuntamientos municipales en funciones al momento de la entrada en vigor del decreto concluirían su mandato el treinta y uno de diciembre de dos mil diez** y que la legislatura entrante (Sexagésima Cuarta) tendría la atribución de **designar a los Concejos Municipales que funcionarían del primero de enero de dos mil once al treinta de septiembre del dos mil doce**, ello respetando la representación política de cada ayuntamiento.

En suma, con las reformas aludidas, se pasó de lo que pudo ser una elección democrática de los ayuntamientos del Estado de Chiapas a una designación de concejos municipales a cargo del Congreso del Estado.

Primer tema: ¿El artículo Sexto Transitorio del Decreto Número 011 es inconstitucional por no respetar las condiciones normativas para el nombramiento de los concejos municipales y en consecuencia impedir el ejercicio del sufragio en detrimento de los derechos de participación política de los ciudadanos?

Tanto el Partido Revolucionario Institucional como el Procurador General de la República argumentaron que la referida norma impide el correcto ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo, violentándose los derechos de participación ciudadana.

En efecto, el referido partido político sostuvo que la norma coloca unilateralmente al Congreso Local como único participante activo en la determinación de quiénes integrarán los gobiernos municipales a falta de los ayuntamientos, excluyendo a toda la comunidad de tal función y privando de manera implícita a los ciudadanos de la libertad para elegir a sus representantes. A decir del partido, la norma lesiona el contenido de los artículos 115, fracción I, y 116, fracción IV, inciso a), constitucional que establecen, entre otras cosas, que los municipios serán gobernados por ayuntamientos de elección popular directa.

Por su parte, el Procurador General de la República argumentó que la norma referida transgrede los artículos 35, fracciones I y II, y 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal, porque, al establecer que el Congreso Local deberá nombrar a los Concejos Municipales que funcionarán por única ocasión del primero de enero de dos mil once al treinta de septiembre de dos mil doce, afecta de manera terminante los derechos fundamentales de participación política de los individuos.

A juicio de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación los anteriores argumentos son **fundados**, en atención a las siguientes consideraciones.

1. En primer lugar, debe tenerse en cuenta cuáles son las condiciones que se exigen para que los Congresos Locales puedan ejercer válidamente su facultad constitucional de **nombrar concejos municipales**. Al respecto, el artículo 115, fracción I, constitucional dice a la letra:

Artículo 115. Los Estados adoptarán, para su régimen interior, la forma de gobierno republicano, representativo, popular, teniendo como base de su división territorial y de su organización política y administrativa el Municipio Libre, conforme a las bases siguientes:

I. Cada Municipio será gobernado por un Ayuntamiento de elección popular directa, integrado por un Presidente Municipal y el número de regidores y síndicos que la ley determine. La competencia que esta 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.

Los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, no podrán ser reelectos para el período inmediato. Las personas que por elección indirecta, o por nombramiento o designación de alguna autoridad desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea la denominación que se les dé, no podrán ser electos para el período inmediato. Todos los funcionarios antes mencionados, cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato con el carácter de suplentes, pero los que tengan el carácter de suplentes sí podrán ser electos para el período inmediato como propietarios a menos que hayan estado en ejercicio.

Las Legislaturas locales, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, podrán suspender ayuntamientos, declarar que éstos han **desaparecido** y **suspender o revocar** el mandato a alguno de sus miembros, por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacerlos (sic) alegatos que a su juicio convengan.

Si alguno de los miembros dejare de desempeñar su cargo, será sustituido por su suplente, o se procederá según lo disponga la ley.

En caso de declararse desaparecido un Ayuntamiento o por renuncia o falta absoluta de la mayoría de sus miembros, si conforme a la ley no procede que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones, las **legislaturas de los Estados designarán** de entre los vecinos a los **Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos**; estos Concejos estarán integrados por el número de miembros que determine la ley, quienes deberán cumplir los requisitos de elegibilidad establecidos para los regidores;

(...).

Es importante no perder de vista el último párrafo citado, pues, a juicio de este Tribunal Pleno, en él se encuentra un supuesto de hecho necesario para que las legislaturas de los Estados puedan ejercer su facultad de nombrar concejos municipales; a saber: que exista un ayuntamiento en funciones y que, por alguna de las causas determinadas en este mismo artículo, **no pueda concluir con su período respectivo**.

En efecto, la razón de ser de los concejos municipales radica en su **naturaleza sustituta y emergente** con respecto a la figura constitucional del ayuntamiento. El constituyente consideró que los concejos municipales podrían venir a concluir los períodos que, por alguna causa grave, los ayuntamientos electos popularmente no pudieran haber terminado, tal como se desprende del enunciado: *“las legislaturas de los Estados designarán de entre los vecinos a los Concejos Municipales que concluirán los períodos respectivos”*.

Por ello, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación determina que el primer requisito constitucionalmente exigible para que alguna legislatura pueda nombrar válidamente a los concejos municipales es que éstos sean nombrados para concluir un período que originalmente estaría cubriendo un ayuntamiento propiamente dicho. Sin embargo, el anterior no es el único requisito posible, en términos del artículo 115, fracción I, constitucional. Haciendo un compendio de los requisitos constitucionalmente exigibles a las legislaturas de los Estados para que puedan válidamente nombrar algún concejo municipal son los siguientes:

- a) Que los ayuntamientos que estuviesen en funciones no hayan terminado su mandato, por alguna de las causas que se enuncian en los restantes incisos;
- b) Que los ayuntamientos hayan sido **suspendidos** o se haya emitido una **declaratoria de desaparición** de los mismos;
- c) Que se haya **revocado** el mandato de sus miembros por alguna de las causas graves que la ley local prevenga, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan;
- d) Que se haya actualizado la renuncia o falta absoluta de la mayoría de los miembros del ayuntamiento; y
- e) Que no exista la posibilidad legal de que entren en funciones los suplentes ni que se celebren nuevas elecciones.

En suma, por **regla general** los ayuntamientos deben ser elegidos por el voto popular y, sólo en casos de **excepción**, la legislatura local podrá nombrar a un concejo municipal que cubra la dirigencia del ayuntamiento por un determinado tiempo. Este nombramiento es individualizado y concreto, por lo que no podrá hacerse mediante una declaración general para varios ayuntamientos.

2. En el caso concreto, la norma impugnada se emitió en circunstancias completamente ajenas a las anteriores exigencias constitucionales, ya que los concejos municipales que se supone deberá nombrar el Congreso de Chiapas **no cubrirían ningún período no concluido de los actuales ayuntamientos**, sino que más bien fueron pensados para cubrir un período de tiempo en el que no habría autoridades en los municipios, situación derivada de la homologación de las elecciones locales y federales.

En efecto, el Decreto Número 011 tuvo como objetivo homologar las elecciones locales con las federales en cuanto a las fechas de los procesos electorales; no obstante, y con la finalidad de cumplir con ese fin lícito, el legislador de Chiapas se excedió en sus competencias constitucionales al dotar de un poder injustificado al Congreso Local, mediante una norma transitoria que dice (se añade énfasis):

Decreto Número 011:

[...]

Transitorios:

Artículo Sexto. Por única ocasión, la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado **conforme las atribuciones que le confiere el tercer párrafo del artículo 61 de la Constitución Política del Estado y como excepción a lo establecido en el artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal**, procederá dentro de los 30 días siguientes al inicio de sus funciones, a **designar los concejos municipales que funcionarán del 1o. de enero del año dos mil once al treinta de septiembre de dos mil doce**. Cada concejo municipal se integrará hasta por cinco ciudadanos.

Para los efectos de la integración de los concejos municipales a que se refiere el párrafo que antecede, el Congreso del Estado respetará la representación política que actualmente guardan los ayuntamientos.

El propio Congreso del Estado, al justificar en el dictamen legislativo correspondiente la necesidad de que se nombraran concejos municipales, señaló lo siguiente (se añade énfasis):

A su vez por lo que hace a los ayuntamientos electos y actualmente en funciones se propone que éstos concluyan sus mandatos en el período para el que fueron electos, como se señaló en la reforma publicada en el Periódico Oficial del doce de septiembre del presente año [2009] pero que sea la Sexagésima Cuarta Legislatura la que, por única ocasión y de manera excepcional, dentro de los 30 días siguientes al inicio de sus funciones, elija a los concejos municipales que ejercerán el Gobierno Municipal por el período comprendido del 1o. de enero de 2011 al 30 de septiembre de 2012, lapso que media entre la fecha de conclusión de los actuales ayuntamientos y el primero de octubre de dos mil doce, en que iniciarán sus funciones los munícipes electos el primer domingo de julio del año dos mil doce³⁵.

Como puede verse, el Congreso del Estado de Chiapas consideró viable utilizar la figura constitucional de los concejos municipales para que éstos cumplieran una función que no se encuentra prevista por la Constitución Federal. Dicho de otro modo, utilizó dicha figura jurídica para que ejerciera una función que el Constituyente originario no previó, lo cual se antoja lógico si se toma en cuenta que la finalidad de estos concejos municipales, como se dijo, es concluir períodos inconclusos de los ayuntamientos.

3. Aunado a lo anterior, no solamente no se cumplió ese primer requisito fundamental, sino que tampoco se actualizó alguno de los restantes supuestos que exige el artículo 115, fracción I, constitucional: no se está ante ningún caso de **suspensión, declaratoria de desaparición, revocación** del mandato de sus miembros por causa grave, **renuncia** o **falta absoluta** de la mayoría de sus miembros, ni tampoco es el caso de que pudieran entrar en funciones los miembros suplentes, o que no sea posible la celebración de nuevas elecciones. Además, la designación de los concejos municipales se realizó de manera general, situación que contraviene el presupuesto de nombramiento individualizado y concreto.

Lo que realmente ocurrió fue que el Congreso del Estado emitió el artículo impugnado con un motivo muy diferente a todas estas condiciones, a saber: cubrir un espacio de tiempo en el que **no habría ayuntamientos, no por una causa grave, sino por una reforma a la Constitución Local que versa sobre la homologación de las elecciones locales con las federales.**

4. Como consecuencia de lo anterior, el Congreso del Estado de Chiapas, al emitir la norma impugnada, también infringió el mandato contenido en los artículos 35, fracciones I y II, y 116, fracción IV, inciso a), constitucionales que prescriben, entre otras cosas, que los municipios serán gobernados por ayuntamientos de elección popular directa. Tales normas establecen lo siguiente:

Artículo 35. Son prerrogativas del ciudadano:

I. Votar en las elecciones populares;

II. Poder ser votado para todos los cargos de elección popular, y nombrado para cualquier otro empleo o comisión, teniendo las calidades que establezca la ley;

[...]"

Artículo 116. El poder público de los estados se dividirá, para su ejercicio, en Ejecutivo, Legislativo y Judicial, y no podrán reunirse dos o más de estos poderes en una sola persona o corporación, ni depositarse el legislativo en un solo individuo.

Los poderes de los Estados se organizarán conforme a la Constitución de cada uno de ellos, con sujeción a las siguientes normas:

[...]

IV.- Las Constituciones y leyes de los Estados en materia electoral garantizarán que:

a) Las **elecciones** de los gobernadores de los Estados, de los miembros de las legislaturas locales y de los integrantes de los **ayuntamientos** se realicen mediante **sufragio universal, libre, secreto y directo**;

[...].

³⁵ Páginas 345 y 346 de expediente.

El reconocimiento de los derechos político-electorales del ciudadano contenidos en las normas que acaban de ser citadas es un rasgo distintivo de todo Estado que se diga democrático. Sin embargo, tal reconocimiento, por sí mismo, no basta para que éstos puedan realmente ejercerse y tener efectos en la realidad histórica. Pasar del lenguaje de los derechos a su pleno ejercicio es imperativo en los Estados Constitucionales. En ellos, el ciudadano necesita, además del reconocimiento del derecho fundamental, las vías institucionales para ejercerlo, y es, obviamente, el Estado quien ha de otorgárselas mediante normas jurídicas que posibiliten genuinamente tal ejercicio.

Dado que son los órganos del Estado quienes crean y transforman el Derecho, a ellos, fundamentalmente y en cierta medida, les es imputable tanto el avance y el progreso de las instituciones como su posible regresión o merma. Afortunadamente, gracias al control constitucional, en los Estados modernos es posible que los órganos encargados de tal control puedan impedir el debilitamiento de las instituciones cuando en ello vaya la afectación de derechos o la irregularidad en el ejercicio de las competencias constitucionales de los poderes y órganos de gobierno.

Consciente de esta posibilidad, este Tribunal Constitucional advierte que el artículo Sexto Transitorio del Decreto Número 011, al conferir un poder al Congreso del Estado para intervenir en el diseño de instituciones de gobierno, como lo son los concejos municipales, provocó un desplazamiento arbitrario de la posibilidad del ejercicio del sufragio, ya que imposibilitó al electorado del Estado de Chiapas acudir a las urnas a elegir a sus representantes en los ayuntamientos, sustituyendo esta posibilidad por un nombramiento unilateral de los concejos municipales a cargo del propio Congreso del Estado.

Como se señaló anteriormente, la figura de los concejos municipales fue ideada por el Constituyente para cubrir, de manera excepcional, un ejercicio legítimo de un ayuntamiento que, por alguna razón grave, no pudiera concluir el período para el que fue nombrado. Haciendo un razonamiento a contrario, se puede concluir que si se nombra a un concejo municipal con una finalidad distinta a las previstas por la Constitución Federal, como ocurre en el presente caso, entonces se está ante un caso de sustitución ilegítima o no justificada de un ayuntamiento, con lo cual se interrumpe la regularidad constitucional.

5. No pasa inadvertido que el artículo Sexto Transitorio del Decreto Número 011 hace remisiones a otras normas jurídicas: el tercer párrafo del artículo 61 de la propia Constitución Local y el artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal, al expresar que la facultad de nombrar los concejos municipales procederá *“...conforme las atribuciones que le confiere el tercer párrafo del artículo 61 de la Constitución Política del Estado y como excepción a lo establecido en el artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal [...]”*.

Si se analiza esta norma desde su propia estructura normativa, se llega a la conclusión de que claramente infringe el orden constitucional a través de una construcción artificiosa de una aparente facultad otorgada por la Constitución Local, ya que, como se vio, la misma no encuentra respaldo en ningún artículo de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

Para demostrar lo anterior, se analizarán las remisiones expresas que hace la norma impugnada a los artículos 61 de la Constitución Local y 26 de la Ley Orgánica Municipal.

El artículo 61 de la Constitución del Estado de Chiapas dice a la letra lo siguiente (énfasis añadido):

Artículo 61. Los ayuntamientos deberán tomar posesión el día primero de octubre, del año de la elección; los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, durarán en su cargo tres años y no podrán ser reelectos para el período inmediato.

Las personas que por elección indirecta o por nombramiento o designación desempeñen las funciones propias de esos cargos, cualquiera que sea el nombre que se les dé, tampoco podrán ser electos para el siguiente período. Todos los funcionarios antes mencionados cuando tengan el carácter de propietarios, no podrán ser electos para el período inmediato como suplentes, pero los que tengan carácter de suplentes y no hayan estado en ejercicio podrán ser electos como propietarios para el siguiente período. La prohibición anterior comprende a todos los miembros del ayuntamiento sin importar el cargo que hayan desempeñado.

Si por cualquier circunstancia no se hubiese efectuado la elección del Ayuntamiento en la fecha prevista o fuera declarada nula la elección, el Congreso del Estado tendrá la facultad para decidir la celebración de elecciones extraordinarias o para designar un Concejo Municipal integrado por un mínimo de tres y un máximo de cinco personas.

El Congreso del Estado, por acuerdo de las dos terceras partes de sus integrantes, **podrá suspender ayuntamientos**, declarar su desaparición y suspender o revocar el mandato a alguno de sus miembros, **por alguna de las causas graves establecidas en la Ley Orgánica Municipal**, siempre y cuando sus miembros hayan tenido oportunidad suficiente para rendir las pruebas y hacer los alegatos que a su juicio convengan.

En caso de renuncia o falta definitiva de algunos de los miembros del Ayuntamiento, el congreso del estado designará, de entre los miembros del Ayuntamiento que quedaren, las sustituciones procedentes. **En caso de declararse desaparecido un ayuntamiento o por renuncia o falta definitiva de la mayoría de sus miembros, el Congreso del Estado designará, un Concejo Municipal** integrado por un mínimo de tres y un máximo de cinco personas que deberán cumplir los mismos requisitos señalados para ser miembro de un Ayuntamiento.

El Congreso del Estado **designará** de entre los vecinos que gocen de buena reputación y sobresalgan por sus méritos culturales y sociales a los integrantes de los Concejos Municipales **encargados de concluir** los períodos respectivos.

La figura jurídica de los concejos municipales y su designación a cargo de las legislaturas locales está reconocida por la propia Constitución del Estado, aunque con una serie de limitantes marcadas mediante cualquiera de las siguientes condiciones de aplicación, que este Pleno ha dividido, por cuestiones metodológicas, en dos grupos:

Causas previas a la existencia formal del ayuntamiento:

- a) Que por cualquier circunstancia no se hubiese efectuado la elección del ayuntamiento en la fecha prevista;
- b) Que hubiera sido declarada nula la elección;

Causas posteriores a la existencia formal del ayuntamiento:

- a) Que la legislatura haya decretado la suspensión, desaparición o el revocamiento del mandato del ayuntamiento, por alguna causa grave, de acuerdo con la Ley Orgánica Municipal, siempre que los miembros del ayuntamiento hayan tenido oportunidad suficiente para rendir pruebas y hacer los alegatos correspondientes;
- b) Que hayan renunciado todos los miembros del ayuntamiento o la falta absoluta de los mismos;
- c) Que conforme a la ley no proceda que entren en funciones los suplentes.

En el caso concreto, como ya se dijo, no se actualizó ninguno de estos supuestos, porque obviamente no se está ante ningún caso de **nulidad** de la elección, o de **suspensión, desaparición o revocamiento** del mandato de ayuntamientos, ni tampoco de una **causa grave**, de acuerdo con el artículo 160 de la Ley Orgánica Municipal³⁶. En efecto, los artículos impugnados fueron emitidos por el Congreso del Estado con un motivo muy diferente a todas estas condiciones, a saber: cubrir un espacio de tiempo en el que **no habría ayuntamientos, no por una causa grave, sino por una reforma a la Constitución Local que versa sobre la homologación de las elecciones locales con las federales**.

Cabe mencionar que el Congreso del Estado de Chiapas justifica su actuar mediante la remisión que hace al artículo 61, tercer párrafo, de la Constitución Local, cuyo texto es el que sigue:

[...]

Si por **cualquier circunstancia no se hubiese efectuado la elección del Ayuntamiento en la fecha prevista** o fuera declarada nula la elección, el Congreso del Estado tendrá la facultad para decidir la celebración de elecciones extraordinarias o para designar un Concejo Municipal integrado por un mínimo de tres y un máximo de cinco personas.

[...].

³⁶ Artículo 160.- Los integrantes de los ayuntamientos podrán ser suspendidos definitivamente de los cargos para los cuales fueron electos, por las siguientes causas: I.- Quebrantar los principios del régimen Federal o los de la Constitución Política del Estado; II.- Violar sistemáticamente las garantías individuales y sociales establecidas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado; III.- Abandonar sus funciones por más de quince días consecutivos, sin causa justificada; IV.- Faltar a tres sesiones de cabildo sin causa justificada en un período de treinta días; V.- Suscitar conflictos internos que hagan imposible el ejercicio de las atribuciones del ayuntamiento; VI.- Fallar reiteradamente al cumplimiento de sus funciones; VII.- Estar sujeto a proceso por delito intencional; VIII.- Promover o pretender adoptar formas de gobierno o bases de organización política distintas a las señaladas en la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y en la Constitución Política del Estado; y, IX.- Estar física o legalmente incapacitado permanentemente. En el caso de que la totalidad de los integrantes del ayuntamiento se encuentren en alguno de los supuestos previstos en las fracciones anteriores, se procederá en los términos del Título X, Capítulo II, de esta Ley y demás disposiciones aplicables.

Esta Suprema Corte considera que es incorrecta la justificación establecida en la norma transitoria impugnada para que el Congreso del Estado pudiera nombrar concejos municipales. La remisión establecida en el artículo Sexto Transitorio del Decreto Número 011, lejos de fundamentar su actuación, evidencia una violación de los artículos 35, fracciones I y II; 115, fracción I; y 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos y, además, una falta de cumplimiento de los propios presupuestos de la Constitución Local, pues no se cumplió la referida regla general ni las excepciones para que la legislatura local pudiese designar válidamente a un concejo municipal.

En suma, la norma transitoria impugnada es inconstitucional, se insiste, debido a que en el caso concreto no se han actualizado los supuestos constitucionales para que Congreso del Estado de Chiapas pudiera nombrar los concejos municipales (no hay declaratoria de desaparición de los ayuntamientos ni revocación o falta de la mayoría de los miembros de los respectivos ayuntamientos) y, fuera de ello, el aparente respaldo normativo al que la propia norma impugnada remite incumple las reglas para la elección de los miembros de los ayuntamientos (elegidos mediante sufragio universal, libre, secreto y directo) y produce una intervención injustificada a importantes derechos fundamentales como son los derechos político-electorales (voto activo y pasivo), así como principios constitucionales relacionados con el régimen municipal y la autonomía de los ayuntamientos. Con ello, el Congreso del Estado se extralimitó en sus competencias constitucionales provocando así una ruptura de la regularidad constitucional.

En consecuencia, es evidente que tampoco se está ante la presencia de una excepción justificada del mandato establecido en el artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal del Estado de Chiapas, al que también remite la norma impugnada, que dice a la letra:

Artículo 26. Los ayuntamientos se renovarán en su totalidad cada tres años, iniciando sus funciones el primero de octubre del año de la elección, previa protesta, en los términos de esta Ley.

6. Adicionalmente, debe destacarse que el artículo Sexto Transitorio del Decreto 011 carece de razonabilidad constitucional. La norma impugnada provoca la sustitución de la voluntad del electorado por un lapso de veintiún meses, ya que impide el ejercicio de los derechos fundamentales de votar y ser votado para la renovación periódica de los miembros de los ayuntamientos y, además, al establecer que el Congreso del Estado respetará la representación política que guardan los respectivos ayuntamientos al momento de elegir los concejos municipales, bloquea la posibilidad de que la ciudadanía, bajo cualquier causa, realice un cambio en la filiación partidaria de sus nuevos representantes a través del sufragio popular.

7. A partir de todo lo anterior, se concluye que asiste la razón a la parte actora en sus conceptos de invalidez referidos a cuestionar la constitucionalidad de artículo Sexto Transitorio del Decreto 011 impugnado dado que, como se sostiene, impide el correcto ejercicio del sufragio universal, libre, secreto y directo, violentándose los derechos fundamentales de participación política de los individuos, así como en una transgresión directa al artículo 115, fracción I, último párrafo, de la Constitución Federal, el cual establece los supuestos en que se puede designar a los concejos municipales.

Por todo lo antes dicho, se declara la invalidez del artículo Sexto Transitorio del Decreto 011 emitido por la Sexagésima Tercera Legislatura Constitucional del Estado Libre y Soberano de Chiapas, mediante el que se reformaron diversas disposiciones de la Constitución Política de ese Estado, publicado el veinticinco de noviembre de dos mil nueve en el ejemplar 200 del Periódico Oficial de la entidad.

8. Por otra parte, este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación considera que resulta innecesario el estudio del resto de los argumentos invocados por el Partido Revolucionario Institucional y el Procurador General de la República, pues los argumentos esgrimidos hasta este momento son suficientes para declarar la inconstitucionalidad de la norma impugnada. En consecuencia, se estima que a nada práctico conduciría analizar el resto de los conceptos de invalidez referidos a la invasión de competencias del Instituto de Elecciones y de Participación Ciudadana del Estado de Chiapas a cargo del Congreso de Estado; la falta de fundamentación del acto legislativo y el principio de supremacía constitucional³⁷.

³⁷ Sirve de apoyo a lo anterior, por analogía, la tesis de Jurisprudencia P./J. 100/99, publicada en la página setecientos cinco, Tomo X, septiembre de mil novecientos noventa y nueve, Pleno, Novena Época del Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta que, a la letra dice: "CONTROVERSIAS CONSTITUCIONALES. ESTUDIO "INNECESARIO DE CONCEPTOS DE INVALIDEZ.- "Si se declara la invalidez del acto impugnado en "una controversia constitucional, por haber sido "fundado uno de los conceptos de invalidez "propuestos por la parte actora, situación que "cumple el propósito de este juicio de nulidad de "carácter constitucional, resulta innecesario "ocuparse de los restantes argumentos de queja "relativos al mismo acto".

Segundo tema: ¿Como consecuencia de la inconstitucionalidad del Artículo Sexto Transitorio del Decreto 011, resulta también inconstitucional el diverso artículo Séptimo Transitorio del mismo decreto?

En primer lugar conviene tener presente, de nueva cuenta, el texto de los dos artículos transitorios impugnados del Decreto Número 011:

Decreto Número 011:

[...]

Transitorios:

Artículo Sexto. Por única ocasión, la Sexagésima Cuarta Legislatura del Congreso del Estado conforme las atribuciones que le confiere el tercer párrafo del artículo 61 de la Constitución Política del Estado y como excepción a lo establecido en el artículo 26 de la Ley Orgánica Municipal, procederá dentro de los 30 días siguientes al inicio de sus funciones, a designar los concejos municipales que funcionarán del 1o. de enero del año dos mil once al treinta de septiembre de dos mil doce. Cada concejo municipal se integrará hasta por cinco ciudadanos.

Para los efectos de la integración de los concejos municipales a que se refiere el párrafo que antecede, el Congreso del Estado respetará la representación política que actualmente guardan los ayuntamientos.

Artículo Séptimo. El H. Congreso del Estado deberá realizar las adecuaciones a la legislación electoral local a más tardar en un plazo de cinco días naturales contados a partir de la entrada en vigor del presente decreto.

A continuación se procede a analizar si es posible la invalidación del último de los preceptos mencionados, impugnado por vía de consecuencia, por el Partido Revolucionario Institucional:

Para poder afirmar con propiedad que una norma jurídica es inválida, contamos con un modelo que podemos denominar “**invalidación directa**”, en el que el órgano constitucional decreta, mediante una resolución, que cierta norma (o ciertas normas) resultan inválidas. Es lo que sucede con las acciones de inconstitucionalidad y las controversias constitucionales.

El anterior no es el único modelo que existe para tal efecto, pues también se cuenta con el modelo de la “**invalidación indirecta**” en el que la invalidez de una norma (o de un grupo de normas) se origina a partir de la extensión de los efectos de la invalidez de otra norma. Este modelo está previsto en el artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del artículo 105 de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos, que establece lo siguiente:

Artículo 41. Las sentencias deberán contener:

(...)

IV. Los alcances y efectos de la sentencia, fijando con precisión, en su caso, los órganos obligados a cumplirla, las normas generales o actos respecto de los cuales opere y todos aquellos elementos necesarios para su plena eficacia en el ámbito que corresponda. Cuando la sentencia declare la invalidez de una norma general, sus efectos deberán extenderse a todas aquellas normas cuya validez dependa de la propia norma invalidada.

(...).

Como puede verse, la condición necesaria para que puedan extenderse los efectos (de invalidez) de una norma invalidada es la relación de **dependencia de validez** que se dé entre esta norma y otra (u otras) del sistema.

Ahora bien, ¿qué significa dependencia de validez? Dicho de otro modo, ¿cómo se puede generar, desde el punto de vista sistemático, la invalidez de ciertas normas a partir de la invalidez de otras? Para contestar estas preguntas es importante determinar las relaciones de preferencia entre las normas jurídicas que, luego de la declaratoria de invalidez de una norma, resulten incompatibles.

A juicio de este Tribunal Pleno, el estándar de esa determinación puede aplicarse atendiendo a los siguientes criterios³⁸:

1. El criterio jerárquico o vertical.
2. El criterio material u horizontal.
3. El criterio sistemático en sentido estricto o de la “remisión expresa”.
4. El criterio temporal.
5. El criterio de la generalidad.

Veamos uno por uno:

1. El criterio jerárquico o vertical, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra norma de rango superior. Por ejemplo, una norma reglamentaria que se derive de una norma general que ha sido declarada inválida por un órgano de control constitucional, corre con la misma suerte.

2. El criterio material u horizontal, en el que una norma invalidada afecta a otra norma de su misma jerarquía debido a que la segunda regula alguna cuestión prevista en la primera, de tal suerte que la segunda norma ya no tiene razón de ser.

Cabe señalar que este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación ha resuelto casos empleando este último criterio. Así ocurrió en la controversia constitucional 35/2000, promovida por el Poder Judicial del Estado de Aguascalientes en contra de los poderes Ejecutivo y Legislativo de esa entidad, resuelta en la sesión pública del Tribunal Pleno celebrada el 22 de junio de 2004.

En ese fallo se declaró la invalidez del artículo 47 de la Ley Patrimonial del Estado de Aguascalientes —que fue uno de los expresamente impugnados—, habiendo concluido que la invalidez de dicho artículo debía extenderse a los artículos 28, 48, 49, 50, 51, 52, 58, 61, párrafo segundo, y quinto transitorio de la misma Ley, en virtud, precisamente, de que la validez de éstos depende de la de aquél.

El invalidado artículo 47 se refería a la integración de un **padrón de proveedores** y todos los demás artículos regulaban diversos aspectos de ese padrón: la obligación de los destinatarios de la norma a inscribirse en él, los requisitos para la inscripción, la resolución sobre la inscripción, el refrendo de la inscripción, la suspensión, el registro, etcétera.

El razonamiento que fue utilizado en esa resolución es el siguiente: *“Dado que el artículo 47 fue declarado inconstitucional por violar el principio de división de poderes en perjuicio del Poder Judicial del Estado de Aguascalientes, el resto de los artículos referidos quedan afectados de esa invalidez, dado que regulan de diversas maneras la forma de operar del mencionado padrón de proveedores”* (página 85 de la resolución)³⁹.

3. El criterio sistemático en sentido estricto o de la “remisión expresa”. De acuerdo con este criterio, es el texto de la propia norma invalidada el que remite a otras normas, ya sea del mismo ordenamiento o de otro distinto —como sucede en el presente caso—. Cuando una norma remite expresamente a otra, el aplicador de la misma debe obtener su significado o contenido a partir de la integración de los diversos enunciados normativos que resulten implicados en la relación sistemática. De este modo, la invalidez de la norma invalidada se expande de manera sistemática por vía de la integración del enunciado normativo.

4. El criterio temporal, en el que una norma declarada inválida en su actual vigencia afecta la validez de otra norma creada con anterioridad, pero con efectos hacia el futuro⁴⁰.

5. El criterio de generalidad, en el que una norma general declarada inválida afecta la validez de la norma (o las normas) especiales que de ella se deriven.

Una vez que se hizo una descripción de la regla, procede referirnos específicamente al caso que nos ocupa:

³⁸ Estos modelos son una adaptación, *mutatis mutandis*, de los modelos o “principios derogatorios” empleados por la Teoría del Derecho a la hora de analizar el problema de la derogación de las normas jurídicas. Véase Aguiló Regla, Josep, “Derogación, rechazo y sistema jurídico”, en *DOXA. Cuadernos de Filosofía del Derecho*, Número 11, 1992, Universidad de Alicante.

³⁹ Se podría problematizar en el sentido de si este criterio se puede aplicar no sólo a las normas jurídicas pertenecientes al mismo cuerpo normativo al que pertenece la norma invalidada, sino a otros cuerpos normativos diferentes también. Ello, porque la regulación específica del precepto invalidado puede estar en otros ordenamientos, como en el caso que nos ocupa.

⁴⁰ Esta es una de las preocupaciones que se suscitaron en la discusión, pues algunas de las normas que resultarían afectadas tienen una vigencia anterior a la de la norma impugnada.

El Artículo Séptimo Transitorio del Decreto Número 011 emitido por el Congreso del Estado de Chiapas, con motivo de la reforma a la Constitución Local, fue pensado como una norma que confiere poderes a la propia legislatura para que llevara a cabo las adecuaciones necesarias para poner en marcha la mencionada reforma constitucional. En esta línea, el artículo Séptimo Transitorio es una norma cuya validez depende de todo el Decreto Número 011 de reforma constitucional (criterio horizontal), pues su finalidad es precisamente que el legislador ordinario ajuste la normatividad local correspondiente a la propia modificación constitucional. Es decir, es un mandato al legislador para que lleve a cabo todas las medidas necesarias para poner en práctica la reforma constitucional en su integridad, incluidos los lineamientos transitorios.

Así las cosas, la inconstitucionalidad del Sexto Transitorio no tiene como consecuencia necesaria la invalidez del Séptimo Transitorio del mismo decreto, pues su contenido no deriva ni reglamenta únicamente la designación de los concejos municipales, sino toda una serie de cambios al sistema electoral del Estado de Chiapas.

Tercer tema: ¿El artículo Cuarto Transitorio del Decreto Número 012, por medio del cual se modificaron varias normas del Código de Elecciones y Participación Ciudadana, es inconstitucional por prever la disminución del porcentaje del financiamiento público de los partidos políticos?

El Partido Revolucionario Institucional señala que el artículo impugnado reduce drásticamente las prerrogativas otorgadas en otros comicios electorales, lo cual se aleja sustancialmente del contenido de los artículos 41 y 116 de la Constitución Federal. A su juicio, se trata de una reducción hasta de un setenta por ciento de los parámetros constitucionales, sin que exista la debida justificación respecto de sus alcances en la capacidad que tendrán los partidos para llevar a cabo sus actividades en veinticuatro distritos electorales que componen a la demarcación electoral del Estado de Chiapas.

El texto de la norma impugnada es el siguiente (énfasis añadido):

Decreto Número 012

Transitorios

[...]

Artículo Cuarto. Por **única vez**, como excepción a lo establecido en el artículo 92 del Código de Elecciones y Participación Ciudadana, el financiamiento a los partidos políticos para la obtención del voto en la campaña electoral local del año 2010, será equivalente al quince por ciento del financiamiento público que para el sostenimiento de sus actividades ordinarias permanentes le corresponda a cada partido para el mismo año.

La razón de ser de esta norma puede encontrarse en el Dictamen legislativo que dio lugar a la misma en la parte que interesa (se añade énfasis):

[...]

En el mismo sentido antes manifestado, es necesario realizar un esfuerzo conjunto para reducir el costo del proceso electoral del año 2010, con visión de futuro; por tanto se propone que el financiamiento público a los partidos políticos en el proceso local del año venidero, se reduzca sustancialmente respecto a lo establecido por el Código comicial local. De esta forma, en lugar de otorgar a cada partido político, para la obtención del voto, un cincuenta por ciento del financiamiento ordinario del año 2010, se otorgaría un quince por ciento de dicho monto, **lo que es congruente con el hecho de que solamente se elegirán, de aprobarse las iniciativas, Diputados al Congreso del Estado**, en una campaña acortado a tan solo treinta días, esperando que el Instituto Electoral del Estado habrá de realizar un esfuerzo de ahorro similar, o mayor, al que se propone a los partidos y candidatos.

[...] ⁴¹.

Como puede observarse, la reforma impugnada responde a un hecho incontrovertible que ha sido, además, materia de análisis en la presente acción de inconstitucionalidad, a saber: que en el próximo proceso electoral sólo se elegirían diputados al Congreso del Estado **y no así ayuntamientos**, dado que en el artículo Sexto Transitorio del Decreto 011 mediante el que se reformaron diversas disposiciones de la **Constitución**

⁴¹ Páginas 290 y 291 del expediente.

Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, que ha sido declarado inconstitucional en esta resolución, eliminaba la posibilidad de que se realizaran elecciones para el nombramiento de los ayuntamientos del Estado de Chiapas.

Retomando los criterios de invalidación indirecta antes referidos, este Tribunal Pleno considera que el artículo Cuarto Transitorio del Decreto 012 mediante el que se reforman diversas disposiciones del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas resulta inválido de conformidad con el **criterio jerárquico o vertical**, según el cual la validez de una norma de rango inferior depende de la validez de otra norma de rango superior.

En efecto, si la Constitución Política del Estado de Chiapas, a instancias de esta resolución, ha dejado de facultar al Congreso del Estado de Chiapas para que designe los concejos municipales, entre otras cosas, porque con ello se lesiona el mandato constitucional según el cual los municipios deben ser gobernados por ayuntamientos electos pública y democráticamente, entonces resulta claro que la norma que se analiza ha dejado de ser válida, puesto que el presupuesto lógico de la reducción del financiamiento público de los partidos políticos, esto es, la no celebración de elecciones municipales, ha desaparecido del mundo jurídico.

* * *

En conclusión, este Tribunal Pleno reconoce la validez del artículo Séptimo Transitorio del Decreto Número 011 por el que se reformaron diversos artículos de la Constitución del Estado de Chiapas y determina la invalidez del artículo Cuarto Transitorio del diverso Decreto Número 012, por el que se reformaron diversas disposiciones del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del mismo Estado, pues no existe una dependencia material ni formal entre ellos.

SEPTIMO. Efectos de la sentencia. En términos del artículo 41, fracción IV, de la Ley Reglamentaria de las Fracciones I y II del Artículo 105 constitucional, los efectos de la presente resolución serán los siguientes:

1. Se declara la invalidez del artículo Sexto Transitorio del Decreto Número 011, mediante el que se reformaron diversas disposiciones de la **Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas**, el cual fue publicado el veinticinco de noviembre de dos mil nueve en el ejemplar 200 del Periódico Oficial del Estado. En consecuencia, la norma referida queda expulsada del ordenamiento jurídico.

2. Se declara la invalidez de artículo **Cuarto Transitorio** del Decreto Número 012, por medio del que se modificaron varias normas del **Código de Elecciones y Participación Ciudadana**, publicado el veintisiete de noviembre de dos mil nueve en el ejemplar 201 del Periódico Oficial del Estado. De la misma manera, queda expulsada del ordenamiento jurídico.

3. El Congreso del Estado de Chiapas, **bajo su más estricta responsabilidad**, deberá ajustar su legislación de conformidad con la normatividad aplicable, tomando en cuenta tanto las anteriores declaratorias de inconstitucionalidad como el contenido de los Decretos respectivos. Dicho de otra manera: el referido Congreso no podrá designar a los concejos municipales cuando no se actualice alguno de los supuestos previstos en el artículo 115, fracción I, último párrafo, de la Constitución Política de los Estados Unidos Mexicanos.

4. Para los efectos de esta resolución, resulta fundamental tener en cuenta que los actuales ayuntamientos del Estado terminan su mandato el **treinta y uno de diciembre de dos mil diez**. Esta fecha se obtiene de varias inferencias, a falta de una norma expresa en la legislación local aplicable.

4.1. Por una parte, se cuenta con el precedente de este Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación relativo a la Acción de Inconstitucionalidad 47/2006 y sus acumuladas 49/2006, 50/2006 y 51/2006, en el que se analizó la constitucionalidad del Decreto 419, publicado en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas, el catorce de octubre de dos mil seis.

En dicho asunto, se determinó, entre otras cuestiones, que procedía declarar la invalidez de los artículos Tercero y Quinto transitorios del Decreto 419 que respectivamente prorrogaban el mandato de los Diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas y **de los miembros de los ayuntamientos** que en ese entonces cumplían con su período legal y constitucional.

En el fallo se concluyó que uno de los efectos de esa declaratoria de inconstitucionalidad sería el siguiente:

El efecto inmediato de esta declaración de invalidez será que los Diputados integrantes de la Sexagésima Segunda Legislatura del Congreso del Estado de Chiapas **y los miembros de los actuales Ayuntamientos**, concluyan el ejercicio de sus cargos tal y como estaba previsto con anterioridad a la emisión del Decreto 419 reclamado, esto es, los días quince de noviembre y **treinta y uno de diciembre de dos mil siete, respectivamente**, y que **la nueva elección de diputados y ayuntamientos constitucionales y municipales, se lleve a cabo conforme a la legislación vigente, antes de esta reforma**, por las razones que a continuación se explican⁴².

Como puede verse, por mandato de este Tribunal Pleno, los ayuntamientos a los que se refiere la transcripción terminaron su período el **treinta y uno de diciembre de dos mil siete**. Lo anterior implica que los ayuntamientos que sucedieron a aquéllos iniciaron su mandato el **primero de enero de dos mil ocho y lo concluirán el treinta y uno de diciembre de dos mil diez**, dado que el párrafo primero del artículo 61 de la Constitución Local establece que los ayuntamientos durarán en su cargo **tres años**⁴³.

4.2. Por otra parte, en términos del artículo Quinto Transitorio del Decreto Número 011, la fecha en la que los actuales ayuntamientos terminarán su período es también el treinta y uno de diciembre de dos mil diez:

Artículo Quinto. Los ayuntamientos municipales que a la entrada en vigor del presente decreto estén en funciones, concluirán su mandato el **31 de diciembre del año dos mil diez**.

Todo lo anterior demuestra que la fecha aludida (treinta y uno de diciembre de dos mil diez) es la que marca el final del período de los actuales ayuntamientos.

5. Tomando en cuenta lo anterior, este Tribunal Pleno considera que de no haberse invalidado el artículo Sexto Transitorio del mismo decreto, los concejos municipales hubieran tenido que tomar posesión el **primero de enero de dos mil once**. Esto supone, como ya se mencionó, y **bajo su más estricta responsabilidad**, que el Congreso del Estado de Chiapas tendrá que tomar las medidas que estime pertinentes a fin de cumplir con los siguientes mandatos de la Constitución Federal:

5.1. El contenido en la fracción I del artículo 115 constitucional, según el cual *"[c]ada 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 [...]".*

5.2. El contenido en el artículo 116, fracción IV, inciso a), de la Constitución Federal que exige que *"[l]as elecciones de los (...) integrantes de los ayuntamientos se realicen mediante sufragio universal, libre, secreto y directo; y que la jornada comicial tenga lugar el primer domingo de julio del año que corresponda. Los Estados cuyas jornadas electorales se celebren en el año de los comicios federales y no coincidan en la misma fecha de la jornada federal, no estarán obligados por esta última disposición".*

6. No pasa inadvertido para este Tribunal Pleno que existe una limitación temporal de noventa días para que se pueda realizar alguna modificación trascendental a las leyes electorales, en términos del artículo 105, fracción II, penúltimo párrafo, de la Constitución Federal; sin embargo, se estima que existe tiempo suficiente para que, haciendo las adecuaciones correspondientes, los municipios del Estado de Chiapas cuenten con órganos de gobierno constitucionalmente legítimos.

Por lo expuesto y fundado, se resuelve:

PRIMERO. Es procedente y parcialmente fundada la presente acción de inconstitucionalidad.

SEGUNDO. Se reconoce la validez del artículo Séptimo Transitorio del Decreto Número 011, mediante el cual se modificaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, publicado el veinticinco de noviembre de dos mil nueve en el Periódico Oficial del Estado, en términos del considerando sexto de este fallo.

TERCERO. Se declara la invalidez del artículo Sexto Transitorio del Decreto Número 011, mediante el cual se modificaron diversas disposiciones de la Constitución Política del Estado Libre y Soberano de Chiapas, publicado el veinticinco de noviembre de dos mil nueve en el Periódico Oficial del Estado, en términos del considerando sexto de este fallo y para los efectos indicados en su último considerando.

⁴² Página 162, último párrafo, de la resolución referida.

⁴³ "Artículo 61. Los ayuntamientos deberán tomar posesión el día primero de octubre, del año de la elección; los presidentes municipales, regidores y síndicos de los ayuntamientos, electos popularmente por elección directa, **durarán en su cargo tres años** y no podrán ser reelectos para el período inmediato".

CUARTO. Se declara la invalidez de artículo Cuarto Transitorio del Decreto Número 012, mediante el cual se modificaron diversas disposiciones del Código de Elecciones y Participación Ciudadana del Estado de Chiapas, publicado el veintisiete de noviembre de dos mil nueve en el Periódico Oficial del Estado, en términos del considerando sexto de este fallo y para los efectos indicados en su último considerando.

QUINTO. Publíquese esta sentencia en el Diario Oficial de la Federación, en el Periódico Oficial del Estado de Chiapas y en el Semanario Judicial de la Federación y su Gaceta.

Notifíquese; haciéndolo por medio de oficio a las partes y, en su oportunidad, archívese el expediente como asunto concluido.

Así lo resolvió el Tribunal Pleno de la Suprema Corte de Justicia de la Nación en sesión de quince de febrero de dos mil diez.

Las votaciones quedaron de la siguiente manera: en primer lugar, por unanimidad de once votos se aprobaron los **puntos resolutivos Primero y Segundo**. Asimismo, por mayoría de ocho votos de los Ministros Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobaron los **puntos resolutivos Tercero y Cuarto**; los Ministros Aguirre Anguiano, Luna Ramos y Valls Hernández votaron en contra y reservaron su derecho para formular voto de minoría. Por último, por unanimidad de once votos se aprobó el **punto resolutivo Quinto**.

Las siguientes votaciones no se reflejan en los puntos resolutivos:

Por unanimidad de once votos en cuanto a que no existen violaciones procesales tendientes a invalidar ninguno de los decretos impugnados y, por ende, son infundados los respectivos conceptos de invalidez. Los Ministros Luna Ramos, Franco González Salas y Aguilar Morales formularon salvedades respecto de las consideraciones relativas a la fundamentación y motivación reforzada.

Por mayoría de diez votos de los Ministros Aguirre Anguiano, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Valls Hernández, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se determinó que en relación con los efectos de la declaración de invalidez que se determine en una controversia constitucional o en una acción de inconstitucionalidad, los Ministros no están vinculados por el sentido del voto que hayan emitido respecto de la validez de la norma general correspondiente, por lo que aun cuando hubieran votado por la validez podrán pronunciarse sobre los referidos efectos; la señora Ministra Luna Ramos votó en contra.

Por mayoría de nueve votos de los Ministros Aguirre Anguiano, con salvedades respecto a si la sentencia puede ser de condena, Cossío Díaz, Franco González Salas, Zaldívar Lelo de Larrea, Gudiño Pelayo, Aguilar Morales, Sánchez Cordero de García Villegas, Silva Meza y Presidente Ortiz Mayagoitia se aprobó la propuesta modificada del proyecto consistente en que el efecto es la expulsión del orden jurídico nacional y quedando a cargo del Congreso Local, bajo su más estricta responsabilidad, realizar las adecuaciones legislativas que correspondan, en la inteligencia de que estas declaraciones de invalidez surtirán sus efectos cuando se notifiquen los puntos resolutivos y el último considerando de este fallo al Congreso del Estado de Chiapas. La Ministra Luna Ramos y el Ministro Valls Hernández votaron en contra.

El Señor Ministro Presidente Guillermo I. Ortiz Mayagoitia declaró que el asunto se resolvió en los términos apuntados.

Firman los señores Ministros Presidente y Ponente, con el Secretario General de Acuerdos, que autoriza y da fe.

El Ministro Presidente, **Guillermo I. Ortiz Mayagoitia**.- Rúbrica.- El Ministro Ponente, **José Ramón Cossío Díaz**.- Rúbrica.- El Secretario General de Acuerdos, **Rafael Coello Cetina**.- Rúbrica.

EL LICENCIADO **RAFAEL COELLO CETINA**, SECRETARIO GENERAL DE ACUERDOS DE LA SUPREMA CORTE DE JUSTICIA DE LA NACION, CERTIFICA: Que esta fotocopia constante de cincuenta y cuatro fojas útiles, concuerda fiel y exactamente con su original que corresponde a la sentencia del quince de febrero de dos mil diez, dictada por el Tribunal Pleno en la acción de inconstitucionalidad 87/2009 y su acumulada 88/2009, promovidas por el Partido Revolucionario Institucional y el Procurador General de la República. Se certifica para su publicación en el Diario Oficial de la Federación.- México, Distrito Federal, a nueve de marzo de dos mil diez.- Rúbrica.